



Welches Europa?

Dr. Werner Mussler

Wirtschaftskorrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Brüssel

„Das wahrscheinlich wichtigste Argument für den Euro lautete, dieser sei ein politisches Projekt, hinter dem ökonomische Erwägungen zurückstehen hätten. Es war einerseits ehrlich: Gute ökonomische Argumente für die Währungsunion hat es kaum gegeben. Es war aber zugleich gefährlich, weil es die ökonomische Folgenabschätzung tabuisiert hat.“

„Welches Europa?“ – Das ist eine sehr diffuse, eine für den Rahmen dieser Veranstaltung im Prinzip viel zu große Frage. Das gilt auch noch, wenn ich sie in irgendeine Richtung präzisiere. Etwa: Welches Europa haben wir? Welches bekommen wir? Welches wollen wir? „Welches Europa?“ – das ist gerade aus liberaler Sicht eine keineswegs triviale Frage. Denn die europäische Idee – und selbst die Europäische Union als die real existierende Ausprägung dieser Idee – bleibt ein liberales, ein marktwirtschaftliches Projekt. Derzeit entwickelt sich die Europäische Union in eine andere Richtung. Das muss die Kritik liberaler Europäer hervorrufen. Die Kritiker sollten aber dabei nicht stehenbleiben, sondern „ihr“ Europa verteidigen.

Erlauben Sie mir vier kurze Gedanken in dieser Richtung. Erstens: Die Europäische Union ist im Kern ein liberales Projekt. Zweitens: Sie entwickelt sich davon weg zu dem, was Transferunion genannt wird. Drittens: Das Integrationsmodell der Transferunion ist nicht nur ökonomisch fragwürdig, sondern stößt schnell auch an politische Legitimitätsgrenzen. Und viertens: Es gibt eine Alternative.

Die Europäische Union als liberales Projekt

Der marktwirtschaftliche Kern der Europäischen Union ergibt sich nicht daraus, dass seit „Lissabon“ die Soziale Marktwirtschaft als Gemeinschaftsziel im EG-Vertrag normiert ist. Genauer ist da nämlich „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ als Ziel formuliert. Das ist eine Leerformel, die niemand mit Substanz füllen kann. Die Soziale Marktwirtschaft hat lediglich auf europäischer Ebene jene politische Attraktivität einer unverbindlichen Kompromissfor-

mel erlangt, die sie in Deutschland schon lange politisch anziehend macht. Inhaltliche Bindungswirkung lässt sich daraus nicht ableiten.

Der marktwirtschaftliche Kern der Europäischen Union rührt anderswo her. Die europäischen Verträge der Nachkriegszeit enthielten nicht nur das Versprechen, dass es in Europa nie wieder Krieg geben sollte. Sie enthielten auch ein politisches und ein wirtschaftliches Freiheitsversprechen. Dieses Freiheitsversprechen hat sich für die Bürger und für die Wirtschaft weitgehend erfüllt, im Alltag der vier Freiheiten des Austauschs von Arbeit und Kapital, von Gütern und Diensten und im Alltag des unbehinderten Grenzübertritts.

Die Verfassung der Gemeinschaft ist bestimmt von den universal geltenden – und einklagbaren – Rechten der Bürger auf Teilnahme am grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr, der damit einhergehenden Einschränkung der mitgliedstaatlichen Regulierungssouveränität und der aus den Grundfreiheiten resultierenden Wettbewerbshandlungen. Sie ist, kurz gesagt, eine marktwirtschaftliche Verfassung.

Die Europäische Union als Transferunion

Das ist freilich nur die halbe Wahrheit. Aktuell sind die Grundfreiheiten durch den wieder wachsenden Protektionismus der Mitgliedstaaten bedroht. Und natürlich waren und sind Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Europäische Gemeinschaft und Europäische Union nicht ausschließlich ein Hort von Marktwirtschaft und Wettbewerb. Die Montanunion war eine genauso interventionistische Veranstaltung, wie es die Agrarpolitik bis heute ist. Über die Jahre hinzugekommen sind verschiedene „Politiken“ – sie heißen nicht

umsonst so. Beispiele sind die Forschungs- und Technologiepolitik, die Industrie- und die Umweltpolitik. Das wohl typischste Beispiel ist die europäische Kohäsionspolitik, die als eine Art inner-europäische Umverteilungspolitik konzipiert wurde. All diese „Politiken“ sind durch den Versuch gekennzeichnet, die wirtschaftliche Integration von oben nach kollektiven Zielen mit politischen Mitteln zu steuern.

