

43. Economic Conference – «Welche Zukunft für Europa?»

Zürich, 28. Oktober, 2016

Vortrag von Prof. Michael Wohlgemuth,
Open Europe Berlin, www.openeuropeberlin.de

**Wirtschaftsverfassung oder Wirtschaftsregierung?
Unvereinbare Optionen für eine „politische Union“ der EU**

Fast auf den Tag 70 Jahre nach Winston Churchill in Zürich eine Rede zur Zukunft Europas halten zu dürfen, nötigt enormen Respekt ab. Was würde Churchill heute sagen? Er hätte sich wohl gewundert, dass seine Landsleute in diesem Jahr für den Austritt aus der Europäischen Union gestimmt haben – vor allem, weil er sich nie vorstellen konnte, dass sie überhaupt jemals einer „Art von Vereinigten Staaten von Europa“ beitreten würden. Dass Deutschland und Frankreich den Kern dieser Vereinigung bilden müssten, hat er klar gesehen – und dabei Recht behalten. Dass ein vereinigtes Europa eines Tages so frei und glücklich sein werde wie die Schweiz – diese Erwartung Churchills hat sich heute dagegen nicht wirklich erfüllt.

Heute steht vor allem die Eurozone vor einem Scherbenhaufen. Auch wenn der Vergleich mit dem Scheitern des Völkerbundes arg weit hergeholt ist: diese Bemerkung aus Churchills Zürcher Rede lässt sich auch auf das Euro-Experiment übertragen: *„Der Völkerbund hat nicht wegen seiner Grundsätze oder seiner Vorstellungen versagt. Er hat versagt, weil die Staaten, die ihn gegründet hatten, diesen Grundsätzen untreu geworden waren. Er hat versagt, weil sich die Regierungen jener Tage davor fürchteten, den Tatsachen ins Gesicht zu sehen und zu handeln, solange dazu Zeit blieb“.*

Nicht in Großbritannien, aber auf dem Kontinent, war man sich bisher einig, die Europäische Union sei von Anfang an ein „politisches Projekt“, dessen Finalität zwingend in einer „immer engeren politischen Union“, ja bei etwas wie den „Vereinigten Staaten von Europa“ liege.

Die Krise der europäischen Währungsunion hat zwar m.E. bewiesen, dass der Versuch, eine ökonomisch zweifelhafte und riskante Tat als „politisches Projekt“ zu verstehen und nach politischen Kriterien zu gestalten, scheitern musste. Nun aber dient die Eurokrise dazu, erst recht eine politische Union nachzuholen; zumindest was die Länder der Eurozone betrifft:

Die selbstverschuldete Krise als Chance, das zu erzwingen, was vor Einführung des Euro politisch nicht durchsetzbar war! Das hierbei souverän ausgeblendete Problem ist „nur“: für wirklich weitgehende Schritte in dieser Richtung fehlen auch im derzeitigen „Ausnahmestand“ sowohl (verfassungs-) rechtliche als auch demokratische Grundlagen.

Meine knappe Analyse wird zum Schluss kommen, dass mit einem „großen Sprung nach vorn“ in eine Art von „Vereinigten Staaten von Europa“ auf lange Zeit nicht zu rechnen ist. Vor allem, weil in Frankreich und Deutschland komplett gegensätzliche Vorstellungen für eine funktionsfähige „Fiskalunion“ herrschen.

Das mag viele hier beruhigen oder beängstigen. Ich komme jedenfalls zum Schluss, dass uns die Krise wohl als Dauerzustand erhalten bleibt. Es dürfte bestenfalls gelingen, sie mit einem Gemisch unterschiedlicher und nicht selten inkohärenter Maßnahmen zu „managen“, nicht aber zu „lösen“.

Der in Zürich lebende Philosoph Hermann Lübke hat hierzu schon vor vier Jahren festgestellt:

„Ein Topos aus der Tradition alteuropäischer Moralistik ermuntert uns, Krisen als Chance zu begreifen ... Nun werde „visionsgemäß ein vor der Krise noch für unerreichbar gehaltener Transfer zentraler Souveränitätsrechte von Mitgliedsländern der Union auf diese erzwungen“. Lübke warnt indes davor: „just in der Krise, in die man selbstüberschätzungsabhängig geraten ist, die eigenen Zwecke und Ziele noch einmal weiter und höher zu stecken“

