

Überwachen und strafen

Unter deutscher Führung hat die Europäische Union ihr Wesen verändert

Hans Kundnani | **Frankreichs Präsident Emmanuel Macron wünscht sich ein Europa, das seine Bürger schützt. Die Bundesregierung will dagegen ein wettbewerbsfähiges Europa – und hat aus der EU eine Art „IWF-light“ gemacht. Hilfe, „Solidarität“, gibt es nur noch im Gegenzug für Struktur-reformen. Vom eigentlichen Europa-Gedanken ist nicht mehr viel übrig.**

Integration ist für die meisten überzeugten Europäer in Brüssel oder anderswo ein linearer Prozess: Intuitiv halten sie Integration für gut und Desintegration für schlecht. Deshalb sind für sie die Vorschläge der EU-Kommission, um den Zusammenhalt in der Eurozone zu stärken – durch die Einführung eines europäischen Finanzministers und eines gemeinsamen Haushalts sowie die Umgestaltung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) hin zu einem europäischen Währungsfonds –, Schritte in die richtige Richtung.

Es gibt jedoch zwei ganz unterschiedliche Denkansätze, um diese Vorschläge zu beurteilen. Für den französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron sind sie Teil einer Vision für ein „Europe qui protège“, ein Europa, das die Menschen schützt, in dem es mehr Solidarität zwischen Bürgern und Mitgliedstaaten gibt. Und aus dem europäischen Währungsfonds könnte sich vielleicht ein Finanzministerium der Eurozone entwickeln.

Auch in Deutschland unterstützen viele Politiker diese Vorschläge, u.a. der ehemalige Finanzminister Wolfgang Schäuble, jedoch aus ganz anderen Gründen. Sie meinen, dass damit die Haushalte der EU-Staaten besser kontrolliert und finanzpolitische Regeln in der Eurozone besser durchgesetzt werden könnten, was die Wettbewerbsfähigkeit Europas stärken würde.¹ Sollte sich diese Vision durchsetzen, dann würde „mehr Europa“ wohl unter dem Strich „mehr Deutschland“ bedeuten – so wie viele andere Maßnahmen, die in den sieben Jahren seit Beginn der Eurokrise verabschiedet wurden.

Diese beiden unterschiedlichen Sichtweisen zeigen, dass tiefere EU-Integration nicht automatisch und notwendigerweise positiv ist. Tatsächlich könnte die Umgestaltung des ESM in einen europäischen Währungsfonds Teil einer beun-

¹ German finance ministry non-paper, Oktober 2017, <https://www.scribd.com/document/361120275/German-finance-ministry-non-paper-on-Eurozone-reforms>.

ruhigenden Transformation der EU sein, die ihren Ursprung in den Anfängen der Eurokrise hat. Auch wenn der Integrationsprozess sich seitdem fortgesetzt hat – und sich die Mitgliedstaaten dazu entschlossen haben, ihre Souveränität in einem Maße zu bündeln, das bis dahin fast undenkbar war –, gibt es Anlass zu der Vermutung, dass diese neue Stufe der Integration sich fundamental von bisherigen Entwicklungsphasen der Union unterscheidet. Es könnte sein, dass unter dem Label „mehr Europa“ in Wahrheit eine EU heranwächst, die nur noch wenig mit den Vorstellungen der meisten Europa-Befürworter zu tun hat.

Die Neuerfindung der EU nach dem Vorbild des IWF

Meiner Ansicht nach ist die EU seit Beginn der Eurokrise 2010 nicht nur deutscher geworden, sondern sie hat auch vermehrt auf Zwangsmaßnahmen gesetzt. Die EU-Integration ist zwar weiter vorangeschritten, aber der Prozess war nicht immer freiwillig. Er war „alternativlos“, um es mit den Worten von Bundeskanzlerin Angela Merkel zu sagen. Diese Integration hat ein verschärftes Regime von Regeln und ihrer Durchsetzung hervorgebracht – speziell innerhalb der Eurozone. Das Maastricht-III-System, das aus der Krise hervorging und auf einer Reihe von Maßnahmen, die seit 2010 ergriffen wurden und 2012 in der Unterzeichnung des Europäischen Fiskalpakts gipfelten, verordnet strengere Konditionalität und größere Homogenität als seine beiden Vorgänger.

