

WHITE PAPER
No. XII

APRIL 2012

Der Weg aus der Krise
- Mehr Europa! Welches Europa? -

Otmar Issing
Center for Financial Studies

Vortrag im Rahmen der
Weimarer Reden
11. März 2012



Inhalt

Einführung.....	1
Was ist mit „Europa“ gemeint?.....	3
Europa als politisches Ziel.....	5
Integration über die Wirtschaft.....	6
Die Rolle der einheitlichen Währung.....	8
Dimensionen der Krise.....	10
Transferunion - Fiskalunion - Politische Union.....	15

Meine Damen und Herren,

es ist eine große Ehre, hier an diesem geschichtsträchtigen Ort einen Beitrag zu den hochangesehenen Weimarer Reden zu leisten. Bei Herrn Oberbürgermeister Wolf bedanke ich mich für die Einladung, bei Magnifizienz Dicke für die freundliche Begrüßung.

Als ich vorhin an den beiden da draußen vorbeiging, schienen sie mir verwundert, dass Sie einen Ökonomen eingeladen haben. Nun, dem einen der beiden war nichts Ökonomisches fremd. Im Sommer wird im Goethe-Haus in Frankfurt eine Ausstellung unter dem Titel stattfinden: „Goethe und das Geld. Der Dichter als Ökonom.“ Dazu haben wir große Unterstützung aus Weimar erhalten. Für den Katalog der Ausstellung habe ich den Beitrag „Inflation - Teufelswerk?“ geschrieben.

Dem anderen der beiden hätte ich mich lieber als Kollege aus der Wissenschaft vorgestellt. Als Notenbanker - eine Kategorie von Mensch, die zu seinen Lebzeiten in dieser Form noch gar nicht existierte - oder Ökonom wäre ich in seinem Kosmos des Idealismus wohl kaum als sympathische oder auch nur respektable Erscheinung vorgekommen.

Das Thema „Europa“ hätte beide interessiert. Sie sind mit dieser Beziehung weit besser vertraut, ich muss daher keine Literaturbelege nach Weimar tragen. Schiller würde es wohl für selbstverständlich halten, dass seinen idealistischen Vorstellungen von „Europa“ die Wahl seiner „Ode An die Freude“ als gemeinsamer Hymne entspricht. In seiner Jenaer Antrittsrede (1789) hatte er hoffnungsvoll verkündet: „Die europäische Staatengemeinschaft scheint in eine große Familie verwandelt. Die Hausgenossen können einander anfeinden, aber hoffentlich nicht mehr zerfleischen“. Wie wir wissen, hat diese Hoffnung grässlich getrogen. Aber kommt das Europa von Heute nicht diesem Wunschbild nahe - zumal wenn man bedenkt, welche schrecklichen Ereignisse noch auf den Kontinent warteten bevor eine bis dato unbekannte Zeit anhaltenden Friedens anbrach?

Doch welcher Kontrast. Wo auch immer in der Welt momentan über „Europa“ gesprochen wird, steht wie ein düsterer Begleiter die Drohkulisse „Krise“ mit auf der Bühne. Die Verwirrung steigert sich noch in der völlig gegensätzlichen Reaktion: Für die einen stecken wir in der Krise, weil der Prozess der europäischen Integration - vor allem durch die Einführung einer gemeinsamen Währung - eindeutig zu weit gegangen ist. Im anderen Lager lautet der Schlachtruf: Die Krise beweist - wir brauchen mehr Europa!

Was ist mit „Europa“ gemeint?

Alle Welt spricht von Europa - und im Zweifel hat dabei jeder etwas anderes im Sinne. Kein Wunder, verbinden sich mit dem Begriff doch verschiedene Dimensionen, die - wenn überhaupt - nur schwer auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind.

Der Ursprung des Begriffes „Europa“ liegt in den Tiefen der griechischen Mythologie. Er ist rein geographischer Natur. Der hellenistische Dichter Moschos nennt Europa „den anderen Erdteil“, das Ziel des Stiers mit der schönen Prinzessin aus Tyros auf dem Rücken. Damit ist freilich nicht viel gewonnen außer der Erkenntnis, dass der heutige Libanon danach nicht zu Europa zählt. (Nur eine Randnotiz: Die israelische Fußballnationalmannschaft oder die Kasachstans waren einer der Qualifikationsgruppen für die Europameisterschaft zugeordnet und der israelische Meister spielt in der europäischen Champions-League.)

Wo fängt Europa an, wo hört es auf? Liest man die Landkarte einmal nicht mit westlichen Augen, wirkt Europa geographisch als Anhängsel an den mächtigen asiatischen Block. Wo die Grenze ziehen - etwa am Ural? Der Versuch der geographischen Bestimmung endet in der Sackgasse. Er ist für weitergehende Orientierung nicht geeignet. Das zeigt sich eindrücklich am Fall der Türkei. Niemand wird ernsthaft eine mögliche Zugehörigkeit des Landes zu Europa mit dem kleinen geographisch zugeordneten Territorium begründen. Die Befürworter einer Aufnahme der Türkei in die EU bringen denn auch politisch-strategische Argumente ins

Spiel. Und die Gegner berufen sich auf die Unterschiede in Religion, Geschichte und Kultur.

