

# Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 21 / 2014

THEMENSCHWERPUNKT:  
HANDLUNGSFELDER DEUTSCHER AUßENPOLITIK

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2013
- MUSICA PRO PACE 2013
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der  
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der  
Universität Osnabrück

V&R unipress

### *Wissenschaftlicher Rat der Osnabrücker Friedensgespräche 2013-2014*

Prof. Dr. Martina Blasberg-Kuhnke, Kath. Theologie, Universität Osnabrück (Vorsitz)  
Prof. Dr. Karin Busch, Biologie, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Roland Czada, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück (Stellv. Vorsitz)  
Hans-Jürgen Fip, Oberbürgermeister a.D. (Ehrenmitglied)  
Prof. i.R. Dr. Wulf Gaertner, Volkswirtschaftslehre, Universität Osnabrück  
apl. Prof. Dr. Stefan Hanheide, Musikwissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Christoph König, Germanistik, Universität Osnabrück  
Prof. i.R. Dr. Reinhold Mokrosch, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Arnulf von Scheliha, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Ulrich Schneckener, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. em. Dr. György Széll, Soziologie, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Bülent Ucar, Islamische Religionspädagogik, Universität Osnabrück  
Prof. i.R. Dr. Albrecht Weber, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Siegrid Westphal, Geschichtswissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. i.R. Dr. Tilman Westphalen, Anglistik, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Rolf Wortmann, Politikwiss. und Public Management, Hochschule Osnabrück  
Dr. Henning Buck (Geschäftsführung)

*Verantwortlicher Redakteur:* Dr. Henning Buck

*Redaktionelle Mitarbeit:* Joachim Herrmann, Dr. Michael Pittwald, Jutta Tiemeyer

*Einband:* Bruno Rothe / Tefvik Göktepe, unter Verwendung einer Fotografie des ›Weltsaals‹ im Dienstgebäude des Auswärtigen Amtes, Berlin.

*Wir danken für freundliche Unterstützung der Osnabrücker Friedensgespräche 2013-2014*

- der Stadtwerke Osnabrück AG
- der Sievert-Stiftung für Wissenschaft und Kultur
- der Oldenburgische Landesbank AG
- dem Förderkreis Osnabrücker Friedensgespräche e.V.

*Redaktionsanschrift:* Geschäftsstelle der Osnabrücker Friedensgespräche

Universität Osnabrück, Neuer Graben 19 / 21, D-49069 Osnabrück

Tel.: + 49 (0) 541 969 4668, Fax: + 49 (0) 541 969 14668

Email: ofg@uni-osnabrueck.de – Internet: [www.friedensgespraeche.de](http://www.friedensgespraeche.de)

Die Deutsche Nationalbibliothek – Bibliografische Information: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.  
1. Aufl. 2014

© 2014 Göttingen, V&R unipress GmbH mit Universitätsverlag Osnabrück.

Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany: Hubert & Co., Göttingen.

Gedruckt auf säurefreiem, total chlorfrei gebleichtem Werkdruckpapier; alterungsbeständig.

ISBN: 978-3-8471-0357-8

ISSN: 0948-194-X

## Inhalt

Vorwort der Herausgeber. . . . .	7
Editorial. . . . .	9
<b>I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2013</b>	
<i>Journalisten in Gefahr – Zum Stand der Presse-, Medien- und Informationsfreiheit</i>	
Mit Christian Mihr, Maryna Rakhlei, Shi Ming . . . . .	15
<i>Zwischen Schutzverantwortung und militärischer Zurückhaltung – Wie helfen wir den Opfern von Krieg und Bürgerkrieg?</i>	
Mit Guido Westerwelle und Christian Tomuschat . . . . .	37
<i>Energiepolitik und Frieden</i>	
Mit Stephan Kohler und Ernst Ulrich von Weizsäcker. . . . .	57
<i>Verständigung mit Iran – aber wie?</i>	
Mit Navid Kermani und Ulrich Tilgner . . . . .	81
Erik Fosnes Hansen, Oslo	
<i>Europa sieht Deutschland: Die Einsamkeit der Gemeinschaft.</i> . . . . .	107
<i>Schuldenkrise und Demokratie in Europa</i>	
Mit Norbert Lammert und Claus Offe . . . . .	123
<b>II. MUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2013</b>	
Stefan Hanheide, Osnabrück	
<i>Tragische Helden – Zu Wagners »Rienzi« und Beethovens »Egmont«.</i>	
<i>Einführung in das musica pro pace-Konzert 2013 . . . . .</i>	149

### III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

THEMENSCHWERPUNKT:  
HANDLUNGSFELDER DEUTSCHER AUßENPOLITIK

Navid Kermani, Köln <i>Es gibt diese Welt nicht mehr. Ein persönlicher Abschied von einem Orient, der anarchisch, bunt gemischt und tolerant war . . . . .</i>	157
Jörn Ipsen, Osnabrück <i>Auslandseinsätze der Bundeswehr . . . . .</i>	165
Bernhard Rinke, Osnabrück <i>Parlamentsbeteiligung unter Druck: Die Auslandseinsätze der Bundeswehr . . . . .</i>	175
Kilian Spandler, Tübingen / Hanna Pfeifer, Magdeburg <i>Komplexität aufbauen statt abbauen – Wider eine Politik der neuen deutschen Verantwortung . . . . .</i>	187
Christoph Rass / Sebastian Bondzio, Osnabrück <i>»Massensterben« und Erster Weltkrieg – Begriff, Ereignis, Erfahrung . . . . .</i>	191

### IV. ANHANG

Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren . . . . .	205
Abbildungsnachweis . . . . .	211

## Schuldenkrise und Demokratie in Europa

Podiumsveranstaltung in der Aula der Universität  
am 24. Oktober 2013

<i>Dr. Norbert Lammert</i>	Präsident des Deutschen Bundestages
<i>Prof. Dr. Claus Offe</i>	Soziologe und Politikwissenschaftler, Hertie School of Governance, Berlin
<i>Prof. Dr. Roland Czada</i>	Universität Osnabrück – Gesprächsleitung

*Roland Czada:* Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts sagte kürzlich: »Es wäre fatal, wenn wir auf dem Weg zur Rettung des Euro die Demokratie verlieren«. – Die Zusammenhänge zwischen Eurokrise und Demokratie und warum eine solche Befürchtung überhaupt aufkommen kann, wollen wir heute erörtern.

*Norbert Lammert:* Mit diesem Titel sind zwei jeweils sehr komplexe Themen angesprochen. Ich möchte versuchen zu verdeutlichen, warum die ›Schuldenkrise‹ einerseits und die Demokratie andererseits in einer Art ›listigen Kausalität‹ miteinander verbunden sind.

Die Europäische Gemeinschaft ist eine Gemeinschaft demokratischer Staaten, deren innere und äußere Verfassung das Entstehen der Schuldenkrise maßgeblich befördert hat. Die Schuldenkrise ihrerseits befördert den Prozess der Demokratisierung und Parlamentarisierung der Europäischen Union in einer Weise, die ohne die Schuldenkrise so möglicherweise nicht stattgefunden hätte. Befragt man den seit Mitte der 1950er-Jahre begonnenen und fortgesetzten europäischen Integrationsprozess – mit der wachsenden Zahl beteiligter Staaten in West- und inzwischen auch in Mittel- und Osteuropa – auf seine innere Logik, ergeben sich zwei herausragende, selbstständige und einander zum Teil auch ablösende Motive.

Ein Zentralmotiv des europäischen Integrationsprozesses ist die traumatische Erfahrung zweier Weltkriege, die größtenteils in Europa ausgetragen wurden. Beide Kriege waren Ergebnis der Konstellation europäischer Nationalstaaten, ihrer immer ausgeprägteren Rivalität und eines Verdrängungsehreizes, der sich in spektakulären Ereignissen entlud. Daraus ist auf allen Seiten die nachhaltige Überzeugung erwachsen, dass die europäischen Staaten im Falle einer Verlängerung dieser gemeinsamen Geschichte



Prof. Dr. Wolfgang Lücke, Präsident der Universität  
seit 1. Oktober 2013, begrüßt Podiumsgäste und Publikum

keine positive Zukunftsperspektive hätten. So gesehen ist der europäische Integrationsprozess eine grandiose Erfolgsgeschichte.