Die Kohäsionspolitik war die Vorstufe dessen, was wir heute im Euroraum als Transferunion wahrnehmen. Es gibt aber – neben den veränderten Größenordnungen – einen wesentlichen Unterschied. Die „Rettungsschirme“ entziehen sich gängigen verteilungspolitischen Begründungen, auch wenn die Politik das Nebelwort Solidarität einsetzt. Dreistellige Milliardenbeträge für Griechenland werden ja nicht damit gerechtfertigt, dass die Griechen von einer sozialen Ungerechtigkeit erlöst werden müssten. Wäre Griechenland nicht Mitglied der Währungsunion, die sprichwörtliche Solidarität wäre viel geringer. Nein, diese Beträge sind in der Sicht der Transferbefürworter notwendig, um – als „Ultima Ratio“ – die „Finanzstabilität des Euro“ zu sichern. Und um die Kanzlerin zu zitieren: „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa.“ Die Transfers müssen also Europa retten.

Der Euro als politisches Projekt

Wie weit trägt ein Europa, das nur funktioniert, wenn es durch einen riesigen Finanzausgleich am Leben erhalten wird? Scheitert der Euro, dann scheitert Europa – war das mit der Behauptung *Helmut Kohls* gemeint, der Euro sei eine Frage von Krieg und Frieden? Hoffentlich nicht. Jedenfalls landen wir wieder bei der Ausgangsfrage: Welches Europa? Die Euro-Krise zeigt, dass zwei miteinander zusammenhängende Integrationsphilosophien, die beide hinter dem Beschluss zur Einführung der Währungsunion vor bald zwanzig Jahren standen, an ihre Grenzen gestoßen sind: Die Fahrradtheorie – und der Glaube, eine gewünschte politische Integration lasse sich mit ökonomischen Mitteln durchsetzen, ohne dass deren ökonomische Implikationen berücksichtigt werden müssen.

Die Anhänger der Fahrradtheorie behaupten, Europa sei wie ein Fahrrad: Wenn es stillstehe, falle es um – Stillstand sei Rückschritt. *Kohl* wollte in diesem Sinn die europäische Integration durch die

Währungsunion unumkehrbar machen – und sich nicht durch ökonomische Bedenkenträger aufhalten lassen. Aber die Integration lässt sich nicht unabhängig von ihrem Inhalt, unabhängig von ihren Folgen und unabhängig von ihrem ökonomischen Sinn vorantreiben.

Darauf hat schon *Ludwig Erhard* hingewiesen. In einem Schreiben an Bundeskanzler *Konrad Adenauer* vom April 1955 äußerte sich *Erhard* skeptisch zu den absehbaren Ergebnissen der Messina-Konferenz. Sie wären in erster Linie auf eine sektorale wirtschaftliche Integration, also auf eine wenig marktwirtschaftliche Lösung hinausgelaufen. „Jene monomane Haltung“, so *Erhard*, „die alles gutheißt, was überhaupt nur europäisch verbrämt werden kann“, führe zu „keiner wahrhaft europäischen Lösung und Befriedung“. Schlimmer, als ein ökonomisch falsches Integrationsprojekt abzubrechen, wäre „ein misslungener praktischer Versuch, der die europäische Idee endgültig zerdrücken müsste“.

Ein wenig erinnert *Erhards* Mahnung an die Währungsunion. Das wahrscheinlich wichtigste Argument für den Euro lautete, dieser sei ein politisches Projekt, hinter dem ökonomische Erwägungen zurückzustehen hätten. Es war einerseits ehrlich: Gute ökonomische Argumente für die Währungsunion hat es kaum gegeben. Es war aber zugleich gefährlich, weil es die ökonomische Folgenabschätzung tabuisiert hat: Wer auf die Risiken einer Währungsunion von ökonomisch höchst unterschiedlichen Ländern hinwies, galt als schlechter Europäer. Heute zeigt sich, dass jene recht hatten, die vor den auch politischen Folgen einer ökonomisch missglückten Währungsunion warnten.