Aber gilt das wirklich auch für die offiziell verlautbarten Konzepte aus Brüssel? Letzten Sommer wurde dem Europäischen Rat ein „fünf-Präsidenten-Bericht“ vorgelegt. Dabei geht es um Vertiefung an vier Fronten: „Wirtschaftsunion“, „Finanzunion“, „Fiskalunion“, „Politische Union“ und dies in drei Stufen bis spätestens 2025. Ich fasse kurz zusammen:

„Wirtschaftsunion“: hier wird zurecht darauf verwiesen, dass der Kern der europäischen Integration – der Binnenmarkt – in zentralen Bereichen (Dienstleistungen, Energie-, Digital- und Kapitalmärkte) noch längst nicht „vollendet“ ist. Hier gibt es viele Initiativen; und das ist auch gut so.

„Finanzunion“: Hier geht es zunächst um die Fortentwicklung der Bankenunion. Sehr ausdrücklich auch um die noch fehlende „dritte Säule“, die gemeinsame Einlagensicherung, die vor allem von Deutscher Seite bisher abgelehnt wird. Die fünf Präsidenten wollen hierbei zwar „moralische Risiken“ vermeiden; sie sagen aber nicht, wie.

„Fiskalunion“: hier wird es ernst. Am „Ende des Prozesses“ soll *„eine Funktion zur fiskalischen Stabilisierung für das gesamte Euro-Währungsgebiet geschaffen werden“*.

Wie diese „Funktion“ „funktionieren“ soll, bleibt wieder einmal unklar; aber es ist ein neues Wort gefunden für einen Umverteilungstopf!

Zunächst aber soll für „verantwortungsvolle Haushaltspolitik“ gesorgt werden. Nur wie?

Wie man es eben so macht in Brüssel: Es soll ein unabhängiger „Europäischer Fiskalausschuss“ eingerichtet werden, der die nationalen „Räte für Finanzpolitik“ koordiniert. Den Zentralrat gibt es seit letzter Woche. Unter den fünf Experten ist natürlich eine Französin, aber kein Deutscher. Die Euro-Räterepublik braucht keine deutschen Ökonomen!

„Politische Union“: darunter verstehen die fünf Präsidenten *„verbesserte demokratische Rechenschaftspflicht, mehr Legitimität und eine Stärkung der Institutionen“*. Klingt auch gut; nur dürfte daraus wenig werden, wenn hierfür noch nicht einmal ein Ausschuss oder Rat gebildet wurde ...

Überhaupt: die Frage, für welche Teile des EU Zehnjahresplans eigentlich eine Änderung des Primärrechts (der EU-Verträge) erwünscht oder notwendig ist, wird auch nicht beantwortet. Diese Frage ist freilich entscheidend: Erst, wenn hierüber klare Aussagen gemacht werden, kann man auch erkennen, welche Schritte nun wirklich erheblich neue Kompetenzen der EU schaffen würden.

Freilich wissen alle Beteiligten, dass echte Vertragsänderungen derzeit politisch tabu sind, weil sie die Büchse der Pandora öffnen und endlosen Streit entfachen würden. Am Ende dürfte jeder neue Vertrag mit weiterer Abtretung von Souveränität an „Brüssel“ an vielen nationalen Parlamenten und bei so gut wie in jeder Volksabstimmung scheitern.

Gleichwohl gilt die Aussage, eine Währungsunion ohne politische Union oder Fiskalunion könne nicht gelingen, zumindest in Berlin und Brüssel als Binsenweisheit. In Paris wurde schon immer von einer „politischen“ Steuerung der Währungsunion geträumt. Nur: auch wenn man in Berlin und Paris gemeinsam von „Wirtschaftsregierung“, „politischer Union“ oder „Fiskalunion“ redet, benutzt man zwar dieselben Begriffe, meint damit aber grundsätzlich anderes.

Die französische Position (sehr ähnlich die italienische) bedeutet ganz sicher nicht, dass die Souveränität der Republik und ihres Präsidenten etwa durch einen europäischen „Finanzminister“ oder strengere Regeln für die französische Haushaltspolitik gemildert werden soll.

Europäische „Wirtschaftsregierung“ nach französischem Vorbild meint vor allem:

- Vergemeinschaftung der Schulden der Eurozone,
- noch mehr fiskalpolitisches Engagement der EZB,
- gemeinsame Steuern der EU,
- ein gemeinsames Budget der Eurozone,
- eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung,
- eine gemeinsame Einlagensicherung
- und vor allem mehr europäische Industriepolitik, konkret: Subventionen für europäische (französische) Champions, Hilfen und Protektion für (französische) „Verlierer“ der Globalisierung.

