
POLICY PLATFORM | Press Article

Großer Beifall von allen Seiten

Otmar Issing
Center for Financial Studies

September 2012

Erschienen in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. September 2012, S.25.

Großer Beifall von allen Seiten

Von Otmar Issing

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. September 2012, Nr. 206, S. 25

Große, wichtige Themen verlangen in einer Demokratie nach ernsthaften, intensiven Diskussionen, in der Öffentlichkeit wie im Parlament. Dort gilt es, das Für und Wider abzuwägen und die Entscheidung entsprechend zu begründen. Jede nennenswerte Änderung des Steuerrechts, eine mögliche Maut für Pkws oder ein Rauchverbot, solche Pläne lösen zu Recht heftige, kontroverse Debatten aus. Als der Maastricht-Vertrag im Jahre 1992 verabschiedet wurde, glich der Vorgang aber eher einem Selbstläufer. De facto – daran änderte auch der Vorbehalt des Bundesrates nichts – wurde damit das Ende der Deutschen Mark zum 1. Januar 1999 beschlossen. Wer um die besondere Affinität der Deutschen zu ihrer nationalen Währung wusste, konnte die Bedeutung dieser Veränderung gar nicht überschätzen. Umso erstaunlicher wirkt im Rückblick die damalige Sorglosigkeit. Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht löste noch einmal eine Kontroverse aus. Das Urteil von 1993 wirkte im Kern wie ein Palliativ, da demzufolge Deutschland nur einer Währungsunion der Stabilität beitreten dürfe.

Es war nun nicht so, als ob das Thema Europäische Währungsunion unvermutet über uns hereingebrochen wäre. Schon auf dem Gipfel in Den Haag 1969 hatten die Staats- und Regierungschefs den Auftrag erteilt, einen Stufenplan für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion zu erarbeiten. Nach dem sogenannten Werner-Plan sollte dieses Vorhaben innerhalb von zehn Jahren vollendet sein. Wechselkursturbulenzen und Währungskrisen in einzelnen Mitgliedsländern beendeten jedoch sehr bald solche Visionen. Man konnte also gewarnt sein. Rund zwanzig Jahre später schien der einheitliche Binnenmarkt nach einer monetären Ergänzung zu verlangen, nach dem Motto „ein Markt - eine Währung“.

Kann die Währungsunion ohne Politische Union auskommen?

Der Hauptantrieb für die Schaffung einer gemeinsamen Währung war jedoch nicht ökonomischer, sondern politischer Natur. Für den damaligen Bundeskanzler Kohl war der Abschied von der D-Mark das politische Signal für die endgültige, irreversible Verankerung Deutschlands in Europa. In seiner Regierungserklärung vom 6. November 1991 vor dem Deutschen Bundestag betonte Kohl: „Man kann dies nicht oft genug sagen. Die Politische Union ist das unerlässliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion.“ Das Protokoll vermerkt: „Großer Beifall von allen Seiten des Hauses.“ Kohl weiter: „Die jüngere Geschichte, und zwar nicht nur Deutschlands, lehrt uns, dass die Vorstellung, man könne eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne Politische Union auf Dauer erhalten, abwegig ist.“

Zu Beginn der Währungsunion am 1. Dezember 1999 war man in Sachen Politischer Union freilich keinen Schritt weitergekommen, nicht einmal die Absicht war erkennbar. Damit war die Frage aufgeworfen: Kann die Währungsunion ohne Politische Union auskommen – überleben? Scheint die Krise nicht all denen recht zu geben, die genau hier die Ursache aller Probleme sehen und den Start der Währungsunion ohne das Fundament der Politischen Union als die „Ursünde“ ansehen? Was liegt also näher, als diesen Mangel jetzt zu beheben und entschlossen den Weg zur vollständigen politischen Integration zu gehen?

