

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

65. Jahrgang · 52/2015 · 21. Dezember 2015



Europäische Integration in der Krise

Amanda Michalopoulou

Europa: Eine Liebesgeschichte

Julian Lehmann

Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise“ 2015

H. Kundnani · U. Guérot · A. Miskimmon

Deutschland in Europa. Drei Perspektiven

Frank Schimmelfennig

Mehr Europa – oder weniger?

Die Eurokrise und die europäische Integration

Renate Ohr · Gustav A. Horn

Der Euro und die Schuldenkrise kontrovers

Wim van Meurs

Retrospektive und Krisennarrative
der europäischen Integration

Manuela Boatcă

Multiple Europas und die interne Politik der Differenz

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

Der Euro und die Schuldenkrise kontrovers

In der Debatte um die Finanz- und Schuldenkrisen im Euroraum, insbesondere in Griechenland, und deren Bewältigung gibt es eine Reihe wiederkehrender, teils höchst umstrittener Fragen. Die APuZ-Redaktion hat sieben von ihnen formuliert und Renate Ohr und Gustav A. Horn unabhängig voneinander vorgelegt. Sie antworten in abwechselnder Reihenfolge.

2010 sagte Angela Merkel: „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa.“ Richtig oder falsch? Anders gefragt: Scheitert Europa/die EU am Euro?

OHR: Die beiden Fragen erfordern unterschiedliche Antworten. Die Aussage von Angela Merkel halte ich für falsch. Die EU braucht den Euro nicht, um die

Renate Ohr

Dr. rer. oec., geb. 1953; Professorin für Wirtschaftspolitik, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen.
renate.ohr@wiwi.uni-goettingen.de

wesentlichen Vorteile aus dem in weiten Teilen sehr erfolgreichen europäischen Integrationsprozess zu ziehen. Die zweite Frage muss dagegen bejaht werden, denn es besteht die Gefahr, dass der europäische Integrationsprozess scheitert oder zumindest deutliche Rückschritte erfährt, wenn man „koste es, was es wolle“ versucht, einen Euro(raum) zu erhalten, der letztlich die gesamte EU destabilisiert. Die EU kann damit also sehr wohl „am“ Euro scheitern – aber nicht durch ein Scheitern des Euro selbst oder eine Verkleinerung der Eurozone, sondern durch den Versuch, Länder dauerhaft in der Eurozone zu halten, die nicht bereit oder fähig sind, die Regeln der Währungsunion einzuhalten. Damit wird nicht nur das Fundament des Euro, sondern der gesamten EU unterhöhlt.

Die entscheidenden Wohlfahrtseffekte der EU resultieren aus dem weltweit einzigartigen, 28 souveräne Staaten umfassenden Binnenmarkt. Ein nicht mehr durch Grenzkontrollen oder andere Hemmnisse separierter gemeinsamer Markt für Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräfte und Kapital hat die grundlegenden Voraussetzungen für intensive Wirtschaftsverflechtungen und Wachstum in der EU geschaffen. Dieser Binnenmarkt ist vor dem Euro ent-

standen. Er funktionierte auch schon ohne Euro, und er umfasst auch heute nach wie vor viele EU-Länder, die nicht zum Euroraum gehören, wie Großbritannien, Schweden, Dänemark, Polen oder Ungarn. Diese Staaten sind genauso wie die Euroländer in den Binnenmarkt integriert und profitieren von ihm. Betrachtet man zudem die Entwicklung des Handels im Euroraum seit Bestehen der europäischen Währungsunion, so ist festzustellen, dass in fast allen Mitgliedsländern der Handel mit den Europartnern zwar zugenommen hat, doch der Handel mit Nicht-Europartnern deutlich stärker gewachsen ist. Eine gemeinsame Währung ist für den Handel und auch für die ausländischen Direktinvestitionen wohl doch nicht so ausschlaggebend. Der Hauptpfeiler der europäischen Integration, der EU-Binnenmarkt, hängt somit nicht vom Euro ab. Stattdessen wird der gesamte Integrationsprozess dadurch gefährdet, dass die institutionellen Fehlentwicklungen in der Währungsunion und der oft hilflos anmutende Umgang mit der Eurokrise die Bereitschaft der Bürger in Europa, das europäische Einigungsprojekt weiterhin mitzutragen, schwinden lassen.

HORN: Ja, zumindest teilweise. Politisch ist die Einführung einer gemeinsamen Währung mit einem expliziten partiellen nationalen Souveränitätsverzicht verbunden, der deutlich über die EU-Kooperationsverträge, die nationale Souveränität nur vertraglich binden, nicht aber abschaffen, hinausgeht. Mit der Gründung der Europäischen Zentralbank (EZB) verzichteten die Mitgliedstaaten der Währungsunion

Gustav A. Horn

Dr. rer. oec. habil., geb. 1954; apl. Professor für VWL an der Universität Duisburg-Essen; wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf.
gustav-horn@boeckler.de

auf die nationale Souveränität in der Geldpolitik und traten diese Kompetenz an die EZB ab. Ökonomisch bedeutete die Einführung des Euro, dass alle Mitgliedstaaten ein gemeinsames Inflationsziel haben, das von der EZB auf mittlere Sicht inzwischen nicht über, aber nahe bei zwei Prozent definiert wird. Dies war seinerzeit ein großer Schritt, bedenkt man, dass in den 1990er Jahren noch viele europäische Volkswirtschaften unter nahezu zweistelligen Inflationsraten zu leiden hatten.

