

## 1. Banken regulieren

... damit ihre Kunden sich nicht mehr um ihr Ersparnis sorgen brauchen – wie in Zypern (Foto links)

## 2. Arbeit schaffen

... damit Jugendliche ohne Job nicht mehr auf die Straße gehen müssen – wie in Spanien (Foto rechts)



## Die Glienicker Gruppe

**Jakob von Weizsäcker**, Leiter der Grundsatzabteilung im Thüringer Wirtschaftsministerium, Co-Initiator der Glienicker Gruppe

**Henrik Enderlein**, Professor für Politische Ökonomie an der Hertie School of Governance in Berlin

**Daniela Schwarzer**, Leiterin der Forschungsgruppe Europäische Integration bei der Berliner Stiftung Wissenschaft und Politik

**Marcel Fratzscher**, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Professor an der Humboldt-Universität in Berlin

**Christian Calliess**, Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der FU Berlin und Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen

**Guntram Wolff**, Leiter der wirtschaftswissenschaftlichen Denkfabrik Bruegel, beriet den EU-Finanzministerrat zur Bankenunion

**Armin von Bogdandy**, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

**Franz C. Mayer**, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik an der Uni Bielefeld

**Clemens Fuest**, Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Professor an der Universität Mannheim

**K**rise, welche Krise? Nimmt man die Stimmung in Deutschland ernst, dann gibt es wenig Anlass, sich über Europa noch große Sorgen zu machen. Die dramatischen Wochen, als man mit dem Schlimmsten rechnen musste, liegen lange zurück. Die Finanzmärkte haben sich beruhigt. Die Konstruktionsfehler der Währungsunion scheinen entschärft, Ratspräsident Herman Van Rompuy kann vor der UN-Vollversammlung in New York unwidersprochen behaupten, die »existenzielle Bedrohung des Euro« sei »vorbei« – und er ist nicht der Einzige.

Wir halten das für grundfalsch. Es gibt keinen Anlass, sich erleichtert zurückzulehnen. Im Gegenteil, die Seelenruhe, die große Teile der deutschen Öffentlichkeit in Sachen Euro-Krise ergriffen hat, ist nicht nur grundlos: Sie ist gefährlich. Keine der Krisen, aus denen sich die Euro-Krise zusammensetzt, ist auch nur annähernd gelöst – weder die Banken- noch die Staatsschulden-, noch die Wettbewerbsfähigkeitskrise. Das Staatsschuldenproblem eskaliert weiter. Die mit faulen Krediten vollgesogenen Banken lähmen die Privatwirtschaft. In den Krisenländern wird eine ganze Generation ihrer Lebenschancen beraubt. Die Ränder des politischen Spektrums dieser Staaten radikalieren sich. Die Bereitschaft, in der Euro-Zone gemeinsame Lösungen zu finden, sinkt rapide.

Wir – elf deutsche Ökonomen, Juristen und Politologen – wollen uns mit der Aussicht, weiter auf Zeit zu spielen und mit immer größerem Einsatz darauf zu wetten, dass die Krise irgendwann vorübergeht, nicht abfinden. Der Patient ist krank, und um ihn zu heilen, reicht es nicht aus, sein Fieber zu senken und auf seine Selbstheilungskräfte zu vertrauen. Wir haben es mit strukturellen Problemen zu tun, und die verlangen nach strukturellen Lösungen. Auch wenn dies im Moment nicht populär ist: Wir sind überzeugt, dass die Währungsunion weitere Integrationschritte braucht, insbesondere eine handlungsfähige europäische Wirtschaftsregierung.

Wir sprechen dabei als Deutsche, aber auch als Unionsbürger, die mit den Unionsbürgern anderer Länder in einem Gemeinwesen verbunden sind. Das ist kein Widerspruch: Es liegt im deutschen Eigeninteresse, selbst die politische Initiative zu ergreifen, statt den Kopf in den Sand zu stecken und jeden konstruktiven Vorschlag als Versuch abzutun, uns das Geld aus der Tasche zu ziehen.

Das Prinzip des »No-Bailouts«, dass also kein Staat einen anderen vor der Pleite rettet, war richtig. Aber solange es nur unter Inkaufnahme unabsehbarer Schäden durchgesetzt werden kann, werden weder Schuldner noch Gläubiger der Behauptung, dass die Staaten zur Eigenverantwortung verpflichtet sind, wirklich Glauben schenken. Die Architektur der Euro-Zone kann somit erst dann glaubwürdig und stabil sein, wenn sie solche Kollateralschäden von vornherein vermeidet. Das bedeutet mehr Integration, wie wir in den folgenden vier Handlungsfeldern zeigen.

