

Misstöne im Vorzimmer des Euroraums

Zur Brisanz euro-skeptischer „Pre-Ins“ für die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion

Andreas Breitenfellner und Helene Schubert¹

Alte und neue Vorbehalte gegen die Währungsunion

„The best precaution against the costs of exit seems to me not entering the Hotel California.“ Mit diesem Satz beendete Mojmir Hampl (2018a), damals noch Vizegouverneur der Tschechischen Nationalbank (CNB), seine Rede bei einer denkwürdigen Veranstaltung im Europaparlament am 17. Oktober 2018 unter dem Titel „Leaving the Eurozone“. Organisiert wurde die Konferenz von der Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD), die sich v.a. aus Abgeordneten der britischen UKIP und der italienischen Fünf-Sterne-Bewegung neben weiteren kleineren euro(pa)skeptischen Parteien zusammensetzt; den Konferenzvorsitz hielt Jörg Meuthen von der AfD inne. Hampl spielte auf ein Zitat des ehemaligen griechischen Finanzministers Varoufakis an, der einst die Eurozone mit dem ‚Hotel California‘ verglich, welches man nie verlassen könne². Seine mehrfach kommunizierte Ablehnung einer Euroeinführung (Hampl 2018b) wird von einer breiten Mehrheit der tschechischen Bevölkerung geteilt (Eurobarometer 2018b). Auch wenn die Zustimmung wieder leicht zunimmt, ist Tschechien das euro-skeptischste Land unter den Pre-Ins, also jenen EU-Ländern, die noch eigene Währungen besitzen³. Obwohl all diese Länder kraft ihrer EU-Mitgliedschaft eigentlich verpflichtet sind, den Euro so schnell wie möglich einzuführen und trotz günstiger Bedingungen zur Erfüllung der entsprechenden Konvergenzkriterien, ist der Zeitpunkt der Währungsumstellung höchst ungewiss. Mit Sicherheit hat die Krise das Verhältnis zwischen den Mitgliedsländern innerhalb und außerhalb des Euroraums belastet. Aber die Krise erklärt nicht alles.

Die Kritik an der Gemeinschaftswährung Europas ist so alt wie die Idee der Währungsunion. Am energischsten und wohl auch kohärentesten formuliert wurde diese Kritik von konservativen wie progressiven ÖkonomInnen in den USA. Martin Feldstein (1992) brachte diese Skepsis bereits zur Zeit der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrags, der die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ins Leben rief, auf den Punkt: Die ökonomischen Kosten, nämlich höhere Arbeitslosigkeit, würden den Nutzen, also mehr Handel und tiefere Finanzmärkte, übersteigen.⁴ Übersehen würden diese Bedenken in Europa, weil der Euro v.a. ein politisches Projekt sei, oder eher mehrere politische Projekte einzelner Länder, die sich eigentlich widersprechen würden. Bereits damals erkannte er, dass die WWU die Formierung einer Politische Union beschleunigen und all jene, die nicht mitmachen, zu politischen Außenseitern abstempeln würde. Vorerst wurden nur dem Vereinigte Königreich und Dänemark durch eine ‚Opt-out‘-Klausel die Euroeinführung freigestellt. Im Kassandraton fügte Feldstein hinzu: „The consequences of this for the future peace and stability of Europe, while difficult to contemplate with any certainty, may well be unfavorable.“ Durch die 2010 ausgebrochene Euroraumkrise fühlen sich viele US-ÖkonomInnen in ihrer Euro-Skepsis bestätigt: Eine gemeinsame Währung ohne Fiskalunion, bei geringer Arbeitskräftemobilität verstärke die Spannungen zwischen den

Ländern (Mankiw 2015). Der Kontrast zur Aussage von EU-Kommissionspräsident Juncker (2019) anlässlich des 20. Geburtstag des Euros könnte nicht größer sein: „Ich bleibe der Auffassung, dass die Europäische Währungsunion Friedenspolitik mit anderen Mitteln ist.“

Euro-Skepsis war aber von Beginn an auch in Kontinentaleuropa weitverbreitet; wohl auch im Heimatland des *Ordoliberalismus*. Bereits 1992 richteten 62 deutsche ÖkonomInnen ein Manifest gegen die in Maastricht vereinbarte Währungsunion (Ohr/Schäfer 1992). Ähnliche Aufrufe unterzeichneten bereits fast dreimal so viele ProfessorInnen kurz vor der Euroeinführung (Köster u.a. 1998) und dann wieder am Höhepunkt der Euroräumskrise gegen eine vermeintliche ‚Haftungsunion‘ (Krämer/Sinn 2012).

Weiter nördlich und westlich waren Euro-SkeptikerInnen zumindest zeitweise sogar mehrheitsfähig: In Dänemark lehnte eine Mehrheit in zwei Referenden, 1992 und 2000, zuerst den Maastricht-Vertrag und dann die Einführung der Gemeinschaftswährung ab. In Großbritannien stimmten die Märkte ab, indem sie den Pfund 1992 aus dem Europäischen Währungssystem drängten. 2003 erfuhr in Schweden die Euroeinführung bei einer Volksabstimmung eine deutliche Abfuhr (56%).