Europa gründet in vielen Schichten.¹ „Europa war eigentlich von Anfang an und besonders in der Neuzeit immer eine Einheit in Vielfalt. Seine Kultur war aus griechischen, römischen, jüdisch-christlichen und islamischen Wurzeln gewachsen. Immer ging es um die zentralen Ideen der Freiheit, der Menschenwürde und der Verantwortung, die mehr und mehr von den Institutionen der Demokratie geschützt wurden.“²

In diesem Sinne hat der Eiserne Vorhang die diktatorisch regierten Staaten im Osten politisch aus „Europa“ ausgeschlossen. Weite Teile der Bevölkerung, voran die geistigen Eliten, haben jedoch diese Abtrennung für sich niemals gelten lassen.

Der Westen hat nach 1945 den Begriff „Europa“ usurpiert und für seine Einflussphäre beansprucht. Schon für die ersten Schritte der Integration mit anfangs nur sechs Mitgliedstaaten scheute man nicht davor zurück, von der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ zu sprechen. Diese Wahl der Terminologie setzte sich u.a. fort in der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, dem „Europäischen Währungssystem“ und schließlich der „Europäischen Währungsunion“. Die Offenheit für neue Länder mildert diesen Anspruch nur bedingt, schließlich bestimmen die Mitglieder, wer beitreten darf und wer nicht. Es wird sich herausstellen, über welchem Haus am Ende die Bezeichnung „Europa“ stehen wird.

Es wäre ebenso verlockend wie am Ende vermutlich wenig fruchtbar, weiter über die terminologischen Aspekte und deren sachlichen Inhalt zu spekulieren, etwa auch darüber, was es bedeutet, dass die Engländer, ich sage ausdrücklich nicht die Briten, bis heute von „Europa“ als einem Gebilde sprechen, von dem sie durch den Kanal getrennt sind. Winston Churchill hat in seiner berühmten Rede vom September 1946 in Zürich diese Haltung vorgezeichnet, als er von Europa als einer „Familie“ sprach, der sich Großbritannien mit dem Schwerpunkt seiner Interessen im Commonwealth nicht zugehörig fühlte. Fragt sich, wo heute seine besondere

¹ J. Le Goff, Die Geburt Europas im Mittelalter, 2004.

² K. Kardinal Lehmann, Über die Chancen des biblisch-christlichen Leitbildes für die europäische Integration, Presidential Lecture, Center for Financial Studies, 5. September 2007.

Rolle jenseits der Beziehungen zu den USA zu finden ist. Nach dem Gipfel im Dezember letzten Jahres konnte man den Eindruck gewinnen, als wüssten die Engländer selbst nicht, wo sie eigentlich hingehören, außer zu sich selbst.

Der Prozess der europäischen Integration in den letzten 60 Jahren ist durch eine Abfolge von Krisen gekennzeichnet. Manche Beobachter gehen sogar so weit zu behaupten, nur über die mit krisenhaften Zuspitzungen verbundenen Herausforderungen seien die Fortschritte überhaupt erst möglich geworden. Sollte also die Dimension der aktuellen Gefährdungen Anlass zu den schönsten Hoffnungen geben? Für die erfolgreiche Fortsetzung der Methode Fortschritt durch Krisen gibt es freilich keine Garantie, bewusst sollte man gewiss nicht auf diese Karte setzen.

Um die nun schon Jahre anhaltende Krise gänzlich zu verstehen und die richtigen Schlüsse zur Gestaltung der Zukunft zu ziehen, ist ein Blick in die Vergangenheit unerlässlich.

Europa als politisches Ziel

Nach 1945 galt das überragende Bestreben dem Ziel, eine Wiederholung der Schrecken der beiden Weltkriege um jeden Preis zu verhindern. Die Finalität der europäischen Integration im Westen war eindeutig politischer Natur. An einen großen Wurf, mit gemeinsamen staatlichen Strukturen und einer größeren Zahl von Ländern war damals nicht zu denken. So stellten sich etwa hochfliegende Pläne für den schließlich am 5. Mai 1949 geschaffenen Europarat bald als Illusion heraus. Für die Integration in Europa erwies sich der Rat eher als Sackgasse.

Erfolgreiche Initiativen konnten nur von konkreten Vorhaben erwartet werden und eine kleinere Gruppe von Ländern als nucleus umfassen. In jenen Tagen für weit-sichtige Politiker unabdingbar, und im Rückblick offenkundig: An der auf Dauer angelegten Versöhnung der beiden Erzfeinde Frankreich und Deutschland als Kern europäischer Integration führte kein Weg vorbei.

Am 9. Mai 1950 verkündete der französische Außenminister Robert Schuman den Vorschlag der französischen Regierung, „die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohlen- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame oberste Aufsichtsratsbehörde (Haute Autorité) zu stellen, in einer Organisation, die den anderen europäischen Ländern offensteht“.³ Die Produktion von Kohle und Stahl, also der materiellen Grundlagen der Kriegsführung, sollte aus der nationalen Kompetenz herausgenommen und einer supranationalen Behörde unterstellt werden. Damit sollte das Ziel erreicht werden, „dass jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist.“

Mit Fug und Recht mag man den Schuman-Plan von 1950 als den Ausgangspunkt sehen, der den Prozess der europäischen Integration in Gang gesetzt hat, in der Folge immer wieder unterbrochen und von Rückschlägen begleitet, doch jeweils vorangetrieben und von neuem Schwung beseelt.

Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) wurde der Schuman-Plan Realität. Frankreich, Deutschland, Italien und die drei Benelux-Länder bilden seitdem den Kern der europäischen Integration.

