

Europäische Solidarität und mitgliedstaatliche Eigenverantwortung

OTMAR ISSING

Vorweg ein Geständnis. Als ich die ehrenvolle Einladung erhielt, hier über das Thema „Europäische Solidarität und mitgliedstaatliche Verantwortung“ zu sprechen, reagierte mein intellektueller Apparat unverzüglich innerhalb des für einen Ökonomen wohl typisch begrenzten Horizonts. Ich gedachte, vor allem über das *No-Bailout*-Prinzip und die Problematik seiner Verletzung zu rasonieren. Wäre ich doch bei diesem Vorhaben geblieben! Stattdessen habe ich mir den „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) sowie den „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) unter diesem Aspekt etwas näher angesehen. Selbst auf die Gefahr hin, dass ich die Kenner – d. h. also alle Zuhörer hier – langweile, werde ich doch auf einige Bezüge verweisen.

I. Solidarität

So heißt es schon in der Präambel des EUV (u. a.): „ENTSCHLOSSEN, den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben, [...] IN DEM WUNSCH, die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken, IN DEM WUNSCH, Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben in einem einheitlichen institutionellen Rahmen besser wahrzunehmen [...]“

In Artikel 2 EUV werden die „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die

Minderheiten angehören“, als die Werte der Union aufgelistet. Es heißt dann weiter: „Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ Schließlich wird in Artikel 3 nicht weniger als drei Mal auf die Solidarität verwiesen. Die Union fördert die Solidarität zwischen den Generationen und zwischen den Mitgliedstaaten. In ihren Beziehungen zur übrigen Welt „schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern [...]“.

Ob es an meiner Vergangenheit als Notenbanker liegt, dass mich die geradezu inflationäre Häufung des – ich nenne es ganz unjuristisch – Appells der Solidarität mit ganz verschiedener Zielsetzung an dessen Seriosität zweifeln lässt? Oder kommt hier einfach der nüchterne Blick des Ökonomen zum Ausdruck? Da möchte man doch gerne wissen, was mit Solidarität genau gemeint ist.

Dabei ist mir dann der nächste „Fehler“ unterlaufen. Wenn man als Wissenschaftler mit dem Nachforschen beginnt, gräbt man zwangsläufig immer tiefer. Schließlich bin ich dann beim Historischen Wörterbuch der Philosophie, Band 9, gelandet. Ich habe einiges über die Herkunft der Begriffe Solidarismus und Solidarität in ihren verschiedenen Ausprägungen gelernt. Zum Studium der schätzungsweise einhundert Literaturverweise hat mir dann doch nicht nur die Zeit gefehlt; und so habe ich mich auf einige, wenige Quellen konzentriert. Nach dem Staatslexikon (7. Auflage, Band 4) bezieht sich Solidarität in erster Linie auf den Seinsgrund der Gesellschaft, auf die dem Menschen eigene Gesellschaftlichkeit. Die katholische Soziallehre (Nell-Breuning u. a.) hat dem Solidarismus einen hohen Stellenwert eingeräumt. „Solidarität ist so verstanden die Solidarität der Starken mit den Schwachen, der Reichen mit den Armen, der Davongekommenen mit den Opfern. Solidarität schließt die Verantwortung für den anderen ein.“ (Lexikon der Wirtschaftsethik, S. 960 f.). Der EU-Vertrag hebt das Prinzip der Solidarität auf die Ebene der Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und Gesellschaften der EU (und darüber hinaus der ganzen Welt).