Von Anfang an bestand weder in politischer noch in ökonomischer Hinsicht Einigkeit über die Gestalt eines künftigen Europas. Insbesondere die Bedeutung nationaler Souveränität ist nach wie vor zwischen und in den Mitgliedstaaten umstritten. In den 1990er Jahren, möglicherweise im Überschlag angesichts des fallenden Eisernen Vorhangs, war die vorherrschende Vision über Europa mit zurückgedrängter nationaler Souveränität verbunden. Ob die Konsequenzen eines solchen Vorgehens seinerzeit von allen verstanden wurden, ist zweifelhaft.

Vor diesem Hintergrund würde ein Scheitern des Euro – wie die Aussage der Kanzlerin impliziert – mindestens ein partielles Scheitern Europas bedeuten. Es wäre nämlich das Scheitern der seinerzeit vorherrschenden Vision von Europa. Wenn der erste ernsthafte Fall, in dem eine eigenständige europäische Souveränität begründet wurde, scheitert, dürfte es auf absehbare Zeit kaum zu weiteren Vorhaben dieser Art kommen. Europa bliebe letztlich ein relativ loser Verbund von Nationalstaaten.

Kamen die Währungsunion und der Euro zu früh? Was sind die Grundprobleme der Konstruktion des gemeinsamen Währungs- und Wirtschaftsraums?

HORN: Nach dem Zweiten Weltkrieg, als es in die zweite weltpolitische Reihe versetzt worden war, entstand die Vision eines durch Integration wiedererstarkenden friedlichen Europas. Vieles wurde über die Jahrzehnte erreicht: die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und deren politische Vertiefung und Erweiterung durch die EU, insbesondere nach dem Fall der Mauer in Richtung Osteuropa. Die Einführung des Binnenmarktes und die zeitweise Fixierung der Wechselkurse waren weitere Mei-

lensteine auf diesem Weg. Die Einführung des Euro sollte diesen Bestrebungen vor der Kulisse der deutschen Vereinigung eine zusätzliche Qualität verleihen.

In Deutschland war der Euro vor allem aus ökonomischen Gründen umstritten. Es herrschten weit verbreitete Zweifel, ob die EZB angesichts der hohen Inflationsraten in einigen Mitgliedsländern in der Lage sein würde, eine binnen- wie außenwirtschaftlich stabile Währung zu schaffen. Grundsätzlicher noch, hegte insbesondere die Bundesbank Bedenken, ob nicht vor Beginn der Währungsunion und mit der Einführung einer gemeinsamen Geldpolitik weitergehende Konvergenz in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik vonnöten sei. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die aktuellen Schwierigkeiten stellt sich die Frage, ob die damals von der Bundesbank empfohlene Strategie nicht die bessere gewesen wäre. Die Idee der Befürworter war jedoch, dass der Euro die Integrationsbemühungen beflügeln sollte, da die Volkswirtschaften des Euroraums durch die gemeinsame Währung nicht zuletzt durch engere Handelsverflechtungen in eine stärkere wechselseitige Abhängigkeit geraten würden, die auch wirtschaftspolitisch hätte begleitet werden müssen. Im Idealfall hätte sich ein stetiger Prozess in Richtung wirtschaftliche und politische Integration herausgebildet. Dieser Idealfall ist nicht eingetreten. Politisch wurde dies in Deutschland als Ablehnung einer Transferunion (*no-bailout*) formuliert. Gravierender war aber, dass nicht einmal die elementaren Grundlagen der Währungsunion beachtet wurden.

Insbesondere wurde übersehen, dass, wie bereits erwähnt, mit dem Eingehen der Währungsunion bereits ein Verzicht auf nationale Souveränität geleistet wurde, nämlich das Recht auf eine eigenständige Geldpolitik. Dies mag den Wirtschaftspolitikern in den Mitgliedstaaten noch bewusst gewesen sein, aber offenkundig nicht, in welcher Weise sich damit ihr Handlungsspielraum veränderte. Denn entweder musste man sich dann auch auf nationaler Ebene an das gemeinsame Inflationsziel halten oder aber doch eine flankierende und kompensierende europäische Finanzpolitik akzeptieren. Letzteres war wegen der Ablehnung einer Transferunion nicht gewollt, ersteres wurde nicht gesehen.

