



PROMETHEUS
DAS FREIHEITSINSTITUT

Manifest für ein konföderales Europa

Prof. Thomas Mayer, Prof. Justus Haucap, Prof. Stefan Kooths und Frank Schäffler

November 2015

Prometheus – Das Freiheitsinstitut gGmbH
Mulackstraße 29
10119 Berlin



Wir machen uns Sorgen um Europa. Die Pioniere der europäischen Integrationsidee wollten das Trennende zwischen den Mitgliedsstaaten überwinden, damit sich in freier grenzüberschreitender Kooperation der Menschen nach und nach eine europäische Gesellschaft entwickeln kann. Heute droht dieser behutsame evolutionäre Integrationsweg durch die überhastete Bildung zentralstaatlicher Instanzen ersetzt zu werden. Institutionen beruhen aber auf Konsens, nicht umgekehrt. Ein zentralistisches Europa droht den Integrationserfolg insgesamt aufs Spiel zu setzen.

Die bei der Gründung der Europäischen Währungsunion (EWU) gehegte Hoffnung, dass sich mit den monetären Gemeinschaftsinstanzen auch ein geld- und währungspolitischer Konsens herausbilden würde, hat getrogen. Auch hat sich gezeigt, dass die Mitgliedsstaaten nicht bereit waren, die für eine Hartwährungsunion notwendige fiskalische Disziplin zu wahren und wirtschaftliche Flexibilität zu fördern. Mangelnde Vorkehrungen für den Umgang mit Staatsinsolvenzen und für die konsequente Abwicklung maroder Geschäftsbanken zu Lasten von Eigentümern und Gläubigern haben die Fundamente der EWU ausgehöhlt. Um staatliche Insolvenzen zu vermeiden und alle Länder in der EWU zu halten, übernahm ab Mitte 2012 die EZB mit ihrem Programm für Interventionen im Sekundärmarkt für Staatsanleihen faktisch die Rolle eines Kreditgebers der letzten Instanz für EWU-Staaten in Finanznöten. Um den daraus entstehenden „Moral Hazard“ einzudämmen, sollen sich die Staaten zu Einschränkungen ihrer nationalen Souveränität verpflichten.

Im Ergebnis müssen sich nun überschuldete Staaten mit ihren europäischen Partnerländern als Gläubigern auseinandersetzen und nicht mehr – wie es in einer marktwirtschaftlichen Ordnung vorgesehen wäre – mit privaten Anlegern. Dies provoziert unnötige Interessengegensätze zwischen den europäischen Ländern und trägt Unfrieden in die gesamte Europäische Union hinein. Der zur Vereinheitlichung der Finanzierungsbedingungen für die Realwirtschaft begonnene Bau einer Bankenunion unterwirft die Finanzinstitute einer europäisch gesteuerten Überwachung und Abwicklung bei Schieflagen, wobei die Kosten letztendlich gemeinsam getragen werden sollen – auch hier führt die Vergemeinschaftung der Haftung zu politischen Konflikten, die bei marktwirtschaftlichen Lösungen gar nicht erst auftreten. Insgesamt gesehen führt die zum Erhalt der EWU gewählte Strategie zu einer fortschreitenden Aushöhlung nationaler Souveränität und Verlagerung wesentlicher Kompetenzen der Nationalstaaten auf die europäische Ebene.

Viele Bürger Europas lehnen das Ziel eines europäischen Zentralstaats ab und widersetzen sich der Abgabe nationaler Souveränität an eine europäische Zentrale ohne eine überzeugende ordnungspolitische Konzeption und ohne wirkliche demokratische Legitimität. Im Rahmen des Krisenmanagements, das alle Merkmale einer sich immer weiter drehenden Interventionsspirale aufweist, wurden und werden schrittweise zentralstaatliche Strukturen geschaffen – und zwar nicht nur dort, wo sie zur Wahrung des Gemeinschaftsinteresses auch über das Subsidiaritätsprinzip gedeckt wären. Symptomatisch für die ordnungspolitischen Defizite sind Diskussionen über ein gemeinsames EWU-Budget oder europäische Steuern, ohne dass zuvor über den Auf- und Ausgabenzuschnitt der Zentralebene befunden wird. Dem zentralistischen Ansatz folgend, scheinen neue Kompetenzen auf der EU-Ebene vor allem als Instrumente eines Makro-Managements und immer weniger als Abrundung eines insgesamt stimmigen Ordnungsrahmens zu gelten, der die dezentrale Kooperation der Menschen in Europa befördert. Diskutiert und entschieden werden immer nur einzelne Maßnahmen zur Bewältigung



akut anstehender Herausforderungen, ohne dass ein breiter Diskurs geführt würde über das Ziel, zu dem diese einzelnen Schritte hinführen sollen. Allenfalls wird darauf hingewiesen, dass das Parlament der Europäischen Union als Kontrollinstanz des europäischen Zentralstaats gestärkt werden soll, um ein „demokratisches Defizit“ zu verringern.