Legitimitätsgrenzen

Der Euro ist heute auch politisch kein Symbol der Einigkeit, sondern der Zerrissenheit. Das zeigt schon die Verwendung der Begriffe „Nordländer“, „Südländer“ oder „PIIGS“. Die Einwohner der „Nordländer“ verbinden mit dem Euro derzeit vor allem, dass ihr Geld in ein Fass ohne Boden fließt. Aber auch die Einwohner der „Südländer“ erleben die Währungsunion als Bedrohung. Die ihnen schon auferlegten oder noch drohenden Austeritätsprogramme schmälern ihren Wohlstand; ihre Regierungen sehen sich massiven Einschränkungen



gen ihrer Souveränität gegenüber. Und jene Länder, die bisher nicht dem Euroraum angehören, sind über diese Tatsache froh. Für Nord- wie für Südländer hat dieses Europa keine Legitimation.

Das dahintersteckende Dilemma weist über den ökonomischen Aspekt hinaus. Es zeigt auch, dass die Europäische Union das von ihr selbst gegebene Freiheitsversprechen zu kassieren droht. Die Bürger der Nordländer erleben Europa als nicht mehr legitimierte und nicht mehr kontrollierbaren Leviathan, der sie buchstäblich ausraubt. Die Bürger der Südländer erleben Europa keineswegs als Wohltäter, sondern als die Instanz, die ihnen ihre Chancen raubt. Das wirft die Frage auf, wie zukunftsfähig ein solchen Spannungen ausgesetztes Europa sein kann. Wie lange noch wird der Bundestag weitere Transfers an andere Länder unterstützen? Wird ein griechisches Parlament weiteren Sparprogrammen zustimmen? Und welche Folgen für die europäische Integration hätte das?

Die skizzierten Konflikte lassen sich auch nicht einfach durch neue Interventionen heilen. Die Reformbemühungen, mit denen versucht werden soll, die derzeitigen Konstruktionsfehler der Währungsunion zu beheben, fallen zu einem nicht geringen Teil in die Kategorie „Anmaßung von Wissen“. Das gilt besonders für den auf die Kanzlerin zurückgehenden „Euro-Plus-Pakt“ und die geplanten „Verfahren bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten“. Beide sind bemerkenswerte sozialistische Experimente.

Es wäre nicht nur anmaßend und absurd, wenn die Europäische Union Deutschland zu einem Abbau seines Exportüberschusses etwa durch eine Ankurbelung der Binnennachfrage, etwa durch überdurchschnittliche Lohnerhöhungen, bewegen wollte. In der umgekehrten Richtung wären die europäischen Eingriffe genauso anmaßend und absurd: Warum sollte es der Bundeskanzlerin oder der Europäischen Kommission gelingen, beispielsweise die Spanier dazu zu bringen, auf ihre Siesta zu verzichten? Und wäre das wünschenswert? Eine Integration, die auf zentraler Planung beruht und den einzelnen Ländern nicht ihre kulturellen Eigenheiten lässt, ist nicht nur unsinnig, weil zum Scheitern verurteilt. Sie ist darüber hinaus freiheitswidrig.

Was ist die Alternative?

Welches Europa also? Es mag naiv sein, „back to the roots“ zu fordern. Ich will es – etwas qualifizierend – dennoch tun, weil dadurch klarer werden sollte, dass die marktwirtschaftliche Integration auch politisch weniger Konflikte birgt als die interventionistische. *Ernst-Joachim Mestmäcker*, einer der großen liberalen Vordenker der europäischen Integration, hat vor einigen Jahren das „europapolitisch fast Udenkbare“ vorgeschlagen: „die Reduktion der Aufgaben der Gemeinschaft auf solche Angelegenheiten, die sie mit eigenem Verwaltungspersonal wirksam und unter der Kontrolle des Parlaments und der rechtlichen Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs erfüllen kann“.

