



Otmar Issing

# Deutschland und Europa

SAFE Policy Letter No. 66

**SAFE | Sustainable Architecture for Finance in Europe**

A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt

House of Finance | Goethe University  
Theodor-W.-Adorno-Platz 3 | 60323 Frankfurt

Tel. +49 69 798 33684 | Fax +49 69 798 33910  
[policy\\_center@safe.uni-frankfurt.de](mailto:policy_center@safe.uni-frankfurt.de) | [www.safe-frankfurt.de](http://www.safe-frankfurt.de)

# Deutschland und Europa\*

Otmar Issing<sup>1</sup>

Februar 2018

*Das Ergebnis der Sondierungsgespräche muss man als Abschied von der Vorstellung einer auf Stabilität gerichteten europäischen Gemeinschaft verstehen. Damit werden die Versprechen gebrochen, die man den Bürgern in Deutschland vor der Einführung des Euros gegeben hat.*

Am 26. September 2017 hielt der französische Präsident eine Rede zur Zukunft Europas, die in jeder Hinsicht Bewunderung verdient. Das gilt gerade im Kontrast zum mehr als beklagenswerten Niveau der Diskussion zu diesem Thema in Deutschland. Schon allein der Ort, die Sorbonne, den Präsident Macron für seinen Auftritt gewählt hat, zeugt vom intellektuellen Anspruch. Soll man dabei von einer Vision sprechen? Die Vorschläge sind dafür viel zu konkret, als dass man mit dem Spruch Helmut Schmidts reagieren könnte, nach dem jeder, der Visionen hat, zum Psychiater gehen sollte. Zukunftsweisend sind Macrons Ideen aber allemal. Darauf im Einzelnen einzugehen würde den hier verfügbaren Rahmen sprengen.

Die Reaktionen in Deutschland glichen bisher eher einem Wirrwarr von Meinungen als dem Ausdruck einer „deutschen Position“, die man mit einigem Recht so nennen könnte. Zu Recht findet Macrons Aufruf zu europäischen Anstrengungen auf Gebieten wie Sicherheit, Migration, Ökologie breite Zustimmung. Was daraus wird, muss sich im Alltag europäischer Politik erweisen. Wenn es um die Punkte im Katalog Macrons geht, die vorwiegend unter dem verführerischen Obertitel „Solidarität“ zu finden sind, liefen lange Zeit die politischen Meinungen in Deutschland völlig auseinander. Hier reichte

---

\* Der Beitrag ist am 26.01.2018 unter dem Titel „Deutschland und Europa“ in der F.A.Z. erschienen und wurde vom Frankfurter Allgemeine Archiv zur Verfügung gestellt.

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt.

<sup>1</sup> SAFE Policy Paper repräsentieren die persönlichen Ansichten der Autoren und nicht notwendigerweise die von SAFE oder seiner Mitarbeiter.

das Spektrum von begeisterter, um nicht zu sagen blinder Zustimmung über Skepsis bis zu klarer Ablehnung.

Kurzum: Deutschland wird weithin als ein Land gesehen, das zu allen Details Kommentare abgibt, häufig als egoistischer Spielverderber wahrgenommen wird, aber dem es an einer konsistenten Vorstellung fehlt, wie es denn mit dem „Projekt Europa“ weitergehen soll.

Wie konnte es dazu kommen? Als wichtigsten Grund für diesen beklagenswerten Zustand muss man den Verfall ordnungspolitischen Denkens in Deutschland selbst ansehen. Als zwangsläufige Folge ordnungspolitischer Orientierungslosigkeit finden wirtschaftspolitisch äußerst problematische Überlegungen Macrons in Deutschland kaum Widerspruch. Dabei wird in seiner Rede zur Zukunft Europas die traditionelle französische Vorstellung einer staatlich dominierten und kontrollierten Wirtschaft in ihrer ganzen Breite vorgeführt: Von der auf Versorgungsautonomie ausgerichteten Agrarpolitik, einer staatlich gelenkten Industriepolitik bis zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik fehlt kein Element umfassender Planvorstellungen.

Das Versprechen sozialer Leistungen in den Mitgliedstaaten der EU auf dem höchsten Niveau – der Kerngedanke der oft beschworenen Sozialunion – stellt für die schwächeren Länder in der Konsequenz eine Drohung dar. Würde man diesen Vorschlag umsetzen, wären diese Staaten, denen man angeblich helfen will, heillos überfordert. Der Ruf nach Transferhilfen durch die reicheren Länder, vor allem Deutschland, wäre die zwangsläufige Folge. Ist es eine Unterstellung, anzunehmen, genau das könne die Absicht des Vorschlags sein?