Dabei wird übersehen, dass das Parlament der Europäischen Union als demokratisch legitimierte Volksvertretung ungeeignet ist. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissabon Vertrag festgestellt:

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 als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist.

Angesichts dessen, dass eine breite Debatte über die Konsequenzen des Krisenmanagements für die politische Organisation Europas ausbleibt bzw. Ansätze zu einer solchen Debatte regelmäßig als „antieuropäisch“ diskreditiert werden, ist es nicht verwunderlich, dass in fast allen Mitgliedsstaaten der EU europakritische und zum Teil nationalistische Kräfte stärker werden. Wer keine Alternative zu einem föderal organisierten europäischen Zentralstaat von zweifelhafter demokratischer Legitimität sieht, neigt fast zwangsläufig dazu, am Nationalstaat als Gegenpol zum europäischen Zentralstaat festzuhalten. **In der Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern des europäischen Zentralstaats und den Anhängern des Nationalstaats droht die europäische Idee von Freiheit, Recht und Demokratie in einem friedlichen Europa schweren Schaden zu nehmen.** Dabei ist die Form des Zentralstaats keineswegs eine Voraussetzung für ein in Frieden und Freiheit vereintes demokratisches Europa.

Um die europäische Idee zu erhalten, benötigen wir ein konföderales Europa in der Form eines Staatenverbunds. Ein Europa, das den Prinzipien Freiheit, Recht, Demokratie, und Subsidiarität verpflichtet ist, und offen ist für alle Völker Europas, die diese Prinzipien teilen. In seiner Rechtsprechung zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon hat das Bundesverfassungsgericht die Europäische Union als eine über einen Staatenbund hinausreichende Verbindung ohne bundesstaatlichen Charakter definiert und als „Staatenverbund“ bezeichnet. Dazu findet sich im Lissabon Urteil:

Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger - der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.

Des Weiteren:

Die Ermächtigung, supranationale Zuständigkeiten auszuüben, stammt allerdings von den Mitgliedstaaten einer solchen Einrichtung. Sie bleiben deshalb dauerhaft die Herren der Verträge. Die Quelle der Gemeinschaftsgewalt und der sie konstituierenden europäischen Verfassung im funktionellen Sinne sind die in ihren Staaten demokratisch verfassten Völker Europas. Die „Verfassung Europas“, das Völkervertrags- oder Primärrecht, bleibt eine abgeleitete Grundordnung. Sie begründet eine im politischen Alltag durchaus weitreichende, aber immer sachlich begrenzte überstaatliche Autonomie. Autonomie kann hier nur ... als eine zwar selbständige, aber abgeleitete, das heißt von anderen Rechtssubjekten eingeräumte Herrschaftsgewalt verstanden werden.



Im Staatenverbund geht staatliche Gewalt also von den Völkern aus, die Teile der Staatsgewalt nach dem Prinzip der Subsidiarität vertraglich auf die europäische Ebene übertragen können, dabei aber Herren über die Verträge und damit die europäische Ebene bleiben. Dabei soll eine freiwillige vertiefte Zusammenarbeit verschiedener Gruppen von Völkern in ausgewählten Bereichen möglich sein. Wie in jedem wohlgeordneten Gemeinwesen müssen untere Ebenen das Recht haben, Kompetenzen zurückzufordern, um auf sich ändernde Verhältnisse institutionell reagieren zu können. Die Beweislast für zentralisierte Aufgaben fällt dabei stets der Zentralgewalt zu.

Das konföderale Europa muss auf einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung beruhen. Wirtschaftlicher Wohlstand entsteht im marktwirtschaftlichen Wettbewerb freier Unternehmer und Konsumenten. Der Staat kann die Mehrung des Wohlstands unterstützen, indem er dafür sorgt, dass der Wettbewerb auf allen Märkten uneingeschränkt stattfindet. Der Europäischen Union kommt hierbei insbesondere die wichtige Rolle zu, wettbewerbsfeindliche nationalstaatliche Hürden (z. B. Handelsbeschränkungen und Subventionen) zu beseitigen.