Integration über die Wirtschaft

Auch wenn das Motiv für die Gründung der Montanunion politischer Natur war, – die Initiative ging bezeichnenderweise von einem Außenminister aus –, bediente sich die politische Absicht des Mittels wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Wie sich schon bald herausstellen sollte, war der Weg über die Wirtschaft der nahe liegende und vermutlich einzig gangbare Weg, um auch die weitergehenden Absichten zu befördern.

Dies zeigte sich zuerst am Scheitern der Bemühungen, auf der politischen Schiene voranzukommen. Dies gilt sowohl für das Vorhaben einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft wie für den Plan zur Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft. Nach der Phase der „Gründungseuphorie“ mussten die Verantwort-

³ Zu den Quellen: Harbrecht, Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart 1978.

lichen erkennen, dass „Europa“, wie Schuman von Anfang an erkannt hatte, nicht „an einem Tag“ erbaut, nur Schritt für Schritt und nicht über alles umfassende Konzeptionen, sondern nur durch konkrete Vorhaben vorangebracht werden konnte.

Nach einer Reihe von Initiativen stellte die Außenministerkonferenz von Messina Anfang Juni 1955 die Weichen für die Gründung einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (und einer europäischen Atomgemeinschaft). Eine kleine, aber doch erhellende Begebenheit am Rande. Die britische Delegation verließ die Konferenz vorzeitig mit dem Kommentar: Die Europäer (sic!) werden sich niemals einigen. Sollten sie sich wider Erwarten dennoch einigen, werden sie nicht in der Lage sein, den Plan umzusetzen. Sollte jedoch dieser ganz unwahrscheinliche Fall eintreten, wird das Vorhaben im Chaos enden. Bekanntlich sollte es nicht lange dauern, bis Großbritannien um Einlass bat.

Der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) (und Euratom) trat am 1. Januar 1958 in Kraft. Die EWG startete zunächst mit den sechs Ländern, die bereits der Montanunion angehört hatten. Nach dem Scheitern früherer Anläufe wurde die EWG im Januar 1973 um drei weitere Mitgliedsstaaten, nämlich Großbritannien, Irland und Dänemark erweitert. Gerade in den Verhandlungen mit Großbritannien, dem britischen Pendeln zwischen dem Wunsch zum Beitritt auf der einen und den Bindungen an das Commonwealth sowie „atlantischen“ Erwägungen auf der anderen Seite sowie in der Haltung Frankreichs, verkörpert vor allem durch den Widerstand des französischen Staatspräsidenten de Gaulle, spiegeln sich die politischen Interessen und Positionen hinter den wirtschaftlichen Erwägungen.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die schließlich 1992 in der Europäischen Union aufging, kann als das erfolgreichste Integrationsvorhaben der Geschichte angesehen werden. Der Fall des Eisernen Vorhangs hatte die Möglichkeit der Erweiterung nach Osten eröffnet. Die Zahl von inzwischen 27 Mitgliedern und weitere Beitrittswünsche belegen die Attraktivität der Gemeinschaft, die auf ihren unbestreitbaren Erfolg zurückzuführen ist.

Aus der Warte des europäischen Integrationsprozesses nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges stechen folgende Elemente hervor: (1) Die politisch motivierte Inte-

gration bediente sich des Mittels des Zusammenwachsens der Wirtschaft. (2) Ziel war ein einheitlicher Binnenmarkt. Die Wirtschaftsbeziehungen innerhalb der Gemeinschaft sollten sich dem Prinzip nach nicht von den Vorgängen in einem Nationalstaat unterscheiden.

Die angestrebte „Marktintegration“ kann nur über unverfälschten Wettbewerb erreicht werden. Dazu war es offensichtlich notwendig, alle Hemmnisse im gegenseitigen Wirtschaftsverkehr zu beseitigen, also die vier wirtschaftlichen Freiheiten zu verwirklichen: für den Austausch von Waren und Dienstleistungen, den Kapitalverkehr und die Freizügigkeit von Personen. Das Ringen darum, wie weit die Angleichung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik, des Rechts und Regulierungen aller Art als unabdingbares Erfordernis eines einheitlichen Marktes anzusehen sind, hat bisher noch kein Ende gefunden.

Die Rolle der einheitlichen Währung

Auch wenn die Verantwortlichen im Laufe der Jahrzehnte nie das politische Ziel der europäischen Integration aus dem Auge verloren haben, so blieben doch alle Versuche, diese Absicht auf dem direkten Wege zu erreichen, schon im Ansatz stecken. Der Zug mit dem Ziel „Europa“ fuhr im Wesentlichen auf der Schiene „Wirtschaft“.

Der Start der Währungsunion hob die Integration auf eine neue Ebene. Auf der einen Seite verkörpert die Einführung einer gemeinsamen Währung die Vollendung des einheitlichen Marktes. Das Risiko einer Wechselkursänderung erzeugt Unsicherheit und treibt einen je nach den Umständen großen Keil zwischen Entscheidungen, etwa über Investitionen, innerhalb oder außerhalb der Landesgrenzen und das heißt des Währungsgebietes. Die Krise 1992/1993 hat die Dimension dieses Risikos noch einmal dramatisch vor Augen geführt. Die abrupte Auf- bzw. Abwertung einzelner Währungen - im Verhältnis D-Mark - Lira um mehr als 30% - veränderte schlagartig die Wettbewerbsbedingungen und provozierte Forderungen nach Einschränkungen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs.