Wir haben uns inzwischen angewöhnt, mit dem Begriff ›Europa‹ den Begriff ›Krise‹ zu verbinden. Doch kaum jemand kann sich vorstellen, dass die in Europa nach wie vor bestehenden, unterschiedlichen Interessen und daraus sich ergebenden Rivalitäten unter Einsatz militärischer Mittel ausgetragen werden könnten. Ausgerechnet Europa, der Kontinent, der historisch den traurigen Rekord des Einsatzes militärischer Mittel zur Beförderung eigener Interessen über Jahrhunderte hinweg hält, hat welthistorisch dieses Problem gelöst. Niemand kann sich vorstellen, dass es zwischen Deutschland und Frankreich, Großbritannien und Spanien, Portugal und Spanien oder in anderen Konstellationen jemals wieder zum Einsatz militärischer Mittel kommen könnte – selbst unter Berücksichtigung realer, handfester Probleme. Das ist allerdings, von der anderen Seite dieser Entwicklung betrachtet, ein Teil des Problems: Da jeder davon überzeugt ist, dass der Frieden in Europa sicher ist, motiviert die diesbezügliche Sorge nicht mehr wirklich zur Fortsetzung des Integrationsprozesses. Wir haben

uns angewöhnt, Ereignisse und Entwicklungen, die jahrzehntlang als völlig ausgeschlossen galten, in dem Augenblick, in dem sie dennoch eintraten, als Selbstverständlichkeiten anzusehen. Die deutsche Einheit z.B. galt bis wenige Tage vor dem Mauerfall für die meisten Zeitgenossen als zu unseren Lebzeiten unmöglich. Seit sie stattgefunden hat, halten wir sie für eine glatte Selbstverständlichkeit.

Glücklicherweise ist an die Stelle der – gefühlt: erledigten – Motivation ›Friedenssicherung‹ in Europa ein neues Motiv getreten, das für die Fortsetzung des Integrationsprozesses keine geringere Logik aufweist. Ich meine die Erfahrung der *Globalisierung*. Gerade wir Europäer lernen in Zeiten der Globalisierung, dass Aufgaben, die früher in der Zuständigkeit eines Nationalstaates lagen, in dessen Grenzen nicht mehr verlässlich und durchsetzbar geregelt werden können. Die Verselbständigung der internationalen Finanzmärkte ist dafür ein spektakuläres Beispiel.

Beide Motive, sowohl die Kriegserfahrungen als auch die Erfahrung der Globalisierung, verdeutlichen, dass die Nationalstaaten an die Grenzen ihrer Möglichkeiten gekommen sind. Es sind historisch irreversible Veränderungen eingetreten, bei denen es keine Option einer Rückkehr zu früher vertrauten Zuständen mehr gibt. Die europäischen Länder beschreiten seit mehr als 60 Jahren den Weg, Zuständigkeiten, die sie staatsrechtlich besitzen, aus freien Stücken einer *Staatengemeinschaft* zu übertragen. Sie sind davon überzeugt, ihre eigenen Interessen im europäischen Verbund wirkungsvoller wahrnehmen zu können als im Rahmen des Nationalstaates. Dies hat sich nicht wie ein Naturereignis hinter unserem Rücken vollzogen, sondern als Folge bewusster Entscheidungen. Darum ist es unsinnig, aus guten Gründen erfolgte Kompetenzübertragungen im Nachhinein als Kompetenzverlust zu beklagen. Was an Verlagerung von Zuständigkeiten stattgefunden hat, geschah weder durch Raubzüge noch durch Naturereignisse, sondern durch Verträge. Die plumpe Klage über vermeintliche Auswüchse der Brüsseler Bürokratie insinuiert, dass sich wild gewordene Brüsseler Bürokraten Zuständigkeiten angemaßt hätten. In Wahrheit nimmt die sehr überschaubare Belegschaft dort, die kaum größer ist als die Stadtverwaltung von München oder Köln, genau jene Zuständigkeiten wahr, die ihnen die Mitgliedstaaten durch Verträge übertragen haben.

Ein zweiter Punkt hat den europäischen Integrationsprozess stark geprägt, vor allem wenn man ihn von den Eckpunkten ›Europäische Verteidigungsgemeinschaft‹ (EVG) – die bisher nicht zustande kam – und ›Römische Verträge‹ (plus Verträge von Maastricht bis Lissabon) betrachtet. Die *Europäische Verteidigungsgemeinschaft* ist ein hochpolitisches Projekt, bei dem der Verzicht auf klassische staatliche Souveränitätsrechte besonders

ausgeprägt ist. Nationale Verteidigung sollte zum Gegenstand einer europäischen Organisation gemacht werden. Dieses Projekt ist nicht im Deutschen Bundestag gescheitert, sondern in der Pariser *Assemblée Nationale*. (Die Deutschen waren bereit, auf eine Souveränität zu verzichten, über die sie sowieso nicht mehr verfügten, während sich die Franzosen damals noch einbilden konnten, diese Souveränität zu haben.) Nachdem dieser erste, ehrgeizige Anlauf gescheitert war, verlief dann, von den Römischen Verträgen an, der gesamte europäische Integrationsprozess unter der vorrangigen Logik der Herstellung eines großen gemeinsamen Marktes. Jedenfalls existierte von Beginn an eine unübersehbare Dominanz der ökonomischen Integration gegenüber einer politischen. Die Europäer, von anfangs sechs bis zu 28 Mitgliedstaaten heute, waren zu jedem Zeitpunkt dieses Entwicklungsprozesses allemal eher bereit, sich als gemeinsamer Markt unter Beseitigung aller möglichen Grenzen zu organisieren, denn ohne Not staatliche Souveränität auf die Gemeinschaft zu übertragen. Und hier beginnt die eingangs angesprochene, ›listige‹ Kausalität. Nach der Herstellung eines *Binnenmarktes* mit inzwischen 500 Mio. Teilnehmern – unter Gewährung von Freizügigkeit, d.h. des Rechtsanspruchs an jedem beliebigen Platz dieser Gemeinschaft zu leben und zu arbeiten, von freiem Kapitalverkehr, ungehindertem Transport von Gütern und Dienstleistungen, der Abschaffung von Zöllen und Restriktionen, die typischerweise nationale Volkswirtschaften und Märkte prägen – lag es in der Logik eines solchen ökonomischen Integrationsprozesses, diesen Binnenmarkt durch eine gemeinsame *Währung* zu komplettieren. Denn dass ein Binnenmarkt mit *einer* Währung prinzipiell besser funktioniert und ein höheres Sozialprodukt erwirtschaftet als mit möglichst vielen, gleichzeitig eingesetzten Währungen mit ihren Kursschwankungen, Tauschverlusten und Währungsabsicherungsgeschäften, liegt auf der Hand. Als die Staats- und Regierungschefs zu Beginn der 1990er Jahre die Einführung einer gemeinsamen Währung beschlossen, wussten sie, dass es ein historisch beispielloser Vorgang ist, in einer Gemeinschaft von Staaten, die nach dem erklärten Willen aller selbst *kein* Staat ist und es auch nicht werden soll, eine gemeinsame Währung einzuführen, ohne dass ein gemeinsames Steuersystem, eine gemeinsame Haushaltspolitik oder gemeinsame Prinzipien der Fiskalpolitik existieren. Dass sich aus dieser Asymmetrie Risiken ergeben könnten, ist keine Einsicht, die erst nach der Schuldenkrise entstand. Die Risiken waren schon damals Streitgegenstand sowohl in der akademischen als auch der politischen Gemeinschaft. Manche sagten, Nachteile müssen nicht eintreten, während andere sagten, dass sich Turbulenzen ergeben würden, die als positive Effekte aber den politischen Integrationsprozess erzwingen würden. Je nach Temperament kann man das für kühn bis



genial oder offenkundig verantwortungslos halten. Beides spielt jedenfalls in der heutigen Realität eine erhebliche Rolle.

Zu dem anderen Aspekt des heutigen Themas, dem Demokratiepotezial und den rechtlichen und politischen Implikationen, führt der zentrale, während der letzten 50 Jahre des europäischen Integrationsprozesses immer wieder erhobene Vorwurf, mit der Übertragung von Zuständigkeiten von Nationalstaaten auf die Europäische Gemeinschaft habe sich ein *Demokratiedefizit* ergeben. Dieser Vorwurf war berechtigt. Denn da, wo sich die Staaten entschieden, eigene Zuständigkeiten durch Verträge auf die Gemeinschaft zu übertragen, ging die Regelungszuständigkeit für diese Sachverhalte von nationalen Parlamenten auf die Gemeinschaft der Regierungen über.

Diese verständigten sich in europäischen Ministerräten oder auf europäischen Gipfeltreffen unter Ausschluss der Öffentlichkeit auf gemeinsame Standards – oder auch nicht.

Variante 1: Neue Standards kamen nicht zustande. Dann waren die Leute frustriert, weil es kein Ergebnis gab.

Variante 2: Sie kamen zustande. Dann waren andere Leute – zu Recht – frustriert, weil dieser Vorgang jeder seriösen demokratischen Legitimation ermangelte.

Dies hat sich seit dem Lissabon-Vertrag, der 2007 unterzeichnet wurde und im Dezember 2009 in Kraft trat, stark verändert, und zwar in keinem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft stärker als in Deutschland. Das



Norbert Lammert

hängt damit zusammen, dass wir mit einem Verfassungsgericht eine besondere politische Architektur haben. Das Gericht hat gerade in Fragen des Umgangs mit staatlicher Souveränität und deren Übertragung auf Gemeinschaftsregelungen einen beachtlichen eigenen Gestaltungsehrgeiz bewiesen, und es wirkt damit über unsere Landesgrenzen hinaus stillbildend. Der Ruf des Bundesverfassungsgerichts geht inzwischen wie Donnerhall durch Europa. Gerade die Entwicklungen in Zusammenhang mit dem Schuldenkrisenmanagement sind regelmäßig zum Gegenstand von Verfassungsklagen in Karlsruhe geworden, und zwar unter der prinzipiellen Fragestellung, ob nicht die Regierung bzw. das Parlament und in welchem Verhältnis zueinander hier Verantwortlichkeiten übernehmen, die den Gestaltungsspielraum überdehnten, die die deutsche Verfassungslage überhaupt eröffnet.

