

Wohin entwickelt sich die Europäische Union ?

Renate Ohr

Falsche Anreize in der Währungsunion – eine Gefahr für die Europäische Union

Die Europäische Union ist ein historisch und weltweit einmaliges Integrationsobjekt. Die ursprünglichen Ziele des EWG-Vertrags bezogen sich dabei vor allem auf die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und waren vor dem Hintergrund einer Gemeinschaft von sechs Gründungsmitgliedern formuliert worden. Während mehr als 35 Jahre benötigt wurden, um den Binnenmarkt nach und nach zu realisieren und die Gemeinschaft von sechs auf 15 Mitglieder auszudehnen, wurden Ende der 1990er Jahre sehr viel rasantere Entwicklungen eingeleitet: Die Mitgliederzahl wurde in kürzester Frist fast verdoppelt, und durch den Übergang zu einer gemeinsamen Währung wurde ein Integrationsschritt vollzogen, der bisher einzigartig ist für eine so große Anzahl nach wie vor souveräner Staaten. Wie sich mittlerweile herausstellt, ist der Erfolg dieses Integrationsschritts jedoch nicht mehr eindeutig.

Als 1992 mehr als 60 Professoren ein Manifest gegen den Vertrag von Maastricht unterschrieben,¹ in dem sie vor einer übereilten Währungsunion warnten, wurden genau jene Entwicklungen vorausgesagt, die in letzter Zeit eingetreten sind. So lautete eine Aussage: „Die ökonomisch schwächeren europäischen Partnerländer werden bei einer gemeinsamen Währung einem verstärkten Konkurrenzdruck ausgesetzt, wodurch sie aufgrund ihrer geringeren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit wachsende Arbeitslosigkeit erfahren werden. Hohe Transferzahlungen im Sinne eines Finanzausgleichs werden damit notwendig.“ Weiterhin hieß es: „Die überhastete Einführung einer Europäischen Währungsunion

wird Westeuropa starken ökonomischen Spannungen aussetzen, die in absehbarer Zeit zu einer politischen Zerreißprobe führen können und damit das Integrationsziel gefährden.“ Im Jahr 1998 unterzeichneten sogar mehr als 160 Professoren ein weiteres Manifest mit dem Titel „Der Euro kommt zu früh“², das ähnliche Kritikpunkte enthielt. In beiden Fällen wurden diese Einschätzungen von der Politik vehement zurückgewiesen und die Unterzeichner sogar als Europa-Gegner verunglimpft. Doch ging es den Kritikern der geplanten Europäischen Währungsunion in den 1990er Jahren nicht darum, den europäischen Integrationsprozess zu behindern, sondern ganz im Gegenteil darum, das bisher Erreichte zu stabilisieren und nicht ungewissen Risiken auszusetzen.

Europäische Union als Club

Die Risiken ergeben sich u.a. aus einem Zielkonflikt zwischen der Größe und dem Integrationsgrad der Gemeinschaft, d.h. zwischen Erweiterung und Vertiefung, der clubtheoretisch gut erfasst werden kann. So kann die Europäische Union als „Club“ interpretiert werden, in dem sich Clubmitglieder (Mitgliedsländer) zusammenfinden, um ein gemeinsames „Clubgut“ zu produzieren und zu nutzen.³ Das Clubgut der Europäischen Union ist die Integration, d.h. das Zusammenwachsen der betei-

1 Das von Renate Ohr und Wolf Schäfer initiierte Manifest „Die währungspolitischen Beschlüsse von Maastricht: Eine Gefahr für Europa“ wurde am 11. Juni in der FAZ und anderen Zeitungen publiziert.

2 Dieses von W. Kösters, M. J. M. Neumann, R. Ohr und R. Vaubel verfasste Manifest kam am 9. Februar 1998 in die Medien (FAZ, Financial Times). Die Texte beider Manifeste finden sich in dem Aufsatz von J. Starbatty: Sieben Jahre Währungsunion: Erwartungen und Realität, in: R. Ohr (Hrsg.): Europäische Union ohne Grenzen?, Berlin 2007, S. 59 ff.

3 Vgl. R. Ohr: Perspektiven der europäischen Integration – einige clubtheoretische Überlegungen, in: S. Reitz (Hrsg.): Theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte der internationalen Integration, Berlin 2003, S. 119 ff.

lichten Volkswirtschaften – zum Beispiel in Form des europäischen Binnenmarktes, durch die gemeinsame Agrarpolitik, die gemeinsame Nutzung der Regional- und Strukturfonds oder eben auch durch die gemeinsame Währung. Allerdings ist die Erstellung eines solchen Clubgutes auch mit Kosten verbunden, so dass sich für die Frage, ob sich die Mitgliedschaft lohnt, eine Kosten-Nutzen-Betrachtung anbietet. In diesem Zusammenhang zeigen sich dann sehr deutliche Auswirkungen der zwei Dimensionen der Integration: der Clubgröße (Anzahl der Mitgliedsländer) und des Umfangs des gemeinsamen Clubgutes (Grad der Vertiefung).