Seitdem ist das weltweite Volumen für potentielle spekulative Attacken auf einzelne Währungen um ein Vielfaches gewachsen. Man stelle sich nur vor, welche Spekulationswellen auf dem Devisenmarkt etwa die jüngste Krise auf den Finanzmärkten ausgelöst hätte, lebten wir noch im Regime der nationalen Währungen. Massive Interventionen der Notenbanken hätten den Zusammenbruch des Wechselkursystems nicht verhindern können. Nicht nur wirtschaftliche, auch politische Spannungen wären die unvermeidbare Folge gewesen. Ob der einheitliche Binnenmarkt, ob die genannten vier wirtschaftlichen Freiheiten einen solchen Schock unbeschadet überstanden hätten?

Soweit setzt also die Einführung der einheitlichen Währung die Methode der wirtschaftlichen Integration fort - und vollendet sie.

Gleichzeitig führen die Abschaffung der nationalen Währungen und die Einführung eines einheitlichen Geldes weit über den Bereich der Wirtschaft hinaus. Wo wüsste man dies besser als in Deutschland, und gerade in den neuen Bundesländern, wo der Abschied von der D-Mark als tiefer, schmerzhafter Einschnitt empfunden wurde. Die Übertragung der geldpolitischen Kompetenz von der wegen ihrer Stabilitätspolitik hoch geachteten Bundesbank auf die neue supranationale Institution Europäische Zentralbank stellt einen bedeutenden Souveränitätsverzicht dar. Dies gilt selbstredend für alle Länder, die der Europäischen Währungsunion beitreten.

Eine Notenbank allein macht noch keinen Staat. Aber sie ist ein wichtiges Element staatlicher Hoheit und Träger wichtiger (geld-) politischer Kompetenz. Darüber hinaus kann die gemeinsame Währung einen Beitrag zur Identifikation der Bürger in den verschiedenen Staaten mit „Europa“ leisten. Der Abgeordnete Dichgans vertraute in der Debatte des Europäischen Parlamentes im Jahre 1966 noch auf die Symbolkraft einer Münze mit dem Bild einer wohlgestalteten jungen Frau auf dem Rücken eines Stieres. Den Euro - Münzen und -Banknoten fehlt dieser Apell. Aber Hand aufs Herz, wer wollte heute noch auf die Kenntnis griechischer Mythen setzen? Identitätsstiftung in der Bevölkerung muss heute aus anderen Quellen kommen.

Dimensionen der Krise

Wie bei keinem anderen Schritt der Integration spaltete das Projekt gemeinsame Währung von Anfang an Anhänger und Gegner in zwei Lager, deren Unversöhnlichkeit in den zwischenzeitlichen Erfolgen in den Hintergrund geraten war. Die Skeptiker waren überwiegend in den Reihen der Ökonomen zu finden, die vor allem auf den heterogenen Charakter der anfänglich 11 (inzwischen 17) Mitgliedstaaten verwiesen. Soweit sich die Befürworter mit diesen Argumenten auseinandersetzten, sahen sie diese Einwände zwar als schwerwiegend an, hielten sie aber durch geeignete Reformen für überwindbar. Aus der Warte der „großen Politik“ war der Euro ein Meilenstein auf dem Weg zu einem einheitlichen Europa - was immer damit auch gemeint war. Der damalige Bundeskanzler Kohl, der sich des mentalen Widerstands in Deutschland sehr wohl bewusst war und damit großen politischen Mut bewies, sah in der Aufgabe der DM und den Beitritt zur Währungsunion einen entscheidenden Schritt, um Deutschland unumkehrbar in Europa zu integrieren. Über die Frage, welche Rolle dabei die mit der Wiedervereinigung für manche Nachbarn bedrohlich gewordene Größe Deutschlands spielte, will ich hier nicht spekulieren. Jedenfalls haben sich alle Mitgliedstaaten mit dem Maastricht-Vertrag auf ein monetäres Regime geeinigt, das eine stabile Währung verspricht, garantiert durch die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank mit dem klaren Mandat, Preisstabilität zu gewährleisten. Welchem der Unterzeichner dieses Abkommens aber war schon bewusst, welche fundamentale Konsequenzen von diesem währungspolitischen Anker für die Wirtschaft jedes Beitrittslandes ausgehen würden? Man sucht im Maastricht-Vertrag z.B. vergeblich nach irgendwelchen Bestimmungen zum Arbeitsmarkt oder zu Löhnen.

Und doch: Mit dem Wegfall des Instrumentes der nationalen Wechselkurspolitik werden die Sanktionen der einheitlichen, stabilen Währung für nationales Fehlverhalten unerbittlich. Ausufernde Lohnentwicklungen lassen sich nicht mehr durch Abwertung korrigieren, die Folgen sind Verlust der Wettbewerbsfähigkeit, Leistungsbilanzdefizite und Arbeitslosigkeit. An empirischen Belegen für diese Aussage mangelt es leider nicht.

An die Notwendigkeit, die Ordnung für eine stabile Währung durch Vorkehrungen auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen zu ergänzen bzw. komplettieren, hat man gedacht und mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ein Instrument geschaffen, das auf der europäischen Ebene die Kontrolle der grundsätzlich in nationaler Souveränität verbleibenden Finanzpolitik garantieren sollte. Es ist hier nicht der Ort, über das Schicksal des Paktes im Detail zu rasonieren. Mit ihrem Bruch der Regeln haben jedenfalls Deutschland und Frankreich (2003/2004) dem Pakt den Todesstoß gegeben.