Zwischen der Schuldenkrise und dem Demokratisierungsprozess in Europa gibt es ein spiegelbildliches Kausalitätsverhältnis. Aus der Notwendigkeit einer operativen Auseinandersetzung mit den Turbulenzen, die sich aus der Asymmetrie zwischen Politik und Ökonomie im europäischen Integrationsprozess ergeben haben, sind neue Institutionen und Verfahren entstanden, die das Demokratiedefizit in der Europäischen Gemeinschaft zwar nicht aufgehoben, aber im Verhältnis zur Situation, die wir bis zum Vertrag von Lissabon hatten, signifikant verändert haben. Das gilt sowohl für die Rolle des Europäischen Parlaments, das im Unterscheid zu seiner Anfangszeit, in der es eine rein beratende Funktion ohne durchsetzbare eigene Rechtsansprüche hatte, inzwischen gleichberechtigt in nahezu sämtlichen Fragen mit der Kommission und den europäischen Ministerräten mitwirkt. Insbesondere gibt es aber seit ›Lissabon‹ eine Beteiligung der nationalen Parlamente an europäischen Entscheidungsprozessen, die fast eine kopernikanische Wende im Umgang mit europäischen Angelegenheiten darstellt. Die Europapolitik war traditionell Bestandteil der Außenpolitik und damit klassischer Bestandteil exekutiven Handelns. Parlamente waren eigentlich nicht beteiligt, und wenn doch, dann nur in Gestalt der Ratifizierungsinstanz für europäische Verträge. Bei Ratifizierungen kann ein Parlament einen geschlossenen Vertrag entweder billigen oder es lassen. Es besteht keine Chance, auf einzelne Regelungen eines solchen Vertrages Einfluss zu nehmen. Naturgemäß führt das dazu, dass solche mühsam ausgehandelten Verträge am Ende mit mehr oder weniger Begeisterung ratifiziert werden. Das ist inzwischen anders, besonders in Deutschland, wo sowohl nach der Verfassungslage als auch nach einfacher Gesetzeslage – Stichwort: Parlamentsbeteiligungsgesetz, also Konditionierungen des europäischen Stabilitätsmechanismus und des Fiskalpaktes – ein Rechtsanspruch des Bundestages auf Beteiligung an allen europäischen

Entscheidungsprozessen besteht. Die Verfassung verpflichtet die Bundesregierung *erstens* dazu, den Bundestag über jede europäische Regelungsabsicht so früh und so vollständig wie möglich zu informieren, und zwar von jeder, von der sie Kenntnis erhält. Damit bekommt der Bundestag *zweitens* Gelegenheit, zu einer solchen Regelungsabsicht Stellung zu nehmen. Diese Möglichkeit bedeutet, er muss nicht zu jedem und allem seinen Kommentar abgeben, aber er kann. Wenn aber der Bundestag von seinem Recht auf Stellungnahme Gebrauch macht, muss die Bundesregierung *drittens* diese Position als ihre Verhandlungsposition in Brüssel vertreten.

Diese grundsätzliche Konstruktion, die seit einigen Jahren im Grundgesetz verankert ist, hat in Gestalt des Schuldenkrisenmanagements noch einmal eine Verschärfung gefunden. Für alle Maßnahmen, an denen sich die Bundesrepublik Deutschland beim Schuldenmanagement oder bei der Unterstützung ökonomischer Revitalisierungsanstrengungen in Griechenland, Portugal, Spanien, Irland etc. beteiligen will, hat der Bundestag nicht nur das Recht auf Stellungnahme. Die Bundesregierung kann vielmehr überhaupt nur Verpflichtungen eingehen, wenn der Bundestag vorher zugestimmt hat. Und die Bundesregierung muss schon die Zustimmung des Bundestages einholen, bevor sie überhaupt mit Drittstaaten über solche Programme verhandeln kann. Damit ist die Europapolitik endgültig aus dem Bereich der Außenpolitik in den Bereich der Innenpolitik übergegangen. Alles, was heute auf europäischer Ebene beschlossen wird, unterliegt zunehmend den gleichen Legitimationsmechanismen wie jede nationale Gesetzgebung und Regelung.

Die Europäische Gemeinschaft entspricht in ihren Entscheidungsmechanismen nach wie vor nicht in vollem Umfang den Transparenz- und Legitimationsmechanismen, die über Jahrhunderte auf der Ebene der Nationalstaaten entwickelt und durchgesetzt worden sind. Fairerweise muss man aber hinzufügen, dass *keine* andere internationale Organisation in ihrem Zustandekommen, ihren Arbeitsabläufen und rechtlichen Grundlagen für rechtswirksame Entscheidungen in vergleichbarem Maße demokratischen Grundsätzen unterliegt wie die Europäische Gemeinschaft. Das gilt auch für die Vereinten Nationen. Man sollte also anerkennen, dass unter dem Druck einer großen historischen Erfahrung und einer aktuellen Herausforderung durch die Globalisierung eine in vielerlei Hinsicht beachtliche Versuchsanordnung gelungen ist. Viele Afrikaner, Asiaten und Amerikaner sind davon stärker fasziniert als die Europäer selbst. Soweit sie sich in einer ähnlichen Lage befinden, haben sie auch begriffen, dass ihre jeweiligen Nationalstaaten kaum Aussicht haben, auf den Gang des Weltgeschehens einen eigenen, prägenden Einfluss zu nehmen. Sie möchten aber selbstverständlich weder ihre nationale Identität noch ihre Eigenstaat-

lichkeit aufgeben. In diesem Dilemma zwischen Bedürfnis nach Erhalt der eigenen Identität und Staatlichkeit und der Hoffnungslosigkeit, diese in Zeiten der Globalisierung zur Geltung zu bringen, suchen sie nach funktionsstüchtigen, operativen Strukturen. Das einzige ernsthaft diskutierte Modell dafür ist das der Europäischen Union. Das erklärt vielleicht, warum zwar etliche EU-Mitgliedstaaten sich wechselseitig über die daraus sich ergebenden Belästigungen beklagen, gleichzeitig aber die Zahl der Staaten nicht kleiner, sondern größer wird, die möglichst schnell dabei sein wollen.

*Roland Czada:* Das war ein hoffnungsvoller Blick auf die Eurokrise, verbunden mit der Empfehlung, diese als eine ›List der Geschichte‹ zu sehen, die uns die Chance gibt, Europa demokratischer zu machen.

Im Kontrast dazu werden wir nun eine skeptischere Sicht auf die Möglichkeiten im Bereich nationaler und europäischer Demokratieentwicklung kennenlernen.

*Claus Offe:* Die gegenwärtige Krisenlage, wie sie übereinstimmend von allen Seiten beschrieben wird – sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch von vielen interessierten Beobachtern außerhalb, in Wissenschaft und Politik – besteht aus drei einzelnen Krisen, die miteinander in einem komplizierten Zusammenhang, nämlich in einem Verhältnis der wechselseitigen Steigerung stehen. Da geht es erstens um die keineswegs gelöste, sondern immer noch schwelende *Finanzmarktkrise*.

Zweitens geht es um die *Staatsschuldenkrise* und um die aus ihr folgende, anhaltende Krisenlage von Wirtschaft und Beschäftigung: So hat die Wirtschaftsentwicklung im Fall Portugals – und nicht nur dort – bereits im zehnten Quartal nacheinander ein negatives Vorzeichen, insgesamt wird ein Schrumpfen der Wirtschaftsleistung um 20% verzeichnet.

Drittens geht es schließlich um die *Krise der demokratischen Regierungsfähigkeit* in der Europäischen Union. Finanzminister *Wolfgang Schäuble* sagte in einem Interview im April 2013:

»Würden wir noch einmal eine Krise bekommen wie 2008, dann stünde nicht nur die marktwirtschaftliche Ordnung auf dem Spiel, sondern unsere gesamte Gesellschaftsform der westlichen Demokratie.«

Dem stimme ich vorbehaltlos zu, und es ist eben nicht ausgeschlossen oder bisher zuverlässig auszuschließen, dass wir nicht noch einmal so etwas wie 2008 erleben werden. Bundeskanzlerin Merkel wurde häufig mit dem Satz

zitiert: »Scheitert der Euro, scheidet die Europäische Union.« Paradoxerweise gilt aber auch dies: Die Europäische Union kann *wegen* des Euro scheitern. Es gibt heute schon eine tiefe und zunehmende Spaltung der Europäischen Union und damit das Gegenteil von Konvergenz. Auf der einen Seite stehen die Länder, die manche Ökonomen mit der Kurzformel GIPSICS bezeichnen, also die Länder Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, Irland, Cypern und Slowenien. Und auf der anderen Seite die Exportüberschussländer Deutschland, Niederlande, Luxemburg, Österreich und Finnland.