Es ist ja wohl nicht so, dass die Ökonomen schon allein deshalb Charakterdefizite aufweisen, weil sie immer nach dem *cui bono* und auch – oder gerade? – bei wohlgemeinten Vorhaben nach möglichen

Konflikten mit anderen Zielen bzw. Prinzipien fragen. Solidarität hat das Ziel, Transfers von den besser Gestellten zu den Schwächeren zu leisten, also Umverteilung zu bewirken. Damit steht das Prinzip „Solidarität“ und seine praktische Ausübung vor einem grundsätzlichen Problem. Das Problem des *Moral Hazard* liegt auf der Hand, also die Verleitung, sich auf die Hilfe anderer zu verlassen und eigene Anstrengungen zu verringern oder gar zu unterlassen. Darauf werde ich erwartungsgemäß noch zurückkommen.

II. Die Rolle der EZB

Was für die EU gilt, gilt in besonderer Weise für die Europäische Währungsunion. Sie werden es mir nachsehen, wenn ich an dieser Stelle etwas weiter aushole. Die Europäische Währungsunion stellt ein in der Geschichte einmaliges Experiment dar. Zunächst 11, inzwischen 17 Staaten haben ihre nationale Kompetenz auf dem Gebiet der Geldpolitik aufgegeben und auf eine supranationale Institution, die Europäische Zentralbank (genauer: das ESZB), übertragen. Die Gewährleistung der Preisstabilität ist das vorrangige Ziel für die Geldpolitik der EZB. Damit die Notenbank diese Aufgabe erfüllen kann, wurde ihr der Status der Unabhängigkeit bei ihren Entscheidungen verliehen. In der Zeit der Verhandlungen über den Maastricht-Vertrag und das künftige Statut der EZB standen die meisten Notenbanken der teilnehmenden Länder in einem mehr oder weniger ausgeprägten Abhängigkeitsverhältnis zu den jeweiligen Regierungen. Nachdem auch zahlreiche empirische Studien einen eindeutigen (positiven) Zusammenhang zwischen dem Grad der Unabhängigkeit der Notenbank und der Geldwertstabilität belegt hatten, setzte sich also insoweit das „Modell“ Bundesbank durch.

Gerade nach den Erfahrungen der letzten Jahre gilt es, den Wortlaut des Artikels 130 AEUV in Erinnerung zu rufen. „Bei der Wahrnehmung der ihnen durch die Verträge und die Satzung des ESZB und der EZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die Europäische Zentralbank noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union sowie

die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.“

Inzwischen gehört es allerdings zum Alltag, der EZB nicht nur Ratschläge zu erteilen, sondern geradezu Forderungen an sie zu stellen. In einer Art großzügiger Geste wird dann gerne darauf verwiesen, die EZB entscheide (gemeint ist: über das von der Politik Gewünschte) in voller Unabhängigkeit. Dabei wird übersehen, wie sehr „Interventionen“ jeglicher Art der Wahrnehmung von Unabhängigkeit der Notenbank in der Öffentlichkeit schaden.

Allzu überraschend kommt dies jedoch nicht, denn wie wenig in einigen Ländern, z. B. in Frankreich, der Gedanke der Unabhängigkeit der Notenbank der traditionellen Auffassung entsprach, zeigen die Bemerkungen des französischen Staatspräsidenten François Mitterand in einer Fernsehdebatte am 3. September 1992 im Vorfeld des französischen Referendums über den Maastricht-Vertrag: „La Banque Centrale, la future Banque Centrale [...] elle ne décide pas. [...] Les techniciens de la Banque Centrale sont chargés d'appliquer dans le domaine monétaire les décisions du Conseil Européen, prises par les douze Chefs d'État et de Gouvernement, c'est-à-dire par les politiques qui représentent leurs peuples [...] Or, j'entends dire partout [...] que cette Banque Centrale Européenne sera maîtresse des décisions! Ce n'est pas vrai! La politique monétaire appartient au Conseil Européen et l'application de la politique monétaire appartient à la Banque Centrale, dans le cadre des décisions du Conseil Européen.“

In der Union gemeinsamen Geldes und einheitlicher Geldpolitik handelt es sich bei den Mitgliedern aber nach wie vor um prinzipiell souveräne Staaten. Auf einen kurzen Nenner gebracht: Der Euro ist eine Währung ohne Staat. Von Anfang an wurde daher die Frage gestellt: Kann die Währungsunion (auf Dauer) ohne Politische Union überleben? Dieses fundamentale Spannungsverhältnis steht hinter fast allen Debatten um die Zukunft der Währungsunion.

