

Steffen Vogel

## Merkels Wende: Europas letzte Chance?

Auf diesen Schritt haben viele Europäer lange gewartet: Deutschland, das über Jahre hinweg unerbittlich Sparvorgaben auf dem Kontinent durchgesetzt hat, will jetzt offensiv die europäische Solidarität stärken. Gemeinsam mit dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron hat die Bundeskanzlerin vorgeschlagen, die schwere Rezession in Europa mit 500 Mrd. Euro zu bekämpfen. Dabei brach Angela Merkel ein auch von ihr gepflegtes, zentrales Tabu: Noch zu Beginn der Pandemie hatte sie die Auflage von Coronabonds vehement abgelehnt,<sup>1</sup> nun akzeptiert sie gemeinsame Schulden – wenn auch nur befristet und unter dem Dach der EU-Kommission, was die Haftung der Mitgliedstaaten auf ihren Anteil am EU-Haushalt begrenzt. Doch diese Einschränkungen können nicht darüber hinwegtäuschen, welch enormen Schritt die Bundesregierung angesichts der beispiellosen Krise zu gehen bereit ist. Merkel unterstrich dies am 18. Mai auf einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Macron denn auch mit selten deutlichen Worten: „Der Nationalstaat allein wird nicht reichen“, begründete die Kanzlerin ihre bemerkenswerte Kehrtwende in der Europapolitik.

Damit sendet Berlin zugleich ein stabilisierendes Signal nach dem in ökonomischer Hinsicht fatalen jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts,<sup>2</sup> das auf dem Kontinent Angst vor deutscher Europamüdigkeit ge-

weckt hat. Dieser Sorge ist Merkel jetzt entschieden entgegengetreten und hat dabei zugleich den deutsch-französischen Motor wieder angeworfen, der sich durch die Untätigkeit der Bundesregierung lange im Leerlauf befand. Angesichts dessen klingt das Motto der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für die zweite Jahreshälfte 2020 in seiner englischen Fassung zwar sehr unglücklich nach Donald Trump, bestimmt aber treffend das Ziel: „Making Europe strong again together“. Auf den prognostizierten harten BIP-Einbruch von 8,7 Prozent allein in der Eurozone soll ein Aufschwung folgen, der Europa auch politisch weiterbringt. Deutschland handelt dabei im erklärten Eigeninteresse, stärkt aber zugleich die EU.

Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die EU-Kommission unter Ursula von der Leyen anders als etwa in der Eurokrise ab 2010 nun eine wichtigere Rolle spielt. Brüssel hat den Anstoß von Merkel und Macron aufgegriffen und am 27. Mai eine eigene Initiative präsentiert, die seither die Debatte in Europa bestimmt. Demnach soll die EU einen Recovery Fund von 750 Mrd. Euro auflegen, aus dem 500 Mrd. als Zuschüsse vergeben werden, die nicht zurückgezahlt werden müssen, und 250 Mrd. als Kredite. Zwar halten einige Ökonomen angesichts der dramatischen Rezession sogar die doppelte Summe für nötig, aber auch so ist klar: In der EU soll eine bedeutende Umverteilung stattfinden. Deutschland, Frankreich und die Niederlande würden demnach jeweils zweistellige Milliardenbeträge mehr beisteuern als sie zurückerhalten und damit in einem ähnlichen Umfang Italien, Spanien und Polen begünstigen, die wiederum

1 Vgl. Steffen Vogel, Der Corona-Crash: Die zweite Eurokrise, in: „Blätter“, 5/2020, S. 5-8.

2 Zur juristischen und demokratietheoretischen Bewertung vgl. Andreas Fisahn, Karlsruhe vs. EZB: Warum wir neue EU-Verträge brauchen, in: „Blätter“, 6/2020, S. 87-92.

deutlich mehr empfangen als geben würden und damit zu den drei größten Gewinnern dieser gewaltigen finanziellen Operation zählen dürften.