### 1 Keine eigenverantwortlichen Schuldner ohne eigenverantwortliche Gläubiger

Der Vertrag von Maastricht ging davon aus, dass die gemeinsamen Verschuldungsregeln das Problem unverantwortlicher Schuldenlasten lösen würden. Dass dies ein Irrtum war, zeigt das Beispiel Griechenland. Deshalb war es prinzipiell richtig, mit dem Fiskalpakt die Regeln für Staatsschulden zu verschärfen. Richtig ist aber auch, dass die Krise etwa in Spanien oder Irland selbst dadurch nicht verhindert worden wäre. Die Haushaltsrisiken dort sind durch eine übermäßige Verschuldung des Privatsektors entstanden.

Ob staatliche oder private Überschuldung, zum Problem der Währungsunion wird sie erst, wenn die privaten Gläubiger ihre Verluste nicht eigen-

verantwortlich abschreiben, sondern sozialisieren. Genau das haben die Finanzakteure und insbesondere die Banken gemacht, und das konnten sie, weil sie wussten, dass ihre Systemrelevanz dem europäischen Steuerzahler keine andere Wahl lassen würde, als sie zu retten.

Damit dieses Spiel endlich aufhört, benötigt die Euro-Zone eine robuste Bankenunion: Eine gemeinsame Bankenaufsicht muss sicherstellen, dass die Banken solide kapitalisiert sind. Eine gemeinsame Bankenrestrukturierung und -abwicklung muss die Gläubiger in die Pflicht nehmen: Erleiden Banken große Verluste, müssen als Erstes die Aktionäre, dann die nachrangigen, dann die vorrangigen Anleihegläubiger und zuletzt der von den Banken selbst finanzierte Bankfonds einspringen. Erst danach kann auf den europäischen Steuerzahler zurückgegriffen werden.

Im Prinzip hat der Europäische Rat all dies bereits im Sommer 2012 erkannt. Aber wir sehen kommen, dass die Umsetzung spätestens im Frühjahr 2014 scheitert. Ab Mai 2014 soll die europäische Bankenaufsicht Stresstests durchführen und dann maroden Banken die Rote Karte zeigen. Aber wie soll das funktionieren, solange niemand weiß, wie Banken im Notfall rekapitalisiert oder abgewickelt werden? Ohne Abwicklungsmechanismus wird die Bankenaufsicht die Probleme in den Bankbilanzen weiter unter den Teppich kehren, und Europa droht ein japanisches Jahrzehnt der wirtschaftlichen Stagnation. Die Zeit drängt. Keinesfalls kann die Europawahl 2014 ein Vorwand sein, die Lösung der strukturellen Probleme der Euro-Zone auf die lange Bank zu schieben.

### 2 Eigenverantwortung und Solidarität müssen Hand in Hand gehen

Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten heißt Eigenverantwortung ihrer Bürger. Dass diese die Krisenlasten im Wesentlichen schultern und dabei auch schmerzhaft Reformen anpacken müssen, ist unvermeidlich. Aber die Grenze dieser Eigenverantwortung ist dort erreicht, wo elementare Lebenschancen bedroht sind. Wenn in Griechenland oder Spanien eine ganze Generation ihrer Möglichkeiten beraubt wird, ein produktives Leben zu führen, dann ist das nicht nur ein griechisches oder spanisches Problem, sondern eines, das alle Unionsbürger betrifft.

Die Währungsunion wird ohne kontrollierte Transferelemente nicht dauerhaft stabil sein können. Eine Situation, in der ein Euro-Land in einen akuten Zahlungsnotstand gerät und gezwungen wird, seiner Bevölkerung drakonische Sparmaßnahmen zuzumuten, muss die absolute Ausnahme bleiben. Damit es möglichst gar nicht erst so weit kommt, benötigen wir zwischen den Euro-Ländern einen Versicherungsmechanismus, der die Konsequenzen eines dramatischen Konjunkturerinbruchs für die Bevölkerung abfedert. Die Euro-Zone könnte zum Beispiel eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung errichten, die die nationalen Systeme ergänzt. Teilnehmen könnten alle Euro-Länder, die ihren Arbeitsmarkt entsprechend den Erfordernissen einer Währungsunion organisieren. Hiermit würde ein Mechanismus geschaffen, der starken Rezessionen mit automatischen europäischen Stabilisatoren entgegenwirkt. So ließe sich der makroökonomische Zusammenhalt der Euro-Zone stärken und die Integration des europäischen Arbeitsmarktes vorantreiben.