Innerhalb des Euroraums erleben die EurogegnerInnen erst wieder mit der Krise einen neuen Aufschwung. Während in den südlichen Euroländern die Kritik an der Währungsunion eher von links kommt, arbeiten sich in den nördlichen Ländern vor allem rechtspopulistische Kräfte am Euro ab. Die Anleihemärkte belegen glaubwürdig erscheinende Drohungen eines Euro-Austritts mit Renditeaufschlägen für ein Re-Konvertierungsrisiko, zuletzt gesehen im Kontext der Parlamentswahlen in Italien (Gros 2018). Tatsächlich gingen dabei jene zwei Parteien als Sieger hervor, die Stimmung gegen den Euro machten. Die neue Regierung aus beiden Parteien, interessanterweise vom jeweils gegenüberliegenden Ende des politischen Spektrums, beeilte sich jedoch zu versichern, dass Italien im Euroraum bleibe.

Als Symbol vertiefter europäischer Wirtschaftsintegration ist und bleibt der Euro Angriffsziel für die meisten Anti-Establishment-Parteien. So etwa fordert die Alternative für Deutschland (2016: 35) „das Experiment EURO geordnet zu beenden“ denn, „Seine Installation führte zu Missgunst und Streit zwischen den Nationen.“ (2016: 38). Andere Gruppierungen kritisieren den Euro als im wirtschaftlichen Interesse von Großunternehmen, Banken und Aktionären (Dijkstra u. a. 2018). Einige dieser Parteien erfuhren während der Krise verstärkten Zulauf. Freilich ist dabei der Euro nicht das einzige Thema, dass sich populistisch vermarkten lässt. Insgesamt passen die anti-integrationistischen Themen zu einer zunehmend unsolidarischen und isolationistischen Grundhaltung, deren globale Dimension durch die Abstimmung zum Brexit und die Wahl Donald Trumps bestätigt wurde.

Trotz aller Unwegsamkeiten wuchs das Euro-Währungsgebiet auch während der Krise und umfasst heute bereits 19 Länder, unter deren rund 340 Millionen BewohnerInnen der Euro laufend steigende Zustimmung erfährt. Bei der repräsentativen Befragung des Eurobarometers von 2018 meinten knapp zwei Drittel (64%), der Euro sei eine gute Sache für ihr Land; nur ein Viertel hielt ihn für das Gegenteil. Die BefürworterInnen waren in 17 Euroländern in der Mehrheit; die einzigen zwei Ausnahmen waren Zypern und Litauen. Die Mehrheit der Pro-Stimmen war bei der ersten jährlichen Befragung dieser Art im Jahr 2002 noch knapp (51%), doch die Popularität stieg seither laufend, mit Ausnahme in den beiden frühen Krisenjahren 2007 und 2008, als die Zustimmung vorübergehend unter 50% schrumpfte (Europäische Kommission 2018a).

Verzögerungen bei der Erweiterung des Euroraums

In den sieben verbleibenden Mitgliedsstaaten, die ihrer Verpflichtung den Euro einzuführen noch nicht nachgekommen sind, ist die Bevölkerungsmeinung tiefer gespalten. Zwar ist eine knappe Mehrheit (51 %) für die Euroeinführung, aber die gegenteilige Position erfährt beinahe ebenso große Unterstützung (46 %). In Tschechien und Schweden verfügen die EurogegnerInnen über eine solide absolute Mehrheit; in Polen und Kroatien eine relative; und nur in Bulgarien, Rumänien und Ungarn würde die Mehrzahl die Euroeinführung begrüßen. Überall jedoch hält eine starke Überzahl der BürgerInnen (durchschnittlich 74 %) ihre jeweiligen Länder für nicht reif, den Euro einzuführen, und in allen Ländern, außer Rumänien, wünschen sich die Menschen die Gemeinschaftswährung eher später als früher. Unabhängig von ihrer persönlichen Meinung hält dennoch in allen Anwärterländern die Mehrheit der Menschen die Währungsumstellung innerhalb der nächsten zehn Jahre für wahrscheinlich (Europäische Kommission 2018b). Dieser Optimismus wird offensichtlich von der Europäischen Kommission geteilt, die den Euro im Jahr 2025 in allen EU-Ländern als gesetzliches Zahlungsmittel sehen will.⁵

Allerdings hat sich das Umfeld der monetären Integration der EU-Mitgliedstaaten, insbesondere jener Mittel-, Ost- und Südosteuropas (MOSOE), im laufenden Jahrzehnt grundlegend geändert. Einerseits hat die Erfahrung der Krise den Blick auf die Bedingungen an einer reibungslosen Teilnahme an der Währungsunion sowohl innerhalb als auch außerhalb des Euroraums geschärft. Andererseits wirkt sich die krisenbedingte Institutionsreform der WWU erheblich auf den Prozess der Euroraumerweiterung aus.⁶

