

Schäuble, Wolfgang

Article

Europa – zwischen Wunsch und Wirklichkeit

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Schäuble, Wolfgang (2016) : Europa – zwischen Wunsch und Wirklichkeit, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 69, Iss. 09, pp. 36-40

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165752>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Dr. Wolfgang Schäuble
Bundesminister der Finanzen

Festvortrag am 22. Januar 2016 in München bei der Verabschiedung von Prof. Hans-Werner Sinn als ifo-Präsident und LMU-Professor und zugleich der Feier des 25-jährigen Bestehens des von Prof. Sinn gegründeten Center for Economic Studies am 22. Januar 2016 in München.*

1.

Die Herausforderungen für Europa drängen sich zu einem Bündel von Krisen. Die großen Flüchtlingsbewegungen, die Terroranschläge von Paris, Istanbul und anderswo mit ihren Folgen, die noch nicht ausgestandene Krise im Euroraum, der nur medial in den Hintergrund getretene Konflikt um die Ukraine – um nur ein paar Schlagworte zu nennen. Jedenfalls sind Handlungsfähigkeit und Zusammenhalt in Europa stärker gefordert und scheinen zugleich bei schwindender Zustimmung der Bevölkerung in zahlreichen Mitgliedstaaten und mangelnder Einigungsfähigkeit in Europa ernsthaft bedroht.

Aber ist Europa, ist europäische Einigung überhaupt die Ursache unserer Probleme? Am ehesten ist das bei der sogenannten Eurokrise zu vermuten, wo Konstruktionsmängel der Währungsunion zu Fehlanreizen mit den entsprechenden ökonomischen und in der Konsequenz auch politischen Folgen führen. Ansonsten könnte man Europa umgekehrt vorwerfen, durch seine Attraktivität für andere Krisenauslöser zu sein. Das gilt zum Teil gewiss für die Migrationsproblematik, auch für die Krise um die Ukraine, weil Russland seine Interessensphäre durch europäische Attraktivität gefährdet sieht.

Wenn also Europa Erwartungen wecken sollte, die es zu erfüllen nicht – oder vielleicht noch nicht? – in der Lage ist, dann ist Europa nicht die Verursachung der Probleme vorzuwerfen, sondern vielmehr seine mangelnde Fähigkeit, diese Probleme zu lösen. Das aber begründet nicht wirklich Euroskepsis – »Euroskepsis« im Sinne grundsätzlicher Zweifel an der Schaffung eines gemeinsamen handlungsfähigen Europa; sondern es legt eher Überlegungen nahe, wie diese Handlungsfähigkeit besser erreicht werden kann.

* Es gilt das gesprochene Wort.

Die immensen Fortschritte von Wissenschaft und Technik, insbesondere in der Informations- und Kommunikationstechnologie, haben seit dem Ende der bipolaren weltpolitischen Ordnung in Zeiten des Kalten Krieges zu einer globalen Interdependenz wirtschaftlich und zunehmend auch politisch, sozial geführt, die auf geschichtlich herausgebildete Unterschiede in Kulturen, Religionen, Gesellschaftsmodellen, politischen Ordnungen und Wirtschaftssystemen trifft. Diese »Globalisierung« stellt das Regelungsmonopol nationalstaatlich gegründeter Völkerrechtsordnung mehr und mehr in Frage, was für Finanzmärkte so sehr gilt wie für das Internet oder auch für die ökologischen Herausforderungen. Und globale Öffentlichkeit macht aus materiellen Verteilungskonflikten und unterschiedlichen Lebensweisen fruchtbaren Nährboden für Konflikte und Fanatismen, die im Zweifel religiös überhöht oder verbrämt werden.

Deshalb ist die europäische Integration nicht nur Folgerung aus der Vergangenheit, wie das in der unmittelbaren Nachkriegszeit war, als Schlagbäume an der deutsch-französischen Grenze niedergeworfen wurden, sondern europäische Integration ist längst die Suche nach Antworten auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts geworden, die kein einzelner europäischer Staat für sich allein noch hinreichend finden wird.