**Finanzdisziplin
ist seit 2010 ein
zentraler Begriff**

Auffällig ist vor allem, wie sehr Begriffe wie „haushaltspolitische Überwachung“ und „Finanzdisziplin“ im europäischen Kontext an Bedeutung gewonnen haben. So heißt es in einem Dokument des deutschen Finanzministeriums stolz: „Mit dem verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakt, dem Fiskalvertrag, dem Verfahren zur Überwachung der Haushaltsplanungen der Eurostaaten und dem Europäischen Semester haben die europäischen Staaten ein schlagkräftiges System zur haushaltspolitischen Überwachung geschaffen. Es trägt dazu bei, die Haushaltsdisziplin in den einzelnen Staaten zu verbessern und dauerhaft gesunde öffentliche Finanzen sicherzustellen.“² Nach dem EU-Gipfel vom Dezember 2011, bei dem der Fiskalpakt beschlossen wurde, schrieb der mittlerweile verstorbene *Guardian*-Journalist Ian Traynor, der wirklich kein Euroskeptiker war, dass aus der Eurokrise eine „freudlose Union der Sanktionen, Strafen, der Disziplin und der schwelenden Ressentiments“ hervorgegangen sei.

Die Entwicklungen in der EU haben seitdem diese Transformation bestätigt und verfestigt. Vor allem der EU-Sondergipfel, der im Juli 2015 in Brüssel stattfand, um die griechische Schuldenkrise zu diskutieren, dürfte sich als kritischer Wendepunkt in der Geschichte der EU erweisen. Kurz vor dem Gipfel schlug der damalige Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble vor, 50 Milliarden Euro griechischer Vermögenswerte an einen luxemburgischen Treuhandfonds zu übertragen und anschließend zu privatisieren; zudem sollte Griechenland „temporär“ aus der Eurozone austreten, falls die Regierung in Athen nicht bereit sei, den Bedingungen der Kreditgeber zuzustimmen. Griechenland

² Bundesfinanzministerium: Haushaltspolitische Überwachung der EU, 25.8.2017.

kapitulierte am Ende und erhielt ein weiteres Rettungspaket. Doch die rabiate Art und Weise, auf die mit Athen umgesprungen wurde, verwandelte nicht nur die europäische Einheitswährung in ein Regime fester Wechselkurse, sondern hatte womöglich auch einen transformativen Effekt auf die EU selbst.

**FDP-Chef Lindner
drohte Griechenland
noch im Herbst 2017**

Im Kern dieser europäischen Transformation scheint die Verwendung von Konditionalität als Druckmittel zu stehen. Ursprünglich stammt der Begriff Konditionalität aus dem Beitrittsprozess der EU. In diesem Kontext spricht man auch von „externer Konditionalität“. EU-Mitgliedstaaten, die den Euro übernehmen wollten, mussten sich solcher Konditionalität aufgrund der Bestimmungen der Maastrichter Verträge und des Stabilitäts- und Wachstumspakts ebenfalls unterwerfen. Nach dem Beginn der Eurokrise wurde durch Maastricht III auch verstärktes Augenmerk auf die Verschärfung der „internen Konditionalität“ gelegt. Trotzdem schien Letztere noch immer weniger streng zu sein als die externe Konditionalität, da es Brüsseler Drohungen gegenüber EU-Mitgliedstaaten oft an Glaubwürdigkeit mangelte.³ Das änderte sich im Juli 2015 mit der Drohung, Griechenland aus dem Euro zu werfen; FDP-Chef Christian Lindner erneuerte sie im jüngsten Bundestagswahlkampf.

Solidarität mit Bedingungen

Das stärkere Augenmerk auf die interne Konditionalität hat die Bedeutung des Wortes „Solidarität“ innerhalb der EU nachhaltig verändert. Seit dem Beginn der Eurokrise wurde die Bedeutung europäischer Solidarität ausgiebig diskutiert. Während der Krise forderten Schuldnerstaaten Solidarität und fühlten sich im Stich gelassen, als die Kreditgeber sich gegen weitere Schuldenvergemeinschaftungen sträubten. Diese waren wiederum überzeugt davon, mit der Verabschiedung von Rettungspaketen bereits solidarisch genug gewesen zu sein.

Die Wahrheit liegt irgendwo in der Mitte: Seit Beginn der Eurokrise herrscht tatsächlich eine gewisse Solidarität in der Eurozone. Doch es ist die Art von Solidarität, die auch den Internationalen Währungsfonds (IWF) auszeichnet – Kredite werden nur unter der Bedingung struktureller Reformen (oder struktureller Anpassungen, wie es im IWF-Jargon heißt) vergeben. Der Solidaritätsbegriff ist damit nicht mehr derselbe wie früher.