Mit der Entsenderichtlinie wurde der Wettbewerb am Arbeitsmarkt innerhalb der EU schon eingeschränkt. Noch sehr viel weiter geht Macron mit der Forderung, den Mindestlohn in allen Mitgliedstaaten progressiv auf das höchste Niveau zu heben. Nach dem Ergebnis der Sondierungsgespräche scheint Deutschland gewillt, dieses Bestreben zu unterstützen. Was hier als Ausdruck der Solidarität mit den Schwachen und als Stärkung Europas propagiert wird, ist nichts anderes als blanker Protektionismus gegenüber Ländern mit niedriger Produktivität. Diese würden um die Chance gebracht, durch Preisvorteile im Wettbewerb zu bestehen, damit Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und allmählich im Lebensstandard aufholen zu können. Solche Vorschläge kommen übrigens keineswegs nur aus Frankreich, die Europäische Kommission vertritt exakt die gleichen Forderungen. Ein gefährlicheres Programm, den Graben zwischen den wohlhabenderen und den schwächeren Ländern zu vertiefen, kann man sich kaum vorstellen. Auf diese Weise erzeugt man Europa-Feindlichkeit und befördert extremistische Parteien.

## Vollendung der Währungsunion?

Die bisher angesprochenen Ideen gelten der EU, also der Gemeinschaft der 27. Noch weiter gehen Vorschläge für die Europäische Währungsunion mit ihren 19 Mitgliedstaaten. Hier bewegt sich Macron im Wesentlichen auf der Linie vorangegangener offizieller Veröffentlichungen. Im Kern laufen alle einschlägigen Pläne unter dem Motto, die Währungsunion auf ein stabileres Fundament zu stellen, das „unvollendete Haus“ zu komplettieren.

Am Anfang steht hier der Bericht der fünf Präsidenten – des Europäischen Rats, der Europäischen Kommission, der Eurogruppe, der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2015. Die Kommission hat sich mit ihrem Report vom März 2017 weitgehend mit den Vorschlägen dieses Berichts identifiziert. Hier fehlt es, wie in so gut wie allen einschlägigen offiziellen Erklärungen, nicht an der Bekundung des festen Willens, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken. Seit dem Gipfel von Lissabon 2000 wird diese Absicht gebetsmühlenhaft wiederholt, was allein schon Zweifel an der Wirksamkeit entsprechender Beschlüsse aufkommen lässt. In der Tat kann Europa seine Stellung in der Welt nur behaupten, wenn es gelingt, die Arbeitslosigkeit abzubauen und nachhaltiges Wachstum zu fördern. Auf einen einfachen Nenner gebracht: Ohne wirtschaftlichen Erfolg sind alle Bemühungen um internationalen Einfluss vergeblich. Um dieses wichtige Ziel zu erreichen, bedarf es jedoch vor allem tiefgreifender struktureller Reformen in den meisten Mitgliedsländern. Die Vorschläge gehen dagegen in die genau falsche Richtung.

Die Schaffung einer gemeinsamen Währung und die Errichtung einer supranationalen Notenbank, der EZB, wurden nicht von einer korrespondierenden fiskalischen Einrichtung begleitet. Lange vor Beginn der Währungsunion lautete daher die Frage: Kann eine Währungsunion ohne Politische Union überhaupt überleben? Zu diesem Thema gibt es inzwischen eine kaum überschaubare Fülle wissenschaftlicher Publikationen und politischer Erklärungen. Die Überschriften in den genannten Berichten variieren, im Kern geht es um zwei Projekte: eine Fiskalkapazität und einen europäischen Finanzminister.

Die Fiskalkapazität, oder wie immer ein solcher Fonds genannt wird, verkörpert einen eigenen Haushalt des Euroraums, der im Falle unverschuldeter und unerwarteter widriger Ereignisse die Haushaltsprobleme der betroffenen Länder überwinden soll, damit diese die Möglichkeit erhalten, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen durchzuführen. Die Mittel eines solchen Fonds sollen also im Kern einen Ausgleichsmechanismus schaffen, wie er in einem Staat zwischen einzelnen Regionen mehr oder weniger automatisch funktioniert. Damit soll die Währungsunion „wetterfest“ gegenüber asymmetrischen Schocks gemacht werden.