Folglich wurden die Gefahren vernachlässigt, die sich für die Stabilität des Euroraums aus den divergierenden Inflationsraten ergaben. Abweichende Inflationsraten bedeuten, dass die Volkswirtschaften durch reale Aufwertungen, wenn ihre Inflationsraten relativ hoch sind, beziehungsweise reale Abwertungen, wenn sie relativ niedrig sind, ihre Wettbewerbsposition verändern. Erstere verlieren, und ihre Leistungsbilanz wird nach einiger Zeit negativ. Letztere gewinnen und erzielen auf längere Sicht Überschüsse im Außenhandel (wie beispielsweise Deutschland). Erstere verschulden sich damit zunehmend, letztere hingegen häufen Auslandsvermögen an.

Damit baut sich eine potenzielle Krisenlage auf, bei der die erste Gruppe wegen hoher privater oder öffentlicher Verschuldung Finanzierungsschwierigkeiten auf den globalen Finanzmärkten bekommt. Genau dies war das Problem von Griechenland, Irland, Spanien und Portugal, die besonders hohe Inflationsraten aufwiesen. Damit gerieten aber auch die Gläubiger in Schwierigkeiten, deren Inflationsraten besonders niedrig waren. Hierzu zählt vor allem Deutschland. Deren Auslandsanlagen wurden durch die Verkaufswelle entwertet, was diese Volkswirtschaften letztlich doppelt bestrafte: zuerst durch den vorab geleisteten Konsumverzicht und dann durch die entwerteten Vermögen.

Insofern war der Euro einerseits eine Frühgeburt: weil die Wirtschaftspolitiker in den Mitgliedstaaten die sich aus der Währungsunion und dem gleichzeitigen Verzicht auf kompensierende Transfers ergebenden Beschränkungen im Hinblick auf die nationalen Inflationsraten noch nicht verstanden hatten. Andererseits ist es zweifelhaft, ob dieses Verständnis zu einem späteren Zeitpunkt vorhanden gewesen wäre. Es scheint, als ob dieses Grundverständnis einer Währungsunion erst durch Krisen erlernt werden kann. Wenn dem so ist, dann kann man die derzeitige Krise als einen unangenehmen, aber dennoch notwendigen Schritt auf dem Weg zu einer vertieften und stabilen Währungsunion ansehen. Der Preis dieses Lernens in Gestalt beträchtlicher Produktionsverluste und immenser Arbeitslosigkeit ist allerdings hoch.

OHR: In einer Währungsunion verlieren die Mitgliedsländer zwei nationale wirtschaftspolitische Instrumente – die Geldpolitik und

die Wechselkurspolitik. Dies ist problematisch, solange noch unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen, divergierende endogene und exogene ökonomische Störungen oder unterschiedliche wirtschaftspolitische Zielvorstellungen vorliegen. Denn für eine reibungslos funktionierende Währungsunion muss eine Geld- und Währungspolitik definierbar sein, die zu allen beteiligten Mitgliedsländern gleichermaßen gut „passt“ (*one size fits all*). Da zugleich der Wechselkurs als monetärer Puffer zur Abfederung unterschiedlicher ökonomischer Entwicklungen wegfällt, müssten gegebenenfalls andere Ausgleichsmechanismen in Kraft treten. Dies könnte eine verstärkte Arbeitskräftemobilität sein, stärkere Differenzierungen in der Lohngestaltung, hohe Lohn- und Preisflexibilität oder aber fiskalische Ausgleichsmechanismen. Existieren jedoch Mobilitäts- beziehungsweise Flexibilitätseinschränkungen, so entsteht nicht die gewünschte Konvergenz der Wirtschaftsentwicklungen, sondern Divergenz, die verstärkte ökonomische und politische Spannungen auslöst. Letzte Konsequenz ist eine Abkehr von einer vorrangig an Preisstabilität orientierten Geldpolitik und/oder ein umfangreicher grenzüberschreitender Finanzausgleich oder ein Auseinanderbrechen der Gemeinschaft. In der Vergangenheit haben Währungsunionen ohne Aufgabe der nationalen Souveränität der Mitgliedsländer (politische Union) nicht überleben können.

Vor dem Hintergrund der sehr großen wirtschaftlichen, sozialen und interessenpolitischen Divergenzen in der Eurozone bei gleichzeitig mangelnder Bereitschaft, entscheidende nationale Kompetenzen abzugeben, muss man sagen: Ja, der Euro kam – zumindest für einige Länder – zu früh. Es ist ein Irrtum zu glauben, man könne Europa über den Euro zusammenzwingen. Stattdessen gefährdet die gemeinsame Währung sogar ein – vielleicht langsames, aber dafür konfliktfreieres – Zusammenwachsen der noch immer recht unterschiedlichen EU-Partner.

Wie ist die Finanzkrise 2007/2008 nach Europa gekommen?