Abschottung wird dagegen keine zu bevorzugende Lösung sein. Sie wäre schon mit unseren wirtschaftlichen Ansprüchen und unserem wirtschaftlichen Selbstverständnis nicht zu vereinbaren. Genauso wenig wie sich gesellschaftlicher Wandel durch Verweigerung verhindern lässt.

Europa also als der Versuch, Anpassung und Handlungsfähigkeit im Sinne unserer grundlegenden Überzeugungen, Werte, in diesem Jahrhundert der Globalisierung

zu bewahren – das ist in einem umfassenden Sinn der Wunsch oder auch anders gesagt, die Notwendigkeit europäischer Integration. Und was ist die Wirklichkeit?

2.

Schwerfälligkeit der Entscheidungsprozeduren, Bürokratismus und Überregulierung, Zunahme links- und rechtspopulistischer euroskeptischer und antieuropäischer Strömungen in mehr und mehr Mitgliedsländern, Nichterkennbarkeit einer wirklichen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, Überhandnehmen nationaler Egoismen – um nur einige Schlagworte zu nennen. Jenseits aller Kritik an europäischen Institutionen, nationalen Regierungen und Parlamenten bleibt wohl entscheidendes Hemmnis der Mangel an Bereitschaft, Entscheidungszuständigkeiten von der nationalen Ebene auf die europäische zu verlagern, nicht zuletzt mangels gemeineuropäischer Öffentlichkeit. Weil Demokratie gemeinsame Kommunikation, öffentlichen Raum voraussetzt, bleibt die demokratische Legitimation europäischer Institutionen und Entscheidungen problematisch. Und auf nationale Entscheidungsträger – Regierungen, Parlamente, zunehmend auch Gerichte – wird wenig Druck ausgeübt, Kompetenzen an europäische Institutionen abzugeben. Deswegen war übrigens europäischer Einigungselan immer in Krisenzeiten stärker, um dann alsbald wieder abzuflauen. Und das begründet die Geschichte der institutionellen europäischen Integration, die so zu den schlagwortartig erwähnten Mängeln fast zwangsläufig führen musste. Vom Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft über die Römischen Verträge bis zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon. Institutionell drückt sich das in der Verschränkung von intergouvernementalen und kommunitären Prozeduren aus, und politisch führt es dazu, dass grundlegende Auffassungsunterschiede nicht wirklich überwunden, sondern immer wieder durch Kompromissformeln handhabbar gemacht werden.

Nicht nur, weil sich unser Jubilar mehr und tiefer als andere mit deren Problemen auseinandergesetzt hat, will ich in diesem Zusammenhang einige Bemerkungen zur Europäischen Währungsunion machen. Jenseits aller politischen Gesichtspunkte, die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und mit der Überwindung der deutschen und europäischen Teilung aufgeworfen wurden, hatte der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors schon in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre für eine Währungsunion plädiert, um den im gemeinsamen Markt erreichten Stand wirtschaftlicher Integration zu sichern und dynamisch weiter zu entwickeln. Nicht nur Geldpolitiker und Währungstheoretiker wussten um die Probleme einer Währungsunion ohne finanz- und wirtschaftspolitische Vergemeinschaftung. »Erst Währungsunion oder erst politische Union?«, das war die politische Streitfrage. Sie wurde in der Logik der europäischen Integrationsgeschichte entschieden: Weil eine politische Union noch nicht erreichbar

schien, wurde mit der Währungsunion begonnen, in der Hoffnung, sie werde eines Tages die politische Union nach sich ziehen – das Prinzip von »ever closer union« – und bis dahin durch vertragliche Vereinbarungen anstelle einer vergemeinschafteten Finanzpolitik stabil gehalten.