So logisch dies im ersten Moment klingt, so wenig kann er im Falle der Europäischen Währungsunion überzeugen. Negative Schocks wie Ölpreiserhöhungen oder Verschiebungen der globalen Nachfrage haben mehr oder weniger alle Mitgliedstaaten getroffen. Inwieweit hier Asymmetrien festzustellen sind, also unterschiedliche Grade der Betroffenheit vorliegen, darüber sind sich die Fachleute auch im Nachhinein selten einig. Und wo ist das Mitgliedsland, das vollkommen „unschuldig“ in Schwierigkeiten geraten ist? Mit dem Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) steht zudem eine Fiskalkapazität beträchtlicher Größe für Finanzhilfen im Krisenfall schon zur Verfügung. Nun beansprucht die Kommission, die Verfügung über diesen Fonds aus der Verantwortung der nationalen Regierungen zu nehmen und auf sich zu übertragen. Ausgerechnet die Kommission, die sich nicht scheut, immer wieder auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt als zentrales Element fiskalischer Disziplin zu verweisen. Hat aber nicht ein Kommissionspräsident (Prodi) einmal in aller Öffentlichkeit den Pakt für „stupid“ erklärt? Hat nicht Juncker auf die Frage, warum Frankreich immer wieder einen Aufschub für die Einhaltung der Regeln erhalten hat, geantwortet: „Weil es Frankreich ist.“ Über alle Verwässerungen des Regelwerks im Zeitablauf hinaus hat die Kommission also den Pakt für unmaßgeblich deklariert oder zumindest (was für den Zusammenhalt der Union wohl noch schlimmer ist) implizit als nur für kleinere Mitgliedstaaten für verbindlich erklärt. Wie soll auf dieser Basis Vertrauen entstehen, dass bei einer Fiskalkapazität oder anderen neuen Einrichtungen vereinbarte Regeln eingehalten werden?

Inzwischen scheint sich die Lage grundlegend zu ändern. Wolfgang Schäuble hat als Finanzminister den Vorschlag ins Spiel gebracht, den ESM in einen Europäischen Währungsfonds nach dem Muster des Internationalen Währungsfonds zu überführen. Die Entscheidung über die Ausgestaltung des neuen Fonds und insbesondere den Einsatz der Mittel sollte bei den Mitgliedstaaten bleiben mit der Möglichkeit des Vetos eines Landes. Ob es tatsächlich zu einem hieb- und stichfest gestalteten Regelwerk gekommen wäre, darf man bezweifeln. Jetzt scheint aber Deutschland selbst die unabdingbaren Voraussetzungen für Stabilität preisgeben zu wollen. Nach dem Ergebnis der Sondierungsgespräche wollen CDU/CSU und SPD den ESM „zu einem parlamentarisch kontrollierten Europäischen Währungsfonds weiterentwickeln, der im Unionsrecht verankert ist“. Das ist die Aufgabe einer lange Zeit verteidigten deutschen Position und bedeutet nichts weniger, als die Ausstattung des Fonds und die Verfügung über seine Mittel einer politischen Mehrheit auszuliefern, deren Phantasie über die Finanzierung immer neuer Projekte vermutlich keine Grenzen gesetzt sind. Es klingt wie Hohn, wenn das Ganze unter dem Motto der „Stärkung Europas“ steht.

Auf gleicher Linie liegt das Argument, es bedürfe erheblicher Finanzmittel, um dringliche gemeinsame Investitionsvorhaben zu verwirklichen. Dafür lassen sich gut klingende Beispiele im Bereich der

Infrastruktur (Verkehr, Digitalisierung und anderes) finden. Die Argumente für einen neuen Investitionsfonds auf europäischer Ebene stehen jedoch auf schwachen Füßen. Mit der Europäischen Investitionsbank steht eine Förderbank bereit, die, mit entsprechenden Mitteln ausgestattet, für solche Zwecke prädestiniert und über die sogenannte Juncker Initiative schon umfangreich aktiv ist. Wenn es der Gemeinschaft wirklich ernst mit der Sorge um eine europäische Investitionsschwäche ist, dann wären die Verhandlungen über den neuen EU-Haushalt eine gute Gelegenheit, Prioritäten in diese Richtung zu setzen. Im Übrigen stellen sich mit den Maßnahmen für Sicherheit, Migration einschließlich Entwicklungshilfe Aufgaben, die einen erheblichen Mitteleinsatz erforderlich machen werden.