Anstelle ordnungspolitischer Regeln der Selbstbindung von Regierungen sollen „politische“ Entscheidungen EU-weiter „Planification“ stehen. Also: intergouvernementale Willensakte der Staatsechefs, die, gedeckt oder getrieben von einer Mehrheit in einem Parlament der Eurozone, über ein Eurozonenbudget entscheiden, das von vergemeinschafteten Steuern und Schulden finanziert wird.

Die deutsche Idee einer „Fiskalunion“ (zumindest nach den Vorstellungen von Wolfgang Schäuble) ist eine völlig gegensätzliche. Diese „politische“ Union soll weitgehend „entpolitisiert“ werden; verbindliche Regeln (wie etwa im „Fiskalpakt“) sollen vereinbart und durch möglichst automatische Sanktionen oder mithilfe unabhängiger Entscheider auch durchgesetzt werden.

Wirtschaftsverfassung statt Wirtschaftsregierung!

Das wäre zumindest eine idealtypische Interpretation einer deutschen Vorstellung von „Fiskalunion“, die auf das zentrale Konzept der ordo-liberalen „Freiburger Schule“ (Walter Eucken, Franz Böhm) zurückgreifen würde, das einst die geistige Grundlage eines recht erfolgreichen Modells bildete.

Im Kern geht es bei der Wirtschaftsverfassung um das Primat regelbasierter Ordnungspolitik gegenüber interventionistischer Prozesspolitik. Davon ist freilich auch in Deutschland wenig übriggeblieben. In den meisten anderen Kulturen Europas ist „Ordnungspolitik“ noch schwerer zu vermitteln. Es gibt noch nicht einmal im Englischen ein passendes Wort dafür. Im französischen noch weniger.

Zwischenfazit:

Beide Vorschläge, die französischen und die deutschen, gehen weiter als die der fünf Präsidenten der EU. Sie entsprechen stärker der Vision eines europäischen Bundesstaats, wenn auch eines jeweils sehr unterschiedlichen: eines eher planwirtschaftlich-interventionistischen oder eines eher marktwirtschaftlich-ordnungspolitischen.

Beide Vorschläge würden zudem Vertragsveränderungen erfordern! Wie gehabt: „Pandora’s Büchse“. Eine einstimmige Zustimmung aller 28 Mitgliedstaaten zu dem einen oder anderen Modell einer europäischen Wirtschaftsregierung oder Wirtschaftsverfassung ist völlig illusorisch. Bestenfalls käme es wie bisher zu einer typisch „europäischen Lösung“ mit unklar definierten Elementen aus beiden Modellen.

Beide (und beliebige Kombinationen beider) verlangen zudem eine demokratische Legitimation nicht nur der Vertragsänderung selbst, sondern auch des Vollzugs einer Verlagerung zentraler Elemente bisher nationalstaatlicher Ausübung von Souveränität. Das dürfte sogar in Deutschland schwierig werden.

Hier galt bisher mehr als anderswo ein „permissive consensus“: die freundliche, eher uninteressierte Bereitschaft hinzunehmen, was die politische Klasse in Sachen europäische Integration beschloss. Infolge der EU-Rettungspolitik ist dieser „permissive consensus“ aber in Deutschland weitgehend erodiert; ebenso wie in Griechenland, wo er einst bestand, und anderswo.

Und: es gibt noch Richter in Karlsruhe! Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt festgestellt, dass die EU kein Bundesstaat werden dürfe, solange das Grundgesetz gelte. Ein Beitritt zu echten „Vereinigten Staaten von Europa“ müsse direktdemokratisch legitimiert werden. Dafür sieht das Grundgesetz einmalig eine bundesweite Volksabstimmung vor.

Es geht um Souveränität; und Kernbestand staatlicher Souveränität ist das Budget- und Steuerrecht. Im „ESM-Urteil“ aus Karlsruhe ist zu lesen:

„Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung ... besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft ‚Herr seiner Entschlüsse‘ bleibt“

In seinem „OMT-Urteil“ von 2014 hat das Bundesverfassungsgericht dies bekräftigt und schon beim unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB eine „rote Linie“ ziehen wollen. Nun ist das mit den „roten Linien“ aus Karlsruhe so eine Sache; am Ende haben sich diese noch immer als recht „flexibel“ herausgestellt. Die Pläne der fünf EU-Präsidenten sind vielleicht noch hinreichend vage. Solange deutsche Budgetbelastungen in ihrem Umfang begrenzt bleiben und der ausdrücklichen Zustimmung des Bundestags unterliegen, dürfte noch Einiges in Richtung Fiskalunion möglich sein.