Die Krise hat gezeigt, dass ein kurzfristiges Erfüllen der numerischen Maastricht-Kriterien keine Garantie für langfristige Konvergenz ist, um einmal von substantiellerer Kritik an der Ausblendung von für die Währungsunion essentiellen Leistungsbilanzungleichgewichten im Kriterienkatalog abzusehen (Becker 2014). Ferner wurde immer wieder Kritik laut, wonach diese Kriterien insbesondere bei der ersten Welle der Euroeinführung zu lax ausgelegt wurden, zumal etwa gegen alle Euroländer, mit Ausnahme von Estland, zumindest einmal ein Defizitverfahren gemäß Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) eröffnet wurde.⁷ Deshalb werden die Kriterien für die wirtschaftliche Konvergenz für künftigen Erweiterungen des Euroraums stärker mit Blick auf deren ‚nachhaltige‘ Erfüllung interpretiert. In diesem Sinn werden nun auch die im Vertrag ausdrücklich genannten ‚anderen relevanten Faktoren‘ hervorgehoben. Dazu zählen Politikdisziplin, Qualität der Institutionen, Governance, sowohl zyklische als auch strukturelle Angleichung sowie die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft (Backé/Dvorsky 2018). Konkret betont etwa die EZB (2018) in ihrem Konvergenzbericht: „Für die Zukunft bestehen ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit der auf längere Sicht zu erwartenden Inflationskonvergenz in Bulgarien (...und...) Rumänien“, obwohl beide Länder rein formal das Inflationskriterium erfüllen.

	Inflation	Langfristzins	Defizitverfahren	Budgetsaldo	Staatsschuld	WKM-2
	HVPI	Staatsanleihen	laufend?	Gesamtstaat	Gesamtstaat	Teilnahme
	4/17-3/18	4/17-3/18	2018	2017	2017	Zieldatum
	%	%		% des BIP	% des BIP	
<i>Referenzwert</i>	1,9	3,2		-3,0	60,0	2 Jahre lang
Bulgarien	1,4	1,4	nein	0,9	25,4	Juli 2019
Kroatien	1,3	2,6	nein	0,8	78,0	Juli 2020
Polen	1,4	3,3	nein	-1,7	50,6	offen
Rumänien	1,9	4,1	nein	-2,9	35,0	offen
Schweden	1,9	0,7	nein	1,3	40,6	offen
Tschechische Rep.	2,2	1,3	nein	1,6	34,6	offen
Ungarn	2,2	2,7	nein	-2,0	73,6	offen
<i>Euroraum</i>	<i>1,4</i>	<i>1,1</i>		<i>-0,9</i>	<i>86,7</i>	

Tabelle 1: Konvergenzkriterien und Euroeinführung von EU-Mitgliedsstaaten 2018.

Quelle: Backé/Dvorsky (2018), Eurostat, EZB, euractiv.

Anmerkung: Fette Zeichen signalisierende Erfüllung der numerischen Kriterien zum jeweiligen Zeitpunkt.

Die Tabelle enthält weder Nachhaltigkeitsaspekte, noch sämtliche Wechselkursstabilitätsthemen oder rechtliche Konvergenzangelegenheiten.

Zudem besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung der Währungsunion. Im Verlauf der Euroraumkrise wurde die WWU durch die Schaffung neuer und Festigung vorhandener Institutionen ‚tiefer‘ als in ihrer Anfangsphase, und diese Vertiefung wird sich aller Voraussicht nach weiter fortsetzen. Zu erwähnen sind die verschiedenen ‚Rettungsschirme‘, die im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) kumulierten, der verschärfte SWP, marginal ergänzt durch den Fiskalpakt, das nicht ganz symmetrische Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren, die noch unvollendete Bankenunion, sowie die erst begonnene Kapitalmarktunion. Erst in Diskussion befinden sich Maßnahmen zur fiskalischen Risikoteilung, wie etwa eine Rückversicherung von Arbeitslosenversicherungen. Unter all den Reformen hat insbesondere die Schaffung des einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) dem Erweiterungsprozess im Euroraum eine neue Dimension hinzugefügt. Denn seit November 2014 bedeutet die Euro-Einführung eines Landes automatisch die Vollmitgliedschaft im SSM mit allen Rechten und Pflichten. Dies bedeutet, dass die EZB zumindest die drei größten Banken jedes teilnehmenden Landes direkt kontrolliert und sich für den Rest der Banken mit den nationalen Aufsichtsbehörden koordiniert. Dieser Schritt benötigt sorgfältige Vorbereitung und entsprechende Vorlaufzeiten.

Trotz aller Beteuerungen der ‚Gleichbehandlung‘ der Euroanwärter gegenüber den bestehenden Euroraummitgliedern nahm etwa der kroatische Notenbankgouverneur Boris Vujčić die gegenwärtigen Bedingungen zur Teilnahme am Wechselkursystem (WKM 2) als „sehr viel schwieriger geworden“ wahr⁸. Teilweise in Antizipation bzw. Reaktion auf diese Erschwernisse, aber auch durch die eigene durchlaufene Krisenentwicklung haben die Nicht-Euro-EU-Mitgliedsländer ihre Pläne für die Euroeinführung sukzessive verschoben oder gar vorübergehend ausgesetzt, und das, selbst wenn die formellen Maastricht-Kriterien entweder erfüllt sind oder zumindest in Reichweite erscheinen.