Ebenso wenig möchte ich hier den weiteren Ursachen der Krise im Einzelnen nachgehen. Seit die neu ins Amt gekommene griechische Regierung im Herbst 2009 offenbarte, dass das Defizit im öffentlichen Haushalt ein Vielfaches des bisher angenommenen Wertes betrug, ist die Währungsunion nicht mehr aus den Schlagzeilen herausgekommen. Auch wenn Griechenland in der Akkumulierung seiner vielen Fehler einen Ausnahmefall darstellt, galt die Sorge bald auch einer Reihe von anderen Mitgliedsländern, von Irland, Portugal und Spanien bis schließlich hin zu Italien. Selbst Frankreich geriet in das Fadenkreuz spekulativer Bedrohung. In dieser unrühmlichen Liste finden sich dann sogar Überlegungen, mit jedem weiteren Hilfspaket könne letztlich auch Deutschland seine Rolle als über jeden Zweifel erhabener Schuldner einbüßen.

Gerade vor dem Hintergrund jahrzehntelanger erfolgreicher Integration hat die Dimension der Krise damit erschreckende Ausmaße angenommen. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil sie nationale Ressentiments ausgelöst - oder sollte man sagen: wieder ans Tageslicht gebracht - hat, die von Jahrzehnten friedlichen Zusammenlebens und wirtschaftlicher Erfolge ein für allemal begraben schienen. Wird in Deutschland das Klischee von den faulen Griechen oder gleich pauschal den mediterranen Müßiggängern bemüht, reagiert in vielen Ländern die Öffentlichkeit auf das als teutonisches Diktat empfundene Drängen zur fiskalischen Konsolidierung mit bestürzenden Ausbrüchen. So sind in Griechenland die Deutschen nicht nur in der Beliebtheitskala von der Spitze auf den letzten Platz abgerutscht, Vergleiche mit dem Naziregime sind in den Medien inzwischen an der Tagesordnung - nicht nur in Griechenland. In Frankreich ist die beklagte dominante Rolle Deutschlands in den Wahlkampf für den Präsidenten der Republik geraten. Jacques Attali sieht Deutsch-

land wie zweimal zuvor im vergangenen Jahrhundert in der Schlüsselrolle, um den „kollektiven Selbstmord“ Europas zu verhindern oder zu provozieren (Le Monde, 25 novembre 2011). Damit genug der unheilvollen Beispiele.

Wieso, könnte man fragen, ist eine in die Zeiten vergangener kriegerischer Auseinandersetzungen reichende und mit derartig emotionalen Vorurteilen behaftete Diskussion quer durch Europa ausgebrochen? Anlass ist doch ein monetäres Problem, es geht doch „nur“ um den Euro? Nur? Aber hat nicht Bundeskanzlerin Merkel mehrfach erklärt: „Scheitert der Euro - Scheitert Europa“? Politiker verschiedener Couleur sehen die Krise als die große Chance, jetzt zu verwirklichen, was Jacques Rueff 1950 proklamierte: „L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas“. Also: Europa kann nur über ein gemeinsames Geld geschaffen werden oder gar nicht. Im Jahre 1995 ließ sich der damalige portugiesische Ministerpräsident António Guterres zu der Analogie hinreißen: „Du bist Petrus der Fels, und auf diesem Felsen will ich meine Kirche bauen ... Du bist der Euro, und auf diese Währung wollen wir unser Europa bauen“. Die Erwartungen an die Einführung einer Währung derart zu überfrachten, überschreitet jede vernünftige Einschätzung der Möglichkeiten - ganz zu schweigen von den Risiken.

Gleichwohl war es letztlich nur eine Frage der Zeit, bis derartige grundsätzliche Debatten wieder aufbrechen würden. Im Grunde ist die Frage nach dem „Europa“ von morgen nicht nur in Maastricht unbeantwortet geblieben. Bundeskanzler Kohl hatte am 6. November 1991 im Deutschen Bundestag erklärt: „Man kann dies nicht oft genug sagen. Die Politische Union ist das unerlässliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die jüngere Geschichte, und zwar nicht nur die Deutschlands, lehrt uns, dass die Vorstellung, man könne eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne Politische Union auf Dauer erhalten, abwegig ist.“

Mit dem Start der Europäischen Währungsunion am 1. Januar 1999 wurde ein historisch bisher einmaliges Experiment eingeleitet unter dem spannenden Motto: Kann eine Gemeinschaft gemeinsamen Geldes ohne Politische Union überleben?⁴

⁴ Siehe: Otmar Issing, Der Euro – Geburt, Erfolg, Zukunft, München 2008.

Der Ruf nach „Mehr Europa“ als Antwort auf die Krise, der ausgesprochen oder nicht eine Fortentwicklung in Richtung Politischer Union verlangt, basiert auf zwei Prämissen:

- (1) Die Krise der Währungsunion ist auf einen Mangel an Kompetenzen auf der europäischen Ebene zurückzuführen.
- (2) Allein ein weiterer, die Vergemeinschaftung der Geldpolitik ergänzender Ausbau der Supranationalität kann die Krise bewältigen und Wiederholungen in der Zukunft verhindern.

Wie steht es mit diesen Argumenten?