Anders ist es mit bundesstaatlichen „Visionen“, nach denen EU-Organe eigene Steuerkompetenzen erhalten und Schulden, Arbeitslosenversicherungen oder Spareinlagen „vergemeinschaftet“ werden sollen. Auch der Verfassungsjurist diFabio betont das Budgetrecht als „Kronjuwel des Parlaments“, das nicht „verpfändet“ werden darf.

Zudem gilt auch auf europäischer Ebene der Schlachtruf der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung: „no taxation without representation“. Der Verweis auf das EU-Parlament oder ein neues „Eurozonen-Parlament“, das in einer „echten“ Fiskalunion über eigene Steuern und Aufgaben einer Art europäischen Finanzausgleichs verfügen oder nationale Haushaltspläne korrigieren soll, reicht dann nicht mehr.

Denn hier mangelt es an einem weiteren zentralen demokratischen Prinzip: „One man, one vote“. Bekanntlich hat die Stimme eines Maltesers bei Europawahlen über elf Mal mehr Gewicht als die einer Deutschen. Im Unterhaus eines „echten“ Bundesstaats, der weitreichende verteilungspolitische Kompetenzen und am Ende auch Kompetenz-Kompetenz beanspruchen würde, wäre so etwas nicht mehr haltbar.

Auch hierzu ist das „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts deutlich genug:

„Das Europäische Parlament ist ... kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes. Dies spiegelt sich darin, dass es als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertretung der Unionsbürger ... nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist“.

Um in einem „echt“ demokratischen one-man-one-vote Parlament der EU die nationalen Parteipräferenzen überhaupt noch einigermaßen abbilden zu können, müsste man die Zahl der Abgeordneten zumindest verzehnfachen und käme dann auf etwa 7500 Abgeordnete. Ob sich die EU-Föderalisten dies schon einmal überlegt haben? Sie mögen weiter auf die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, „Identität“ und „Solidarität“ und damit auch einheitlich auftretende und untereinander konkurrierende pan-europäische Parteien setzen. Das wird aber sehr lange dauern, wenn es überhaupt gelingt. Derzeit zeigen die Trends eher in die umgekehrte Richtung.

Derweil mit europäischer Wirtschaftsregierung, Fiskalunion und Ähnlichem einfach schon einmal zu beginnen in der Hoffnung, dass ein europäischer Demos einem vorausseilenden Quasi-Bundesstaat eines Tages nachträglich Legitimation verschaffen wird, halte ich schlicht für verwegen und unverantwortlich. Es wäre eine Strategie, das europäische Projekt durch Überdehnung zu sprengen.

Aber ich darf Sie beruhigen: dazu wird es auch wohl nicht kommen! Der Traum der Vereinigten Staaten von Europa ist vorerst ausgeträumt – auch „dank“ des Drucks der zunehmend parteipolitisch wirksam gewordenen Nationalromantik, die sich wieder in ganz Europa zeigt. Diese populistischen Kräfte von rechts und links sind freilich auch arg „falsche Freunde“ der liberalen Gegner eines europäischen Superstaats. Sie könnten ihrerseits den Alptraum eines Rückfalls in Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit und Protektionismus fördern.

Überhaupt: rechts oder links scheint in Europa kein sinnvoller Kompass mehr zu sein. Am sich zunehmend gleichenden rechten und linken Rand nehmen die Gegner von Freisinn, Freihandel und Freizügigkeit zu.

Aber das wäre ein anderes Referat. Ich komme zu Fazit und Ausblick.

„Europa steht vor entscheidenden Weichenstellungen“ – das hört man seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Diesmal ist das Bild gerechtfertigt. Ein „Weiter so“ geht auf Dauer genauso wenig wie ein „Zurück auf Anfang“. Die EU steht vor Weichen, die erst zu bauen wären. Vorab festgelegte Fluchtwege aus der Krise gibt es nicht.

Immerhin ist klar: Es wird nicht der gesamte europäische Geleitzug der 28 (bald:27) Mitgliedstaaten in Richtung „politische Union“ fahren wollen und können. Auch weil es so viele „politische Unionen“ gibt wie politische Visionen – von denen wiederum viele schlicht unvereinbar sind.