Der Gang der Geschichte ist bekannt. Nicht gelöst wurden vor allem grundlegende Auffassungsunterschiede zu wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen, zu Wettbewerbsfähigkeit und zur Rolle von Finanz- und Geldpolitik. Ich lasse die Frage unbeantwortet, aber wenigstens nicht unerwähnt, ob bei der damaligen Ausgestaltung des europäischen Zentralbanksystems das Bemühen, den nationalen Zentralbanken noch möglichst viel Restzuständigkeit zu bewahren, eine heute eher als kritisch zu würdigende Rolle gespielt hat. Jedenfalls hat alles zusammen zu einer Reihe von Fehlanreizen geführt, mit deren Auswirkungen wir uns seit Ausbrechen der Eurokrise und gewiss noch für längere Zeit beschäftigen müssen.

3.

Wunsch und Wirklichkeit – in diesem Spannungsfeld suchen wir Lösungen. An dem Griechenlandwochenende im vergangenen Juli war das Grundmuster geradezu idealtypisch zu erkennen. Unter den Finanzministern waren wir uns weitestgehend einig, dass ein von Griechenland zu entscheidendes und von der Europäischen Union – oder der Eurozone – unterstützend zu flankierendes zeitweiliges Ausscheiden die finanz- und wirtschaftspolitisch bessere Lösung wäre – die Staats- und Regierungschefs bewerteten die politischen Risiken und Nebenwirkungen stärker, und so kam es zu dem Kompromiss, dass die Regierung Tsipras an Konditionalität exakt das akzeptieren musste, was abzulehnen der Grund für ihre Wahl gewesen war.

Das ist der Weg, wie wir uns in dem Spannungsfeld zwischen Wunsch und Wirklichkeit bewegen – wobei ich wiederholend bemerke, dass Wunsch für mich für die Notwendigkeit steht, durch europäische Lösungen globale Herausforderungen besser bestehen zu können.

Wenn Europa wirtschaftlich und sozial, wenn die Europäische Währungsunion funktionieren soll, dürfen ökonomische, auch politische und soziale Gesetzmäßigkeiten nicht unberücksichtigt bleiben. Aber solange wir keinen anderen Mechanismus haben, um zu gemeinsamen verbindlichen, also demokratisch legitimitierten Entscheidungen zu kommen, sind wir auf Kompromissuche angewiesen. Nur so werden ordnungspolitische Vorstellungen zustimmungs- und durchsetzungsfähig. Weil aber Kompromissuche und -findung das Wesen demokratischer Prozesse ganz generell ist, können wir insofern, zumindest für eine Übergangszeit mit dem Nebeneinander von intergouvernementalen und kommunitären Strukturen leben.

Für eine Lösung grundlegender Probleme der Europäischen Währungsunion bräuchten wir Änderungen des europäischen Primärrechts. Das fängt schon bei der Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht an – ohne Vertragsänderung war eine gemeinsame Bankenaufsicht nur bei der EZB institutionell möglich – und das gilt für jede weitere Vergemeinschaftung von Finanz- und Wirtschaftspolitik – gegebenenfalls auch nur in der Eurozone – und für deren institutionelle Absicherung durch veränderte Regeln für Europäische Kommission und Parlament. Und zugleich weiß auch der überzeugteste Europäer, dass die rechtlichen Bedingungen für Vertragsänderungen im Lissabon-Vertrag ebenso anspruchsvoll sind wie die politischen Chancen für entsprechende Mehrheiten in allen Mitgliedstaaten derzeit gering.

Darüber hinaus ist kaum zu bestreiten, dass die Bindekraft des nationalen Prinzips in den allermeisten Mitgliedstaaten viel stärker ist als die einer gesamteuropäischen Idee. In dem Verunsicherung stiftenden schnellen Wandel durch Globalisierung und wissenschaftlich-technologisch disruptive Prozesse gewinnt die Frage zunehmend Bedeutung, was als Grundlage stabiler Freiheitsordnung Gesellschaften zusammenhalten kann. Nicht überraschend erscheinen heute mancherorts – von Schottland über Norditalien bis Katalonien – regionale Auflösungstendenzen stärker als europäische Vergemeinschaftung.