Tatsächlich ist mehr Mobilität der Arbeitskräfte in der Währungsunion ebenfalls dringend erforderlich. Es kann nicht sein, dass Deutschland über Fachkräftemangel klagt, während in Spanien massenhaft Fachkräfte auf der Straße stehen. Mit Sprachkursen und anderen Ausbildungsmaßnahmen müssen Arbeitslose in Krisenländern in die Lage versetzt werden, anderenorts wieder Arbeit zu finden.

Im Übrigen wären Länder wie Deutschland in der aktuellen Niedrigzinsphase gut beraten, verstärkt in die eigene Infrastruktur zu investieren und damit zusätzliche Nachfrage in der gesamten Euro-Zone zu schaffen.

### 3 Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärken – notfalls mit Sanktionen

In einer Union müssen die Mitgliedsstaaten wechselseitig darauf vertrauen können, dass ihre Regierungen legitim gewählt, ihre Gesetze legitim zustande gekommen sind und ihre Bürger frei und gleich vor dem Gesetz sind. Wer der Union beitreten will, muss es sich daher gefallen lassen, auf seine demokratischen, rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Verfassungsstandards überprüft zu werden. Mit dem Beitritt geht ein Staat die Verpflichtung ein, diese Standards einzuhalten. Ist er aber begetretet, fehlen heute – siehe Ungarn – der EU effektive und glaubwürdige Instrumente, diese Verpflichtung durchzusetzen.

Das kann insbesondere dann zum Problem werden, wenn Mitgliedsstaaten in eine schwere Wirtschaftskrise geraten. Die Erfahrung zeigt, dass solche Krisen Gesellschaften radikalisieren und die demokratische Verfasstheit eines Staates bedrohen können.

Es kann nicht sein, dass die Union Staaten, die rechtswidrig Subventionen verteilen, wirksamer zur Ordnung rufen kann als solche, die die Demokratie und rechtsstaatliche Regeln abschaffen. Sie muss deshalb mit einem Sanktionsmechanismus ausgestattet werden, der sicherstellt, dass die Mitgliedsstaaten sich untereinander vertrauen können und die Unionsbürger verfassungsstaatlichen Zerfallstendenzen nicht schutzlos ausgeliefert sind.

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft. Die Autorität des europäischen Rechts hängt davon ab, dass Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz in den Mitgliedsstaaten funktionieren. Tun sie das nicht, dann bedroht das die Union in ihren Grundlagen. Die Förderung einer effektiven Rechtsstaatlichkeit muss daher eine deutlich höhere Priorität genießen als etwa die Förderung der Landwirtschaft.

### 4 Für den Zusammenhalt: Öffentliche Güter bereitstellen!

Politische Unionen sind dazu da, gemeinsam öffentliche Güter bereitzustellen, die jedes Land für sich genommen nicht bereitstellen könnte. Ursprünglicher Antrieb für die europäische Integration war die Sicherung des Friedens. Der wirksame Schutz der Außengrenzen und der humanitäre Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden im Schengen-Raum, der Binnenmarkt und der Schutz unserer Umwelt sind weitere öffentliche Güter, zu deren gemeinsamer Bereitstellung wir uns bereits verpflichtet haben. Die Bereitstellung einer stabilen gemeinsamen Währung ist konstitutiv für die Euro-Zone.

Die Grenze der Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten im Krisenfall ist dort erreicht, wo die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter in Gefahr gerät. Wenn ein Mitgliedsstaat in eine Situation gerät, in der er die Flughafensicherheit nicht mehr gewährleisten kann, dann leidet der europäische Luftverkehr als Ganzes. Wenn ein Mitgliedsstaat Asylsuchende menschenunwürdigen Zuständen aussetzt, bricht unser europäisches Asylsystem zusammen. Wenn Krisenländer beginnen, ihre Märkte zum Schutz heimischer Hersteller abzuschotten, sind der Binnenmarkt und die gemeinsame Handelspolitik bedroht. Wenn die Wirtschaftskrise in einem Mitgliedsstaat einen Punkt erreicht, an dem die Finanzmärkte auf seinen Austritt aus der Währungsunion spekulieren, dann kann dies die gemeinsame Währung sprengen.

Die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter innerhalb der Union muss unabhängig von der Staatspleite eines Mitgliedslands in jedem Fall und immer funktionieren. Das muss nicht heißen, dass man sie zentralisiert. Es kann genügen, der Union zu ermöglichen, im Krisenfall unterstützend einzuspringen. Die Union muss nicht selbst anfangen, flächendeckend menschenwürdige Unterkünfte für Asylbewerber zu bauen. Aber sie muss Staaten, die das nicht schaffen, zumindest finanziell dazu in die Lage versetzen können.