Je größer die Zahl der Mitgliedsländer ist, umso heterogener wird die Gemeinschaft. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und wirtschaftspolitische Zielvorstellungen unterscheiden sich zunehmend und erschweren gemeinsame – für alle gleichermaßen effiziente – Politiken. Die Kosten des Integrationsprojektes steigen somit mit zunehmender Mitgliederzahl. Andererseits steigt in der Regel auch der Nutzen zusätzlicher Mitglieder für die schon bestehende Gemeinschaft. Dies gilt zum Beispiel für die Teilnahme am Binnenmarkt, die umso effizienter ist, je mehr Länder sich daran beteiligen. Dies gilt auch für die europäische Währungsunion in Hinblick auf sinkende Transaktionskosten durch eine gemeinsame Währung. Der Nutzen zusätzlicher Mitglieder wächst jedoch unterproportional, da ein solches Integrationsprojekt in der Regel zunächst mit solchen Ländern begonnen wird, mit denen die wirtschaftliche Zusammenarbeit besonders intensiv ist. Je größer die Gemeinschaft wird, umso mehr kommen eher periphere Länder hinzu, die nur einen unterproportionalen Vorteil für die Gemeinschaft insgesamt darstellen, da sie sich in der Regel in ihren wirtschaftlichen Strukturen und wirtschaftspolitischen Interessen deutlich vom Durchschnitt der bestehenden Gemeinschaft unterscheiden. Aus solchen Kosten-Nutzen-Überlegungen ergibt sich, dass ein effizienter Club nur eine begrenzte Mitgliederzahl hat.

Kosten und Nutzen einer solchen Integrationsgemeinschaft können darüber hinaus sowohl ökonomischer als auch politischer Art sein. Alesina u.a. zeigen in mehreren Veröffentlichungen,⁴ dass bei der Bildung von Staaten ein Zielkonflikt besteht zwischen den Vorteilen der Größe eines Staates und den Kosten seiner internen Heterogenität (die umso größer ist, je größer der Staat und seine Bevölkerung sind). Ein großes Land kann die Kosten der Erstellung seiner öffentlichen Güter auf viele

Steuerzahler verteilen, aber ein großes Land hat auch eine heterogenere Bevölkerung, die immer weniger durch zentrale Regierungsentscheidungen zu befriedigen ist. Die Autoren kommen daher zu dem Ergebnis, dass zur Erreichung aller ökonomischen Vorteile – aus einem großen Binnenmarkt ohne Handelsschranken, aus einer besseren Internalisierung externer Effekte oder aus geringeren Transaktionskosten – relativ große Staaten zu fordern wären. Aufgrund der großen Heterogenität der Interessen innerhalb großer Staaten sei die politische Stabilität dort jedoch deutlich geringer. Um auch politisch stabile Staaten zu gewährleisten, müssten diese somit kleiner sein.

Diese Überlegungen lassen sich ebenfalls auf eine Integrationsgemeinschaft wie die EU übertragen und zeigen auf, dass die politische Stabilität des europäischen Integrationsraums mit zunehmender Größe sukzessive abnimmt.

Zielkonflikt zwischen Größe und Integrationstiefe der Gemeinschaft

Kosten und Nutzen hängen jedoch auch von der Ausprägung des Clubgutes ab. Besitzt das Clubgut „Wirtschaftliche Integration“ nur die Gestalt einer Zollunion, oder liegt schon ein Binnenmarkt vor? Ist schon eine gemeinsame Währung vorhanden, oder gibt es gar schon eine gemeinsame Verfassung? Je tiefer die Integration ist, umso größer werden die Kosten (Entscheidungskosten, Verwaltungskosten, Umverteilungskosten, Kosten durch eine zentralisierte Politik, die nicht für alle gleichermaßen effizient ist, Kosten des Verlusts an nationaler Souveränität u.ä.). Zwar steigt in der Regel auch der Nutzen durch eine verstärkte Integration, da Transaktionskosten und Reibungsverluste durch unterschiedliche nationale Regulierungen verringert werden. Doch nimmt der Nutzenzuwachs mit zunehmender Integration ab, da immer mehr Bereiche integriert werden, die etwa nach dem Subsidiaritätsprinzip besser in nationaler Autonomie verblieben wären, deren gemeinsame Gestaltung also nicht mit positiven Skaleneffekten oder der Internalisierung externer Effekte gerechtfertigt werden könnte. Je heterogener die Mitglieder sind – und dies ist umso mehr bei größerer Mitgliederzahl der Fall, desto höher sind die Kosten zunehmender Integration und umso geringer ist der Nutzen weiterer Integrationschritte.