Ermuntert von Kommissionspräsident Junckers Rede an die Union (2017), in der er den Euro als „einheitliche Währung der Europäischen Union als Ganzes“ bezeichnete und festhielt, die „Mitgliedstaaten sind verpflichtet und berechtigt, dem Euroraum bei-

zutreten, sobald sie die Bedingungen erfüllen“, gab Bulgarien dennoch seine Intention bekannt, in den WKM 2 einzutreten. Für das Land sollte das zweijährige Durchhalten der gewünschten Wechselkursstabilität kein großes Problem darstellen, war doch der bulgarische Lew an den Euro seit dessen Existenz gebunden. Die folgenden Gespräche mit der EU führten jedoch zu einem Aktionsplan, den Bulgarien abarbeiten muss, bevor es dem WKM 2 frühestens im Juli 2019 betreten kann. Dabei ging es um Vorbereitung des Beitritts zur Bankenunion sowie andere Aufsichtsangelegenheiten, Insolvenzrecht, Geldwäsche oder Staatsunternehmensführung (Rat der EU 2018). Hampl (2018b) kommentierte dies als demütigenden Präzedenzfall, der prohibitiv hohe Kosten der Euroeinführung für Länder wie Tschechien nach sich ziehe.

Entsprechend vorsichtiger formulieren die beiden andere südosteuropäischen EU-Mitgliedsländer Kroatien und Rumänien ihr Interesse den Euro einzuführen. Die im Frühjahr 2018 verfasste Strategie zur Euroeinführung der kroatischen Regierung benennt zwar kein Datum, dennoch wird auch seitens der EU-Kommission das Jahr 2020 als Wunschdatum für die Teilnahme am WKM 2 registriert. Das Land ist schon jetzt über Tourismus und Handel stark mit dem Euroraum verflochten. Seitens der rumänischen Regierung werden überhaupt keine Fristen genannt, nur dass der Antragszeitpunkt von einer Analyse der nominellen, realen, strukturellen und institutionellen Konvergenzfortschritte abhängt. Noch deutlicher sprechen sich die Visegrád-Staaten Polen, Tschechien und Ungarn für eine längere Anpassungsphase aus. Als Argumente führen sie bevorzugte geldpolitische Autonomie und Wechselkursflexibilität, mangelnde reale Konvergenz sowie Unsicherheit über das zukünftige institutionelle Gefüge im Euroraum an (Bacák/Dvorsky 2018). Letzteres klingt vielleicht widersprüchlich zur Verpflichtung den Euro einzuführen sobald die Kriterien erfüllt sind. Dennoch kann man der Haltung insbesondere mit Blick auf die Situation in Italien Verständnis abgewinnen. Das Risiko für ein reicheres, aber hochverschuldetes und niedrigproduktives Land als Gläubiger eintreten zu müssen, senkt gewiss die Attraktivität eines Euroraumbeitritts.

Angesichts all dessen ist die nächste Erweiterung des Euro-Währungsgebiets wohl mindestens einige Jahre entfernt. Bulgarien und Kroatien sind besonders interessiert durch den Euro Stabilität zu importieren, da ein Großteil ihrer privaten und öffentlichen Schulden in Euro denominated sind und ihr Bankensektor euroisiert ist (Astrov u.a. 2017). Ironischerweise haben die Länder mit der größten Beitrittsambition eher größere Schwierigkeiten die entsprechenden Bedingungen zu erfüllen (und umgekehrt). So sehr ein gewisser Unmut über die erschwerte Euroraumaufnahme verständlich erscheint, so macht es doch Sinn, den Grundsatz der Gleichbehandlung etwas zu relativieren um einerseits die Lehren aus der Krise zu ziehen und andererseits die dynamische Entwicklung der EU zu berücksichtigen. Dass diese nüchterne Einschätzung in vielen MOSOE-Ländern nicht vollends geteilt wird, mag historische und sozialökonomische Gründe haben.

Holprige Rückkehr nach Europa

In der Euphorie rund um den Fall der Berliner Mauer war wenigen bewusst, wie unwegsam der Transformationsprozess in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie werden würde. Jeffrey Sachs erinnert sich, dass die polnische Regierung, die er im Jahr 1989 beraten hatte, von einer „Rückkehr nach Europa“ sprach.⁹ Genau genommen könnte man

von einer „Hinwendung“ zu Europa reden, denn die meisten MOSOE-Länder hatten ihre Erfahrungen in Unabhängigkeit und Demokratie auf wenige Jahre der Zwischenkriegszeit beschränkt gehabt. Erst recht gilt das in ökonomischer Hinsicht aufgrund der späten Industrialisierung der Region (mit Ausnahme Tschechiens). Mit der „Rückkehr“ war die Hoffnung auf ein graduelles Angleichen der durchschnittlichen Einkommen an westliches Niveau verbunden.

Doch der Übergang von der Planwirtschaft verlief vor allem in den ersten Jahren alles andere als reibungslos. Laut eines Berichts der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD 2016) lassen sich die Kosten der Transformation sogar an der Körpergröße der Generation ablesen: Männer und Frauen, die zu Beginn des Übergangsprozesses geboren wurden, sind demnach im Durchschnitt etwa 1 cm kleiner als die kurz davor oder danach geborenen.¹⁰ Nur 44 Prozent aller Männer und Frauen in postkommunistischen Ländern hatten bis 2015 ein Einkommenswachstum über dem Durchschnitt der G-7-Volkswirtschaften (EBRD 2016). Mehr als die Hälfte der betroffenen Menschen sahen also ihre Einkommen nicht gegenüber den reicheren Ländern konvergieren. Die Einkommensungleichheit im jeweiligen Land ist zwar gegenüber westlichen Standards vergleichsweise niedrig; gleichzeitig ist jedoch die Konzentration des Reichtums nach internationalen Standards hoch. Vielfach gelang die Vermögensbildung mittels Rentenabschöpfung in Rohstoffabbau, Netzwerkindustrien oder Finanzwirtschaft. Eine Art ursprüngliche Akkumulation des Kapitals im Umfeld von Vetterwirtschaft alter und neuer Eliten brachte oligarchische Strukturen hervor, die sich unter anderem in sehr hohen, wenn auch weitgehend langsam sinkenden Werten wahrgenommener Korruption ausdrücken.¹¹