### **Ein europäischer Finanzminister?**

Als weiteres Element, um die „finanzpolitische Lücke“ im Arrangement der Europäischen Währungsunion zu schließen, wird die Bestellung eines europäischen Finanzministers gesehen. Über dessen Funktion bestehen ganz unterschiedliche Vorstellungen. Für die einen (Frankreich) soll er die Entscheidungen im Rahmen der neuen Fiskalkapazität bestimmen, also für das Geldausgeben zuständig sein; für die anderen (Deutschland, jedenfalls bisher) soll er die Einhaltung europäischer Spielregeln überwachen und gegebenenfalls durchsetzen.

Wie auch immer diese und andere Pläne im Einzelnen aussehen, im Kern geht es um die Ergänzung oder Komplettierung der Währungsunion durch eine Fiskalunion. Diese wiederum ist charakterisiert durch die Verlagerung finanzpolitischer Kompetenz von der nationalen auf die europäische Ebene. Das bedeutet die Aushöhlung der Entscheidungsgewalt der nationalen Parlamente über öffentliche Ausgaben und Einnahmen.

Mit dem Titel „Königsrecht“ des Parlaments (Udo Di Fabio) ist der hohe Stellenwert der fiskalischen Souveränität im Verfassungsgefüge beschrieben. Der Verzicht auf dieses Recht auf legalem Weg ist wohl nur über eine Änderung der Europäischen Verträge und des Grundgesetzes möglich. Wie man es dreht und wendet: hier geht es um das grundlegende Prinzip demokratischer Legitimierung und Kontrolle finanzpolitischer Entscheidungen. Diese erfolgen über die Verantwortung der Regierung gegenüber dem nationalen Parlament und am Ende gegenüber dem Wähler. Auf europäischer Ebene fehlen dafür alle Voraussetzungen. Glaubt wirklich jemand in Deutschland ernsthaft daran, dass etwa Frankreich, um nur dieses Land zu nennen, bereit wäre, seine Souveränität aufzugeben? Wie stellt man sich die Chancen einer Ratifizierung in den Mitgliedstaaten, verbunden mit entsprechenden Referenden, vor? Sollte man nicht ehrlicher von Transferunion sprechen?

Wer die „Vereinigten Staaten von Europa“ will, darf solche Konsequenzen nicht verschweigen. Auch nicht gegenüber den Bürgern in Deutschland, die spätestens dann bewusst dafür stimmen müssten, dass letztlich über ihre Steuerbelastung und die Abgaben nach Europa durch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten entschieden würde, die schon in der Vergangenheit höhere Transferleistungen Deutschlands gefordert haben. Die Folgen für die politische Landschaft, nicht nur in Deutschland, kann man sich leicht ausrechnen. Will man den extremen Parteien noch mehr Wähler zutreiben? Und wenn Deutschland dem nicht zustimmt, soll es dann gezwungen sein, aus der EU auszuschneiden, wie der SPD-Vorsitzende Martin Schulz fordert. Schon lange empfinden viele Bürger Vorschläge zur stärkeren Integration als eine Art Oktroi. Identifikation mit „Europa“ lässt sich so nicht fördern.

Man mag solche Pläne oder Visionen als im besten Falle verfrüht abtun, sie haben aber einen Vorteil: Sie entlarven den wahren Kern einschlägiger Vorschläge. Das Bedrohliche an den eingangs beschriebenen Plänen in Richtung Fiskalunion liegt darin, dass die Urheber genau wissen: Die demokratisch gebotenen Abstimmungen über die Übertragung finanzpolitischer Souveränität nach Europa haben – jedenfalls auf absehbare Zeit – keine Chance, sie sind letztlich wegen des notwendigen Souveränitätsverzichts in vielen Mitgliedstaaten nicht gewollt. Sie eignen sich jedoch bestens, um unter dem verführerischen Motto der Stärkung Europas die nationale finanzpolitische Souveränität auf kaltem Wege zu untergraben.

Auf Dauer werden die Bürger dieses Spiel durchschauen. Schon vorhandenes Misstrauen, ja Gegnerschaft zu allem, was in Richtung Europa zielt, wird damit weiter befördert. Es droht genau das Gegenteil von dem einzutreten, was man mit all diesen Initiativen erreichen will. Es geht kein Weg an der Erkenntnis vorbei: Die Währungsunion bleibt vorerst und wohl auf lange Sicht ein historisch einzigartiges Gebilde, in dem die gemeinsame Währung und Notenbank parallel zu (weitgehend) nationaler Souveränität existieren. Das logisch wie politisch notwendige und unverzichtbare Pendant zu diesem institutionellen Arrangement ist die nationale Verantwortung für nationale Politik. Diese Bedingung ist mit dem Ausschluss der Haftung für die Schulden anderer Länder (No-Bail-out-Klausel) erfüllt.