Ein beschwerlicher Weg

Gewiss, die europäische Integration nach dem Zweiten Weltkrieg hat vor allem in Krisen immer wieder einen neuen Schub erhalten. Jede Krise bietet immer die Gelegenheit, darüber nachzudenken, was schiefgelaufen ist, um es in der Zukunft besser zu machen. Liegen die Probleme aber tatsächlich an „zu wenig Europa“? Das zumindest legt der weithin hallende Schlachtruf nahe, die Krise zeige, wir benötigten „mehr Europa“. Man kann das allerdings für ein ziemlich naives, vordergründiges Motto halten. Zum einen ist ein „Mehr“ von etwas an sich Gutem nicht zwangsläufig etwas Besseres. Zum anderen aber und vor allem will man doch gern wissen, was mit diesem „Mehr“ gemeint ist. Im Kern geht es um die progressive Übertragung nationaler Souveränität auf die europäische Ebene, und hierbei vor allem um Kompetenzen auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen, und damit um nichts weniger als ein fundamentales Recht der nationalen Parlamente.

Wo ist aber die europäische Institution, in der dieses Recht mit voller demokratischer Legitimation ausgeübt werden könnte? Was immer man von den verschiedenen Vorschlägen halten mag, der Weg in eine Politische Union ist beschwerlich, der Ausgang des dafür erforderlichen komplizierten Verfahrens von Verfassungsänderungen und Referenden alles andere als gewiss.

Sand in die Augen

Daraus folgt: Das Projekt der Politischen Union taugt nicht als Instrument zur Bewältigung der Krise. Wer die bloße Absicht, diesen Weg zu gehen, als Mittel benutzt, um einen unwiderruflichen Transfer von finanziellen Ressourcen einzuleiten, handelt nach dem Motto „Geld heute für die Vision der Politischen Union morgen“. Doch solch ein Verfahren birgt eine ernste Gefahr für die Zustimmung, die Identifizierung der Bürger mit dem europäischen Projekt. Wer glaubt nach den Erfahrungen mit dem bisherigen Krisenmanagement noch an Absichtserklärungen? Hat nicht das Bestehen auf eingegangene Verpflichtungen und Verträge geradezu einen Hass auf den wichtigsten Haftungsträger Deutschland verursacht und Ressentiments ausgelöst – oder wieder ans Tageslicht gebracht –, die ein für alle Mal begraben schienen? Wer den Kontakt zu den Bürgern noch nicht ganz verloren hat, muss mit größter Besorgnis den wachsenden Unmut über die zunehmenden finanziellen Verpflichtungen Deutschlands wahrnehmen. Wie wird sich diese Stimmung entladen, wenn sich die Wirtschaft abschwächt, die Arbeitslosigkeit wieder ansteigt und gleichzeitig die

Rechnung für die Rettung des Euroraumes in Form von höheren Steuern (oder gekürzten öffentlichen Leistungen) präsentiert wird? In ihrem Vorschlag fordern Habermas und Koautoren eine gemeinsame Haftung für Staatsanleihen des Euroraums. Das soll mit einer strikten gemeinschaftlichen Kontrolle über die nationalen Haushalte einhergehen. Um diese Kontrolle demokratisch legitimiert und vertraglich glaubwürdig zu etablieren, bedarf es eines schwierigen und langwierigen Prozesses. Folglich fehlt diesem Vorschlag entweder die Grundlage, oder es bleibt bei der Aussicht auf Kontrolle in der Zukunft gegen Übernahme der Haftung heute – geradezu eine Einladung, die Einlösung dieses Versprechens ad calendae graecas zu verschieben.

In der Debatte um die Eurobonds lässt sich am deutlichsten beobachten, wie man den Bürgern in immer neuen Varianten Sand in die Augen streut. Zur Verwirrung tragen allein schon die vielfältigen Konstruktionen bei. Letztlich geht es um Anleihen einzelner Staaten, für die alle gemeinsam haften. Als Folge würden die Zinsen für Anleihen von Ländern mit bisher mehr oder weniger unsolider Politik fallen, in Ländern wie Deutschland, dem Hauptbetroffenen solcher Haftungsübernahme, steigen. Man mache sich nichts vor: Alle Vorkehrungen zur europäischen Kontrolle der Ausgabe solcher Eurobonds würden sich aufgrund der Majorität der Nutznießer als unwirksam entlarven. Einen klareren Verstoß gegen das fundamentale demokratische Prinzip „No taxation without representation“ – keine Besteuerung ohne politische Vertretung – kann man sich nicht vorstellen. Es ist grotesk, dass solches Drängen auch aus den Vereinigten Staaten kommt, dem Land, das mit der Verletzung dieses Prinzips seine ganz besonderen Erfahrungen gemacht hat.