Europa wird also auf die Bindekraft der Nation gar nicht verzichten dürfen, wenn es seine aus der globalen Entwicklung folgenden Aufgaben erfüllen will. Aber das ist ja das Prinzip jeder föderalen Ordnung. Insofern und auch insoweit ist das intergouvernementale Prinzip noch unverzichtbar und das Nebeneinander zwischen kommunitären und intergouvernementalen Prozeduren sachgerecht. Das hat bei der demokratischen Legitimation von Entscheidungen seine Konsequenzen. Aber auch das ist im föderalen Prinzip nicht neu, das ja demokratische Legitimation auf jeder Entscheidungsebene kennt und voraussetzt.

Intergouvernementale Entscheidungen setzen allerdings Verlässlichkeit bei der Umsetzung voraus, weil sonst Fehlansätze unvermeidlich sind, im Übrigen auch gegenseitiges Vertrauen in Europa nicht wachsen kann, sondern im Gegenteil abgebaut wird. Darauf wird zurückzukommen sein.

4.

Auch auf dieser Grundlage gibt es Antworten, was heute realistischerweise an Verstärkung europäischer Handlungsfähigkeit im Sinne des Wunsches denkbar erscheint. Europa, das sagte ich, hat sich meines Erachtens immer in Krisen bewegt, und weil derzeit Außen- und Sicherheitspolitik auf der politischen Agenda ganz oben stehen, bis zur Migrationsherausforderung und Terrorismusbedrohung, beginne ich mit einigen Bemerkungen zur gemeinsamen Außen- und

Sicherheitspolitik. Europa als Einheit oder die einzelnen Teile, also Staaten, werden, ob wir das mögen oder nicht, einen größeren Beitrag zur Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens leisten müssen, denn vom Gelingen oder Mislingen sind wir stärker als andere Kontinente betroffen. Ich vermute übrigens, dass das auch für einen Gutteil Afrikas zutreffen wird.

Natürlich werden wir eine gemeinsame Strategie nicht ohne unseren wichtigsten Partner, die Vereinigten Staaten von Amerika, erreichen wollen; aber dass die USA von einem stärker handlungsfähigen europäischen Partner positiv beeinflusst werden könnten, wissen wir schon seit den Zeiten von John F. Kennedy. Niemand hindert uns Europäer, relevanter zu werden. Nach den Anschlägen vom 13. November 2015 in Paris haben wir zu einem Mehr an europäischer Solidarität gefunden – das könnte als Ausgangspunkt für die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Strategie für den Nahen/Mittleren Osten und im Verhältnis zur islamischen Welt genutzt werden.

Für sein Verhältnis zu Russland wird Europa auch eine gemeinsame Strategie brauchen. In der Ukraine versuchen wir das, im Nahen und Mittleren Osten geht es so wenig ohne Russland wie im Iran. Im Übrigen sind wir Nachbarn, und auch die Beziehungen zwischen dem Natomitglied Türkei und Russland sind für Europa essenziell.

Nur ein Beispiel: Als Innenminister habe ich einmal die Islamkonferenz ins Leben gerufen, nicht nur um Deutschland auf einen wachsenden Teil Mitbürger islamischer Religionszugehörigkeit vorzubereiten, sondern genauso auch, um dem Islam in Deutschland partnerschaftlich zu helfen, europäische, westliche Wertevorstellungen zu verstehen und sich darin zurechtzufinden, aus den Erfahrungen der Aufklärung in Europa zu lernen und zu profitieren. Wer ein wenig noch vom Dreißigjährigen Krieg weiß, wird die politische Sprengkraft aus den Differenzen zwischen Sunniten und Schiiten in der islamischen Welt nicht unterschätzen. Wenn ich die Sicherheitsinteressen Russlands im Blick auf islamistischen Terror richtig verstehe, hat Russland eher Probleme mit sunnitisch gegründeten Bestrebungen. Warum also sollten wir nicht mit Russland zusammen eine gemeinsame Strategie entwickeln können, wie Gegensätze zwischen einer saudisch geführten sunnitischen Koalition gegen eine iranisch geführte schiitische abgebaut werden können?