Mit dem Verweis, die Krise sei auf Mängel im institutionellen Arrangement der Währungsunion zurückzuführen, lässt sich nicht einfach die Forderung nach dem weiteren Ausbau begründen. Nehmen wir das Kernstück, den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Im Vorfeld der Währungsunion hat in den Verhandlungen insbesondere die deutsche Regierung verlangt, bei Verletzung der Regeln sollten automatisch Sanktionen eintreten. Dagegen gab es Widerstand von vielen Seiten mit dem Ergebnis, dass die Entscheidung über das Prozedere der Sanktionen letztlich in die Hände der Politik, d.h. der Regierungen gegeben wurde. Das Ergebnis ist bekannt. Wer erinnert sich überhaupt noch daran, dass sich z.B. Italien (wie Belgien) im Rahmen einer Ratsentscheidung im Jahre 1998, also noch vor der Einführung des Euro verpflichtet hat, die Quote seiner öffentlichen Verschuldung von rund 118 % des BIP über einen stetigen Kurs der Konsolidierung zurückzuführen?

Die Zahl der Verletzungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist Legion. Diese Aussage verhallt inzwischen ohne jedes Echo. Allein das ist schon ein Skandal. Nicht wenige von Ihnen werden in diesem Moment denken: die typische Übertreibung eines engstirnigen Ökonomen. Aber um Ökonomie geht es hier gar nicht in erster Linie. Ich führe hier nur einen Beleg an, auf einem freilich besonders wichtigen Gebiet, für unzählige Rechtsverstöße.

Die Europäische Währungsunion - wie die EU insgesamt - beruht auf Verträgen und Abkommen. Alle Bestrebungen, das Vertragswerk zu stärken, sind zu begrüßen. Das gilt gerade auch für die Verabredungen, dem Pakt mehr Biss zu verleihen. Aber wiederum hat der Widerstand gegen einen Automatismus bei den Sanktionen obsiegt.

Nach den ernüchternden Erfahrungen der Vergangenheit bleibt der Argwohn unausweichlich, mit dem Vorbehalt der politischen Entscheidung werde es in vergleichbaren Situationen in der Zukunft zu einer Wiederholung der bekannten Verstöße kommen.

Mit der Verletzung der sog. „No-bail-out Klausel“ des Vertrages wird das Fundament der Währungsunion verschoben. Nach dem Artikel 103 des Vertrages haften weder die Gemeinschaft noch ein Mitgliedstaat für die Verpflichtungen anderer Staaten. Allein die Haftungsrisiken aus den bisherigen Rettungsfonds nehmen immer bedrohlichere Dimensionen an. Die wohl größte Bedrohung der Stabilität liegt in den sog. Eurobonds. Im Kern handelt es sich dabei um Anleihen einzelner Staaten, für die alle Mitgliedstaaten gemeinsam haften. Befürworter dieses Instrumentes sehen darin geradezu ein Allheilmittel, mit dem die Probleme der Währungsunion quasi auf einen Schlag gelöst werden. Schließlich würden dank der „solidarischen“ Haftung die Zinsen für hochverschuldete Staaten auf ein erträgliches Niveau sinken. Der Pferdefuß dieses Vorschlags liegt in dem Zinsanstieg für bis dato solidere Länder. Konkret: Deutschland gefährdete mit wachsender Haftung seinen Status als unangefochtener Gläubiger und müsste schon bald wesentlich höhere Zinsen bezahlen. Höhere Steuern bzw. niedrigere Ausgaben für andere öffentliche Anliegen wären die zwangsläufige Folge. Wer für Eurobonds wirbt und diese Konsequenzen nicht anspricht, täuscht die Öffentlichkeit in einem schwer überbietbaren Ausmaß. Der in diesem Zusammenhang übliche Hinweis, wir lebten schon längst in einer Transferunion, in der solche solidarische Hilfe zum Alltag gehöre, setzt diesem Täuschungsmanöver die Krone auf. Es ist richtig: Über verschiedene Fonds leistet gerade Deutschland einen nicht unwesentlichen „Solidar-Beitrag“. Der Charakter dieser Transfers ist jedoch ein völlig anderer. Hier handelt es sich um Gelder, die der Höhe nach durch verbindliche Beschlüsse begrenzt und dem Zweck nach bestimmt sind. Der Aufbau in den neuen Bundesländern wurde beispielsweise auch

aus solchen Mitteln finanziert. Im Falle der Eurobonds sind jedoch das Kriterium des Transfers nicht Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft, also Hilfe der Stärkeren für die Schwächeren, sondern Übertragung von Steuergeldern von den solideren zu den unsolideren Ländern. Hier wird also gesamtwirtschaftliches Fehlverhalten belohnt! Eine verlockendere Einladung, für die Gesundung der eigenen Wirtschaft erforderliche Einschnitte klein zu halten, Reformen zu verschieben oder gleich zu unterlassen, kann man sich schwer vorstellen.

Kaum zu begreifen und nicht zu akzeptieren ist das Schweigen über den gravierendsten Einwand gegen das Instrument der Eurobonds. Der Transfer des Geldes der Steuerzahler erfolgt hier im Grunde ohne demokratische Legitimierung. Muss man nicht fragen: Wie kann ein Politiker sich für eine Übertragung von Steuergeldern in der (potenziellen) Größenordnung von 10 Mrd. Euro jährlich (und weit mehr) sozusagen am Parlament vorbei einsetzen?

Transferunion - Fiskalunion - Politische Union?