Kern der europäischen Wirtschaftsverfassung sind der gemeinsame Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen und der freie Handel mit der übrigen Welt. Die Öffnung nationaler Märkte für den Wettbewerb auf europäischer Ebene muss weitergehen. Ein gemeinsamer europäischer Markt muss in eine freiheitliche globale Handelsordnung eingebettet sein. Eine „Festung Europa“ mit Handelsbarrieren gegenüber anderen Ländern wird auch Wohlstandverluste für die Bürger Europas mit sich bringen. **Die Regeln des Binnenmarkts müssen auch für den Energiesektor gelten. Hier gilt es, gravierende Marktzutrittsbarrieren zu beseitigen. Die einseitige Förderung und Subventionierung von bestimmten Energieerzeugungsarten, sei es Kernkraft oder Solarenergie, ist mit dem Wettbewerbsgedanken nicht vereinbar und muss beendet werden.**

Die Freizügigkeit für Personen und Kapital sind ein wesentliches Element der Europäischen Union. In der freien Wahl des Arbeitsorts, des Wohnorts und der Kapitalanlage wird Freiheit in Europa erlebt. Freiheit und Verantwortung gehören jedoch zusammen: wer handelt, haftet. Darum benötigen wir im Blick auf die Sozialsysteme auch einen Wettbewerb, bei dem die verschiedenen Systeme mit unterschiedlichen Beitrags- und Leistungsbündeln ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen können und sich langfristig die leistungsstärksten durchsetzen und Vorbildcharakter annehmen. Leistungsstärke bemisst sich hierbei nicht nach dem Ausmaß der Umverteilung, sondern danach, wie gut sie die von dem Menschen gewünschte Absicherung mit der Beitragsbereitschaft austarieren.

Die im Schengener Abkommen geschaffene Reisefreiheit ist ein hohes Gut. Der teilweise chaotische Umgang der Mitgliedsstaaten des Schengenraums mit den Flüchtlingsströmen aus den Krisengebieten Afrikas und des Mittleren Ostens haben aber gezeigt, dass dafür erst die Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit offene Binnengrenzen auch unter den neuen Bedingungen Bestand haben können. Notwendig hierfür sind (1) eine gemeinsame Sicherung der Außengrenzen, (2) gemeinsame Kriterien für die Gewährung von politischem Asyl, (3) gemeinsame Kriterien zum Umgang mit den Flüchtlingen, die offenkundig keinen Asylgrund vorweisen können und (4) ein gemeinsames Budget zur Finanzierung der Kosten für die Asylbewerber und Flüchtlinge sowie Ausgleichszahlungen zwischen Ländern, die mehr oder



weniger zur Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen gewillt sind. Wer diese Voraussetzungen nicht erfüllen kann oder will, muss den Schengen-Raum verlassen.

Statt nun am Scheitern Schengens, wie zuvor in der Euro-Krise, das Scheitern der Europäischen Union heraufzubeschwören, sollte das Abkommen in diesem Sinne zeitnah weiterentwickelt werden. Am Beispiel der Asylpolitik zeigt sich abermals, dass sich Konsens nicht durch Gemeinschaftsinstitutionen ersetzen lässt, sondern dass sich das, was gemeinschaftlich koordiniert geschehen soll, am Konsens orientieren muss. Dies kann nun aber nicht dadurch erzwungen werden, dass ein Land wie Deutschland seine Vorstellungen zum europäischen Maßstab erklärt, um dann von den Partnern zur Bewältigung der damit verbundenen Lasten Solidarität einzufordern. Die abweisende Haltung mancher Länder in der Asylfrage mag man – wie auch die Verfasser dieses Beitrags – für falsch halten. An der Notwendigkeit, hierüber erst einen Konsens zu finden, ändert dies nichts.

Das konföderale Europa braucht eine freiheitliche Geldverfassung, die Europa nicht in Bezug auf die gemeinsame Währung in unterschiedliche Klassen spaltet. Auch Länder, die auf absehbare Zeit nicht der EWU beitreten werden, müssen einen Platz in einem europäischen Verbund haben. Ursprünglich sollte die einheitliche Währung für alle europäischen Länder gelten. Gegenwärtig scheint die EWU-Mitgliedschaft hauptsächlich für kleinere und schwächere Länder interessant zu sein, die sich von der Einführung des Euro eine internationale Aufwertung und möglicherweise den Zugang zu Finanzhilfen erwarten. Größere und stärkere Staaten dagegen befürchten, durch die EWU-Mitgliedschaft ökonomische Nachteile zu erleiden und politisch geschwächt zu werden. Allerdings führt die zunehmende Verlagerung politischer Souveränität der EWU-Mitgliedsländer auf die EU-Ebene im Zuge der Stabilisierung des Euro zu einer zunehmenden Ausgrenzung der anderen EU Länder. In Großbritannien hat diese zunehmende Integration Kräfte gestärkt, die das Land aus der EU lösen wollen.