Die entscheidende Variable in dieser Auseinanderentwicklung – also der Wettbewerbsfähigkeit einer nationalen Ökonomie innerhalb der Europäischen Union – sind die *Lohnstückkosten*. Sie kennzeichnen zugleich das Verhältnis von Realöhnen zur Produktivitätsentwicklung.

Wollte man die Außenhandelsbilanz von Griechenland ausgleichen, also weder Überschuss noch Defizit haben, müssten die griechischen Produkte um 40% billiger werden, als sie es tatsächlich sind. Für Deutschland würde ein Ausgleich zwischen Import und Export bedeuten, dass die Produkte um 20% teurer werden müssten, als sie tatsächlich sind. Nicht jedes Land kann Exportüberschüsse erzielen.

Die Europäische Union, insbesondere die Eurozone, ist ein extrem inhomogener Wirtschaftsraum. Die Mitgliedsländer unterscheiden sich nach Entwicklungsstand und institutioneller Struktur und



Claus Offe

nicht zuletzt nach der Struktur der Lohnfindung, der sozialen Sicherung und der wirtschaftlichen Kultur. Die Eurozone ist eine Währungsunion ohne eine Wirtschaftsregierung, die zugleich Fiskal- und Sozialpolitik betreiben könnte. Das ist ein Unterschied zu allen anderen Unionen, auch zur Union der Vereinigten Staaten. Man hat eine Währungsunion ohne eine Wirtschaftsunion, d.h. ohne eine fiskal- und sozialpolitische Union, geschaffen. Das hat zusammen mit der Wirkung des Euro die Folge, dass den nationalen Regierungen die Hände gebunden sind. Bevor es den Euro gab, gab es die – weithin zum kurzzeitigen Vorteil der Beteiligten genutzte – Möglichkeit der nationalen Abwertung der Währungen, sodass man die Außenhandelsdefizite erheblich abschwächen konnte. Heute bleibt zur Abwertung der nationalen Ökonomien nur die Möglichkeit einer internen Abwertung der Löhne, der Renten und der staatlichen Leistungen.

Es ist inzwischen Gemeingut, dass die *Austeritätspolitik*, d.h. die Spar- und restriktive Haushaltspolitik, die Schuldenkrise nicht etwa erleichtert, sondern verschlimmert. Die Schuldenquote verschlechtert sich im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt in den Ländern, weil die Sparpolitik das Wachstum bremst. Dies ist eine nahezu unbestrittene Einsicht, die durch ein Papier des Internationalen Währungsfonds weithin bestätigt worden ist.

Heute sieht es so aus, als ob die Einführung des Euro und die Wirtschafts- und Währungsunion von Anfang an ökonomisch falsch waren. Das hat man allerdings auch von der deutschen Wiedervereinigung gesagt. Die Bundesbank hielt eine schnelle Wiedervereinigung damals für riskant. Aber im Fall der Wiedervereinigung stand immerhin eine ganze Nation im Hintergrund, war eine Regierung vorhanden und das emphatische Erlebnis einer Befreiung stand dahinter. Diese drei Elemente gibt es im Falle der Eurogemeinschaft nicht. Diese Problemlage, die außenstehende Beobachter wie der US-Ökonom *Nouriel Roubini* als ›Ruhe vor dem Sturm‹ bezeichnet haben, spielte bedauerlicherweise im deutschen Wahlkampf 2013 keine Rolle. Dort hieß die Botschaft stattdessen: Macht euch keine Sorgen, uns geht es ja doch ›Gold!‹ Das ist Nichtwahrnehmung als Beruhigungsmittel, mit deutlichen Symptomen der Realitätsverleugnung wie Abwarten, Aussetzen und einer insgesamt lähmenden Angst unserer politischen Eliten vor zwei Dingen: vor Zahlungsverpflichtungen gegenüber Dritten und insbesondere vor einem antieuropäischen Stimmungsumschlag, einem *backlash*.

Was nun die aktuellen politischen Entwicklungen in Europa angeht, ist die Zeit bis zur Wahl des Europäischen Parlaments entscheidend. Die Entwicklungen, die wir auf dem Feld der politischen Willensbildung innerhalb der Mitgliedstaaten der Eurozone absehen können, sind nicht ermutigend. Die Wahlkämpfe und Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen



Parlament werden bestimmt von starken und weiter zunehmenden Protestmotiven gegen zwei Arten von wahrgenommenen Ungerechtigkeiten, nämlich ökonomische und politische Ungerechtigkeiten.

Was die *ökonomischen* Ungerechtigkeiten angeht, haben wir es mit der vielfach zu erhärtenden Wahrnehmung zu tun, dass diejenigen, die die Krise keineswegs verursacht haben, nun ihre Kosten tragen müssen. Das gilt insbesondere für die verheerende Situation auf den Arbeitsmärkten der südlichen EU-Peripherie. Dort liegt die allgemeine Arbeitslosenquote bei 25%, und die Jugendarbeitslosigkeit erreicht Werte bis zu 50%. Die neue Kategorie der europäischen Statistik heißt *NEET, not in employment, education or training*. In Spanien befinden sich 25% der Jugendlichen im Alter von 15-24 Jahren in dieser Kategorie. Sie haben keinen institutionellen Ort in der Gesellschaft: sie sind weder im Bildungssystem noch in einer Ausbildung oder in einer Beschäftigung. Das ist eine Arbeitsmarktsituation, die in diesen Ländern Europas vorher nie anzutreffen war. Es war nicht der *öffentliche* Sektor der Schuldenstaaten (mit begrenzter Ausnahme Griechenlands), der über seine Verhältnisse gelebt hat, sondern es war der private Sektor der Banken und Bauunternehmer. Diejenigen, die die Krise verursacht haben, werden mittels *bail-out* durch staatliche Haushalte und Europäische Zentralbank (EZB) von den Folgekosten freigestellt. Also fand hier eine Sozialisierung der Verluste statt.

Das sind die beiden Aspekte der ökonomischen Ungerechtigkeit. Ich kann Ihnen versichern, dass in den Peripherieländern diese Wahrnehmung die politische Szene dominiert.

Aber es gibt auch *politische* Ungerechtigkeiten, die als solche wahrgenommen werden. Folgenswerste Entscheidungen für die Mitgliedstaaten und ihre Bevölkerungen werden nicht in demokratisch gewählten Legislativkörperschaften und Regierungen getroffen, sondern anderswo, nämlich durch einen Austeritätskonditionalismus der EU-Kommission bzw. der EZB mit ihren Vorschriften über notwendige Reformen und Strukturanpassungen. Das populäre, von rechts wie links populistisch ausbeutbare Szenarium einer nichtdemokratischen Fremdherrschaft von Brüssel dominiert die Szene.

Für die so wahrgenommene faktische Deparlamentarisierung gibt es gravierende Anhaltspunkte. Diese schleichende Deparlamentarisierung der europäischen Entscheidungsproduktion erreicht auch den Deutschen Bundestag. So haben am 27. November 2012 die Finanzminister der Eurozone zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds ein Maßnahmenpaket über die Finanzhilfe für Griechenland beschlossen, für dessen legislative Absicherung dem Bundestag weniger als 48 Stunden Zeit blieb. Es ging dabei um eine »dringende Tranche« für Griechenlandkredite

im Umfang von 44 Mrd. Euro. Die Belastungen für den Bundeshaushalt beliefen sich dabei allein in 2013 auf 730 Mio. Euro.

Wenn die bedrohlichen politischen Konsequenzen der – durchaus legitimen – Protestmotive unter Kontrolle gebracht und abgewendet werden sollen, dann müssen unter hohem Zeitdruck auf folgenden fünf ›Baustellen‹ deutliche Fortschritte erzielt werden:

Erstens muss die sich im Aufbau befindende *Bankenunion* komplettiert werden. Dabei gibt es starke mitgliedstaatliche Vorbehalte gegenüber den Aspekten der Abwicklung und der Einlagensicherung.

Die zweite Baustelle ist die, kostspielige und langfristige *Transferleistungen* auf europäischer Ebene zu realisieren, und nicht durch Deutschland allein. Solche Transfers sind unabwendbar. Es handelt sich dabei um Umverteilungen zwischen sozialen Klassen, Stichwort: Sozialhilfe, eine Europäisierung der Armutsvermeidung zwischen Generationen und Nationen, nämlich zwischen den Euro-Gewinnern, zu denen Deutschland ganz eindeutig gehört, und den Euro-Verlierern. *Eurobonds* sind eine Möglichkeit dafür. Sie stellen so etwas dar wie eine Bonitätsspende, die dazu führt, dass die Zinsen bei uns etwas höher werden und überall sonst, jedenfalls an der Peripherie, etwas niedriger. Auch andere Formen einer Vergemeinschaftung der Schulden sind denkbar, z.B. die Vergemeinschaftung der nationalen Arbeitslosenversicherungen oder die Förderung der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität, die bisher dadurch behindert wird, dass wir in der Europäischen Union 23 Sprachen haben.