In ihrer Regierungserklärung vom 14. Dezember hat Bundeskanzlerin Merkel erklärt, nach dem wenige Tage vorher abgeschlossenen Europäischen Gipfel sei der Weg zu einer Fiskalunion noch lange nicht abgeschlossen, aber, wie sie glaube, unwiderruflich eingeschlagen. Vorweg: Der Kanzlerin kommt das große Verdienst zu, die schwerwiegendsten Attacken auf die Stabilität des Euroraumes abgewehrt zu haben, nämlich die Einführung von Eurobonds und die Vergabe einer Banklizenz für die Rettungsfonds. Man gebe sich aber keinen Illusionen hin. Es wird nicht einmal der nächsten Krise bedürfen, bis diese Vorschläge wieder auf den Tisch kommen. Zunächst einmal soll der Weg in die Fiskalunion im wesentlichen über eine Verstärkung der Kontrollmechanismen für die Politik der Mitgliedstaaten auf der europäischen Ebene führen. Eine quasi offizielle Definition der angestrebten „Fiskalunion“ liegt bisher nicht vor.

Im Grunde kann mit dem Terminus sinnvollerweise nur ein Staat bzw. eine Staatenverbindung gemeint sein, in der nach demokratischen Regeln einheitlich

über Steuern und Abgaben sowie öffentliche Ausgaben entschieden wird. Die „Europäisierung“ der Entscheidung auf einem zentralen Gebiet der Staatlichkeit verdeutlicht, dass es eine demokratisch begründete Fiskalunion nicht ohne Politische Union geben kann, und dass umgekehrt eine Politische Union eo ipso eine Fiskalunion als unabdingbare Teilmenge einschließt. Dabei bleibt inhaltlich offen, wie eine solche Politische Union in ihrem fiskalischen Teil ausgestaltet ist. Dazu zählen z.B. die Fragen, ob das Budget der obersten Ebene größer oder kleiner ausfällt, und inwieweit es einen Finanzausgleich gibt oder nicht. Termini wie „Transferunion“ lösen einen Teilaspekt aus dem fiskalischen Ganzen heraus, ohne dass der Vorgang in die demokratische Legitimierung eingebunden sein muss. Allein dieser Mangel zeigt schon, wie missbräuchlich mit solchen institutionellen Aspekten umgegangen wird.

Bestätigt sich also die bereits erwähnte Prognose von Jacques Rueff? Ich halte diese These für äußerst gefährlich. Keineswegs, weil ich ein Gegner der Politischen Union in Europa wäre. Ganz im Gegenteil. Was wir beobachten ist jedoch nicht der große Aufbruch in die europäische Staatlichkeit, getragen von der breiten Mehrheit der Bevölkerung. Alle Schritte in diese Richtung sind teils verzweifelte Versuche, politische Gemeinsamkeiten über Maßnahmen zur Lösung der Krise der Währungsunion zu erzwingen. Figuren wie ein „europäischer Finanzminister“ belegen die Waghalsigkeit eines Versuches, an der demokratischen Legitimierung vorbei europäische Kompetenzen zu kreieren. Gemeinsame Haftung für die Schulden aller kann nur am Ende eines abgeschlossenen politischen Integrationsprozesses stehen. Geht man jedoch mit der „Schuldensolidarität“ voraus, setzt man die Gemeinschaft dem größtmöglichen politischen Risiko aus. Dann wird der Euro nicht zum Schrittmacher der Politischen Union, sondern dann wird die gegen den Willen der Bürger quasi durch die Hintertür der Haftungsgemeinschaft über Rettungsschirme und andere Maßnahmen geschaffene Transferunion die Gemeinschaft unabsehbaren Spannungen aussetzen.

Will man Europa dieser Zerreißprobe unterwerfen? Wäre es nicht sowohl realistischer, risikoloser und ehrlicher zu versuchen, erst einmal die vereinbarten Regeln einzuhalten? Was kann man von einer im Vertrag kodifizierten weiteren politischen Integration erwarten, wenn schon die bisherigen Verträge nicht einge-

halten werden? Wer wird schon zum Altar gehen wollen, wenn es in der Verlobungszeit an allen Ecken und Enden kracht und das gegenseitige Misstrauen wächst?

Im Jahre 1994 (FOCUS vom 28. November 1994) hat der damalige Bundespräsident von Weizsäcker auf die Frage, ob es richtig sei, mit der Währungspolitik anzufangen, wenn doch die gemeinsame Außenpolitik das gemeinsame Ziel sei, geantwortet: „Anders herum: Wenn diese gemeinsame Außenpolitik zustande kommen soll, dann nur auf dem Weg über eine Währungsunion. Diese Währungsunion wird natürlich nur mit Verzögerung kommen. Auch wird sie nicht billig. Wenn die Währungen von wirtschaftlich unterschiedlich entwickelten Gebieten nicht mehr untereinander schwanken können, sind Ausgleichszahlungen fällig. Die Gewöhnung an die Währungsunion ist für mich der einzig erkennbare Weg, um schließlich und am Ende auch eine gemeinsame Außenpolitik zu erreichen.“

Nun, in einem Punkt hat Weizsäcker Recht behalten, billig ist dieser Weg nicht. Er ist darüber hinaus aber auch nicht erfolversprechend. Denken wir nur an Ereignisse wie den Irak-Krieg oder die Reaktion auf die Vorgänge in Libyen, so ist Europa seit der Einführung des Euro einer gemeinsamen Außenpolitik kaum näher gekommen. Meinungsverschiedenheiten auf diesem und anderen Gebieten der Politik lassen sich nicht über die Währungsunion und schon gar nicht über demokratisch nicht legitimierte Transfers erreichen. Der tschechische Außenminister Schwarzenberg hat kürzlich (SPIEGEL vom 9. Januar 2012) betont: „Wir brauchen eine gemeinsame Außenpolitik, eine gemeinsame Sicherheitspolitik, eine gemeinsame Energiepolitik. Eine gemeinsame Käsepolitik brauchen wir nicht.“

Damit will er wohl auf zwei fundamentale Aspekte hinweisen. Zum einen muss man sich auf gemeinsame Ziele auf wichtigen Gebieten einigen. Das lässt sich nicht über Umwege irgendwelcher Art erreichen. Zum anderen ist das Gebot der Subsidiarität zu einer Leerformel verkommen. „Brüssel“ reißt immer mehr Kompetenzen an sich. Diese Tendenz zum Zentralismus entfremdet die Gemeinschaft den Bürgern, „Europa“ wird auf diesem Wege gewiss nicht populärer und entfernt sich damit gleichzeitig von den großen politischen Zielen.