Nun kann man der Währungsunion gewisse „staatliche“ Elemente nicht absprechen. Das fängt mit dem Euro an. Eine einheitliche Währung und eine gemeinsame Notenbank machen zwar noch keinen Staat. Doch stellt die damit verbundene Souveränitätsübertragung zweifelsohne ein Element „supranationaler Staatlichkeit“ dar. Auch auf anderen Gebieten geht die Währungsunion – und selbst die EU –

über ein Gebilde reiner Marktintegration hinaus – man denke an die Bereiche gemeinsame Handelspolitik etc., den Europäischen Gerichtshof und das Europäische Parlament. Deswegen ist im übrigen der Hinweis, noch niemals habe eine Währungsunion ohne „Staatlichkeit“ Bestand gehabt, nur bedingt zutreffend, fehlten doch den zum Vergleich herangezogenen früheren Beispielen, wie etwa der Lateinische Münzunion, solche Charakteristika.

Auf die verschiedenen „Rettungsschirme“, in denen sich inzwischen „Solidarität“ finanziell manifestiert, werde ich noch kurz eingehen. An dieser Stelle will ich mich auf die Rolle der EZB konzentrieren. Neben der Untersagung jeglicher Einflussnahme seitens der Mitgliedsstaaten auf die EZB bezieht der EUV auch hinsichtlich eventueller Hilfen durch die EZB klar Stellung. Im Artikel 123 AEUV spiegelt sich im Verbot der monetären Finanzierung das Prinzip der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten wider: „Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der Europäischen Zentralbank oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten (im Folgenden als „nationale Zentralbanken“ bezeichnet) für Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die Europäische Zentralbank oder die nationalen Zentralbanken.“

Die Finanzierung von Staatsausgaben durch die Notenbank ist die größte Gefahr für die Stabilität der Währung. Alle großen Inflationen in der Geschichte gehen auf diese Ursache zurück. Von daher muss es als geradezu zwangsläufig gelten, dass der EZB die Staatsfinanzierung untersagt ist. Im Kontext der Währungsunion ist dieses generelle Verbot von besonderer Bedeutung. Kauft die EZB Anleihen eines Mitgliedstaates, ist dies nämlich nicht mit der „üblichen“ Staatsfinanzierung gleichzusetzen, auch wenn diese Maßnahme der EZB oft mit dem Erwerb von Anleihen der US-Regierung durch die amerikanische Notenbank inhaltlich gleichgesetzt wird. Der Vergleich ist jedoch unzutreffend und – weil er einen wesentlichen Unterschied übersieht – auch irreführend. Die FED kauft Anleihen der USA – und nicht einzelner Bundesstaaten – und betont übrigens ausdrücklich, dass der Zweck dieser Interventionen in der Stützung der Wirtschaft und der Abwehr deflatorischer Gefahren liegt. Der Erwerb von Anleihen Griechenlands oder Spaniens durch die EZB hat zwangsläufig

ganz anderen Charakter, indem er selektiv einzelne Staaten begünstigt. Dies widerspricht dem Prinzip der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten selbst dann, wenn die Absicht geldpolitischer Natur ist, wie dies die EZB mit dem Hinweis auf Störungen des Transmissionsprozesses der Geldpolitik für ihre Interventionen reklamiert. Ich will mich hier nicht auf eine rechtliche Würdigung der bisherigen Transaktionen und des OMT-Programms einlassen. Soweit die Aktionen der EZB finanzielle Hilfen durch die Mitgliedstaaten ersetzen, „umgehen“ solche Aktionen die ansonsten notwendige Zustimmung durch die Parlamente. Es wäre an der Zeit, diesen Fall im Zusammenhang mit dem allseits beklagten Demokratiedefizit der Gemeinschaft zu beachten. Das Bundesverfassungsgericht hat jedenfalls angekündigt zu prüfen, inwieweit die Käufe am Sekundärmarkt als Umgehung des Verbots der monetären Finanzierung anzusehen sind.