De facto ist dieses Prinzip aufgehoben. Jedenfalls ist dies die Einschätzung der Finanzmärkte. Wie könnte man sich sonst erklären, dass die Spreads, also die Differenzen in den langfristigen Zinsen zwischen den Mitgliedstaaten, nicht entfernt die immensen Unterschiede im Stand der staatlichen Schulden widerspiegeln? Wie dargelegt, erfüllt die vorgesehene europäische Aufsicht über die nationale Finanzpolitik im Rahmen der Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht ihre Aufgabe. Die implizite Garantie der Mitgliedschaft eines Landes in der Währungsunion durch die EZB

setzt den Mechanismus der Kontrolle durch die Finanzmärkte außer Kraft. Das kommt einem Freibrief für fiskalpolitische Disziplinlosigkeit nahe.

## Europa am Scheideweg

Ganz anders als von vielen Europapolitikern postuliert, stehen die EU und die Währungsunion in der Tat am Scheidepunkt. Die EU, der einheitliche Markt und die damit verbundenen Freiheiten sind eine historisch einzigartige Errungenschaft. Dies gilt nicht zuletzt auch für eine friedentiftende Rolle der EU. Alle Anstrengungen sollten darauf gerichtet sein, diese Errungenschaften zu erhalten und nicht durch überzogene Ambitionen zu gefährden. Haben nicht der Brexit und der Zulauf zu extremen Parteien gezeigt, welchen Widerstand in der Bevölkerung die immer stärkere Zentralisierung von Entscheidungen und die Zunahme bürokratischer Eingriffe erzeugt, während dringend gebotene gemeinsame Anstrengungen etwa auf dem Gebiet der Sicherheit im politischen Zwist nur schwer vorankommen? Ist der ein guter Europäer, der die hier angesprochenen Initiativen enthusiastisch unterstützt – und der ein schlechter, gar Antieuropäer, der auf vorurteilsloser Analyse der möglichen Risiken insistiert? Im Ausland herrscht schon lange die Ansicht vor, nach der Deutschland der große Gewinner des Euros ist, und das noch auf Kosten der anderen. Diese Auffassung wird zunehmend auch in Deutschland vertreten, nicht zuletzt mit der Absicht, die Bereitschaft zu weiteren Transfers zu befördern. Dies geschieht nicht selten über den simplen Hinweis auf den deutschen Exportüberschuss. In einer umfassenden Analyse müsste man wohl zu einem sehr viel differenzierteren Urteil kommen. Galt nicht Deutschland eine ganze Reihe von Jahren nach dem Beginn der Währungsunion als der kranke Mann Europas? Dabei wäre nicht zuletzt auch die immense Haftung zu berücksichtigen, die Deutschland über die verschiedenen Programme einschließlich der Target-Salden schon akkumuliert hat.

Europapolitisch sind solche „Eingeständnisse“ eine Einladung zu finanzpolitischen Zusagen für alle möglichen europäischen Projekte. Gewiss, Deutschland verdankt seinen Aufstieg aus dem moralischen und wirtschaftlichen Tiefpunkt nach dem Nazi-Regime und dem Zweiten Weltkrieg nicht zuletzt der Aufnahme in den europäischen Integrationsprozess. Dies nicht zu vergessen entbindet aber nicht von der Pflicht, Widerstand gegen Initiativen zu leisten, die am Ende das große Projekt „Europa“ gefährden.

Im Laufe der Jahre hat Deutschland dem Druck von außen zunehmend nachgegeben, einst feierlich beschworene Grundsätze – siehe Stabilitäts- und Wachstumspakt, No-Bail-out-Klausel – nach und nach immer weniger ernst zu nehmen. Das Ergebnis der Sondierungsgespräche muss man wohl als Abschied von der Vorstellung einer auf Stabilität gerichteten europäischen Gemeinschaft verstehen. Damit werden die Versprechen gebrochen, die man den Bürgern in Deutschland vor der Einführung des Euros



gegeben und die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Maastricht-Vertrag zur Bedingung für den Beitritt zum Euro gemacht hat.

Die größte Tragik liegt jedoch im Folgenden: Überzogener und gleichzeitig fehlgeleiteter Ehrgeiz droht eine Entwicklung zu befördern, die die wirtschaftliche Entwicklung in Europa hemmt, die Spaltung zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Gesellschaft innerhalb der Länder vertieft sowie die Identifikation der Bürger mit diesem historisch einmaligen Projekt dauerhaft untergräbt.