Da zu einer Strategie immer auch Fähigkeiten gehören, sollte Europa sehr viel mehr für die Herausbildung effizienter europäischer Verteidigungskapazitäten tun. Ich bin mir übrigens in der Annahme ziemlich sicher und durch mancherlei Demoskopie aus fast allen europäischen Mitgliedstaaten bestätigt, dass auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik die Unterstützung breiter Mehrheiten überall in Euro-

pa für mehr europäische Gemeinsamkeit zu gewinnen wäre. Warum also nicht die Chance der Krise nutzen?

5.

Mutatis mutandis gilt dies meines Erachtens auch für die Bewältigung der Migrationsherausforderung. Die europäischen Grundfreiheiten genießen ebenso breite Zustimmung wie der Verzicht auf Grenzkontrollen zumindest im Schengen-Bereich. Dass ein gemeinsames und effizientes Regime der Kontrolle der Außengrenze Voraussetzung für den Verzicht auf Kontrollen an Binnengrenzen ist, bedarf auch kaum der Erläuterung. Insoweit ist das Dublin-System im Prinzip kaum bestritten, auch nicht dahingehend, dass jeder Mitgliedstaat bei der Kontrolle von Außengrenzen Verantwortung für alle in Europa trägt und deshalb auch gegebenenfalls Anspruch auf solidarische Unterstützung hat. Wenn man sich dann noch klarmacht, dass die Genfer Konvention, wonach schutzbedürftige Flüchtlinge Anspruch auf Zuflucht haben, alle zivilisierten Staaten bindet, aber nicht eine Grundlage für weltweite Migrationsfreiheit ist, dann kann man sich über eine sehr viel effizientere Unterstützung der Vereinten Nationen bei der Bewältigung der Migrationsströme ebenso verständigen, wie über davon auch gedanklich zu trennende Einwanderungspolitik. Weil dies alles für jedermann einsichtig europäisch sehr viel eher funktionieren kann als national, wird sich das – gewiss mit dem üblichen Zeitverzug – durchsetzen, jedenfalls dann, wenn beherzigt wird, dass europäische Einigung immer auf unterschiedliche nationale Erfahrungen Rücksicht nehmen muss. Das gilt in der wirtschaftlichen Integration zwischen unterschiedlichen Leistungsniveaus ebenso wie in der Integrationspolitik, wo nicht alle Gesellschaften in gleicher Entwicklung die Vorzüge von Offenheit gegenüber Abschottung kennenlernen konnten. Im vereinten Deutschland haben sich 1991 die ostdeutschen Länder gegen eine proportionale Zuteilung von Asylbewerbern gewehrt, und Bund und die anderen Bundesländer haben dem für einen längeren Übergangszeitraum auch Rechnung getragen. Das wird auch in Europa zu schaffen sein, auch ohne Vertragsänderungen.

6.

Vielleicht ist das auch mit Vertragsänderungen nicht ganz so hoffnungslos, wie manche angesichts der Notwendigkeit von Einstimmigkeit und nationalen Ratifizierungsverfahren befürchten. Der Lissabon-Vertrag sieht immerhin die Möglichkeit begrenzter Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren vor. Für die Trennung von Bankenaufsicht und Geldpolitik könnte das funktionieren. Und das Vereinigte Königreich hat mit seiner Verbindung von Referendum und Reformwünschen vor allem ein Thema ins Zentrum der politischen Diskussion gerückt, das dort längst schon angekommen sein sollte, nämlich das grundlegende Problem, wie ganz unterschiedliche Lebens- und Sozialstandards