III. Solidarität und kein Ende

Die finanziellen Hilfsfonds EFSF und ESM, mit Einführung des Absatzes 3 des Artikels 136 AEUV Bestandteil des EU-Vertrages¹, signalisieren schon im Oberbegriff „Rettungsschirm“ die praktizierte Solidarität durch die Gemeinschaft und das heißt konkret durch die finanziell solideren Länder. (Das gilt auch für die vorangegangenen Programme.)

Die Inflationierung der Berufung auf „Solidarität“ hat damit noch lange nicht ihr Ende erreicht. Jetzt ist ein eigener Haushalt für den Euroraum geplant, den Bundeskanzlerin Merkel als „Solidaritätsfonds“ bezeichnen möchte. Im Einklang mit dem französischen Staatspräsidenten soll es nach Auffassung der Bundeskanzlerin einen „Gleichklang“ von Haushaltskontrolle und „solidarischen Elementen“ geben.

Mit der Bankenunion öffnet sich ein neues Feld für „solidarisches Verhalten“ – man denke nur an eine gemeinsame Einlagenversiche-

¹ Der Artikel 136 AEUV wird um folgenden Absatz ergänzt: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ Beschlossen vom Europäischen Rat am 25. März 2011, vom Bundesverfassungsgericht bestätigt am 12. September 2012.

rung oder ein *Burden Sharing* im Restrukturierungsfonds. Es bleibt abzuwarten, wie die konkrete Gestaltung aussieht.

Schließlich gilt die Ausweitung der gemeinsamen Haftung durch die Ausgabe von Eurobonds vielen nicht nur als das Allheilmittel, um die Krise des Euroraums zu überwinden. Kann es überraschen, dass die Europäische Kommission deswegen von „Solidaritätsbonds“ spricht?

Man kann es drehen und wenden wie man will: Eurobonds, wie auch immer gestaltet, laufen auf einen Transfer von Geld der Steuerzahler ohne demokratische Legitimierung hinaus und damit auf ein neues Spannungsverhältnis, nämlich dem zwischen Solidarität und Demokratieprinzip.

IV. Mitgliedstaatliche Eigenverantwortung

Die Finanzpolitik ist das Gebiet, auf dem die Diskrepanz mit der Geldpolitik besonders auffällt. Die Kompetenz für Steuern und öffentliche Ausgaben ist ein fundamentales Recht des Parlaments in einer Demokratie. Solange die Mitgliedstaaten nicht in einer Politischen Union aufgehen, bleibt die nationale Souveränität im Kern unverzichtbar. Das Ringen um den Ausbau zu einer „Fiskalunion“ belegt den fundamentalen Charakter der gegenwärtigen Auseinandersetzungen.

Auf dem Feld der Finanzpolitik wird aber auch das Spannungsverhältnis von „europäischer Verpflichtung“ auf der einen und nationaler Souveränität auf der anderen Seite besonders deutlich. Im Vorfeld der Währungsunion hat sich nach harten Verhandlungen die Vorstellung durchgesetzt, dass eine Währungsunion stabilen Geldes über die in Artikel 126 AEUV des Maastricht-Vertrages genannten Bedingungen hinaus der „finanzpolitischen Absicherung“ auf der europäischen Ebene bedarf. Dies sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt garantieren. Der den stärker stabilitätsorientierten Ländern abgerungene Zusatz „Wachstumspakt“ und noch mehr die Ablehnung automatischer Sanktionen belegen den frühen Widerstand gegen diese Kontrolle.