Der Gipfel vom Dezember letzten Jahres hat gravierende Spannungen in der EU der 27 offenbart. Britischer Widerstand gegen gemeinschaftliche Initiativen war und ist oft mehr als ärgerlich. Man macht es sich aber zu einfach, wenn man ein Ausscheiden Großbritanniens einfach hinnähme oder sogar begrüßte. Von den eigenen Interessen der Insel einmal abgesehen würde die Gemeinschaft nicht nur ökonomisch ärmer. Bei einem Ausscheiden würde eine wichtige Stimme gegen allzu forschen Zentralismus fehlen.

Schließlich ist Großbritannien mit seinen Positionen nicht so isoliert wie es den Anschein haben mag. Auch unter den verbleibenden 26 Ländern existieren in wichtigen Fragen erhebliche Meinungsverschiedenheiten, das gilt auch für die 17 Mitgliedstaaten der Währungsunion. Wer „mehr Europa“ fordert, muss schon klären, was dabei mit „Europa“ gemeint ist und welche Risiken in einer weiteren Vertiefung im „Kern“ für eine Spaltung zu den übrigen EU-Staaten bedeuten könnten.

Geld und Währung sind nicht alles und am Ende auch nicht das Wichtigste. Nach dem Zweiten Weltkrieg ist zunächst eine kleine Gruppe von sechs westeuropäischen Ländern den Weg der wirtschaftlichen Integration gegangen. Wie bereits zuvor beschrieben ist daraus am Ende mit der EU die erfolgreichste Integration in der Geschichte der Menschheit hervorgegangen.

Ohne den wirtschaftlichen Erfolg existierte die Gemeinschaft nicht. Gerade die Länder, die vorher unter dem Joch der kommunistischen Planwirtschaft litten, suchten mit ihrem Beitritt nicht zuletzt den Anschluss an den westlichen Lebensstandard. Kann man sich vorstellen, der Zusammenhalt der Gemeinschaft habe sich aus ideologischen Gründen, denen der europäischen Identität, inzwischen so verfestigt, dass wirtschaftlicher Erfolg eine nachrangige Bedeutung spielte?

Die Politik hat den Bürgern mit dem Euro nicht nur eine gemeinsame, sondern eine stabile Währung versprochen. Die gegenwärtigen Spannungen belegen, dass nur ein stabiler Euro diese Aufgabe erfüllen kann.

Um zum Anfang meiner Rede zurückzukommen. Liegen die Wurzeln „Europas“ nicht außerhalb des Wirtschaftlichen? Wer würde das bestreiten? Aber was folgt daraus

für die europäische Integration? Das Europäische an der Kultur ist ihre Vielfalt. Längst belegen eine ganze Reihe von empirischen Studien die These, dass die Erfolgsgeschichte Europas in der Neuzeit auf den Wettbewerb auf allen Gebieten in einer Vielzahl von selbständigen Territorien zurückzuführen ist. Wo wüsste man dies besser als hier in Weimar?

Der frühere Bundeskanzler Kohl hat kürzlich (Bild vom 28.2.2012) sein europäisches Vermächtnis beschworen: „Der Blick über den Tellerrand der Geschichte und in die Geschichte macht deutlich: Die bösen Geister der Vergangenheit sind keineswegs gebannt, sie können immer wieder zurückkommen. Das heißt: Europa“ - er spricht bemerkenswerter Weise nicht vom Euro-„ bleibt eine Frage von Krieg und Frieden und der Friedensgedanke also das Bewegungsgesetz der europäischen Integration“. Wer wollte dem widersprechen? Er fährt dann fort: „Wir müssen die Krise als Chance nutzen. Wir brauchen -gerade jetzt- mehr und nicht weniger Europa.“

Hier ist aber dann doch zu fragen, was mit diesem „mehr Europa“ gemeint sein soll? Wer auch nur eine Begründung für diese These und ihren Inhalt fordert, wird inzwischen schnell und mit Absicht und Methode zum „Antieuropäer“ erklärt. Ist aber allein schon der ein schlechterer Europäer, der auf Gefahren einer weiteren Zentralisierung hinweist, der nach der Zustimmung der Bürger zur Ausdehnung finanzieller Leistungen, der Übernahme kaum mehr absehbarer Haftungsrisiken und der demokratischen Legitimierung fragt?

Wer „mehr Europa“ einfordert, schuldet eine klare Antwort auf diese - und viele andere einschlägige - Fragen.

Die europäische Integration steht wieder einmal - und dieses Mal ganz besonders - vor schwierigen Entscheidungen. Wohin wird die Reise gehen? Die Zukunft kennen nur die Götter. Ihre Hilfe sollte man besser nicht herbeirufen, sagte einmal der Philosoph Hans Blumenberg, sie verlangen oft einen hohen Preis, schon einmal eine Iphigenie, nur um ein bisschen Wind zu machen.