und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit den Grundfreiheiten des gemeinsamen Marktes kompatibel gemacht werden können. Wenn das Kindergeld in Deutschland höher ist als der Durchschnittslohn in Rumänien, dann muss das zu Verwerfungen führen. Politik und Gerichte haben sich schon mehrfach mit dem Problem befasst, ob Kindergeldzahlungen etwa für rumänische Arbeitnehmer in Deutschland vom Aufenthalt der Kinder in Deutschland oder in Rumänien abhängig gemacht werden sollen. Welche Lösung immer gewählt wird, konfliktfrei ist keine. Ähnlich ist es mit der Forderung nach einheitlichen Sozialleistungen für Flüchtlinge in allen EU-Mitgliedstaaten. Weil Sozialleistungen und Existenzminimum nicht losgelöst von regionalen Lebensstandards definiert werden können, wird Europa für die Vereinbarkeit von Sozialleistungen mit den Grundfreiheiten des gemeinsamen Marktes bessere Lösungen suchen müssen, solange das Wohlstandsniveau noch zu unterschiedlich ist. Immerhin ist diese Diskussion durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs wie des Bundessozialgerichts auch in der deutschen Innenpolitik angekommen.

Britische Änderungswünsche nach mehr Subsidiarität und weniger Harmonisierung im gemeinsamen Markt außerhalb der Währungsunion werfen zusammen mit der Notwendigkeit nach Stärkung und Vertiefung zumindest der Währungsunion die Frage unterschiedlicher Integrationstiefe oder zumindest Geschwindigkeiten wieder auf. Neu ist sie nicht, und vieles von dem, was ich vor 20 Jahren mit Karl Lamers geschrieben habe, ist in Währungsunion oder Schengen-System längst Wirklichkeit. Dann aber muss das Verhältnis zwischen Ins und Outs, also zwischen den Teilnehmern unterschiedlicher Integrationsstufen besser gelöst werden, wobei Übergänge von der einen zur anderen Stufe möglich bleiben müssen. Darin aber liegen auch Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten, deren Souverän – aus welchen Gründen immer – zu weniger Souveränitätsverzicht und damit auch Integration bereit ist. Vielleicht liegt auf diesem Feld eines Tages auch die Lösung für die Beitrittsproblematik insbesondere der Türkei.

7.

Wenn Europa in dieser Zeit der Globalisierung seine Aufgaben erfüllen will, ist wirtschaftliche Leistungsfähigkeit *conditio sine qua non*. Auch wenn die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verbesserungsbedürftig und -fähig ist, der Schwerpunkt europäischer Relevanz in globaler Gestaltung liegt – neben der Legitimität von Ordnungsangeboten und Wertvorstellungen – in seiner ökonomischen Gestaltungskraft. Und weil die vertiefte Integration der Währungsunion Kern europäischer Wettbewerbsfähigkeit ist, bleibt die Stabilisierung durch Vertiefung der Währungsunion unverzichtbar, um Europas Wirklichkeit dem Wunsch anzunähern.

Auch dafür sind, unbeschadet mangelnder kurzfristiger Realisierungschancen für große Lösungen, pragmatische Schritte möglich. Selbst wenn Konstruktion und Mandat für EZB und EZBS – weil primärrechtlich verankert – nicht kurzfristig veränderbar erscheinen, kann strengere Einhaltung der Regeln des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts die Geldpolitik vor der Versuchung der Überforderung bewahren. Unabhängigkeit der Zentralbank bedeutet übrigens nicht, ein Verbot kritischen Hinterfragens geldpolitischer Entscheidungen. Kritische Öffentlichkeit und Diskussion kann also auch hier, wie grundsätzlich in jeder demokratischen Struktur, hilfreich sein.

Wir sollten allerdings bei dieser Diskussion die Schwäche der Konstruktion des gemeinsamen Währungsraums nicht einfach auf den vergemeinschafteten Teil, die Geldpolitik, schieben, sondern uns auf die Funktionsvoraussetzungen einer Währungsunion konzentrieren. Wenn Geldpolitik Unterschiede in der Finanz- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten nicht ausgleichen kann, dann müssen wir an diesen ansetzen, durch stärkere Einhaltung von Vereinbarungen und Regeln. Ordnungspolitik – vor ein paar Tagen haben wir uns an den 125. Geburtstag von Walter Eucken erinnert – beginnt bei der richtigen Ursachenkritik, um Fehlanreize zu vermeiden.