Wohlgemerkt: Ziel des Paktes war es zu keinem Zeitpunkt, die nationale Souveränität über die Höhe und Art der Steuern oder der Ausgaben einzuschränken. Es galt vielmehr, durch europäische Kon-

trolle zu sichern, dass der Kurs der Finanzpolitik eines Landes in der Gesamtwirkung – gemessen am Saldo des öffentlichen Haushaltes und dem Schuldenstand – nicht im Konflikt mit der auf Geldwertstabilität ausgerichteten Geldpolitik steht. Das Schicksal des Paktes ist bekannt – mit dem unrühmlichen Höhepunkt in den Jahren 2003 bis 2005, als Frankreich und Deutschland die Regeln verletzten und mit der Unterstützung Italiens eine politische Mehrheit gegen die Anwendung der vorgesehenen Sanktionen organisierten.

Von diesem Schlag hat sich der Pakt nie mehr erholt. Der neue Anlauf mit dem Fiskalpakt stellt vor allem deswegen einen großen Fortschritt dar, weil er mit der Verankerung in den Verfassungen der Nationalstaaten die Verantwortung für solide Finanzpolitik dem nationalen Souverän zuweist (so wenigstens die Idee; Frankreich hat sich gegen den Verfassungsrang entschieden). In der Überwachung und eventuellen Sanktionierung hat sich die Forderung nach einem „Automatismus“ wiederum nicht durchgesetzt, was nichts anderes heißt, als dass die letzte Entscheidungskompetenz bei den Regierungen der Mitgliedstaaten verbleibt (selbst wenn fortan das Prinzip der umgekehrten qualifizierten Mehrheit gilt). Diese Tatsache und für Ausnahmen aller Art offene Regeln schränken die potentielle Wirkungsmacht des Fiskalpaktes erheblich ein.

Das führt unweigerlich zu der Schlussfolgerung: Auch in Zukunft sollte man sich keinesfalls auf die Politik und ihre Entscheidungen alleine verlassen. Es bedarf unbedingt einer von der Politik unabhängigen Kontrollinstanz. Dafür kommen nach den Erfahrungen der Vergangenheit nur die Finanzmärkte in Frage. Der Hinweis, diese hätten in der Vergangenheit versagt, als sie das Insolvenzrisiko von Ländern wie Griechenland negiert und jahrelang nur *Spreads* in den Zinssätzen in Höhe von Liquiditätsprämien bewirkt hätten, ist zwar richtig, aber für die daraus abgeleiteten Folgerungen nicht überzeugend. Könnte der Grund nicht vor allem darin liegen, dass die Investoren nicht an die Ernsthaftigkeit der *No-Bailout*-Klausel geglaubt und mehr auf die „Solidarität“ mit hochverschuldeten oder aus anderen Gründen verwundbaren Mitgliedstaaten vertraut haben? Noch weniger kann das Argument überzeugen, die Finanzmärkte kämen für diese Rolle nicht in Frage, weil sie stets zu Übertreibung neigen. Dieses Argument hat zwar seine grundsätzliche Berechtigung, ändert aber nichts an der Tatsache, dass kein Land unverschuldet in das Fadenkreuz der Märkte geriet und der Zinsanstieg unmittelbare Reformanstrengungen der Politik ausgelöst hat. Gerade im Falle Italiens

war zu beobachten, wie die Intervention am Kapitalmarkt den Reformeifer postwendend gebremst hat.

Nach diesen Erfahrungen sollte alles vermieden werden, was die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte beeinträchtigt. Dazu zählt in erster Linie eine klare Abgrenzung dafür, wo Solidarität endet und die Eigenverantwortung den Ausschlag gibt.