Haben wir de facto längst Eurobonds?

Immer wieder werden die Bürger im Unklaren gelassen über die Konsequenzen so eines Vorgehens. Soweit man blickt, sieht man nichts als den Dunst aus Nebelkerzen. So heißt es, die Europäische Union sei mit den seit langem eingerichteten Fonds, etwa dem Strukturfonds, ohnehin als Transferunion angelegt. Bei diesen Mitteln handelt es sich jedoch um parlamentarisch beratene und verabschiedete, in der Summe beschränkte und zweckgebundene Beträge. Eurobonds, wie übrigens auch die anderen Finanzhilfen des gegenwärtigen Krisenmanagements, folgen dagegen ganz anderen Kriterien. Der Bedarf ist nahezu unbegrenzt, er wird ausgelöst durch, einfach ausgedrückt, schlechte Politik und zwingt selbst wesentlich ärmere Staaten wie etwa die Slowakei, Länder mit deutlich höherem Lebensstandard zu unterstützen.

Ein anderes Argument, das sich zunehmender Beliebtheit erfreut, lautet: De facto hätten wir längst Eurobonds, wozu also die Aufregung? Daran ist nur so viel richtig, als über den Rettungsfonds Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und, abhängig von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der Zukunft über den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) bereits erhebliche Garantien übernommen worden sind, weitere sind zu erwarten. Dazu kommen die erheblichen Risiken aus den Anleihekäufen der Europäischen Zentralbank und den riesigen Salden im Zahlungsverkehr, von denen Deutschland im Ernstfall den weitaus größten Anteil zu tragen hätte. Das macht aber aus

diesen Instrumenten noch lange keine Eurobonds. Schließlich ist die bereits übernommene Haftung kein Grund, mit der Ausgabe von Eurobonds das Versprechen weiterer Haftung in unermesslichen und unüberprüfaren Dimensionen abzugeben. Man muss eigentlich nur so weitermachen, wenn man den Bürgern den Gedanken der politischen Integration abspenstig machen will.

Auf den Spuren des kulturellen Erbes

Aber – das werden nun manche einwenden – heißt so zu argumentieren, nicht die große Vision von Europa allzu sehr auf das ökonomische Prinzip zu verkürzen? Ist Europa nicht viel mehr als Wirtschaft und Finanzen, Euro und Cent? So hat Martin Walser dieses „richtige“ Europa charakterisiert. Für die Tour d’Horizon durch die europäische Literatur und die Darstellung dessen, was gerade wir Deutschen den Griechen und Römern verdanken, kann man den Autor nur bewundern.

Auf den Spuren des kulturellen Erbes Europas könnte man fortfahren mit der Musik, Architektur, Malerei. Das sind die wundervollen Erlebnisse, die wir mit Europa verbinden. Stefan Zweig hat in seinen „Erinnerungen eines Europäers“, so der Untertitel seiner Autobiographie „Die Welt von Gestern“, das freie Leben und Reisen in Europa vor dem Ersten Weltkrieg beschrieben. Was damals das Privileg einer kleinen Elite war, steht heute Millionen offen. Und selbst der Massentourist kann sich der Vielfalt und Schönheit der Bauwerke, sei es aus der Antike, sei es aus späteren Zeiten, von der Akropolis und dem Kolosseum bis zu den Kathedralen, nicht entziehen.

Große Kunst entstand aus politischer Kleinteiligkeit

Doch was folgt daraus für die Debatte um die europäische Integration, politisch wie wirtschaftlich? Sind Homer und Sophokles ein Argument für das Verbleiben Griechenlands im Euroraum? Ist etwa Shakespeare ein Grund, dass Großbritannien dem Euro beitreten sollte? Analogien wie die des damaligen portugiesischen Ministerpräsidenten Antonio Guterres im Jahre 1995, wir sollten unser Europa auf dem Euro bauen wie Christus seine Kirche auf dem Felsen Petri, klangen schon seinerzeit unfreiwillig komisch.