Um die Spaltung Europas zu vermeiden, muss die Politisierung des Euro rückgängig gemacht und die EWU als offene Hartwährungsunion hergestellt werden. Wesentliche Elemente des Vertrags von Maastricht waren:

- (i) die Verpflichtung der EZB auf Preisstabilität als einziges Ziel, ohne Wachstum oder Finanzstabilität als gleich- oder nachrangige Nebenziele;
- (ii) das strikte Verbot der monetären Staatsfinanzierung; und
- (iii) das strikte Verbot der Nothilfe („Bail-out“) für in finanzielle Schieflagen geratene Staaten durch die EU oder andere Staaten.

Damit wurde die EWU mit Eigenschaften versehen, die denen des Goldstandards ähnelten. Es wurde jedoch versäumt, klar die Konsequenzen eines wirtschaftlichen Fehlverhaltens in einem dem Goldstandard ähnlichen System aufzuzeigen. Dort gehen überschuldete Länder in die Insolvenz. Wenn sie überhöhte Kosten und Preise nicht senken oder harte Budgetrestriktionen einhalten wollen oder können, müssen sie ihre Währung vom Goldanker lösen und aufweichen. Um die EWU ihrem ursprünglichen Anspruch gemäß als Hartwährungsunion erhalten zu können, müssen Staatsinsolvenzen und – in letzter Konsequenz – auch Austritte möglich sein.

In einem freien konföderalen Europa soll die Ko-Existenz von mehreren Währungen möglich sein. Neben dem Euro müssen auch weitere Gemeinschaftswährungen, nationale Währungen und private Währungen zugelassen sein, wie sie zum Beispiel gegenwärtig als elektronische Tauschmittel entstehen. Bürger sollen die Freiheit haben,



Verträge in gegenseitigem Einvernehmen, Steuern und Abgaben in den von ihnen bevorzugten Währungen abzuschließen und zu entrichten. Ziel ist dabei nicht, möglichst viele Währungen entstehen zu sehen, sondern durch die Möglichkeit zum Währungswechsel den Missbrauch von monetären Monopolpositionen einzudämmen. Daher sollte in einem konföderalen Europa Währungsvielfalt an die Stelle von Währungseinheit treten.

Das konföderale Europa braucht einen freien Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen. Dazu sollen Finanzinstitute so organisiert werden, dass sie auch unter schwierigen Umständen ohne staatliche Unterstützung auf dem Markt im gegenseitigen Wettbewerb stehen können. Wir benötigen deshalb eine Insolvenzordnung für alle Banken, einschließlich der „Systemically Important Financial Institutions“. „Too big to fail“ ist eine Kategorie, die mit der freien Marktwirtschaft nicht vereinbar ist.

Wie bei anderen Wirtschaftsunternehmen auch, sollen Eigner und Gläubiger der Banken die unternehmerischen Risiken des Bankgeschäfts tragen, und nicht der Steuerzahler. Um den Zahlungsverkehr sicherzustellen und Bankkunden eine sichere Einlage bieten zu können, müssen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Banken Kundeneinlagen durch das Hinterlegen von Zentralbankgeld bei der Zentralbank absichern.

Die Europäische Union sichert Frieden und Freiheit in Europa. Ihre Strukturen wurden jedoch im geteilten und von außen bedrohten Europa des 20. Jahrhunderts entwickelt. Die Idee der „immer engeren Union“ wurde in der Nachkriegszeit in dem kleinen Kreis weitgehend homogener westeuropäischer Länder entwickelt, mit Frankreich und Deutschland im Zentrum. Für ein großes und offenes Europa ist sie untauglich. Damit die EU auch im vereinten Europa des 21. Jahrhunderts ihre Aufgabe erfüllen kann, müssen die Strukturen angepasst werden. Das Modell eines europäischen Bundesstaats passt nicht zu einem Europa der Vielfalt und Offenheit. Deshalb benötigt Europa eine konföderale Struktur. Eine breite Debatte über das richtige Modell für Europa muss jetzt begonnen werden.