V. Das Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Eigenverantwortung

Im Übrigen könnte sich das Spannungsverhältnis zwischen den Prinzipien der Solidarität und der mitgliedstaatlichen Eigenverantwortlichkeit nicht deutlicher im EUV manifestieren als in den im Mittelpunkt der Diskussion stehenden folgenden zwei Bestimmungen, die „Solidaritätsklausel“ des Artikels 122 Abs. 2 AEUV und die „No-Bailout-Klausel“ des Artikels 125 Abs. 1 AEUV.

Einerseits gilt: „Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.“

Andererseits: „Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finan-

ziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens.“

Hilfe im Geiste der Solidarität ist nach dem Wortlaut des Vertrages eindeutig an die Bedingungen eines – in der Sprache der Ökonomen – „exogenen Schocks“ gebunden. Von daher war zu erwarten, dass die Ursache für die Krise in einem solchen Ereignis gesucht wurde und wird. Der Verweis auf die „Spekulation“ als ein solcher Übeltäter war zu erwarten, andere Kandidaten standen nicht zur Verfügung. Aber selbst wer der „Spekulation“ alles Schlechte zutraut, kann hier nicht überzeugen. Als die neu ins Amt gekommene griechische Regierung im Oktober 2009 offenbarte, das Defizit im öffentlichen Haushalt sei nicht 3,7 %, wie bisher angenommen, sondern über 13 % – später auf rund 15 % revidiert – löste dies einen Schock an den Finanzmärkten aus. Kann man es „Spekulation“ nennen – wahlweise ergänzt, explizit oder unausgesprochen, um die Adjektive „verantwortungslos und renditesüchtig“ – als daraufhin Investoren wie Pensionsfonds oder Versicherungen den Ausstieg aus griechischen Staatsanleihen begannen, um Schaden von ihren Versicherten abzuwenden? Und wer würde schon behaupten können, das „Ereignis“ habe sich der nationalen Kontrolle entzogen – die neue Transparenz über die Haushaltssituation kann damit wohl nicht gemeint sein.

Die *No-Bailout*-Klausel verweist eindeutig auf die nationale Eigenverantwortung. Eine Verpflichtung zur Hilfe, zur Solidarität wird ausgeschlossen. Strittig kann m. E. nur sein, inwieweit eine freiwillige Unterstützung zulässig ist. Auf die juristische Interpretation will ich mich nicht einlassen.

Aber was heißt schon „freiwillig“, wenn mit zunehmender Haftung das Erpressungspotential immer größer wird? In keinem der betroffenen Länder kann man auch nur im Ansatz von Ereignissen sprechen, die sich der Kontrolle des jeweiligen Staates entzogen hätten. Finanzielle Unterstützung, für die es andere Gründe als Solidarität geben mag wie das Interesse am Fortbestand der Währungsunion, untergräbt jedenfalls das in einer Währungsunion souveräner Staaten unerlässliche Prinzip der nationalen Eigenverantwortung. Damit wird Fehlverhalten belohnt, ein besonders krasser Fall von *Moral Hazard*. In den vielfältigen Hilfsmaßnahmen zeigt sich eine Perversion des Solidaritätsgedankens: Das Kriterium für Hilfe ist nicht das unterschiedliche Wohlstandsniveau, sondern das „Gefälle“ in der Wirtschaftspolitik. Es ist bezeichnend, dass ein Land wie die Slowakei (zu Recht) darauf verweist, dass es Hilfe für andere Länder leisten

muss, die einen deutlich höheren Lebensstandard aufweisen. Zu Ende gedacht kann man „Hilfe“ mit dem Verweis auf „Solidarität“ durch schlechte Wirtschaftspolitik auslösen.