Es scheint fast so, als sei die EU im Begriff, sich nach dem Vorbild des IWF neu zu erfinden. Die Union wird immer mehr zu einem Instrument, das dazu genutzt wird, den Mitgliedstaaten wirtschaftliche Disziplin zu verordnen – und entfernt sich damit zusehends von den Prinzipien der europäischen Gründerväter als auch des EU-Verständnisses der meisten gegenwärtigen Europabefürworter. Es fällt auf, dass die Europäische Kommission in Debatten zu etwaigen Schuldenschnitten für Krisenländer sich oftmals noch unnachgiebiger zeigte als der IWF. Der Ökonom Luigi Zingales stellte im Juli 2015 die Frage: „Wenn Europa nichts als eine schlechtere Version des IWF ist, was ist dann

³ Frank Schimmelfennig: Konditionalität in der Wirtschafts- und Währungsunion. Was können wir von der EU-Beitrittskonditionalität lernen?, Friedrich Ebert Stiftung, Juni 2015.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

noch vom europäischen Integrationsprojekt übrig?“⁴ Die Transformation des ESM in einen europäischen Währungsfonds könnte der logische letzte Schritt in einem Prozess sein, in dem sich die EU nach dem Ebenbild des IWF erneuert.

Der von strengerer Konditionalität getriebene Ansatz zur Verwaltung der Eurozone setzt sich währenddessen auch in anderen Politikfeldern durch. Als mitteleuropäische Mitgliedstaaten sich im Herbst 2015 dem deutschen Druck widersetzen, einer gesetzlichen Aufnahmequote für Asylsuchende zuzustimmen, drohte der damalige Innenminister Thomas de Maizière damit, Mittel des EU-Kohäsionsfonds für diese Länder einzufrieren. Zurzeit werden ähnliche Schritte erwogen, um Ungarn und Polen für Verstöße gegen die demokratischen und rechtsstaatlichen Werte und Normen der EU abzustrafen. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass die Überarbeitung des Regelwerks europäischer Struktur- und Investmentfonds, die vor dem nächsten Haushaltszyklus stattfinden wird, nicht zuletzt auf „verstärkte Konditionalität“ bauen wird – ein Begriff, der zuletzt vom EU-Kommissar für Finanzplanung und Haushalt Günther Oettinger gebraucht wurde.

Es mag sein, dass diese Vorgehensweise notwendig ist (einmal mehr scheint sie „alternativlos“); und es mag auch sein, dass sich die Durchsetzung strengerer rechtsstaatlicher Konditionalität im Namen „europäischer Werte“ einfacher legitimieren lässt. Klar ist jedoch auch, dass diese Form der Konditionalität Teil eines schleichenden Prozesses ist, in dem sich die EU verstärkt über Zwangsmaßnahmen definiert. Schon heute herrscht in vielen mittel- und ost-europäischen Mitgliedstaaten, die am wahrscheinlichsten von dieser Entwick-

⁴ Luigi Zingales: The euro lives for another day, this European project is dead forever, Europa o no, 14.7.2015.

lung betroffen sein werden, großer Unmut. Und selbst manche Regierungen, die sich um die Aufweichung europäischer Werte in Ländern wie Ungarn und Polen sorgen und strengere Konditionalität befürworten, fragen sich mittlerweile, ob dieser Schuss nicht auch nach hinten losgehen könnte.

Die Ausweitung des Konditionalitätsprinzips ist vor allem deshalb problematisch, weil sie sich vor dem Hintergrund einer delikaten politischen Dynamik vollzieht. Sowohl im Fall der Asylpolitik als auch in Fragen der Rechts-

Der Kern der EU kontrolliert heute die Peripherie

staatlichkeit, stets ist es der harte europäische Kern, der das Mittel der Konditionalität benutzt, um die Peripherie zu kontrollieren. Im Fall der Eurozone besteht diese Peripherie aus den Schuldnerstaaten, im Hinblick auf die Flüchtlingspolitik und Rechtsstaatlichkeit besteht sie aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind. Der Kern besteht in erster Linie aus Deutschland, dem Land, das die Verschärfung des Konditionalitätsprinzips innerhalb der EU am entschiedensten vorantreibt. Nicht zuletzt deshalb besteht die Gefahr, dass die EU mehr und mehr als Instrument zur Durchsetzung deutscher Präferenzen wahrgenommen wird.

Von integrationswillig zu wettbewerbsfähig

Viele Europa-Befürworter halten die Idee dieses europäischen Kerns schlicht für die Fortsetzung jenes „Kerneuropas“, das auf einen Aufsatz zurückgeht, der 1994 von Wolfgang Schäuble und Karl Lamers veröffentlicht wurde.⁵ Zu einer Zeit, in der die EU gerade einmal zwölf Mitgliedstaaten hatte, argumentierten Schäuble und Lamers, dass man die EU-Erweiterung vorantreiben müsse, selbst wenn einige Staaten skeptisch seien. Mitgliedstaaten wie Dänemark und Großbritannien, die sich in verschiedenen Bereichen Ausnahmeklauseln zugesichert hatten, lägen außerhalb des politischen Kerns eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten“. Schäuble und Lamers hofften, dass der Kern eine Art magnetische Anziehungskraft auf andere Mitgliedstaaten ausüben würde. Die Zugehörigkeit zum Kern wurde also ausschließlich über die Bereitschaft definiert, sich vollends in das europäische Projekt zu integrieren.