Die dritte Baustelle ist die der Sicherung von *Demokratie und Rechtsstaat*, und zwar sowohl in den Mitgliedstaaten als auch innerhalb der Europäischen Union. Es geht um die Sicherung von Demokratie und Rechtsstaat in den Mitgliedstaaten gegen antidemokratische, antiliberalen, zum Teil ethno-nationalistische, antieuropäische und offen faschistische politische Kräfte, die in starkem Wachstum begriffen sind. Dabei denke ich nicht nur an die griechische Partei *Chrysi Avgi*, ›Goldene Morgenröte‹, sondern etwa auch an die Entwicklung in Ungarn. Überall außerhalb Deutschlands – wenn man von der ›samtpfotig‹ auftretenden ›Alternative für Deutschland‹ (AFD) absieht – gibt es rechtspopulistische Bewegungen, die sich im Aufwind befinden.

Ebenso geht es um die Sicherung und den Ausbau von Demokratie und Rechtsstaat in der Europäischen Union selbst, und zwar durch die weitere Stärkung des Europäischen Parlaments, das durch den Lissabon-Vertrag eine Aufwertung erfahren hat. Und es geht um den *Abbau der sozialpolitischen Subsidiarität*, also die Einleitung einer Vertragsreform mit dem Ziel einer Föderalisierung und demokratischen Kontrolle sowie Autorisierung dessen, was bisher reine europäische Technokratie ist. Notwendig ist eine



effektive Parlamentarisierung des Euroraumes im Gegensatz zu den politik-entrückten, für den wählenden Bürger praktisch unerreichbaren Operationen von Europäischer Zentralbank, Europäischer Kommission und Europäischem Gerichtshof. Die Angehörigen dieser drei wichtigsten Institutionen, die auf unser alltägliches Leben großen Einfluss nehmen, haben sich niemals demokratischen Wahlen gestellt. Eine dringend benötigte europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik lässt sich – wie jede Politik, bei der es definitionsgemäß Gewinner und Verlierer gibt – nicht technokratisch, politisch farblos, veranstalten, sondern bedarf der politischen Legitimation. Ich möchte ein Begriffspaar einführen, nämlich *Pflichten* im Gegensatz zu *Kosten*. Kosten sind begriffsgemäß etwas, deren Verausgabung sich lohnen muss. Entweder ist man zum Tragen von Kosten verpflichtet, oder sie müssen sich – angesichts erwartbarer Erwerbserfolge – lohnen. *Pflichten* sind auch kostspielig, aber ihre Erfüllung dient der Achtung und Selbstachtung des Trägers dieser Pflichten. Sie können nicht ›kostensparend‹ reduziert werden, weil damit das Vertrauen in das Pflichtbewusstsein und die Pflicht selbst verloren ginge.

Die vierte Baustelle – speziell in Deutschland – ist die der aufklärenden Vermittlung des starken *deutschen Eigeninteresses* an der Erhaltung des Euros. Die deutsche Ökonomie ist exportabhängig in größerem Maße, als das für jede andere Ökonomie – mit Ausnahme der luxemburgischen – zutrifft. In dem Augenblick, in dem der Euro zusammenbrechen würde, würde die dann wieder eingeführte D-Mark in der externen Bewertung rasant ansteigen, und das bedeutet, dass Exporterfolge zunichte gemacht würden. Außerdem ist das deutsche ökonomische Interesse an der Erhaltung des Euro dadurch bedingt, dass die Finanzierungskosten deutscher Schulden dauerhaft auf einem historischen Tiefstand sind. Eine Renationalisierung der Währung würde diese Kosten – bei 60% Exportanteil der deutschen Ökonomie allein im Euroraum – extrem verteuern. Für die Erhaltung der Währungsunion, die ein elementares Gebot wirtschaftlicher Klugheit ist, müssten von deutscher Seite erhebliche fiskalische Opfer gebracht werden. Das ist eine Voraussage und keine Forderung. Es gibt eine unentwirrbare Gemengelage zwischen Kosten und Pflichten, zwischen Kosten der EU-Mitgliedschaft und den politischen Pflichten der Mitgliedschaft, die unter *Solidaritätsgeboten* stehen. Diese Solidaritätsgebote sind nicht zu verwechseln mit Geboten des Altruismus. Altruistisch handeln bedeutet selbstlos handeln, etwas zu tun, was gut für jemand anderen ist. Solidarisch handeln heißt, etwas zu tun, was gut für ›uns alle‹ ist. Diese Differenz sollte nicht verwischt werden.

Die fünfte Baustelle, auf der wir auch im Interesse des internationalen Friedens, der in Europa als gesichert erscheinen kann, tätig werden müs-

sen, ist die Stärkung der *externen Handlungsfähigkeit* der Europäischen Union, sei es auf der Ebene des Internationalen Währungsfonds und der UNO, sei es bei der in Aussicht gestellten gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sei es in den wichtigen Fragen der Nachbarschaftspolitik gegenüber den südlichen und südöstlichen Nachbarländern der EU: den Ländern des Mittleren Ostens und Nordafrikas, die unter dem Kürzel MENA zusammengefasst werden. Die dortige politische Entwicklung stand nicht unter einem konstruktiven europäischen Einfluss. Die einzigen externen Kräfte, die dort eine Rolle spielen, sind Saudi-Arabien, die Türkei und die USA. Europa fällt durch Abwesenheit auf, und es wäre im Dienst des Friedens in der Region wünschenswert, wenn auch das verbessert werden könnte.

*Roland Czada:* Wenn es so ist, dass die spanischen Arbeitslosen auch ›unsere‹ Arbeitslosen sind, dann müssen wir uns um sie kümmern. Das würde bedeuten, die EU zu einer Sozialunion auszubauen. Man könnte den Beitrag von Herrn Offe als Konkretisierung dessen verstehen, was auch Herr Lammert fordert, nämlich ›mehr Europa‹. Viele werden aber sagen: Es wäre zu viel Europa, wenn deutsche Beitragszahler die Arbeitslosigkeit in Spanien mitfinanzieren sollen.

Herr Lammert, Sie prophezeien, dass wir ›mehr Europa‹ bekommen werden, ohne europäischen Staat. Schließt das eine Sozialunion ein? Wie ist ›mehr Europa‹ ohne europäischen Staat vorstellbar?

*Norbert Lammert:* Ich habe Zweifel an der Tragfähigkeit des Geschäftsmodells, der Europäischen Gemeinschaft immer mehr staatliche Zuständigkeiten zu übertragen und gleichzeitig an der Idee festzuhalten, dass sie ganz gewiss kein Staat sei und auch keiner werden dürfe. Fairerweise muss man einräumen, dass auch der Prozess einer Zusammenarbeit der zunächst sechs westeuropäischen Staaten Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Niederlande und Italien in den 1950er-Jahren niemals mit der erklärten Absicht hätte beginnen können, anstelle dieser Nationalstaaten die Vereinigten Staaten von Europa zu errichten. Es gibt hier eine Eigendynamik der Entwicklung, die ihr angekündigtes Ausmaß ständig überschritten hat. Darum teile ich nicht die Ansicht, dass die Einführung des Euros von vornherein ein Fehler war, schon gar nicht in ökonomischer Hinsicht. Es war unter dem Gesichtspunkt der Finalität Europas allerdings ein Hochseilakt. Denn es liegt in der Logik einer gemeinsamen Währung, dass mit der Vergemeinschaftung auch eine Übertragung von Zuständigkeiten verbunden sein muss. Ein daran beteiligter Staat verzichtet damit auf das klassische eigene Steuerinstrument Währung. Dies war aber nicht Bestand-

teil der damals getroffenen vertraglichen Vereinbarungen, die zwar kühn, aber richtig waren. Ökonomisch bedeutete die Gemeinschaftswährung übrigens für *alle* beteiligten Länder, einschließlich der heute sich in Schwierigkeiten befindenden, zweifellos einen Fortschritt. Vor einiger Zeit hat eine McKinsey-Studie gezeigt, wie hoch das Sozialprodukt in den Eurostaaten wäre, wenn sie jeweils noch ihre nationalen Währungen hätten. Ergebnis der Untersuchung war, dass ausnahmslos alle Euro-Mitgliedstaaten – auch Irland, Griechenland und Portugal – mit dem Euro ein höheres Sozialprodukt erwirtschaftet haben, als es mit ihrer nationalen Währung hätte erzielt werden können.