Gleichzeitige Erweiterung und Vertiefung des Clubs sind somit in der Regel nicht effizient. Auch dies wird von Alesina u.a.⁵ modelliert: Sie betrachten eine Gruppe von

4 Vgl. z.B. A. Alesina, E. Spolaore: On the number and size of nations, in: Quarterly Journal of Economics, 112. Jg., 1997, Nr. 4, S. 1027 ff., sowie A. Alesina, E. Spolaore, R. Wacziarg: Economic Integration and Political Disintegration, in: American Economic Review, 90. Jg., 2000, Nr. 5, S. 1276 ff.

5 Vgl. A. Alesina, I. Angeloni, F. Etro: The Political Economy of International Unions, NBER Working Paper 8645, 2001.

Ländern, die heterogen sind – entweder in ihren Präferenzen und/oder in ihren ökonomischen Fundamentaldaten – und sich entscheiden, gemeinsam bestimmte öffentliche Güter und Politiken bereitzustellen. Der Zielkonflikt zwischen den Vorteilen der Transaktionskostensenkung durch Koordination und den Nachteilen aus dem Verlust an unabhängiger Politikgestaltung bestimmt dann die Größe, die Zusammensetzung und die Ausgestaltung einer stabilen Gemeinschaft. Dabei ist die optimale Größe der Gemeinschaft negativ abhängig vom Grad der Heterogenität der Volkswirtschaften und vom Ausmaß der gemeinsamen Politiken.

Diese Überlegungen gelten für die EU als Ganzes, aber auch für den derzeit bestehenden „Club im Club“, die Währungsunion. Eine Währungsunion mit sehr heterogenen Mitgliedsländern, aber weiterhin nationaler Souveränität in Hinblick auf wesentliche Bestandteile der Wirtschaftspolitik, ist starken Spannungen ausgesetzt. Entscheidend ist dabei nicht unbedingt die Qualität der Wirtschaftspolitik der verschiedenen Länder – deren Bewertung ja vielfach auch von den nationalen Präferenzen abhängt, sondern es ist die strukturelle Unterschiedlichkeit an sich, die es unmöglich macht, eine gemeinsame Geld- und Währungspolitik zu praktizieren, die für alle gleichermaßen sinnvoll ist.

Wer, wie der noch amtierende EZB Chef Trichet, nun aber der Meinung ist, dass man die Probleme der hoch verschuldeten Euroländer notfalls mithilfe direkter Eingriffsmöglichkeiten europäischer Institutionen in die Wirtschaftspolitik der betroffenen Länder lösen könne,⁶ der verkennt die europäischen Realität. Das Scheitern des Verfassungsentwurfs hat gezeigt, dass die Finalität des europäischen Integrationsprozesses auf absehbare Zeit nicht in einer Politischen Union besteht. Die Mitgliedsländer möchten ihre nationale Souveränität behalten – und dies betrifft insbesondere ihre finanzielle Autonomie. Vor diesem Hintergrund kann gerade auch die – gut gemeinte – Hilfe für Griechenland, Irland oder Portugal letztlich das Verhältnis zwischen den EU-Partnern vergiften. Die Kreditgeber wollen auch eine gewisse Kontrolle über die Haushaltspolitik der Schuldnerstaaten haben, aber diese werden dies mehr und mehr als gravierenden und unverhältnismäßigen Eingriff in ihre nationale Souveränität auffassen. Desintegrative Kräfte können die Folge sein. In einigen Ländern zeigt sich ja auch schon eine Rückkehr zu eher national-orientierten Politiken.

6 So forderte Trichet im Rahmen der Entgegennahme des Karlspreises am 2. Juni 2011, dass in der EU auch die Fiskalpolitik stärker zentralisiert werden solle, mit Eingriffsmöglichkeiten zentraler EU-Instanzen in die nationalen Budgetpolitiken.