OHR: Die Finanzkrise begann als Immobilienkrise in den USA und weitete sich sodann zu einer Bankenkrise aus, die sich nicht mehr lokal begrenzen ließ. Starke Kurseinbrüche an den globalen Aktienmärkten führten zu

einem Vertrauensverlust, und der Interbankenhandel schrumpfte auf ein Minimum. Durch die Verknappung der Liquidität wurde zunehmend auch der realwirtschaftliche Bereich betroffen, mit der Folge eines weltweiten Konjunkturerinbruchs. Durch Maßnahmen zur Bankenrettung und zur Konjunkturstabilisierung stieg im Verlauf der Krise auch die Staatsverschuldung vieler Staaten weiter an.

Doch war die globale Finanzkrise zwar Auslöser, aber nicht die grundlegende Ursache der anhaltenden Krise vieler Eurostaaten. Die sich schon zuvor unterschwellig entwickelten Instabilitäten und makroökonomischen Fehlentwicklungen wurden hierdurch nur sehr abrupt zum Vorschein gebracht: Die Wettbewerbsfähigkeit der Eurostaaten hatte sich in den ersten zehn Jahren der Währungsunion sehr stark auseinander entwickelt. So stiegen in den südeuropäischen Ländern – wie auch früher zu Zeiten des Europäischen Währungssystems (EWS) – die Löhne stärker als die Produktivität, was zu einer realen Aufwertung und wachsenden Leistungsbilanzdefiziten führte. Im Gegensatz zu den Zeiten des EWS war nun aber der Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr durch eine Abwertung korrigierbar. Mit den Leistungsbilanzdefiziten stieg dann auch die Auslandsverschuldung.

Zunächst profitierten die südeuropäischen Länder vom Abbau der zuvor bestehenden wechselkursbedingten Risikoprämien. Die Mitgliedschaft in der Eurozone ermöglichte einen sehr viel günstigeren Zugang zu Kapital, der half, die hohen Staatsdefizite und Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren. Prinzipiell floss dabei zwar das Kapital „in die richtige Richtung“, also in Länder mit Kapitalbedarf, doch wurden die Möglichkeiten des billigeren Kapitalzugangs für Konsum statt für produktive Investitionen verwendet. Als dann im Zuge der weltweiten Finanzkrise Risiken wieder bewusster wahrgenommen wurden, wurde deutlich, dass die hohe Verschuldung nicht zur Finanzierung wachstumsträchtiger Wirtschaftsstrukturen genutzt worden war, sondern sie die Wettbewerbsfähigkeit noch weiter geschwächt hatte. Der rapide Vertrauensverlust gegenüber den betreffenden Ländern zeigte sich in einem massiven Anstieg der Risikoprämie, der dann einige Länder an den Rand der Zahlungsunfähigkeit trieb.

HORN: Vor dem Hintergrund des fundamentalen Unverständnisses wesentlicher Zusammenhänge in der Währungsunion war es nahezu folgerichtig, dass die Unsicherheit, die im Zuge der Finanzmarktkrise entstanden war, auf den Euroraum in besonderer Weise übergriff. In dieser Krise wurde offenbar, dass es kein gemeinsames Verständnis über die Funktionsweise des europäischen Währungsraums gab. Wenn dem aber so war, dann war auch unklar, wie mit den Folgen der Handelsungleichgewichte umgegangen würde. Insbesondere war somit zweifelhaft, wer am Ende für die Auslandsschulden der Defizitländer einstehen würde. Schon der geringste Zweifel oder nur dessen Anschein führt zu einem raschen Rückzug der Anleger von den entsprechenden Märkten. So kam es im Herbst 2009 nacheinander zu einer dramatischen Verkaufswelle für Staatsanleihen der Schuldnerländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien.

Diese auch als *sudden stop* bezeichnete Lage löste fortwährende Grundsatzdebatten über die Zukunft des Euroraums aus, die die Unsicherheit immer weiter verstärkten. Angeheizt wurde diese vor allem durch Debatten über ein zeitweiliges oder gänzliches Verlassen des Euroraums seitens einzelner Krisenländer, vor allem Griechenlands („Grexit“). Denn ein Ausstieg aus der gemeinsamen Währung hätte unweigerlich einen Staatsbankrott des jeweiligen Ausstiegslandes zur Folge gehabt. Mit anderen Worten: Die Anleger riskierten, ihr Vermögen zu verlieren, was die Verkäufe weiter steigen und die Kurse der Staatsanleihen weiter fallen ließ. Das bedeutete gleichzeitig, dass jede Neuemission von Staatsanleihen mit hohen Risikozuschlägen in Gestalt höherer Zinsen versehen war. Dies war eine Konstellation, in der sich der Bankrott dieser Länder in eine sich selbst erfüllende Prophezie wandelte. Weil die Verkaufswelle die Risikozuschläge für die Staatsanleihen so stark steigen ließ, wurde deren pünktliche Bedienung durch die Schuldner immer unwahrscheinlicher. Diese Unsicherheit drohte zeitweise den Währungsraum zu sprengen.

Welche Faktoren haben insbesondere zur Krise des griechischen Staatshaushaltes geführt?