VI. Schluss

Keine Frage, „Solidarität“ hat Konjunktur. Wer wollte sich schon dem Aufruf zur Empathie, zur Hilfe für die Schwächeren widersetzen? In seiner „The Theory of Moral Sentiments“ (Ausgabe New York, 2000, S. 345 ff.) zeigt Adam Smith jedoch die moralischen Grenzen des Altruismus auf: „Though our effectual good offices can very seldom be extended to any wider society than that of our own country; our good will is circumscribed by no boundary, but may embrace the immensity of the universe.“ Smith argumentiert weiter: „The administration of the great system of the universe, however, the care of the universal happiness of all rational and sensible beings, is the business of God and not of man. To man is allotted a much humbler department, but one much more suitable to the weakness of his powers, and to the narrowness of his comprehension; the care of his own happiness, of that of his family, his friends, his country“.

Auf der Ebene der Europäischen Währungsunion besteht die Gefahr, dass der Ruf nach Solidarität – wie bereits im Abschnitt zur EZB angesprochen – in Konflikt mit der Bedingung demokratischer Legitimierung gerät. „Eine Politik, welche die Solidarität der zahlungsfähigen Staaten als Prinzip normiert, ist politisch, und zwar demokratiepolitisch zum Scheitern verurteilt. Man mag das ökonomisch motivierte Handeln der Bürger unter ihrer politischen Würde finden und sie ermutigen, von ihren demokratischen Mitwirkungsrechten Gebrauch zu machen. Aber die Rechte wirken als Hohn, wenn die Schulden derjenigen Staaten vergemeinschaftet werden, die ihren Bürgern die Last der Anpassung an wirtschaftliche Wechsellagen ersparen sollen“ (Ernst-Joachim Mestmäcker, FAZ vom 9. November 2012, S. 12).

„Solidarität“ gerät also nicht nur in ein Spannungsverhältnis zur Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten, sondern darüber hinaus auch zum Demokratieprinzip.

Solidarität soll sich darin zeigen, dass die Stärkeren den Schwächeren zur Hilfe kommen. Werden dementsprechende Transfers

durch selbstverschuldetes Fehlverhalten ausgelöst, wird dieser Grundsatz im Prinzip aufgehoben. Ob die Zahler die besser Gestellten und die Empfänger die Schwächeren sind, bleibt grundsätzlich offen. Wie schon erwähnt, kann der Fluss der finanziellen Hilfe sogar „bergauf“ verlaufen.

Hier öffnet sich ein weiteres Spannungsfeld, nämlich das zwischen Solidarität und Subsidiarität. Diese Beziehung wird im Übrigen in der katholischen Soziallehre intensiv diskutiert. Aber auch im Vertrag (Art. 5 Abs. 3 EUV) wird dieser mögliche Konflikt angesprochen. „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ Es belegt den geringen Stellenwert des Subsidiaritätsprinzips in der Praxis, dass auf dieses Spannungsverhältnis kaum eingegangen wird.

In der breiten und in den Argumenten mehr oder weniger willkürlichen Debatte um das Ob und das Ausmaß finanzieller Solidarität zeigt sich ein weiteres Spannungsverhältnis, dem Umverteilungsmaßnahmen grundsätzlich ausgesetzt sind. Der „Konflikt zwischen dem Ideal der Freiheit und dem Wunsch, die Verteilung der Einkommen zu „korrigieren“, um sie „gerechter“ zu machen, wird gewöhnlich nicht deutlich erkannt. Aber jene, die distributive Gerechtigkeit erreichen wollen, werden sich in der Praxis bei jedem Schritt von der Herrschaft des Gesetzes behindert sehen. Sie müssen wegen der Natur ihres Zieles diskriminierendem und willkürlichem Handeln den Vorzug geben. Doch da sie sich gewöhnlich dessen nicht bewusst sind, dass ihr Ziel und die Herrschaft des Gesetzes prinzipiell unvereinbar sind, fangen sie an, in einzelnen Fällen ein Prinzip zu umgehen oder außer Acht zu lassen, das sie oft wünschen würden, im allgemeinen eingehalten zu sehen“ (F. A. von Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, S. 298).

Die Diskussion um das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Währungsunion liefert ein besonders eindrucksvolles Beispiel zu dieser These.