Diese vier Punkte – eigenverantwortliche Gläubiger, Schutz der Lebenschancen, Schutz der demokratischen Rechtsstaatlichkeit, Bewahrung der öffentlichen Güter – sind das Minimum dessen, was erforderlich ist, um den Euro zu erhalten. Um die Union dauerhaft stabil zu machen, muss aber mehr geschehen. Sie muss ihr Potenzial, gemeinsame öffentliche Güter zum Vorteil aller bereitzustellen, auch wirklich ausschöpfen.

Potenzial sehen wir vor allem in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. In einer multipolaren Welt, in der China, Russland und andere an Einfluss gewinnen und die Vormacht der USA abnimmt, sollte Europa seine gemeinsamen Interessen wirksam vertreten können. So müsste es den Europäern möglich sein, eine gemeinsame Strategie zur Ordnung des globalen Handels- und Finanzrechts und zur Nutzung globaler Gemeingüter wie Tiefsee oder Weltraum zu verfolgen. Dass die Euro-Zone mit ihrer gemeinsamen Währung auch einen gemeinsamen Sitz bei IWF und Weltbank beanspruchen sollte, ist eigentlich selbstverständlich. Wenn es eine effektive gemeinsame Außenpolitik und zentralisierte Entscheidungsstrukturen für die Sicherheitspolitik gäbe, wäre auch ein gemeinsamer Sitz im UN-Sicherheitsrat erreichbar.

Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts liegen aber nicht nur in der klassischen Sicherheits- und Außenpolitik. So hat die NSA-Affäre gezeigt, dass die Unionsbürger sich von ihren Staaten keinen Schutz ihrer Privatsphäre erhoffen können. Nötig wäre ein Binnenmarkt für Datensicherheit, der strenge Datenschutz- und Verschlüsselungsstandards im Internet definiert und im Rahmen von Abkommen mit Drittstaaten durchzusetzen bereit ist, statt sie durch Geheimdienstkooperations-Abkommen auszuhebeln. Im Idealfall sollten diese öffentlichen Güter für die EU als Ganzes entwickelt werden, einschließlich Großbritannien. Soweit sich das aber als unmöglich herausstellt, sollte sich die Euro-Zone als strategische Option ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten auch in diesen Bereichen offenhalten.

### 5 Ein Qualitätssprung zur Integration: Der Euro-Vertrag für die Euro-Union

Um das bisher skizzierte politische Programm zu verwirklichen, bedarf die Euro-Zone einer neuen, eigenen Vertragsgrundlage. Statt punktueller Reparaturen brauchen wir einen Qualitätssprung der Integration – einen Euro-Vertrag. Mit einem solchen Vertrag würden die in der Krise gemachten kollektiven Einsichten und Erfahrungen dauerhaft gespeichert. Mit dem Euro-Vertrag ginge es endlich wieder darum, was europapolitisch gewollt und erforderlich ist, und nicht mehr nur um die juristischen Einwände dagegen. Die Änderungen des Grundgesetzes, die dabei möglicherweise erforderlich sind, würden aus Anlass des Euro-Vertrages endlich konkret erörtert.

Der Gedanke eines Europas unterschiedlicher Geschwindigkeiten ist nicht neu. Die Eurokrise hat aber gezeigt, dass eine solche Vertiefung die gesamte Eurozone umfassen sollte. Um nicht zu spalten, sind dabei die Belange aller Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen, gerade die der kleineren.

Bisher haben bei der Krisenbewältigung die nationalen Regierungschefs den Ton angegeben. Aber dieser Intergovernmentalismus ist den Aufgaben, die in einer Währungsunion zu bewältigen sind,

Fotos: Aminda Rukvin/WI Mentor Program (1), popicchio/Demotix/Corbis (2), Stephan Krauß/dpa, Andreas Penz/haif, Hamburg/REA/Jaff, Marco Urban, Gerhard Leber/mago (3), Yonhap/dpa, privat, Matthias Lueddecke (4)



### 3. Recht und Demokratie stärken

... damit demonstrierende Bürger in der EU auf die Einhaltung ihrer Grundrechte vertrauen können – siehe Ungarn (Foto links)

### 4. In Krisen helfen

... damit zum Beispiel Flüchtlinge menschenwürdig untergebracht und behandelt werden – nicht zuletzt in Italien (Foto rechts)