Kalt erwischt hat die unerwartete Offensive aus Berlin, Paris und Brüssel all jene, deren Verständnis von finanzieller Solidarität an der eigenen Landesgrenze endet. Ihre Sache vertreten derzeit einzig die „Frugal Four“, die „sparsamen Vier“, die nach der Kehrtwende Dänemarks<sup>3</sup> auf drei geschrumpft sind: Österreich, die Niederlande und Schweden wehren sich gegen die Brüsseler Pläne – allerdings nicht sehr entschieden, da sie mit Deutschland ihren stärksten Verbündeten verloren haben.

### Die erzwungene Rückbesinnung auf Europa

Deutlich zeigt sich damit schon jetzt: Sollten auf dem EU-Gipfel in der zweiten Juli-Woche nicht doch noch harsche Bedingungen an die Hilfgelder geknüpft werden, so wird die unmittelbare Krisenantwort der EU nicht in Austerität bestehen. Der Sparkurs ist politisch aber auch stark diskreditiert: Macron kritisiert die Austeritätsprogramme der Jahre ab 2010 offen als Fehler, Südeuropa steht einheitlich wie nie zuvor gegen ihre Wiederauflage, darunter selbst inzwischen konservativ regierte Länder wie Griechenland und Zypern. Diese einhellige Ablehnung konnte auch Berlin nicht ignorieren, da es politisch nicht den Zusammenbruch der EU riskieren will und ökonomisch mehr denn je auf das Wohlergehen seiner Nachbarn angewiesen ist: Anders als vor zehn Jahren vermag die deutsche Exportindustrie die Verluste im rezessionsgeplagten Südeuropa nicht durch Zugewinne in Schwellenländern wie Südkorea oder

3 Kopenhagen sieht die geplanten Zuschüsse zwar weiterhin skeptisch, möchte aber vor allem seinen Rabatt auf die EU-Beiträge bewahren.

Brasilien auszugleichen, da auch diese erheblich unter der Pandemie leiden. Gut 60 Prozent ihrer Ausfuhren setzt die deutsche Wirtschaft in Europa ab, und diese sind in der Coronakrise massiv eingebrochen: Allein im April sank der Export nach Italien um rund 40 Prozent, der nach Frankreich gar um über 48 Prozent.<sup>4</sup> Dementsprechend alarmiert zeigte sich der BDI und drängte gemeinsam mit den Unternehmerverbänden aus Frankreich und Italien auf „einen europäischen Wiederaufbaufonds“, der „groß genug ist, um den Mitgliedstaaten ein ausgewogenes Verhältnis von Darlehen und Zuschüssen zu bieten“<sup>5</sup>. Die Coronakrise bedroht ein gerade aus Berliner Sicht komfortables Modell: In normalen Zeiten sorgen die deutschen Exportüberschüsse dafür, dass andere EU-Länder wie Spanien und Italien mit ihrem privaten und staatlichen Konsum in erheblichem Maße Geld in die Bundesrepublik spülen. Dieses Arrangement sollen die jetzt geplanten milliarden-schweren Transfers aufrechterhalten.<sup>6</sup> An Madrid oder Rom ausschließlich Kredite zu vergeben, wie es die Frugal Four fordern, würde die Südeuropäer ökonomisch hingegen nur noch mehr belasten. Dieser Einsicht werden sich Exportländer wie Österreich, Schweden und die Niederlande letztlich nicht verschließen können.

So erzwingt Corona in Deutschland geradezu eine Rückbesinnung auf Europa, die von einigen in der Bundesregierung aber wohl schon länger vorbereitet wurde, darunter durchaus überraschend auch Finanzminister Olaf Scholz.<sup>7</sup> Mittlerweile spricht auch die Bundesregierung – wie zuvor nur

4 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 9.6.2020.

5 BDI, Confindustria und Medef, Prioritäten für den europäischen Aufschwung. Solidarität, Nachhaltigkeit und Digitalisierung, www.bdi.eu, 12.5.2020.