HORN: Die ersten Fehler wurden mit der Einführung des Euro in Griechenland gemacht. Diese selbst war schon ein Fehler,

da Griechenland bereits seinerzeit gemessen am Inflationsziel der EZB zu hohe Inflationsraten aufwies und sich diese wenige Jahre nach dem Beitritt sogar noch erhöhten, anstatt – wie erhofft – auf das Inflationsziel zu konvergieren. Wie erwähnt, wurde dies nicht als Problem gesehen, und so setzte ein schleichender Verlust an Wettbewerbsfähigkeit ein, der die griechische Wirtschaft zunehmend belastete. Statt hierauf mit einer restriktiven Finanzpolitik zu reagieren, die auch die Inflationsrate nach unten gedrückt hätte, wurden die Ausgaben nicht zuletzt durch starke Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor und üppige Pensionszusagen noch gesteigert. Dies alles war durch die Einnahmen aus einem ohnehin maroden Steuersystem nicht mehr gedeckt, und so übersetzte sich die zunehmende Auslandsverschuldung in eine zunehmende Staatsverschuldung. Hinzugefügt werden muss, dass die von den übrigen Mitgliedstaaten Griechenland aufgezwungene Therapie einer Austeritätspolitik mit allzu raschen und starken Ausgabenkürzungen wegen ihrer verheerenden Wirkung auf die griechische Binnenwirtschaft und damit die Steuereinnahmen die Verschuldung in der Folge sogar noch erhöhte. Hinzu kamen die bereits erwähnten Effekte der Unsicherheit über einen Verbleib Griechenlands in der Währungsunion.

OHR: Griechenland hatte schon seit Beginn der Mitgliedschaft in der Eurozone mit falschen Zahlen operiert und eine viel zu hohe Staatsverschuldung. Mit dem Beitritt zur Währungsunion ermöglichte die billige Kreditaufnahme weitere Schulden, die Griechenlands hohes Staatsdefizit und Leistungsbilanzdefizit finanzieren halfen. Die in den ersten Jahren erfolgte Angleichung der Renditen auf Staatspapiere in der Eurozone, die als Erfolg gefeiert wurde, hatte also genau die falschen Signale gesetzt und weitere Fehlentwicklungen produziert. Die günstige Verschuldung sowie die reichliche Verfügbarkeit von Liquidität vereinfachten die Möglichkeit von kreditfinanzierten, leider oft unproduktiven Ausgaben. Zugleich sank in Griechenland die Wettbewerbsfähigkeit aufgrund der über das Produktivitätswachstum hinaus steigenden Löhne. Ineffiziente Finanzbehörden, Korruption und Schattenwirtschaft rundeten das Bild einer staatlichen Misswirtschaft ab, durch die Griechenland letztlich seine Kreditwürdigkeit vollkommen verlor.

Warum steht Deutschland wirtschaftlich und haushälterisch so gut da? Profitiert die Bundesrepublik stärker als andere Länder vom Euro?

OHR: Die derzeit relativ gesunde wirtschaftliche Situation Deutschlands mit vergleichsweise niedriger Arbeitslosigkeit und im Vergleich zum Euroraum überdurchschnittlichen Wachstumsraten ist nicht auf den Euro zurückzuführen. In den ersten Jahren des Euro (1999–2007) galt Deutschland sogar als der „kranke Mann Europas“ mit weit unterdurchschnittlichem Wachstum und sehr hoher Arbeitslosigkeit. Ursache waren institutionelle Verkrustungen auf dem Arbeitsmarkt, aber auch eine zu geringe Investitionstätigkeit, da das Kapital zu dieser Zeit in die peripheren Euroländer floss – sodass der Euro der deutschen Wirtschaft in dieser Phase eher schadete. Die Wende kam mit den Hartz-Reformen und der nachfolgenden Lohnzurückhaltung. Die rasche Bewältigung des durch die Finanzkrise ausgelösten Konjunkturunbruchs über eine massive Ausdehnung der Kurzarbeit (statt Entlassungen) und die Konjunkturförderprogramme (wie etwa die „Abwrackprämie“) trugen ebenfalls zur Gesundung bei. Mit dem zunehmenden Wachstum, aber auch durch bewusste Konsolidierungsanstrengungen verbesserte sich auch die Haushaltssituation, sodass mittlerweile sogar ein Haushaltsüberschuss zu verzeichnen ist.

Hat der Euro nun zu dieser Entwicklung beigetragen? Der Euro verringert Umtauschkosten und schaltet Wechselkursrisiken sowie die damit verbundenen Absicherungskosten im Euroraum aus. Als größter Exporteur in der Eurozone könnte Deutschland theoretisch am meisten von dieser Senkung an Transaktionskosten profitieren. Allerdings ist der Exportanteil, der in Euroländer geht, bei uns deutlich geringer als in anderen Euroländern. Zudem hat der Anteil unseres Handels, der mit Europartnern erfolgt, in den vergangenen Jahren stetig abgenommen. Auch der hohe Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands besteht aktuell nur zu einem Viertel gegenüber den Europartnern.