Aufgrund der Asymmetrie zwischen mutiger ökonomischer und zögerlicher politischer Integration hat es eine Reihe von Turbulenzen gegeben, die sich ohne ›Nacharbeiten‹ bei der politischen Integration nicht dauerhaft werden beheben lassen. Aber daraus herzuleiten, dass ein Kausalzusammenhang zwischen der Wirtschafts- bzw. Schuldenkrise in den betroffenen Ländern und der Einführung des Euros bestünde, halte ich nicht für zulässig. Denn es gibt offensichtlich bedeutende marktwirtschaftliche Volkswirtschaften wie die USA oder Japan, die den Euro nicht eingeführt haben, aber einen Staatsschuldenstand haben, der dem der schwächeren europäischen Länder entspricht oder weit darüber hinausgeht. Und jene Probleme, die in Griechenland auch deshalb bestehen, weil es dort keine funktionierende Staats- und Steuerverwaltung gibt, stehen ebenfalls in keinem Kausalzusammenhang mit der Einführung des Euro. Ich empfehle, die unterschiedlichen Probleme, die in einen vermeintlichen Kausalzusammenhang mit der Einführung des Euro gerückt werden, auseinanderzuhalten, denn es sind zu deren Lösung auch ganz verschiedene Wege einzuschlagen.

Der dritte wesentliche Punkt, in dem ich mit Herrn Offe nicht übereinstimme, ist die Darstellung, dass die Parlamente, auch der Bundestag, in den europäischen Entwicklungsprozessen marginalisiert worden seien. Dies ist schon deswegen unzutreffend, weil der Bundestag bis vor wenigen Jahren in diesen Zusammenhängen noch überhaupt keine Zuständigkeiten hatte. Inzwischen hat er verfassungsrechtlich und gesetzlich Zuständigkeiten erworben, ohne die die eigene Regierung gar nicht handeln kann. Im Falle der angesprochenen kurzen Fristen einer Beschlussfassung ging es um die Auszahlung von Teilbeträgen, die Bestandteil vorher vereinbarter Hilfspakete sind. Diese werden nicht in einer Summe ausgezahlt, weil als Bestandteil der Vereinbarung Zwischennachweise über die dafür erfüllten Konditionen zu erbringen sind. Der Haushaltsausschuss überprüft routinemäßig, ob die vereinbarten Konditionen eingehalten wurden und somit der Auszahlung der vereinbarten, nächsten vierteljährlichen Tranche nichts

im Wege steht. Nur wenn diese Konditionen nicht eingehalten wurden, bedarf es einer zusätzlichen parlamentarischen Mitwirkung.

*Roland Czada:* Wenn es zutrifft, dass Griechenland an seinen Problemen auch selbst schuld ist, weil dort nicht die europäischen Standards von Staatlichkeit, Steuerverwaltung und öffentlichen Dienstleistungen eingehalten werden und das Land deshalb ›nacharbeiten‹ muss; und wenn es stimmt, dass Deutschland Vorreiter in Sachen Beteiligung des Parlaments an der europäischen Politik ist – ist dann Deutschland der ›Lehrmeister Europas‹? – Das könnte in den betroffenen Ländern die Akzeptanz der EU weiter schwächen. Umgekehrt könnte es vielleicht die Spanier besänftigen, wenn Deutschland dort die Arbeitslosigkeit, also die Lohnersatzkosten, mitfinanziert. Aber das wird den deutschen Beitragszahlern Verdruss bereiten. Also: Helfen wir Spanien, verstärken wir die Europaverdrossenheit in Deutschland. Sagen wir aber Spaniern und Griechen, sie müssten sich selbst helfen und eine effektive Staatsverwaltung einrichten, steigt die Europaverdrossenheit dort. Inzwischen bestehen in Europa politische Spannungen, wie wir sie früher nicht hatten. Jeder, der sich das Eurobarometer oder den *European Social Survey* anschaut, weiß, dass das Bekennnis zu Europa zurückgegangen ist und dass es Stimmungen gegen Europa gibt. Wie entgehen wir diesem Dilemma?

*Claus Offe:* Die Politik wird nicht umhin können, aufklärende, belehrende, lenkende, leitende, führende Aufgaben wahrzunehmen – auch gegen den statischen Trend von Wählerpräferenzen. Auch das ist Demokratie. Es geht um die aufklärende Vergewisserung und Erinnerung an die Zwecke, aus denen heraus das Unternehmen Europa begonnen worden ist, und die daraus folgenden Solidaritätspflichten. Leider verzichten Politiker aller Parteien aus Gründen des Opportunismus darauf. Die Verdrängung des Europathemas, der Schuldenkrise wie der Demokratie aus dem hinter uns liegenden Wahlkampf ist beunruhigend. Wir können es uns nicht leisten, offene Probleme liegen zu lassen und uns damit zu beruhigen, dass es uns ja noch gut geht. Wir müssen den beschriebenen Risiken gegensteuern. In den Krisenländern, zu denen wir auch gehören, machen sich politische Kräfte bemerkbar, die Demokratie wie Rechtsstaat bedrohen. Die Europäische Union muss die Möglichkeit haben und entschlossen nutzen, Entwicklungen, wie insbesondere in Ungarn und Bulgarien, wo die rechts-extreme Partei *Ataka* mit 17% der Wählerstimmen erfolgreich war, unter Kontrolle zu halten.

Es ist unabwendbar, dass wir in der kommenden Legislaturperiode große finanzielle Umverteilungen zwischen sozialen Klassen, Ländern und

Generationen erleben werden. Die Situation der Jugend in Südeuropa ist unerträglich, und nicht nur für diese selbst. Wir spielen mit dem Feuer, wenn wir zulassen, dass sich diese Situation so fortsetzt. Ich plädiere nicht dafür, die spanische Arbeitslosenversicherung aus Deutschland zu bezahlen. Wir könnten sie vielmehr europäisieren. Das bedeutet, ähnlich wie bei den Eurobonds, dass für uns die Kosten etwas ansteigen und für die Spanier, Griechen, Italiener, Iren oder Portugiesen die Kosten in einer tragbaren Weise sinken würden, sodass sie in Zukunft tragbar sind. Niemand fragt doch auch, wie eine bayerische Arbeitslosenversicherungs-Beitragsrate im Unterschied zu einer mecklenburg-vorpommerschen aussehen würde. Berechnungen haben ergeben, dass eine solche für Bayern 1,2% der Lohnsumme ausmachen würde und in Mecklenburg, angesichts der regionalen Arbeitslosigkeit, 17%. Wir haben aber ein bundesweites System der Arbeitslosenversicherung, das die Unterschiede auf nationaler Ebene ausgleicht. Warum sollte es nicht gelingen, das auf europäischer Ebene genauso zu machen?

Natürlich wollen alle Euro-Länder bei der Gemeinschaftswährung bleiben, denn das bedeutet Marktanschluss. Gleichzeitig macht der Euro ihre Lage im Wettbewerb aussichtslos. Die griechische Regierung hat ein Programm aufgelegt, das es Ausländern erlaubt, bei einer Investition von 450.000 Euro fünf Jahre Aufenthalt im Land zu genießen. Das schöne Wetter ist alles, womit man dort werben kann. In Griechenland ist, abgesehen von dem völlig überbesetzten Tourismusmarkt, keine Investitionsstrategie zu erkennen. Man ist ja sprachlos, wenn man erfährt, dass die Steuerfreiheit der griechischen Reeder dort Verfassungsrang hat. Es müsste die Möglichkeit zu einer finanzpolitischen Harmonisierung auf europäischer Ebene geben, sodass solche Ausnahmeregelungen nicht mehr zulässig sind. Ebenso ist es unverständlich, wie 40 Mrd. Euro aus Griechenland un versteuert auf schweizerische Bankkonten geraten konnten. Das Bewusstsein der Dringlichkeit und der Ernsthaftigkeit der Probleme, mit denen wir konfrontiert sind, vermisste ich bei der EU. Das wird nicht beherrschbare Folgen haben. Es ist Aufgabe der politischen Klasse in unseren Ländern, das Bewusstsein für diese Tatsachen zu wecken.

*Roland Czada:* Die Tatsache, dass in Griechenland die Steuererhebung nicht funktioniert und dass es Kapitalflucht gibt, würde ein europäisches Sozialversicherungssystem, eine europäische Arbeitslosenversicherung, problematisch erscheinen lassen. Es würde heißen, in diesen Ländern muss man keine Steuern zahlen, aber die deutschen Beitragszahler sollen dort die Kosten der Arbeitslosigkeit finanzieren.