Inhaltlich bedeutet das die Beschränkung der Europäischen Union auf das, was man Integration von unten oder Integration durch Wettbewerb nennen könnte. Das „Integrationsmedium“ dieser Strategie sind nicht staatliche Aktionen, sind keine „Politiken“. Das Integrationsmedium bilden vielmehr die Handlungen der Bürger über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Diese sind gewissermaßen autonome Agenten der Integration. Der Markt ist also nicht nur Integrationsziel, sondern auch Integrationsinstrument.

Eine solche Integrationsstrategie braucht „Harmonisierung“ nur insoweit, als sie die grenzüberschreitende Nutzung des Privatrechts nach gemeinsamen Regeln sicherstellt. Die – wie gesagt: einklagbaren – Grundfreiheiten erfüllen diesen Zweck; sie werden durch die Wettbewerbsregeln wirkungsvoll ergänzt. Die damit verknüpften Kompetenzen der Gemeinschaftsebene sind klar beschränkt: Soweit für die Wettbewerbssicherung und Durchsetzung der Freiheitsrechte notwendig, muss die Europäische Union möglichst vollständige Durchgriffsrechte auf die nationale Ebene haben. Die unmittelbare Geltung der Wettbewerbsregeln entspricht diesem Postulat ebenso wie die Tatsache, dass die Marktbürger ihre Freiheitsrechte vor Gericht gegen Regulierungsansprüche der Staaten durchsetzen können. Deshalb ist das, was ich hier beschreibe, deutlich mehr als eine Freihandelszone.

Zum Kernbestand des Gemeinschaftsrechts gehört das sogenannte Prinzip der funktionalen Legitimation der europäischen Ebene: Die Europäische Union darf nur insoweit tätig werden, als sie zu ei-

ner solchen Tätigkeit vertraglich ausdrücklich ermächtigt ist. Das Prinzip hat freilich schon dadurch erheblich an Bedeutung verloren, dass die Europäische Union mittlerweile allerlei wenig abgrenzbare – und damit schlecht justiziable – Zuständigkeiten erhalten hat, die eine Legitimierung schwierig machen. Von diesem Problem zeugen die wiederholten europarechtlichen Eiertänze des Bundesverfassungsgerichts. Spätestens die „Rettungsschirme“ haben das Prinzip der funktionalen Legitimation ad absurdum geführt.

Das daraus entstehende Legitimationsproblem sollte daran erinnern, wie wichtig die saubere Abgrenzung europäischer Zuständigkeiten ist. Sie setzt voraus, dass wir uns über die „Finalität der Europäischen Union“ Gedanken machen. Darüber ließe sich viel sagen. Kurz gesagt ist das Ergebnis solcher Überlegungen wahrscheinlich, dass die Europäische Union eher zu viele als zu wenige Kompetenzen hat.

Politökonomisch mag es wenig plausibel sein zu glauben, dass sich Politiker ihre eigenen Regulie-

rungsansprüche zurückzunehmen bereit sind. Kurzfristig ist das wohl wirklich nicht anzunehmen. Mangelnde Legitimation manifestiert sich aber irgendwann – in Ansätzen ist das schon erkennbar – in der Abkehr der Wähler von Europa. Wenn das verhindert werden soll, stellt sich die Frage nach dem „richtigen“ Europa relativ schnell.

Gerade wer Europa als Friedens- und Freiheitsprojekt leidenschaftlich unterstützt, muss dessen Gefährdungen identifizieren – und Europa auch gegen geschwätzigte Kritiker in Schutz nehmen, die nicht wissen, wovon sie reden. Und er muss darauf hinweisen, dass es eine höchst attraktive ordnungspolitische Alternative gibt. Als Kronzeuge sei noch einmal *Mestmäcker* zitiert, der – unter erkennbarer Berufung auf *Immanuel Kant* und *Adam Smith* – Folgendes formuliert: „Der Weg zum Frieden führt über die Anerkennung der unmittelbaren Rechtsbeziehungen von Bürgern untereinander, die nicht einen öffentlichen Auftrag wahrnehmen, sondern Delegierte ihres eigenen Interesses sind.“ Das ist mindestens eine gute erste Antwort auf die Frage „Welches Europa?“ ■