Oftmals wird aber auch argumentiert, dass eine eigene deutsche Währung viel stärker als der Euro wäre, der Euro Deutschland also auch im Handel mit Nicht-Eurostaaten helfe. Die frühere D-Mark stand allerdings auch oft unter Aufwertungsdruck, da Deutschland ei-

nen deutlichen Stabilitätsvorsprung gegenüber den meisten anderen Ländern hatte. Dennoch war die Bundesrepublik auch zu dieser Zeit sehr exportstark und hatte eher von der starken Währung profitiert, indem über geringere Importpreise die Rohstoff- und Vorleistungsimporte billiger waren und auch das Konsumentenpreisniveau günstig beeinflusst wurde. Der Handelsvorteil des Euro scheint also nicht so bedeutend zu sein. Stattdessen trägt Deutschland am meisten zu den verschiedenen „Rettungsschirmen“ bei, die zudem den vertraglich vereinbarten Ausschluss gemeinschaftlicher Haftung aushebeln. Deutschland ist stark von den „unkonventionellen“ Maßnahmen der EZB betroffen, die zum Teil bis an die Grenze der Staatsfinanzierung gehen. Für eine Volkswirtschaft, die sich ihren Wohlstand in den vergangenen 60 Jahren nicht zuletzt durch ihre stabile Währung gesichert hat, ist die aktuelle EZB-Politik daher ein nicht zu unterschätzendes Risiko.

HORN: Wo Panik ist, wird verzweifelt Sicherheit gesucht. Dies zeigte sich nicht zuletzt darin, dass Geldströme aus den Krisenländern in die übrigen Staaten des Euroraums, insbesondere nach Deutschland, flossen, in der Hoffnung, dass zumindest Deutschland auch nach einem möglichen Zerfall der Währungsunion über eine stabile Währung verfügen würde. Dieser Zustrom an Kapital führte zu extrem niedrigen Zinsen in Deutschland. Das erleichtert die Finanzierung von Investitionen insbesondere im Bau und den Konsum auf der Basis von günstigen Kreditbedingungen. All dies hat zu einer relativ günstigen Konjunktur in Deutschland beigetragen. Ein weiteres Ergebnis war, dass der deutsche Finanzminister seine Zinszahlungen massiv senken konnte. Man kann dies je nach Standpunkt als Prämie für haushaltspolitische Solidität oder als Krisenphänomen interpretieren. Nur stabil und nachhaltig ist diese Situation nicht, da auch Deutschland, sollte die Krise wiederaufflammen oder gar eines der Krisenländer ausscheiden, massive Vermögensverluste drohen.

Wie schätzen Sie die Diskussionen um Austritte aus der Eurozone („Grexit“) oder der EU („Brexit“) ein, welche Folgen hätten diese?

HORN: Das haben die Entwicklungen 2011 und 2012 bereits angedeutet. Steigt in der Wahrnehmung der Finanzanleger die Wahr-

scheinlichkeit eines Zerfalls des Euroraums, werden sie ihre europäischen Finanzpapiere verkaufen. Massive Zinsaufschläge, die die Wirtschaft im Euroraum belasten, wären die Folge. All dies wird aber solange nicht eintreten, wie die EZB bereit ist, sich diesen Verkaufswellen durch theoretisch unbegrenzte Aufkäufe entgegen zu stellen. Würde ihr jedoch hierfür – wie einige fordern – das Mandat entzogen, sind die geschilderten Panikwellen unvermeidlich. Der vollständige Zerfall der Währungsunion mit all seinen Folgen wäre nur eine Frage der Zeit. Europa würde dann ökonomisch in die 1980er und 1990er Jahre zurückkatapultiert werden. Es müsste sich wieder ernsthaft mit schädlichen Wechselkurs-turbulenzen auseinandersetzen. Zudem gilt es, die mit dem Währungszerfall unvermeidlichen Staatspleiten und die daraus resultierenden Vermögensverluste zu verarbeiten. Da das Gros der europäischen Schuldanleihen mittlerweile in der öffentlichen Hand der Nicht-Krisenländer ist, wäre ein Anstieg der Staatsverschuldung dort, also auch in Deutschland, wohl unvermeidlich.

OHR: Die Risiken eines möglichen „Grexit“, sowohl für die Gläubiger als auch für die EU und für Griechenland selbst, werden meist überdramatisiert. Doch weder würde der Euro daran scheitern, noch die EU. Die Abwertung der Währung des ausscheidenden Landes würde dessen Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Dies ist notwendig und gewünscht, damit Griechenland seine außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte abbauen kann. Die derzeit geforderte „interne Abwertung“ durch Lohn- und Preissenkungen zielt im Wesentlichen auf dasselbe Ergebnis, ist aber für die Bürger schwerer zu verkraften und politisch schwieriger durchzusetzen. Die Anpassungslasten, gerade auch für die schwächsten Teile der Bevölkerung, wären bei einer externen Abwertung geringer. Die erfolgende, anfänglich sicherlich sehr starke Abwertung würde im Übrigen nach einiger Zeit auch wieder zu Aufwertungserwartungen und damit zu einer Rückkehr von Kapital führen.