## Die Glienicker Gruppe – elf deutsche Ökonomen, Politologen und Juristen – entwerfen ein neues Europa

nicht gewachsen. Diese Überforderung ist wesentlich dafür verantwortlich, dass die EZB nolens volens eine derart zentrale Rolle bei der Sicherung der gemeinsamen Währung übernommen hat. Wir benötigen deshalb endlich eine handlungsfähige europäische Exekutive, die die Reformpakete mit Krisenländern verhandelt, über Bankenschließungen entscheidet und die Bereitstellung öffentlicher Güter sicherstellen kann. Die Euro-Union braucht eine handlungsfähige Wirtschaftsregierung. Diese Wirtschaftsregierung muss über abgestufte Durchgriffsrechte in die nationale Budgetautonomie verfügen. Solange die Mitgliedsstaaten ihre Pflichten erfüllen, kann es sich dabei nur um unverbindliche Empfehlungen handeln. Wer aber die Stabilitätskriterien verletzt, dem muss die

Wirtschaftsregierung verbindlich vorgeben können, wie viel er einzusparen hat – an welcher Stelle, bleibt ihm überlassen. Die europäische Wirtschaftsregierung braucht auch ein Budget. Daraus fördert sie öffentliche Güter und speist einen Wachstumsfonds, um die Reformprozesse in den Euro-Staaten zu begleiten. Prinzipiell könnte man dieses Budget über Steuern finanzieren. Es gibt aber begründete Vorbehalte dagegen, der Wirtschaftsregierung zu erlauben, umfänglich auf die mitgliedstaatliche Steuerbasis zuzugreifen. Deshalb bietet es sich an, das Euro-Budget über einen Mitgliedsbeitrag zu finanzieren, etwa in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Die Euro-Regierung muss durch ein Euro-Parlament gewählt und kontrolliert werden. Es liegt

nahe, dieses mit den Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus den Euro-Staaten zu besetzen, da es um die Bereitstellung der öffentlichen Güter in der Euro-Zone geht. Es gibt in unserer Gruppe aber auch Stimmen, die eine Besetzung durch Abgeordnete der nationalen Parlamente präferieren, um deren Anspruch, die Kontrolle über die Staatsausgaben in der Hand zu behalten, entgegenzukommen. So oder so sollten Länder, die in absehbarer Zeit den Euro einführen wollen, von Anfang an in die Verhandlungen zum Euro-Vertrag eingebunden werden. Das gilt auch für die Institutionen der Euro-Union – etwa durch eine Vertretung mit Rederecht, aber ohne Stimmrecht. Niemand sollte heute dem Trugschluss erliegen, die Krise werde sich beruhigen und die hastig zu-

sammengedrehten Stabilisierungskonstrukte reichten aus, um den Euro zu einem historischen Erfolg zu machen. Von einem der Gründerväter der Europäischen Union, Jean Monnet, stammt das Wort: »L'Europe se fera dans les crises.« Die gegenwärtige Krise ist die wohl größte, die die Union in ihrer Geschichte durchzustehen hatte. Jetzt hängt es von uns ab, ob wir sie auch als große Chance nutzen.

Mitglieder der Glienicker Gruppe:  
 ARMIN VON BOGDANDY, CHRISTIAN CALLIESS,  
 HENRIK ENDERLEIN, MARCEL FRATZSCHER,  
 CLEMENS FUEST, FRANZ MAYER, DANIELA SCHWARZER,  
 MAX STEINBEIS, CONSTANCE STELZENMÜLLER,  
 JAKOB VON WEIZSÄCKER, GUNTRAM WOLFF

## Die Glienicker Gruppe



**Constanze Stelzenmüller**, Senior Transatlantic Fellow beim German Marshall Fund of the United States in Berlin



**Maximilian Steinbeis**, Betreiber der Diskursplattform »Verfassungsblog« und Mitinitiator der Glienicker Gruppe

Die meisten Banker bewegen sich für ein Gespräch nicht vom Platz.



Mit uns können Sie sich dort treffen, wo es für Sie bequem ist.

Willkommen bei der HVB Online Filiale

Als erste deutsche Bank verbinden wir die Vorteile einer Filiale mit den Vorteilen einer Onlinebank:

- persönlicher und kompetenter Onlineberater
- Ansprechpartner von 8 bis 20 Uhr
- unabhängig von Ort und Zeit durch Telefon, E-Mail oder Videoberatung

Erfahren Sie mehr auf [hvb.de](http://hvb.de)

Willkommen bei der **HypoVereinsbank**  
 Member of **UniCredit**

Das Leben ist voller Höhen und Tiefen. Wir sind für Sie da.