*Norbert Lammert:* Wir brauchen in Europa nicht nur wirtschaftliche Prosperität, sondern auch sozialen Frieden. Man kann das eine auf Dauer nicht haben, wenn man das andere nicht sicherstellt. Die Frage ist, wie das zu erreichen ist. Dazu empfiehlt es sich, Erfahrungen zu nutzen, die im eigenen Land und in Europa in den vergangenen Jahrzehnten gemacht wurden. Es ist ja unbestreitbar, dass der europäische Binnenmarkt sehr heterogen ist. Märkte sind immer heterogen. Gerade die deutsche Volkswirtschaft ist alles andere als homogen. Sie weist sehr heterogene Strukturen und unterschiedliche Leistungsfähigkeiten auf. Wir haben aus guten Gründen ein System entwickelt, in dem die Märkte auf der Basis von Wettbewerbsmechanismen arbeiten, zugleich aber über das Steuer- und Sozialversicherungssystem – durch staatliche, jedenfalls gesetzliche Eingriffe – eine Korrektur von Marktergebnissen erfolgt. Das brauchen wir auch in Europa. Aber es empfiehlt sich, dabei die Balance zwischen dem Wettbewerbsmechanismus als Regelmechanismus und dem staatlichen Eingriff als Korrektur zu wahren. Das Ruhrgebiet, jene Region, die in den 1950er- und 1960er-Jahren durch die ökonomische Dominanz des Bergbaus und der Stahlindustrie die höchsten Löhne zahlte und die höchste Beschäftigung hatte, bietet dafür ein gutes Beispiel. Damals war Bayern ein verträumtes, zurückgebliebenes Agrarland am Fuße der Alpen. Mithilfe des sich entwickelnden Länderfinanzausgleichs konnte die dramatische Differenz in der Leistungsfähigkeit und Produktivität zwischen dem Bayerischen Wald und dem Ruhrgebiet ausgeglichen werden. Wenn man sich damals darauf verständigt hätte, diesen Zustand auf Dauer hinzunehmen, wären wir heute eines der ökonomisch desaströsesten Länder in Europa. Tatsächlich wurde immer darauf geachtet, dass Wirtschaftsförderung und Länderfinanzausgleich einen Anreiz zur Aufarbeitung von Produktivitätsunterschieden und damit verbundenen Unterschieden in den Lebensverhältnissen bieten. Deshalb finde ich die Überlegung abwegig, anstelle der Wettbewerbsfähigkeit soziale Transfers in Europa einzuführen. Das Ruhrgebiet verlor mit dem Niedergang des Bergbaus und dem deutlichen Rückgang der Stahlindustrie seine dominierenden Branchen. Mit hohen staatlichen Subventionen zur Wahrung des sozialen Friedens wurde es über den Verlust seiner Wettbewerbsfähigkeit hinweggetragen und von zurückgebliebenen Regionen wie dem Bayerischen Wald eingeholt und überholt. Mecklenburg-Vorpommern etwa ist gegenüber Griechenland durch seine Topographie keineswegs strukturell begünstigt, weder in klimatischer Hinsicht noch wegen des industriellen Besatzes. Wenn wir aber anfangen, Produktivitätsunterschiede in Europa durch deutsche Transfers auszugleichen, setzen wir den Zustand, den wir gegenwärtig haben, auf Dauer. Im

Übrigen würde die Einführung eines Sozialtransfersystems wegen Grundgesetzwidrigkeit vom Bundesverfassungsgericht kassiert werden.

Wir haben in Deutschland vor einigen Jahren, nachdem sich unsere Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Maßstab leider signifikant verschlechtert hatte, den Zugang zu Sozialleistungen nicht erleichtert, sondern erschwert. Durch diese unpopulären Maßnahmen haben wir einen bedeutenden Beitrag zur Verbesserung unserer Wettbewerbsfähigkeit geleistet. Diese versetzt uns heute, bei sehr viel niedrigeren Ausgaben für soziale Transferleistungen, in die Lage, einen höheren Beitrag zur Infrastruktur, zur Finanzierung von Bildungssystemen und anderen notwendigen Maßnahmen zu leisten. Das dient der Wettbewerbsfähigkeit des ganzen Landes,



und es spricht nichts für die Vermutung, dass es in anderen Ländern Europas einen erfolgversprechenderen Weg zur Verbesserung der eigenen Zukunftsperspektive geben könnte. Man sollte dabei nicht vergessen, dass die Regierung, die diese Kurskorrektur durchgesetzt hat, politisch nicht überlebt hat. Insofern sind die Erfahrungen, wie sie jetzt in anderen Ländern mit der Demokratiefähigkeit, mit der Mehrheitsfähigkeit für Konsolidierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gemacht werden, in Deutschland ja nicht ganz unbekannt.

Es besteht fraglos ein Dilemma zwischen den Maßnahmen zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit, Leistungsfähigkeit, Prosperität von Ländern und der Demokratiefähigkeit solcher Strategien unter dem Gesichtspunkt des objektiven und subjektiven Mitkommens der Bevölkerung. Die deutsche Rolle dabei ist in der Wahrnehmung unserer Partner schwierig. Sie sagen, dass wir Deutschen diesen Ländern doppelt entgegentreten: erst in den Verhandlungen der Minister und Regierungschefs, und wenn deren



Verhandlungen abgeschlossen sind, will der Deutsche Bundestag die Sache noch einmal prüfen. Wie kann man es den Kritikern recht machen: Mehr Demokratie, unter Beteiligung der Parlamente? Das wäre der deutsche Weg. Oder eine Spur großzügiger: exekutives Handeln den Parlamenten nur nachrichtlich zur Kenntnis geben, aber dann ohne Mitwirkungsmöglichkeiten und weniger demokratisch? Es besteht immer die Notwendigkeit, zwischen verschiedenen Aspekten abzuwägen.

*Roland Czada:* Was ist zu tun, wenn Demokratie und effektive Problemlösungen in einem gewissen Widerspruch zueinander stehen und die Bevölkerung diesem Weg der Mitte nicht folgen möchte? Ist die Antwort, dass man die Menschen aufklären muss? Da würde die Politik zum Lehrmeister werden. Möchte der Wähler wirklich aufgeklärt werden? Möchte er sich nicht seine eigene Meinung bilden?

*Claus Offe:* Es gehört zum Begriff der Demokratie, dass man über eigene Präferenzen auch aus der Perspektive anderer nachdenkt und in diesem Prozess die eigenen Präferenzen möglicherweise als kurzfristig, selbstsüchtig oder unzureichend sachkundig zu kritisieren lernt. Diese Art des politischen Lernens ist das Lebenselixier der Demokratie. Es geht natürlich darum, zwischen den einerseits berechtigten, jedenfalls nicht als unberechtigt zurückzuweisenden Vorstellungen über das Allgemeinwohl von Teileinheiten der Europäischen Union sowie Mitgliedstaaten und Regionen zu vermitteln. Es muss die Möglichkeit geben, diesen Vorstellungen Gehör und politisches Gewicht zu verschaffen. Man kann schließlich nicht behaupten, die Menschen seien lernunfähig.

Aus Sicht der EU-Peripherie-Staaten wird die Entwicklung in Europa als Resultat einer brutalen wirtschaftlichen Liberalisierungsmaschinerie wahrgenommen, die durch Austeritäts- und andere Reformdiktate die wirtschaftliche Entwicklung in Griechenland, Irland oder Portugal abwürgt. In Portugal sagen Arbeitnehmer *und* Arbeitgeber, dass es keinen Weg gibt, unter diesen Bedingungen irgendwann wieder auf die Beine zu kommen. Das ist dort die Wahrnehmung, die man ernst nehmen und deren politische Folgen man abschätzen muss. Demgegenüber existiert die Auffassung, dass eine zu starke Hilfe zur Bequemlichkeit verführt. Die Länder würden aufhören, sich um ihre eigenen Angelegenheiten zu kümmern.

Man kann das Problem in einer Frage zusammenfassen: Gibt es überhaupt für unsere Gesellschaften vom Typus eines demokratischen Kapitalismus Wachstumsperspektiven, für die nur entsprechende Anreize geschaffen werden müssen, damit sie eintreten? Gibt es diese Wachstumsperspek-



tiven noch in einer globalisierten Welt, in der 55% des 2011 ermittelten, globalen Wachstums in China und Indien stattfinden?

Es könnte sein, dass ›Wachstum‹ ein welthistorisches Ausnahmephänomen ist, das im späten 18. Jahrhundert im Westen des europäischen Kontinents begonnen hat und zur Mitte des 21. Jahrhunderts in dieser Region aufhören könnte, wie Ökonomen prophezeien. Wenn es zutreffend sein sollte, dass es einfach keinen Ausweg gibt, kann man nicht die Menschen gegen eine Wand treiben, in der es keine Tür gibt. Dagegen werden sie sich wehren. Was könnte der Ausweg sein, etwa ein ›Marshallplan‹ für Griechenland? Diese Idee hat man schnell fallen lassen, weil niemand sagen konnte, worin der Plan bestehen sollte. Es ist ja nicht so, dass die Leute in Griechenland zu bequem wären und sich nicht bemühten, insbesondere jene, die an der Krise keine Schuld tragen. In den betroffenen Ländern werden die Familien zunehmend als Sozialhilfe letzter Instanz überbeansprucht. Es gibt dort einfach keine Perspektive.

Möglicherweise findet Wachstum in Europa nur noch 200 Kilometer nördlich und 200 Kilometer südlich der Alpen statt und noch ein bisschen in Antwerpen, im britischen Süden und in Katalonien. Das sind Wachstumsinseln. Der Rest ist keineswegs Wüste, aber unter Gesichtspunkten des wirtschaftlichen Wachstums nicht zu stimulieren, wie es in Analogie zu deutschen Beispielen erwartet wird.