Unabhängig davon müsste im Falle Griechenlands dann allerdings auch eine Umschuldung erfolgen, damit sich trotz abgewerteter Währung das Problem der Schuldenrückzahlung lösen lässt. Weitere Hilfe kann (und sollte!) in diesem Fall gewährt werden durch die Regional- und Strukturfonds, den Kohä-

sionsfonds oder die Europäische Investitionsbank, also durch konkrete Projekte, aber nicht mehr durch „Haftung ohne Kontrolle“.

Die EU funktioniert sehr wohl mit Ländern ohne Euro. Die EU würde aber nicht mehr gut funktionieren, wenn Großbritannien als großes stabiles Nettozahler-Land mit hohem außen- beziehungsweise geopolitischem Gewicht austreten würde. Dies könnte nun aber durch die anhaltenden Instabilitäten und politischen Verunsicherungen in der Eurozone forciert werden. So ist im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Referendum zum Verbleib Großbritanniens in der EU eine wesentliche Forderung des britischen Premierministers David Cameron an die EU, dass „Euro-Outs“ nicht in die Probleme der „Euro-Ins“ hineingezogen werden dürfen. Vor dem Hintergrund des ordnungspolitisch nicht immer überzeugenden Krisenmanagements innerhalb der Eurozone sind im Zuge der Instabilitäten im Euroraum wachsende innergemeinschaftliche Transfers oder weitere Schritte in Richtung Zentralisierung nicht auszuschließen. Ein Austritt Großbritanniens aus der EU wäre dann durchaus denkbar.

Weder eine Transfergemeinschaft noch die derzeitige Politik der EZB können das Grundproblem der strukturellen Heterogenität, der divergierenden Wettbewerbsfähigkeit und der mangelnden Stabilitätsbereitschaft in der Eurozone lösen. Es besteht stattdessen die Gefahr, dass man – um den Euro zu retten – Europa aufs Spiel setzt. Ein Ausscheiden eines Landes aus der Eurozone, nicht aus der EU, könnte dagegen dem ausscheidenden Land wieder mehr Wettbewerbsfähigkeit verschaffen und den verbleibenden Euroraum – und damit auch die EU insgesamt – gegebenenfalls wieder stabilisieren.

Ihre drei wichtigsten Reformvorschläge?

OHR: In einer Zeit, in der die Eurokrise angesichts der Flüchtlingsdramatik aktuell etwas in den Hintergrund gerückt ist, ist man geneigt, die Fehlentwicklungen in der Europäischen Währungsunion als minderschwere Probleme anzusehen. Dies ist jedoch ein Trugschluss: Gerade für die Bewältigung der Herausforderungen durch die Flüchtlinge und die Frage, inwieweit hier Europa beziehungsweise die EU zu einer gemeinsamen und solidarischen Lösung kommen kann und

wird, ist es entscheidend, inwieweit eventuell gleichzeitig andere Belastungen die Integrationsbereitschaft und -fähigkeit der Gemeinschaft schwächen.

Für die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Eurozone wäre es dabei schon hilfreich, wenn die ursprünglich vorgesehenen institutionellen Regeln der europäischen Währungsunion eingehalten werden würden. Dies bedeutet, dass das offizielle Paradigma einer „Stabilitätsgemeinschaft“ auch konkret verfolgt werden müsste, dass die Unabhängigkeit der EZB nicht nur *de jure*, sondern auch *de facto* gewährleistet sein müsste, dass eine Nichteinhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Fiskalpaktes zu tatsächlichen Sanktionen führen und die *No-bailout*-Vereinbarung auch strikt eingehalten werden müsste. Eine Weiterentwicklung in Richtung Fiskalunion erscheint mir dafür nicht der richtige Weg. Stattdessen müssten innerhalb der vorhandenen institutionellen Vorgaben der Währungsgemeinschaft wieder die richtigen Anreizmechanismen gesetzt werden.

Dies bedeutet *erstens* eine konsequente Umsetzung der Übereinstimmung von Haftung und Kontrolle bei staatlicher und privater Verschuldung und damit verbunden auch eine staatliche Insolvenzordnung. Länderrisiken dürfen künftig nicht mehr durch die Gemeinschaft getragen werden, sondern müssen sich in nationalen Risikoprämien niederschlagen. Risikoprämien zwingen Politiker eher zum Handeln – im Gegensatz zu den oft verkündeten „strikten Sanktionen“ des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. *Zweitens* sollten Staatsanleihen auch mit Eigenkapital unterlegt werden müssen, um die enge Verflechtung von Staatskrisen und Banken Krisen zu lockern. Schließlich darf *drittens* ein Austritt eines Landes aus der Eurozone nicht mehr „koste es, was es wolle“ verhindert werden. Dem Festhalten an einer unveränderten Eurozone darf kein höherer Wert beigemessen werden als der nachhaltigen Sicherung der EU insgesamt, sonst wird im Endeffekt die EU dem Euro geopfert.