Seit Beginn der Eurokrise hat sich das Wesen des europäischen Kerns jedoch stark gewandelt. Er besteht nun nicht mehr aus jenen Staaten, die den größten Integrationswillen an den Tag legen, sondern vor allem aus Gläubigerländern wie Finnland, Deutschland und den Niederlanden. Die Peripherie setzt sich heutzutage folglich aus den Schuldnerstaaten zusammen – und nicht mehr wie in der Vergangenheit aus den Ländern, die am geografischen Rand der EU liegen. Der Kern des neuen Europas zeichnet sich nicht mehr durch Integrationswillen, sondern durch Wettbewerbsfähigkeit aus. Italien, Gründungsmitglied der EU und zumindest bis zum Beginn der Eurokrise proeuropäische Hochburg, ist heute Teil der Peripherie.

Die Person, die wie keine andere für die Transformation der EU steht und sich als ihre stärkste Verfechterin entpuppt hat, ist Angela Merkel. Sie betont

⁵ Wolfgang Schäuble und Karl Lamers: Überlegungen zur europäischen Politik, 1.9.1994, unter <https://www.educsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>.

unermüdlich, Europa müsse „wettbewerbsfähig“ werden, um wirtschaftlich und gegebenenfalls auch geopolitisch mit anderen Regionen und Staaten konkurrieren zu können. Diese Forderung impliziert jedoch einen subtilen Wandel im europäischen Selbstverständnis. Europa-Befürworter priesen die EU in der Vergangenheit als Vorbild für den Rest der Welt; heute nehmen sie sie verstärkt als „Wettbewerber“ wahr. Anhänger dieser Sichtweise argumentieren, dass die EU „wettbewerbsfähig“ werden müsse. Doch dazu muss die EU womöglich ihre Grundwerte verraten.

So ist die Bundeskanzlerin augenscheinlich davon überzeugt, dass die Europäische Union den großzügigen Sozialstaat zurückfahren müsse, für den Europa bekannt ist. Merkel wird nicht müde zu betonen, dass Europa 7 Prozent der Weltbevölkerung beherbergt, 25 Prozent der globalen Wirtschaftskraft auf sich vereint und 50 Prozent der weltweiten Sozialausgaben stemmt, um zu suggerieren, dass man nicht weiter so großzügig sein können. Die Logik hinter solchen Forderungen deckt sich auch mit der Politik, mit der man in der Vergangenheit Ländern wie Griechenland begegnete. So gab der ehemalige griechische Finanzminister Yannis Varoufakis zu Protokoll, dass Schäuble ihm beim ersten Treffen gesagt habe, dass das „übertrieben großzügige“ Sozialmodell der EU nicht nachhaltig sei und „abgewickelt“ werden müsse, um Europa „wettbewerbsfähiger“ zu machen.⁶ Dies hätte dann aber nur noch wenig mit einer EU gemein, die sich auf Prinzipien der „sozialen Marktwirtschaft“ beruft.

Muss sich die EU vom Sozialstaat verabschieden?

Die EU als Panoptikum

Die vielleicht eindrücklichste und zugleich verstörendste Darstellung dieser in der Entstehung befindlichen neuen EU stammt wohl aus Mark Leonards Buch „Warum Europa die Zukunft gehört“ (2005). Darin verwendet der Autor das Bild eines Panoptikums – eines kreisförmigen Gefängnisses, das ursprünglich von dem Philosophen Jeremy Bentham erdacht wurde – als Metapher für die EU. In „Überwachen und Strafen“ beschreibt Michel Foucault das Panoptikum als emblematisch für eine moderne Form der Disziplin, die darauf abzielt, „fügsame Körper“ zu produzieren. Leonard wollte Foucaults Analyse in positivem Sinne auf die EU anwenden. Seine Idee war es zu zeigen, wie die EU ihre Macht effizient nutzt, um die Befolgung von Regeln und Normen zu internalisieren. Doch Leonards Vergleich könnte auch aus einer dunklen Vorahnung heraus entstanden sein. Was wir heute beobachten, ist nicht die Entstehung einer „EU, die beschützt“, sondern vielmehr eines „Europas, das überwacht und bestraft“.



Hans Kundnani
ist Senior Research Fellow des Europa-Programms von Chatham House in London.

⁶ Yannis Varoufakis: *Adults in the Room. My Battle With Europe's Deep Establishment*, Bodley Head, 2017, S. 211 f.