Die Trennung der Risiken des Bankensektors von den öffentlichen Haushalten ist durch aufsichtsrechtliche Begrenzung in den Bankenportfolios wie durch die Einführung von Kapitalunterlegungen und Risikogewichtungen für Staatsanleihen zu erreichen. Eine Insolvenzordnung für Mitgliedstaaten der Währungsunion erfordert wohl nicht unbedingt eine Primärrechtsänderung, entspricht überdies dem Bail-out-Verbot. Und die Vergemeinschaftung von Haftung muss nicht zwangsläufig zu Fehlanreizen führen, wenn die institutionellen Voraussetzungen für die Einhaltung und Durchsetzung gemeinsamer Regeln und Entscheidungen gegeben sind. Und solange das – mangels Vertragsänderung – nicht institutionell der Fall ist, müssen Fehlanreize intergouvernemental durch Konditionalität und sequencing vermieden werden. Das ist die Lehre aus der Eurokrise, und das ist zugleich die gute Botschaft aus den europäischen Rettungsprogrammen: Konditionalität wirkt. Natürlich ist sie politisch leicht zu diskreditieren. Wenn schon Reformen, weil kurzfristig unbequem, grundsätzlich unpopulär scheinen, wie viel leichter noch ist dann Widerstand zu mobilisieren, wenn man insinuieren kann, andere – Brüssel oder Berlin – seien schuld an diesen Belästigungen? Aber das ist der Auftrag an die Entscheidungsträger in den betroffenen Ländern, die Notwendigkeit von Strukturmaßnahmen glaubwürdig zu erklären und, in den zu Solidarität verpflichteten, auf die Einhaltung von Vereinbarungen zu bestehen. Man wird wohl auch immer wieder erklären müssen, dass Solidarität gerade in intergouvernementalen Strukturen ein Element der Freiwillig-

keit beinhaltet, das ohne Einhaltung getroffener Vereinbarungen auf Dauer nicht zu bewahren ist.

Um auch hier noch ein aktuelles Beispiel nachzuschieben: Natürlich spricht grundsätzlich viel für eine Bankenunion und in einer solchen für eine gemeinsame Einlagensicherung. Aber alle gemachten Erfahrungen sprechen dagegen, mit der Vergemeinschaftung der Einlagensicherung zu beginnen, solange die zuvor zur Trennung von Banken- und Haushaltsrisiken vereinbarten – oder auch noch zu vereinbarenden – Schritte in vielen Mitgliedstaaten noch gar nicht implementiert sind.

8.

Europa zwischen Wunsch und Wirklichkeit oder auch zwischen Krise und Chance. Unübersehbar sind die Herausforderungen. Unbestreitbar können sie nicht durch Verweigerung, Abschottung gemeistert werden. Also sind Krisen Chancen.

Viele fragen sich, wie der disruptive Charakter und das sich beschleunigende Tempo des Wandels vieler Lebensverhältnisse gesellschaftlich und politisch bewältigt werden können, was angesichts solchen Wandels an Verbindlichem oder Verbindendem bleibt.

Mir scheint, dass Freiheit und Offenheit sich gegenseitig bedingen. Popper hat das in seiner »Offenen Gesellschaft« beschrieben. Offenheit folgt aus der Einsicht in die Begrenztheit jeder Erkenntnis, aus der Absage an ideologische Bestimmtheit und Bestimmbarkeit. Seit dem Konflikt zwischen Aristoteles und Plato führt das zu Mäßigung, Nachhaltigkeit, Resilienz und ermöglicht so Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – europäisches Erbe. Und Halt, Orientierung in schnellem Wandel erfordert Offenheit. So hat Europa gerade in seiner komplizierten Verfasstheit Lösungen für globale Entwicklungen beizusteuern, die das Spannungsfeld zwischen Wunsch und Wirklichkeit in Europa fruchtbar halten.