HORN: Ein *erster* Reformschritt wäre lediglich ein Beschluss des Europäischen Rates. Er müsste bestätigen, dass ein Ausstieg aus dem Euro nicht erzwungen werden kann und alle zur Verfügung stehenden Mittel zum Erhalt des Währungsraums eingesetzt werden. Das

würde Spekulationen über temporäre Austritte (Wolfgang Schäuble) oder einer atmenden Währungsunion (Hans-Werner Sinn) ein Ende bereiten. Damit wäre jedweder Spekulation in dieser Hinsicht, deren Nährboden die Unsicherheit ist, die Grundlage entzogen. Zudem verfügte die EZB dann über eine klare politische Legitimation für ihre Rettungsversuche, die derzeit immer wieder angezweifelt wird.

Ein *zweiter* Reformschritt wäre eher eine Schrittfolge. Es gilt, allmählich ein europäisches finanzpolitisches Instrumentarium aufzubauen. Dies ist notwendig, um bei künftigen Krisen unmittelbar europäisch agieren zu können, ohne dass die Rettungsversuche in nationalen politischen Diskursen zerrieben werden. Prominentes Beispiel hierfür ist Griechenland, dem nicht zuletzt als Folge der Debatten in Deutschland eine scharfe und weitgehend schädliche Austeritätspolitik zugemutet wurde, die Griechenlands gesamtwirtschaftliche Produktion um insgesamt 25 Prozent haben einbrechen lassen. Aus europäischer Sicht wäre dies in dieser Härte nicht notwendig und auch nicht ratsam gewesen. Mit dem sogenannten Juncker-Plan und der Verabschiedung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) im Juni 2015 sowie dem europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sind die ersten Schritte in Richtung einer europäischen Fiskalunion bereits getan, weitere müssen folgen.

Auch der *dritte* Reformvorschlag ist ein Prozess. Will man den Weg in Richtung einer verstärkten europäischen Integration beschreiten, bedarf es der Entwicklung zu einer europäischen Zivilgesellschaft. Nur wenn europäische Probleme auch aus einer originär europäischen Perspektive und nicht durch die nationale Brille diskutiert werden, kann eine eigenständig legitimierte demokratische Kontrolle auf europäischer Ebene stattfinden. Es ist Anliegen und Aufgabe der Zivilgesellschaft, also der Parteien, Sozialpartner und anderer Interessenvertreter, diese Entwicklung zu bestärken. Gelingt dies, wird es auch zu einem wirtschaftlich besser integrierten Europa kommen. Gelingt dies nicht, wird der Rückzug ins Nationale wahrscheinlich – mit allen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen.

Wim van Meurs

Europa und die Eule der Minerva. Retrospektive und Krisennarrative der europäischen Integration

Die 2000er Jahre waren für Historiker eine Zeit der Ungeduld. Erstmals standen die Akten zur Entstehungsgeschichte der Europäischen Gemeinschaften (EGs) nahezu vollständig zur Verfügung. Gleichzeitig wuchs angesichts neuester Entwicklungen wie dem Maastrichter Vertrag, der Einführung des Euro und der Erprobung einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik der Bedarf an historischer Orientierung. Von einer Konsolidierung des Integrationsprozesses konnte jedoch angesichts der unvollendeten Nachbesserungsverträge von Amsterdam und Nizza sowie der Gefahr einer wachsenden Euroskepsis und des demokratischen Defizits keine Rede sein. Mit dem Europäischen Konvent und dem Verfassungsvertrag wurde ein qualitativer Sprung im Integrationsprozess anvisiert. Das Scheitern dieser couragierten Initiative führte jedoch genauso plötzlich zu Endzeitstimmung und Überlegungen zu Integrationsrückschritten oder Austritten aus der Europäischen Union. Eine überzeugende und richtungweisende Deutung des *state of the Union* fiel dementsprechend in jenen Jahren sowohl Politikwissenschaftlern als auch Historikern schwer, trotz reger Nachfrage. Besonders gefordert sind diesbezüglich nicht Wissenschaftler, die Ausschnitte und Einzelfragen dieser komplexen Geschichte und institutionellen Architektur für und mit Fachkollegen erforschen, sondern die Autoren von Studienhandbüchern und Übersichtswerken. Sie müssen die Gratwanderung zwischen kritischer Distanz und gesellschaftlicher Nachfrage meistern.

Wim van Meurs

Dr. phil., geb. 1964; Associated Professor für europäische Politik und Zeitgeschichte an der Radboud Universität Nijmegen, Erasmusplein 1, 6525 HT Nijmegen/Niederlande.
w.v.meurs@let.ru.nl