6 Manuel Gath, Zeit für Eurovision, www.ipg-journal.de, 2.6.2020.

7 Guy Chazan, The minds behind Germany's shifting fiscal stance, www.ft.com, 9.6.2020.

Macron – von „europäischer Souveränität“ und will etwa in der Gesundheitsindustrie globale Lieferketten zugunsten europäischer Produktion und Lagerung von Atemmasken und ähnlichen Schutzmaterialien aufbrechen. Mehr noch: Berlin räumt nun sogar ein, dass eine gemeinsame europäische Finanzpolitik notwendig ist, während es in der Eurokrise noch auf der alleinigen Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten bestanden hat. Merkel kommt dabei zugute, dass sie durch ihr Krisenmanagement in der Pandemie gestärkt ist und so dem Drängen Macrons nachgeben konnte, der wiederum als informeller Sprecher von neun Eurostaaten, die Coronabonds forderten, in Europa ebenfalls an Gewicht gewonnen hat.

### Die neue Rolle der EU-Kommission

Nicht zuletzt ihr Eigeninteresse dürfte die Bundesregierung auch dazu bewogen haben, zwei zentrale europäische Institutionen zu stärken: den Binnenmarkt und die EU-Kommission. Denn erstens hat die Pandemie erneut deutlich gemacht, dass die EU-Mitglieder nicht nur politische Partner sind, sondern auch ökonomische Konkurrenten. Und auch als solche wurden sie von Corona nicht gleichermaßen schwer getroffen: Deutschland ist bislang vergleichsweise gut durch die Pandemie gekommen und hat nicht nur deutlich weniger Tote zu beklagen als etwa Italien, sondern erwartet auch eine weniger starke Rezession. Zugleich jedoch entfallen laut Angaben der EU-Kommission die Hälfte der national geplanten Hilfgelder allein auf die Bundesrepublik – und in dieser Statistik ist das jüngste Konjunkturpaket von 130 Mrd. Euro noch gar nicht enthalten.<sup>8</sup> Wo Berlin also eine gewaltige Summe aufwenden kann, um die heimische Wirtschaft anzukurbeln, hinkt Rom

gezwungenermaßen hinterher. Italien hat zwar jahrelang einen Überschuss im Primärhaushalt – also vor Schuldendienst – erwirtschaftet, wird aber von teils jahrzehntealten Verbindlichkeiten schwer belastet und kann daher nur ein deutlich kleineres Konjunkturpaket im zweistelligen Milliardenbereich schnüren. Die nun geplante Umverteilung sorgt demgegenüber dafür, dass die innereuropäische Konkurrenz nicht vollends unfair wird – und mindert somit auch die unvermeidlichen politischen Spannungen, die aus der Staatenkonkurrenz erwachsen.

Auch deswegen ist es, zweitens, wichtig, dass nun die EU-Kommission gestärkt wird, in deren Händen der milliardenschwere Recovery Plan liegt. Ursula von der Leyen und ihre Kommissare haben gesamteuropäische Prioritäten für die Verwendung der Gelder definiert, etwa verstärkte Digitalisierung und den Green Deal. Selbst wenn es aufgrund des aufwendigen Verfahrens noch Monate – teilweise sogar Jahre – dauern wird, bis das Geld in den Mitgliedstaaten ankommt,<sup>9</sup> so kann damit doch ein wichtiger wirtschaftlicher Impuls gesetzt werden.

Sollte die Kommission zur Rückzahlung der Schulden zudem wie nun geplant eigene Steuern – etwa auf CO<sub>2</sub>, Plastik oder die Gewinne von Großkonzernen – erheben dürfen, würde dies ihre Handlungsfähigkeit dauerhaft erhöhen. Ökonomisch wäre das ohnehin geboten. Denn andernfalls müsste die Kommission ab 2028, wenn die aufgenommenen Kredite zurückgezahlt werden sollen, entweder die Mitgliedstaaten stärker belasten und/oder ihre Ausgaben zurückfahren.

Europäische Steuern sind somit eigentlich unerlässlich. Allerdings sind sie nicht nur bei den Frugal Four unbeliebt. Denn sobald die EU über eigene Einnahmequellen verfügt, vermindert sich der politische Einfluss der

8 Eric Bonse, Wie deutsche Corona-Hilfen der EU schaden, [www.lostineu.eu](http://www.lostineu.eu), 20.5.2020.

9 Zsolt Darvas, Three-quarters of Next Generation EU payments will have to wait until 2023, [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org), 10.6.2020.