Man kann es drehen und wenden, wie man will. Von der Kultur führt keine Brücke zu europäischer Staatlichkeit und schon gar nicht zum Euro. Das kulturelle Erbe führt eher zu entgegengesetzten Schlüssen. Die großen Leistungen, die Beispiele in Walsers Beitrag sprechen Bände: Sie stammen aus Zeiten politischer Kleinteiligkeit. Ohne die anderen zu vergessen, hat nicht ein Goethe aus einem Provinznest ein kulturelles Zentrum Europas gemacht? Oder wie steht es um Kant in dem kleinen, abgelegenen Königsberg, Haydn bei Esterhazy? Die Liste ließe sich beliebig verlängern. Es war gerade der von Intellektuellen gern geschmähte Wettbewerb, der die kulturellen Höhepunkte emporwachsen ließ.

Einheit in der Vielfalt

Kann es überraschen, wenn dies auch für den wirtschaftlichen Aufstieg Europas gilt? Längst haben Forscher hier die Wurzel dafür gefunden, dass sich mit der Renaissance und der Aufklärung Europa vom Rest der Welt abhob und zur Quelle des Fortschritts in Wissenschaft, Wirtschaft und Technik entwickelte. Wettbewerb auch um die bessere Staatsform und die Ordnung der Gesellschaft waren die treibenden Kräfte. Was hat nicht etwa Preußen der Aufnahme der in Frankreich verfolgten Hugenotten zu verdanken?

Die kulturelle Identität Europas ist eine Einheit in der Vielfalt, der Offenheit und des Laissez-faire. Jean Monnet, einer der Väter der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg, hat am Ende seines Wirkens gesagt: Wenn ich es noch einmal zu tun hätte, würde ich mit der Kultur anfangen. Er wäre damit wohl nicht weit gekommen. Und das Letzte, was Europa braucht, wäre eine europäische Kulturbürokratie, etwa in Form eines europäischen Kulturministers.

Ein Europa der Verlässlichkeit

Die Relativierung des Wirtschaftlichen sollte man nicht zu weit treiben. Gewiss, mehr als sechs Jahrzehnte des Friedens in Europa – von einigen schrecklichen Ereignissen abgesehen – sind die größte Errungenschaft, die es zu bewahren gilt. Aber ohne den wirtschaftlichen Erfolg wäre die europäische Integration schon in den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts ins Stocken geraten. Die EU verdankt ihre Attraktivität vor allem – wenn nicht allein – diesem Erfolg. Ein einheitlicher Markt mit 27 Ländern und über 500 Millionen Menschen bildet den Rahmen für Frieden und Fortschritt auf allen Gebieten. Die Geschichte sollte uns lehren, dass sich dieses Potential nur entwickeln kann, wenn Bürokratie und Zentralisierung nicht im Wege stehen. Der immer wieder bemühte Konflikt etwa zwischen Wirtschaft und Kultur existiert in Wirklichkeit nicht. Auch die politische Bedeutung Europas in der Welt hängt entscheidend vom wirtschaftlichen Erfolg ab. Wer ein starkes Europa will, kann nicht einer weiteren Bürokratisierung und Zentralisierung das Wort reden. Das richtige Europa ist nicht auf diesem Wege zu erreichen.

Die EU wie die Währungsunion fußen auf Verträgen und Vereinbarungen. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Mit dem Verstoß gegen das Verbot der Übernahme der Haftung für die Schulden anderer Länder wurde ein fundamentales Prinzip einer Währungsunion souveräner Staaten verletzt. Die Zahl der Verstöße gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt, nicht zuletzt auch durch Deutschland und Frankreich, sind inzwischen Legion.

Wie wäre es, wenn man den Ruf nach „mehr Europa“ zumindest fürs Erste ablöste durch das Motto „pacta sunt servanda“? Sollte man es nicht mit der Besinnung auf ein „besseres Europa“ versuchen, ein Europa der Verlässlichkeit und Vertragstreue?