Jedoch sieht für jene Länder, die bereits der EU beitraten und insbesondere für die Visegrád-Staaten die Entwicklung deutlich positiver aus. Letzteren gelang nicht zuletzt dank ihrer Nähe zu Deutschland eine exzeptionelle Reindustrialisierung und ein Aufstieg zur Werkbank Europas unter Verwertung niedriger Löhne bei hohem Ausbildungsniveau. Doch auch hier war die allgemein konstatierte Wohlstandsvermehrung durch Friktionen und Ungleichheitszunahme gekennzeichnet. Insbesondere mit der globalen Finanzkrise geriet die wirtschaftliche Aufholjagd zwischenzeitlich ins Stottern, auch wenn sie zuletzt wieder an Fahrt gewann (Astrov u.a. 2017). Die kleinen baltischen Republiken litten besonders stark unter Volatilität, obwohl auch sie von produktiven Investitionen aus dem Westen, bzw. Norden profitierten. Noch unbeständiger verlief die nachholende Entwicklung in den südosteuropäischen Staaten, deren Schicksal am ehesten mit dem einer ökonomischen Peripherie verglichen werden kann (Gräbner u.a. 2018). Abgesehen von der Deindustrialisierung verschärft die massive Auswanderung aus der Balkan-Region die Produktivitätsflaute sowie das demografische Problem.

Die aus all den Komplikationen resultierende Frustration brachte eine Welle an populistischen Stimmungen in den MOSOE-Ländern hervor, die das ganze europäische Projekt in Mitleidenschaft zieht. Konkret werden damit illiberale Haltungen verstärkt, die, sobald institutionalisiert, die Zuordnung selbst aller EU-Staaten der Region unter den Begriff ‚unvollständige Demokratie‘ rechtfertigt. Laut Economist Intelligence Unit, hat sich der Demokratieindex der MOSOE-Region seit 2014 sogar verschlechtert¹². Hier sei auf die akademische Debatte über die Ursachen der Globalisierungs-, Demokratie- und Europamüdigkeit verwiesen, die einen weiten Bogen zwischen Identität und Ökonomie spannt (Buti/Pichelmann 2017). Der kausale Zusammenhang zwischen Vertrauen in die nationalstaatlichen Institutionen und wachsender Ungleichheit wurde bereits nachgewiesen (Be-

label/Hake 2018). Weiters besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen krisenbedingter Arbeitslosigkeit und der Wahl populistischer Parteien und dem wachsenden Misstrauen gegenüber nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament (Algan u.a. 2017). Dass dieser Zusammenhang stärker in Schichten mit geringerem Bildungsgrad ist, deutet auf die kulturelle/identitäre und vermutlich auch räumliche Dimension des Problems. Ebenso wenig überraschend sind Forschungsergebnisse, die zeigen, dass Korruption die Unterstützung für demokratische Institutionen unterminiert (Enste/Acht 2018).

Freilich ist illiberaler Populismus keine osteuropäische Erfindung. Paradoxe Weise richteten sich die aufsteigenden Antimigrationsbewegungen der 1990er und 2010er Jahre in Westeuropa gerade auch gegen Zuwanderung aus MOSOE. Ihr Einfluss manifestierte sich schließlich beim EU-Beitrittsprozess der „neuen Mitgliedsstaaten“ in Form von Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Vielleicht ist es auch gerade diese Erfahrung einer Zurückweisung, die nun eine Verweigerungshaltung in Sachen Flüchtlingsolidarität zu rechtfertigen scheint. Doch das Verständnis endet spätestens dort, wo sich PopulistInnen die Zuschreibungen ihrer Kritiker affirmativ aneignen, wie im Fall Victor Orbans (2014) Ankündigung des Aufbaus eines „illiberalen Staates“. Da es bei Ankündigungen nicht blieb, wurde 2018 ein EU-Verfahren wegen Verstöße gegen Rechtsstaatlichkeit eingeleitet. Polen, gegen das ein ebensolches Verfahren seit 2017 läuft, und Ungarn wollen sich jedoch durch ihr Veto im Ministerrat gegenseitig vor potentiellen Sanktionen schützen. Mit Unterstützung der anderen Visegrád-Länder können sie bislang nicht rechnen.

Die EU eignet sich aus zumindest aus zwei Gründen für eine Opferrolle bei populistischen Angriffen: Zum einen, weil sie, im Einklang mit dem gängigen Verständnis von Subsidiarität, ihre Funktion auf die Gewährleistung des Binnenmarktes beschränken muss, während die Bereinigung der sozialen Folgen dem Nationalstaat überlassen werden. Gleichzeitig schränken aber EU-Regeln den Handlungsspielraum der nationalen Regierungen zu Umverteilung ein. Somit wird die EU oft als Agent der Globalisierung im Interesse kosmopolitischer Eliten wahrgenommen und nicht als Schutzinstrument weniger mobiler Schichten vor unkontrollierter Globalisierung (Buti/Pichelmann 2017). Doch deswegen ist die EU-Integration nicht gleich zum Scheitern verurteilt. Sandbu (2019) vergleicht den wachsenden Zuspruch für Anti-EU-Parteien im Europaparlament mit den 80er Jahren, als deren Stärke sogar noch größer war. Bemerkenswerterweise wurde diese Phase der „Eurosklrose“ durch die europäische Akte 1987 und die Wahl des reformeifrigen Kommissionspräsidenten Delors beendet. Das klingt etwas beruhigend, obwohl die Prognosen zur bevorstehende Europawahl 2019 wenig Raum für Optimismus lassen.