Beitragszahler. Aus europäischer Sicht wäre jedoch genau das ein Gewinn: Europäischen Institutionen wie Kommission und Europaparlament fällt es naturgemäß leichter, ein kontinentales Gesamtinteresse zu formulieren als nationalen Regierungen. Umso fataler ist es, dass beim Recovery Plan zwar die Kommission eine stärkere Rolle spielt, nicht aber das Parlament, das bei der Verwendung der Hilfsgelder keine Mitsprache hat.<sup>10</sup>

Im günstigsten Fall werden die Mitgliedstaaten ihren Machtverlust hinnehmen und akzeptieren, dass sich die EU zu einem Modell entwickelt, das man aus föderalen Systemen kennt: In Bundesstaaten wie Deutschland oder den USA ist eine Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten üblich. Für die EU wäre das wahrhaftig ein großer Wurf.

### Schritt für Schritt in den Bundesstaat?

Eine solche Aussicht wirft aber unweigerlich eine Frage auf: Wenn die EU eine Umverteilung organisiert und zu deren Finanzierung künftig sogar Steuern erheben dürfte, so erhielte sie damit ein Recht, das sonst nur Staaten zukommt.<sup>11</sup> Macht sie sich damit also auf den Weg zum Bundesstaat?

Olaf Scholz hat dieser Interpretation Vorschub geleistet, als er sich deziert auf Alexander Hamilton bezog.<sup>12</sup> Der erste US-Finanzminister schulterte 1790 im Tausch gegen mehr Kompetenzen die Altschulden der Einzelstaaten. Dies gilt als entscheidender Schritt beim Aufbau der Vereinigten Staaten

von Amerika. Ökonomisches Eigeninteresse könne also, so die Überlegung, auch auf dem Alten Kontinent zu immer engerer Kooperation und irgendwann zur Gründung der Vereinigten Staaten von Europa führen. Wer so argumentiert, setzt auf die Macht des Faktischen und die allmähliche Einsicht in die Notwendigkeit.

Dies übersieht jedoch, dass Hamilton seinerzeit viel weiter ging als die heutigen Europäer: Um dem US-Vorbild gerecht zu werden, müssten EZB oder Kommission die bestehenden Schulden der Mitgliedstaaten zumindest teilweise übernehmen.<sup>13</sup> Das wäre ökonomisch zwar sinnvoll, ist aber politisch derzeit nicht durchsetzbar, wie zuletzt die verhärteten Fronten im Streit um Coronabonds gezeigt haben. Während es Hamilton um einen dauerhaften Machtgewinn der Bundesebene ging, betont Merkel stets den zeitlich begrenzten Charakter des Recovery Funds. Angesichts dessen ist ein europäischer Bundesstaat derzeit allenfalls eine wärmende Zukunftsvision. Viele Einzelschritte, bei denen die Nationalstaaten Kompetenzen abtreten, bringen Europa einer solchen Föderation vielleicht näher – begründen aber muss man sie in einem bewussten Akt und unter Zustimmung sämtlicher nationaler Parlamente.

Wichtiger ist es daher nun, das politische Momentum zu nutzen, um eine vollständige Fiskalunion aufzubauen und damit dem Euro eine europäische Finanzpolitik an die Seite zu stellen. So ließe sich dann auch der jetzige temporäre Lastenausgleich innerhalb Europas verstetigen und auf eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der EU hinarbeiten. Umgekehrt gilt: Gelingt dies nicht, wird die EU für künftige Krisen schlecht gewappnet sein – und riskiert erneut jenen bitteren Streit, der bereits den Beginn der Pandemie geprägt hat.

10 Lucas Guttenberg und Hoai-Thu Nguyen, How to spend it right – A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility, Policy Brief des Jacques Delors Centre, 11.6.2020.

11 Nikolas Busse, Auf dem Weg in eine andere EU, in: „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“, 31.5.2020.

12 Vgl. „Jemand muss vorangehen“, Interview mit Olaf Scholz, in: „Die Zeit“, 22/2020.

13 Mark Copelovitch, No, this isn't Europe's 'Hamiltonian moment', www.washingtonpost.com, 27.5.2020.