Verschlechterung der Umfragewerte im Eurobarometer

Auch in den Umfragen im Eurobarometer⁷ zeigt sich daher eine deutliche Verschlechterung der Bewertung der Mitgliedschaft in der EU und der daraus resultierenden Vorteile. Bei der Einschätzung, ob „sich die Dinge in der Europäischen Union in die richtige Richtung entwickeln“, sind die Werte deutlich rückläufig: Mittlerweile erklären laut Eurobarometer (Umfrage vom Herbst 2010) 39% der europäischen Bürger, dass sich ihrer Ansicht nach die Dinge in die falsche Richtung entwickelten. Dies sind 11 Prozentpunkte mehr als ein Jahr zuvor. Von der richtigen Entwicklung in der Europäischen Union sind dagegen nur noch 30% der EU-Bürger überzeugt. Die restlichen 31% der Befragten sind indifferent oder haben keine Meinung dazu. Greift man die Mitglieder der Eurozone heraus, so sind sie noch kritischer: Hier sind nur noch 26% von der richtigen Entwicklung in der EU überzeugt. Insbesondere zeigt sich in Griechenland, dass hier die negative Einstellung sehr weit verbreitet ist (54%) und deutlich zugenommen hat (+ 11 Punkte). In Deutschland haben sich die positiven Einschätzungen gegenüber der Herbstumfrage 2009 um zwölf Prozentpunkte verringert (auf 29%), und 33% der Befragten sind der Meinung, die derzeitige Entwicklung in der EU sei ungünstig.

Diese Anschauungen spiegeln sich auch in den Fragen zur Wahrnehmung der Vorteile einer Mitgliedschaft in der EU. Gegenüber der Befragung des Vorjahres ist die öffentliche Meinung über die Vorteile der EU-Zugehörigkeit EU-weit um 7 Punkte gesunken (auf 50%), und der Anteil an Befragten, die keine Vorteile erkennen können, ist um 8 Punkte angestiegen (auf 39%). Insgesamt haben nur 38% der europäischen Bürger ein positives Bild von der Europäischen Union, in Griechenland sind es sogar nur 29%. Die größten Rückgänge sind in Spanien, Irland und Griechenland anzutreffen, wobei mit Irland und Griechenland genau jene Länder dabei sind, die doch eigentlich gerade durch die EU „gerettet“ werden.⁸ Die aktuellen Probleme, die aus der Währungsunion resultieren, werden somit anscheinend vielfach auf die Einschätzung der EU insgesamt übertragen. Und die „Rettung“ wird nicht unbedingt als Freundschaftsakt der Partnerländer interpretiert.

Auch die Frage zum Vertrauen in die EU dokumentiert ähnliche Tendenzen: Das Misstrauen überwiegt unter anderem in Griechenland (60% Misstrauen gegenüber

7 Vgl. auch im Folgenden „Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union“ in: Standard Eurobarometer 74 vom Herbst 2010, Januar 2011.

8 Portugal bildet hier allerdings eine Ausnahme. Hier hat nach wie vor die Mehrheit der Personen ein positives Bild der EU.

37% Vertrauen), Österreich (55% gegenüber 39%), Deutschland (51% gegenüber 36%) oder Irland (43% gegenüber 39%). Insbesondere in Griechenland und Irland sind die Vertrauenswerte zudem erheblich gesunken.

Auch wenn trotzdem für alle derzeitigen Mitgliedsländer eine positive Nutzen-Kosten-Bilanz für die Mitgliedschaft in der EU anzunehmen ist, so gilt dies für die Mitgliedschaft in der Währungsunion nicht gleichermaßen. So wären Griechenland und Portugal nicht in die Situation ihrer hohen Leistungsbilanzdefizite und hohen Auslandsverschuldung geraten, wenn sie noch ihre eigene Währung gehabt hätten. Die vor einigen Jahren noch als Erfolg gepriesene Angleichung der Renditen auf Staatstitel innerhalb der Währungsunion hat sich gerade für diese Länder als großes Problem erwiesen. Die Finanzmärkte gingen – realistischere Weise – davon aus, dass die in den EU-Verträgen festgelegte „no-bailout“-Vereinbarung letztlich nicht praktiziert würde, sondern im Zweifelsfall doch Finanzierungshilfen geleistet würden. Hierdurch schien neben dem Wechselkursrisiko auch das Länderrisiko innerhalb der Währungsunion ausgeschaltet, was zu geringeren Zinsen und somit zu den überhöhten Krediten an diese Länder führte. Erst das hohe Ausmaß der durch die falschen Anreize forcierten Verschuldung ließ dann – zu spät – die richtige Risikoeinschätzung in die Renditen einfließen. Mit eigener Währung hätte es diese ausufernde Entwicklung nicht gegeben, und auch die schrumpfende internationale Wettbewerbsfähigkeit hätte durch sukzessive Abwertungen leichter ausgeglichen werden können.