Das mag man geopolitisch bedauern. Politisch und ökonomisch würde ich es eher begrüßen, würde wenigstens die weitere Vergemeinschaftung von Politiken auf die Willigen und Fähigen beschränkt. Das wäre noch einmal ein anderes Referat.

Eine Rückbildung der EU auf einen ökonomisch vernünftigen und legitimatorisch vertretbaren „Kern“ ist freilich aufgrund der polit-ökonomischen Sperrklinkeeffekte nahezu illusionär. Als noch der Binnenmarkt als Kern des ökonomischen Integrationsprozesses verstanden werden konnte, reichte die gegenseitige Nützlichkeit, die sogenannte „output-Legitimation“, noch aus.

Weil nun aber die Währungsunion den „harten Kern“ der Integration beschreibt, der weitere Integrationsschritte nahezu zwingend vorschreibt, ist die Lage eine andere. Das hässliche Wort der „Schicksalgemeinschaft“ hat nun eine gewisse Begründung und normative Kraft der faktischen quasi-Irreversibilität trotz erkannter Disfunktionalität.

Das Dumme ist: Wir haben keine Zeitmaschine zur Verfügung, um alte Fehler zu korrigieren. Sonst könnten wir etwa zwei konkurrierende Währungsunionen bilden und dann mal schauen: eine „Nord-“, oder „hart-“, Eurozone mit ordoliberaler Wirtschaftsverfassung und (meinetwegen) eine „Süd-“, oder „soft-“, Eurozone mit interventionistischer Wirtschaftsregierung.

Stattdessen erwarte ich ein andauerndes Krisenmanagement der Eurozone, nicht deren baldige Auflösung; aber auch nicht eine wirkliche Lösung der meisten Probleme. Im besten Fall zeigen die Maßnahmen der fünf Präsidenten eine gewisse Wirkung – obwohl eine Rückkehr der Marktsignale, die derzeit von der EZB ausgeschaltet werden, wirksamer wäre als neue politische Pakte.

Im schlimmsten Fall könnte es zu einer toxischen Kombination einiger der folgenden Szenarien kommen:

1. Die Reformen in Griechenland kommen nicht voran, woraufhin sich der IWF endgültig zurückzieht. Ein Schuldenschnitt kommt auch nicht zustande; die griechische Regierung muss erneut Neuwahlen ausrufen, und die Idee eines „vorübergehenden Grexit“ kehrt zurück auf die Agenda.
2. Spanien und Portugal nehmen die marktfreundlichen Reformen zurück, Staatsschulden und Arbeitslosigkeit erreichen wieder die alten Krisenniveaus. In beiden Ländern könnten sich „griechische Verhältnisse“ ergeben mit instabilen Minderheitsregierungen, politischem Chaos und entnervten Gläubigern.
3. Italien und Frankreich scheitern beim Versuch, globale Wettbewerbsfähigkeit herzustellen und gleichzeitig ihren aufgeblähten Wohlfahrtsstaat zu erhalten. Für das Überleben der Währungsunion sind beide Länder jedoch jeweils „too big to fail“. Sobald sie von der Gläubiger- auf die Schuldnerseite wechseln, klappen die Rettungsschirme zusammen, und es dürfte kaum mehr eine gemeinsame Währung für den „Club Med“ und die fiskalisch stabileren Länder des Nordens geben können.

Im besten Fall wird nichts oder wenig davon passieren. Davon geht die EU-Kommission in ihrer jüngsten Wirtschaftsprognose aus. Solange man die letzten makroökonomischen Trends schlicht extrapoliert, kann sich tatsächlich eine leichte Erholung aller europäischen Volkswirtschaften ergeben.

Die Frage ist nur, ob die beliebte Annahme der Ökonomen – ceteris paribus, alles andere bleibt gleich –, wirklich adäquat ist. Die akute Flüchtlingskrise kann die Annahmen ebenso radikal ändern wie eine erneute Krise des Bankensystems. In beiden Fällen ist das Vertrauen in europäische Institutionen und Lösungsansätze nicht sonderlich groß.

So bleibt mir nur am Ende nochmals Churchill zu zitieren, der auf eine wunderbare Gemeinsamkeit der Fähigkeiten von Ökonomen und Politikern hinwies:

„Politics is the ability to foretell what is going to happen tomorrow, next week, next month and next year. And to have the ability afterwards to explain why it didn't happen“.

* * *