Um wieder zum paradoxalen Ausgangspunkt unserer Überlegungen zurückzukehren: Die Attraktivität des Euroraums leidet an ihren verbleibenden Dysfunktionalitäten, doch Reparaturversuche werden von euro-skeptischen Kräften gerade auch aus den MOSOE-Ländern desavouiert. Gründe mag es dafür viele geben: Die Sorge wirtschaftlich stärkerer Länder (Visegrád) im Krisenfall als Gläubiger erhalten zu müssen; die Angst krisenverletzlicher Länder (Balkan) von den Finanzmärkten mit der südlichen Peripherie assoziiert zu werden; das intergouvernementale Krisenmanagement der EU, welches, statt Gefangenendilemmata unkoordinierten Verhaltens zu lösen, Misstrauen zwischen Gläubiger- und Schuldnerländern anheizte; die Priorisierung bisheriger Vertiefung auf unpopuläre Austerität sowie eine nur von wenigen verstandene Bankenunion; die Furcht vor einer nicht tragfähigen Budgetpolitik der (ebenfalls euro-skeptischen) Regierung Italiens; und

nicht zuletzt die bremsende Haltung Deutschlands, das, so der Vorwurf, seiner neuen Führungsrolle seit der Krise nicht gerecht wurde.

Gegen die Anstrengungen des französischen Präsidenten Macron, den Vertiefungsmotor mittels deutsch-französischer Achse wieder in Gang zu setzen, entstand eine neue Gruppe acht nördlicher EU-Mitgliedsländer, darunter die drei baltischen Staaten. Ziel dieser informellen „Neuen Hanseatischen Liga“ unter Führung der Niederlande war die Verhinderung neuer Transfers und die Bewahrung des Fokus auf Strukturreformen und Budgetdisziplin.¹³ Später beteiligten sich auch die Slowakei und die Tschechische Republik an einer weiteren Erklärung für strikte Auflagen zu Hilfgeldern aus dem ESM (Valero 2018). Fürs Erste gelang es jedoch Präsident Macron im Europäischen Rat ein eigenes, wenn auch kleines Budget für den Euroraum durchzusetzen, wobei die genaue Ausgestaltung noch bis Mitte 2019 fixiert werden soll (Euro-Gipfel 2018). Die Mittel sollen jedoch der langfristigen Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, und nicht kurzfristigen Stabilisierung im Krisenfall dienen. Die Tatsache, dass dieses „Haushaltsinstrument“ in das EU-Budget ab 2021 integriert werden soll, gibt zudem den Nicht-Euro-EU-Mitgliedern bei jedem Schritt die Möglichkeit zum Veto.

Ein neues Angebot

Solange bei den meisten relevanten Entscheidungen das Einstimmigkeitsprinzip vorherrscht, kommt jedem einzelnen der Pre-Ins bei der Vertiefung der Währungsunion eine Schlüsselrolle zu. Neben selbstverständlich notwendiger Überzeugungsarbeit werden die VerhandlerInnen also nicht darum umhinkommen, auch Anreize zu bieten. Doch die Euro-Skepsis der Bevölkerungen lässt sich nur reduzieren, wenn kein fahler Beigeschmack intransparenten Tauschhandels entsteht. An Vorschlägen für eine Charmeoffensive zur Wiedergewinnung des Vertrauens der EU-BürgerInnen der MOSOE-Länder mangelt es nicht (Buti/Pichelmann 2017; Hajdu u.a. 2018). Wir skizzieren und ergänzen hier einige Aspekte:

Es gilt jeden Anschein eines „Ost-West-Konflikt“ zu vermeiden, denn Lagerbildung nährt die Befürchtung einer Zweiklassen-Union, was die populistischen Kräfte erst recht bestärken würde. Stattdessen sollten Allianzen über Ländergruppen hinweg ermutigt werden. Beispielsweise gibt es für den Mehrjahresfinanzrahmen 2021–27 zum EU-Budget eine „Gruppe der Kohäsionsfreunde“, die sich von Estland nach Portugal erstreckt. Die meisten MOSOE-Länder und Peripherieländer wünschen als Nettoempfänger ein größeres Budget, als von der EU-Kommission vorgeschlagen. Tschechien hingegen nimmt hier die Position der Nettozahler ein, die eher bremsen, obwohl auch sie netto von der Finanzierung öffentlicher Güter mit klar definiertem EU-Mehrwert (Klimaschutz, Sicherheit etc.) profitieren mögen.

Die Werte Europas sollten im Zentrum stehen und sich in einer kompromisslosen Haltung in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrecht ausdrücken. Hier müsste auch die Arbeit an einer europäischen Identität („Einheit in Vielfalt“) ansetzen. Umgekehrt bedarf es innovativer Antworten auf Vorstöße gegen EU-weite Sozialstandards, die vor allem MigrantInnen aus MOSOE betreffen. So ließe sich die EU-Klage gegen Österreichs Einschränkung des Kindergeldes gemäß den Lebenshaltungskosten des jeweiligen Landes durch einen Vorschlag für ein europaweites Kindergeld ergänzen (Levy u.a. 2013).

Falls das von Juncker proklamierte Ziel, alle EU-Mitglieder in absehbarer Zeit in den Euroraum (und Schengen) zu integrieren, unerreichbar scheint, verdienen pragmatische Alternativangebote, wie eine zumindest vorrübergehend differenzierte EU-Integrations-Strategie eine Chance (Demertzis u.a. 2018). Das Zulassen mehrerer Geschwindigkeiten der Vertiefung könnte helfen gegenseitige Blockaden aufzulösen, die die EU lähmen. Doch angesichts der Gefahr, dass solche Versuche wieder als Zwei-Klassen-Europa missinterpretiert werden, wäre eine Wiederbelebung der europäischen Integrationsbewegung von unten vorzuziehen. Dazu bedarf es eines glaubwürdigen und einfachen Narrativs entlang der Schlagworte: Europa für alle und von allen!

Anmerkungen

- 1) Die hier geäußerten Meinungen sind die Meinungen der AutorInnen und spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Position der OeNB oder des Eurosystems wider.
- 2) <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/06/yanis-varoufakis-some-of-his-best-quotes>
- 3) Die Liste der sieben Pre-Ins umfasst: Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien, Schweden, Tschechien und Ungarn.
- 4) Dem Argument ließe sich mit Héléne Rey (2015) entgegenhalten, dass die Spielräume für eigenständige Geldpolitik in einer finanzmarktdominierten Welt stark beschränkt sind.
- 5) News.orf.at, 23.5.2017, <https://orf.at/v2/stories/2392726>.
- 6) Ähnliches gilt übrigens für den EU-Beitrittsprozess der (zukünftigen) Kandidatenländer der Westbalkanregion.
- 7) https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en (3.2.2019).
- 8) Boris Vujčić wird dahingehend auf der Homepage der HNB zitiert: <https://www.hnb.hr/en/-/s-eurom-dolazi-snazniji-gospodarski-razvoj-i-visi-zivotni-standard>
- 9) Zitiert aus eigener Mitschrift auf der Conference on European Economic Integration (CEEI) 2018 in Wien am 27.11.2018.
- 10) In diesem Zusammenhang sei auch die über die letzten Jahrzehnte auseinanderklaffende Lebenserwartung zwischen Ost und West erwähnt (Murthi 2015).
- 11) <https://www.transparency.org/cpi2018> (4.2.2019).
- 12) <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/> (4.2.2019).
- 13) <https://www.government.se/statements/2018/03/finance-ministers-from-denmark-estonia-finland-ireland-latvia-lithuania-the-netherlands-and-sweden/> (6.2.2019)

Literaturverzeichnis

- Alternative für Deutschland (2016): Programm Für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland. Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Stuttgart am 30.04./01.05, online unter: https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2018/01/Programm_AFD_Druck_Online_190118.pdf (2.2.2019).
- Algan, Yann/Sergei Guriev/Elias Papaioannou/Evgenia Passari (2017): The European trust crisis and the rise of populism, VoxEU.org, online unter: <https://voxeu.org/article/european-trust-crisis-and-rise-populism>
- Astrov, Vasily/Rumen Dobrinsky/Vladimir Gligorov/Richard Grieveson/Doris Hanzl-Weiß/Peter Havlik/Gabor Hunya/Sebastian Leitner/Isilda Mara/Olga Pindyuk/Leon Podkaminer/Sandor Richter/Hermine Vidovic (2017): CESEE Back on Track to Convergence, wiiw Forecast Reports, Autumn wiiw, Wien.
- Backé, Peter/Sandra Dvorssky (2018): Enlargement of the euro area toward CESEE: progress and perspectives. Focus on European Economic Integration Q3/18.

- Becker, Joachim (2014): Ist eine andere EU möglich? Kurswechsel 1/14, 92–96.
- Belabed, Christian Alexander/Mariya Hake (2018): Income inequality and trust in national governments in Central, Eastern and Southeastern Europe. OeNB Working Paper 222.
- Buti, Marco/Karl Pichelmann (2017): European integration and populism: Addressing Dahrendorf's quandary, VoxEU.org, online unter: <https://voxeu.org/article/european-integration-and-populism-addressing-dahrendorfs-quandary>
- Dijkstra, Lewis/Hugo Poelman/Andrés Rodríguez-Pose (2018): The Geography of EU Discontent. European Commission, DG Regio WP 12/18.
- Demertzis, Maria/Jean Pisani-Ferry/André Sapir/Thomas Wieser/Guntram B. Wolff, (2018): One size does not fit all: European integration by differentiation. Bruegel Policy Brief 3/Sept.
- Dustmann, C., Eichengreen, B., Otten, S., Sapir, A., Tabellini, G. and Zoega, G. (2017): Europe's trust deficit, CEPR Press.
- EBRD (2016): Transition Report 2016–17. Transition for All: Equal Opportunities in an Unequal World, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- Enste, Dominik/Martin Acht (2018): „Democratic support and corruption: Lessons from East Europe,“ IW-Reports 44/2018, Institut der deutschen Wirtschaft.
- Euro-Gipfel (2014): Tagung des Euro-Gipfels (14. Dezember 2018) – Erklärung, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/37599/14-eurosummit-statement-de.pdf> (6.2.2019).
- Europäische Kommission (2018a): Flash Eurobarometer 473, The euro area, Report, November.
- Europäische Kommission (2018b): Flash Eurobarometer 465, Introduction of the euro in the Member States that have not yet adopted the common currency, Report, Mai.
- Europäische Zentralbank (2018): Konvergenzbericht, Mai 2018, Frankfurt.
- Feldstein, Martin (1992): Europe's Monetary Union – the case against EMU, The Economist, June 13.
- Gräbner, Claudius/Philipp Heimberger/Jakob Kapeller/Bernhard Schütz (2018): Structural Change in Times of Increasing Openness, wiiw Working Papers 143.
- Gros, Daniel (2018): Italian risk spreads: Fiscal versus redenomination risk. VoxEU.org, 29 August, online unter: <https://voxeu.org/article/italian-risk-spreads-fiscal-versus-redenomination-risk> (1.2.2019).
- Hajdu, Dominika/Marko Lovec/Christian Kvorning Lassen/Paul Schmidt/András Szalai (2018): Nationalistic populism and its reception in Central Europe, ÖGfE Policy Brief 24'2018, Wien, 23.10., online unter: https://oefge.at/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/OEGfE_Policy_Brief-2018.24.pdf (6.2.2019).
- Hampel, Mojmír (2018a): Rede bei der Konferenz „Leaving the Eurozone – Economic, legal, political and historical aspects“ am 17. Oktober 2018 im Europäischen Parlament, online unter: <https://www.youtube.com/watch?v=QwlsGVWNj3E> (6.2.2019).
- Hampel, Mojmír (2018b): Euro area humiliates Bulgaria. Rede bei OMFIF 13.9.2018, online unter: https://www.cnb.cz/en/public/media_service/interviews/media_2018/cl_18_180913_hampel_omfif.html (4.2.2019).
- Juncker, Jean-Claude (2019): Discours par le Président Juncker en plénière du Parlement européen à l'occasion de la séance solennelle pour célébrer le 20e anniversaire de l'euro. Strasbourg, le 15 Janvier, online unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-425_fr.htm (17.1.2019).
- Juncker, Jean-Claude (2017): Rede zur Lage der Union 2017, Brüssel, Europäische Kommission, 13. September, online unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm (3.2.2019)
- Krämer, Walter/Hans-Werner Sinn (2012): Aufruf gegen eine Vergemeinschaftung der Bankenschulden. In: Der offene Brief der Ökonomen im Wortlaut. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. Juli 2012, online unter: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/protestaufruf-der-offene-brief-der-oekonomen-im-wortlaut-11810652.html?printPagedArticle=true#pageIndex_o&service=printPreview&service=printPreview (16.1.2019).
- Kösters, Wim/Manfred Neumann/Renate Ohr/Roland Vaubel (1998): Der Euro kommt zu früh. Wirtschaftswissenschaftler nehmen Stellung zum geplanten Beginn der Europäischen Währungsunion. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. Februar 1998, online unter: <https://www.uni-goettingen.de/de/euro-diskussion/65383.html> (16.1.2019).
- Levy, Horacio/Manos Matsaganis/Holly Sutherland (2013): Towards a European Union Child Basic Income? Within and between country effects, International Microsimulation Association, vol. 1(6), Seiten 63–85.
- Mankiw Gregory N. (2015): They Told You So: Economists Were Right to Doubt the Euro. The New York Times, July 17, online unter: <https://www.nytimes.com/2015/07/19/business/history-echoes-through-greek-debt-crisis.html> (20.1.2019).
- Murthi, Mamta (2015): In Europe, life gets shorter for some, Brookings Blog 21.4., online unter: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2015/04/21/in-europe-life-gets-shorter-for-some/> (6.2.2019).

- Orbán, Viktor (2014): Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp, July 26, Website der ungarischen Regierung, online unter: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp> (6.2.2019).
- Ohr, Renate/Wolf Schäfer (1992): Die Währungspolitischen Beschlüsse von Maastricht: eine Gefahr für Europa? In: „Die EG-Währungsunion führt zur Zerreißprobe“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. Juni 1992, online unter: <https://www.uni-goettingen.de/de/euro-diskussion/65383.html> (16.1.2019).
- Rat der EU (2018): Statement on Bulgaria's path towards ERM II participation, 7.12., online unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/07/12/statement-on-bulgaria-s-path-towards-erm-ii-participation/pdf> (3.2.2019).
- Rey, Hélène (May 2015): Dilemma not trilemma: the global financial cycle and monetary policy independence. NBER Working Paper No. 21162.
- Sandbu, Martin (2019): The EU has conquered anti-European sentiment before, Financial Times, Opinion Free Lunch, 28.1., online unter: <https://www.ft.com/content/d1849f3a-1f1b-11e9-b126-46fc3ad87c65> (6.2.2019).
- Valero, Jorge (2018): The euro 'hawks' want bigger say for crisis fund in cuts and reforms, EURACTIV.com, 2.11., online unter: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/the-euro-hawks-want-bigger-say-for-crisis-fund-in-cuts-and-reforms/> (6.2.2019).