*Norbert Lammert:* Es gibt eine große Zahl empirischer Belege für die Annahme, dass für das ökonomische Ausschöpfen von Entwicklungsmöglichkeiten Märkte jedenfalls besser geeignet sind als staatliche Institutionen. Das gilt sowohl für Deutschland mit seiner Geschichte zweier sehr unterschiedlicher Systeme als auch für Europa mit der Eigenstaatlichkeit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Sicherlich darf man gesellschaftliche Entwicklungen nicht allein Marktmechanismen überlassen, denn offenkundig entsteht dabei die Notwendigkeit der Korrektur sowohl der Geschäftsbedingungen, unter denen Märkte funktionieren, als auch der Verteilungsergebnisse von Märkten. Dafür gibt es aber Steuer- und Sozialversicherungssysteme.

Die Vermutung, es gäbe natürliche Wachstumsregionen und dafür scheinbar untaugliche Regionen, kann durch das deutsche Beispiel widerlegt werden. Es gab zwar in der Vergangenheit die Vermutung, dass das mit Abstand wirtschaftsstärkste Bundesland Nordrhein-Westfalen sei und dieses leider auf unabsehbare Zeit Bayern und Baden-Württemberg mit durchfüttern müsste. Aber seit zwei Jahrzehnten haben wir den umgekehrten Zustand: Nordrhein-Westfalen erhält von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen im Länderfinanzausgleich Mittel, weil sich die Wachstums-

entwicklungen verlagert haben. Mit Klimaveränderungen ist das nicht erklärbar, es muss vielmehr mit den unterschiedlichen Anstrengungen in den jeweiligen Regionen zu tun haben.

Wenn Menschen in den von Veränderungsprozessen betroffenen Ländern diese als unfair, ungerecht und grausam wahrnehmen, so ist damit nichts darüber gesagt, ob und in welchem Umfang diese Maßnahmen sinnvoll und notwendig sind. Mit ähnlichen Attributen wurde auch die Agenda 2010 einer sozialdemokratischen Regierung kritisiert und damit ein unter deutschen Betroffenen vorhandener Zorn artikuliert. Es hat sich herausgestellt, dass die Regierung, die sich zu dieser Veränderung aufgemacht hat, die nächsten Wahlen nicht überlebte. Das Wahlergebnis hatte eine Koalition der bisherigen Regierung mit der bisherigen Opposition zur Folge. Damit wurde die Möglichkeit eröffnet, bei Justierung von Einzelelementen genau den Kurs der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit fortzusetzen, dem wir die Situation verdanken, in der wir uns heute im Vergleich zu anderen europäischen Staaten befinden.

Wenn und solange Staaten demokratisch organisiert sind, führt an der Legitimation von Entscheidungen durch Mehrheiten kein Weg vorbei. Das gilt auch für den europäischen Prozess. Auch Entscheidungen im Zusammenhang mit Konsolidierungsanstrengungen müssen ständig diese Hürden nehmen, auf deutscher Seite wie auf griechischer, portugiesischer oder spanischer. Was immer da stattfindet, war Gegenstand von Verhandlungen und ist am Ende von Parlamenten gebilligt worden. Darin liegt ein historischer Fortschritt gegenüber früheren Verhältnissen.

*Claus Offe:* Das gilt nicht für die Entscheidungen der Europäischen Zentralbank und der Europäische Kommission.

*Norbert Lammert:* Die EZB hat – auf deutschen Druck – die Rechtsstellung bekommen, die die Bundesbank vorher hatte, nämlich unabhängig von politischen Weisungen und Interventionen zu sein. Alle, die dort im Präsidium oder im Direktorium sitzen, sind durch ein Benennungsverfahren von Regierungschefs oder Finanzministern, die ausnahmslos demokratisch legitimiert sind, in ihr Amt gekommen. Das wird inzwischen für eine Selbstverständlichkeit gehalten, aber bisweilen als unzureichend kritisiert.

*Publikum:* Hinsichtlich europäischer Angelegenheiten kann man von einem Demokratisierungsschub in Deutschland sprechen. Die Rettungsmaßnahmen wurden mit großen Mehrheiten im Bundestag beschlossen, und vom Bundesverfassungsgericht wurde deren Rechtmäßigkeit bestätigt. Es fehlt aber das Entsprechende auf europäischer Ebene, durch das Euro-

päische Parlament. Europa ist eine unvollkommene Mehrebenen-Demokratie. Was lässt sich daran verbessern? Wie kann man die demokratischen Elemente stärken?

*Publikum:* In Deutschland hat die Agenda 2010 funktioniert. Aber kann das auch in einem europäischen Kontext, mit unterschiedlichen Kulturen und Sprachen, funktionieren?

*Claus Offe:* Wirtschaftswachstum findet heute unbestreitbar in verinselter Form statt. Es gibt regionale und geografische Wachstumspole, an denen Steigerungsraten von 8-10% erreicht werden, z.B. an der chinesischen Ostküste. Und es gibt große Regionen in der Welt, in denen Wachstumskräfte noch nicht oder nicht mehr zum Tragen kommen. Dasselbe kann man hinsichtlich sozialer Dimensionen feststellen: Manche profitieren, aber die Sickereffekte des Wachstums bleiben immer enger begrenzt und gehen an vielen vorbei. In Spanien z.B. wird für 2013 ein Wachstum von 0,8% erwartet. Es wären aber 2% Wachstum nötig, um die Arbeitslosigkeit nicht weiter steigen zu lassen. Ganze Generationen, Regionen und Qualifikationsgruppen erhalten so keinen Anteil am Wachstum.

Die verschiedentlich gefeierte Agenda 2010 hatte zur Folge, dass die Zahl der am Arbeitsmarkt tätigen deutschen Arbeitskräfte einen historischen Höchststand von 42 Mio. erreichte. In keinem anderen Land ist jemals dauerhaft erreicht worden, dass mehr als die Hälfte der Bevölkerung erwerbstätig ist. Betrachtet man aber die realen Arbeitszeiten und das damit oft verbundene, verringerte Maß an sozialer Sicherheit, so ist ein dramatischer Zuwachs an durchaus legalen, aber irregulären, ungesicherten, subtariflichen Arbeitsverhältnissen unverkennbar. Unter dem Aspekt des Gemeinwohls und des Wohlergehens der Beteiligten ist das kritisch zu beurteilen.

*Norbert Lammert:* Wenn wir über Glanz und Elend europäischer Krisenbewältigungsstrategien diskutieren, so gilt dies einem Vorgang, der jenseits der Vertragslage stattfindet. Denn nach europäischem Vertragsrecht gibt es ausdrücklich keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Unterstützung anderer Mitglieder bei der Lösung ihrer Finanzierungsprobleme.

Wenn wir von deutscher Seite, obwohl wir dazu nicht verpflichtet sind, Vereinbarungen zur Unterstützung von Ländern getroffen haben, mit allen sich daraus ergebenden Verpflichtungen und Risiken für unseren Staatshaushalt und damit für den Steuerzahler, dann tun wir das, weil es in unserem ureigenen Interesse liegt. Niemand profitiert von der gegenwärtigen Architektur Europas mehr als wir Deutschen. Die Entscheidungen, die

ich mit getroffen habe, sind mit Risiken verbunden. Ich nehme aber an und hoffe, dass mögliche Nachteile zum allergrößten Teil nicht eintreten und gegebenenfalls beherrschbar sind. Man kann allerdings nicht völlig ausschließen, dass Risiken doch in einem beachtlichen Umfang wirksam werden. Aber die Risiken, die ich akzeptiert habe, sind jedenfalls kleiner als die Risiken, die ich hinnehmen müsste, wenn ich diese Unterstützung verweigert hätte. Die deutsche Bevölkerung hat dabei keinen Grund, sich großzügiger vorzukommen, als sie ist. Sie muss erkennen, dass niemand von Europa und von der gemeinsamen Währung Euro stärker profitiert als wir. Deshalb hat auch niemand ein größeres Interesse daran als Deutschland, dass Europa stabil bleibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat uns in diesen Fragen wirkungsvolle Unterstützung gegeben, indem es der vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossenen Verfassungslage gefolgt ist. Daraus leitete das Verfassungsgericht her, dass es keine rechtsverbindlichen Vereinbarungen auf europäischer Ebene geben kann, die nicht durch eine Entscheidung des Bundestags legitimiert sind.

*Roland Czada:* Wir haben Gemeinsamkeiten festgestellt, was die Forderung nach Solidarität in Europa angeht. Differenzen gibt es darüber, wie dies konkret wirksam werden kann. Vor allem, was das Verhältnis von Solidarität und Konsolidierung, von notwendigen Reformen und berechtigten Ansprüchen in den Ländern des Südens angeht, gibt es unterschiedliche Auffassungen. Aber Solidarität und Konsolidierung dürfen sich nicht ausschließen. Beides gemeinsam kann man wohl nur erzielen, indem man, zwischen beidem abwägend, einen tragfähigen mittleren Weg beschreitet.