Austritt aus der Währungsunion – eine ernstzunehmende Alternative

Der Versuch, Mitgliedsländer, die gerade durch ihre Mitgliedschaft in der Eurozone in große wirtschaftliche Probleme geraten sind, mit allen Mitteln in der Währungsunion halten zu wollen, überfordert somit sowohl den Euro als auch die Europäische Union.

Ein Austritt Griechenlands aus der Währungsunion etwa wäre sicherlich keine leichte und unproblematische Entscheidung,⁹ allerdings gibt es für die derzeitige Situation in Griechenland keine schmerzfreie Lösung. Eine Umschuldung wird – trotz aller Dementi – unaus-

weichlich sein; je länger sie durch Finanztransfers hinausgezögert wird, umso mehr Spekulationen werden angeheizt. Doch löst die Umschuldung allein nicht die grundlegenden Probleme der über die Jahre hinweg entstandenen Strukturprobleme der griechischen Wirtschaft. Zur Wiedergewinnung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist neben Strukturreformen letztlich eine reale Abwertung notwendig. Diese könnte theoretisch auch durch breite Lohnkürzungen erreicht werden, um den überproportionalen Anstieg der Lohnstückkosten des letzten Jahrzehnts zu kompensieren. Doch ist dies gegenüber den Bürgern sehr viel schwerer zu vermitteln und durchzusetzen als es eine Abwertung der Währung wäre. Auch diese reduziert letztlich die realen Konsummöglichkeiten der Verbraucher, doch ist dies weniger transparent und wird daher leichter akzeptiert. Natürlich würde ein Austritt zunächst zu einer starken, überschießenden Abwertung der Währung führen. Aber genau dies hilft letztlich, um die Leistungsbilanz rasch zu verbessern und um die Kapitalflucht zu stoppen: Je stärker die Währung abwertet, umso wahrscheinlicher ist eine künftige Erholung, die auch Kapitalrückflüsse wieder interessant macht.

Die Tatsache, dass im Vertrag von Lissabon ein Austrittsrecht aus der EU aufgenommen wurde, zeigt, dass angesichts der stark angewachsenen Mitgliederzahl und der Heterogenität der Gemeinschaft die gewünschte Integrationstiefe vielleicht irgendwann nicht mehr von allen Mitgliedsländern mitgetragen werden kann. Diese Möglichkeit des Austritts kann gegebenenfalls auf die Währungsunion übertragen werden, auch wenn es dafür noch keine expliziten rechtlichen Grundlagen gibt. Ein Austritt aus der Währungsunion würde keinen gleichzeitigen Austritt aus der EU implizieren – es gibt schließlich genügend Länder der EU, die nicht oder noch nicht Mitglieder der Eurozone sind.

Ein Austritt Griechenlands – und vielleicht auch noch einiger weiterer hoch verschuldeter Staaten – aus der Währungsgemeinschaft würde für die entsprechenden Volkswirtschaften zusätzliche Optionen für eine rasche Sanierung eröffnen und den anderen Mitgliedsländern den dauerhaften Übergang zu einer Transferunion ersparen. Die EU insgesamt könnte hierdurch stabilisiert werden, und diejenigen Länder, die im Grunde zu früh in die Währungsunion eingetreten sind, hätten die Chance, gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt auf einer gesünderen strukturellen Basis wieder den Euro zu übernehmen. Zugleich könnte der Euro als solcher erhalten bleiben und in einem verkleinerten, aber dafür homogeneren Währungsraum als stabile Gemeinschaftswährung eine wichtige integrationsfördernde Rolle spielen.

⁹ Vgl. hierzu auch M. Kühl, R. Ohr: Exzessive Staatsdefizite – die Achillesferse der Europäischen Währungsunion, in ifo-schnelldienst, 63. Jg., 2010, H. 4, S. 20 ff.

Die Autoren des Zeitgesprächs



Prof. Dr. Renate Ohr ist Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik am Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen.



Prof. Dr. Christoph Degenhart ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht und Direktor des Instituts für Rundfunkrecht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig sowie Richter am Verfassungsgerichtshof des Freistaats Sachsen.



Prof. Dr. Heiner Flassbeck ist Direktor einer Division der UNCTAD in Genf und lehrt an der Universität Hamburg.



Friederike Spiecker, Dipl.-Volkswirtin, ist freie Wirtschaftspublizistin.



Dr. Konrad Lammers ist Forschungsdirektor des Institute for European Integration am Europa-Kolleg Hamburg.

Prof. Dr. Stephan Leibfried ist Ko-Leiter der Abteilung „Institutionen und Geschichte des Wohlfahrtsstaates“ sowie stellvertretender Sprecher des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen.