

Europäische Krisenpolitik auf dem Prüfstand

Die Europäische Integration
aus wirtschaftshistorischer Sicht¹

WERNER PLUMPE

I.

Die Geschichte der europäischen Integration wird in der Regel als Erfolgsgeschichte erzählt, vor allem als wirtschaftliche Erfolgsgeschichte, die sich in Folge kluger und aus historischer Erfahrung getroffener Entscheidungen ergeben habe (vgl. Loth 2014; vgl. auch Mittag 2008). Der Zweite Weltkrieg habe endgültig gezeigt, dass das durch zahlreiche Nationalstaaten gekennzeichnete Europa, sollte es nicht zusammenarbeiten, zu verheerenden Konflikten neige. Und die Zusammenarbeit sei nicht nur politisch klug; sie zahle sich zusätzlich wirtschaftlich aus. So seien allen Teilnehmerstaaten auch in einem ganz ordinär materiellen Sinne Profiteure der europäischen Einigung, die in dieser Logik dann auch gar nicht weit genug gehen kann, bedingen sich hiernach doch das politisch Sinnvolle und das ökonomisch Erfolgreiche gegenseitig – und zwar genau in der Form der supranationalen Organisation, die die Europäische Union mittlerweile angenommen hat. Liest man einen Satz der Bundeskanzlerin Angela Merkel so, dann ist die europäische Integration nach Brüsseler Art deshalb alternativlos, weil es kein vergleichbares Erfolgsmodell gibt. Aus der zunächst durch das Leid

1 Der Stil des Vortrags vom Mai 2014 in Aachen ist weitgehend beibehalten.

des Krieges geprägten Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist unter der Hand eine Art Sachzwang geworden, denn von der einmal eingeschlagenen Straße der Integration kann man in dieser Sicht nur unter erheblichen Wohlstandsverlusten und politischen Risiken abweichen.²

In dieser Sachzwanglogik war allerdings die Euro-Krise nicht vorgesehen. Sie konnte im strengen Sinne auch gar nicht passieren, war doch die weitere Vertiefung der europäischen Union zur Währungsunion in den 1990er Jahren gerade damit begründet worden, dass derartige Krisen zukünftig ausgeschlossen seien (vgl. Tietmeyer 2005). Dass die Politik auf sie zunächst überrascht, fast panisch und dann durch konsequentes Vorantreiben der institutionellen und finanziellen Integration reagiert hat, zeigt auch, dass hier ein Denken vorherrscht, das nach dem Motto funktioniert, es könne doch nicht sein, was nicht sein dürfe. Die Euro-Krise ist in dieser Sicht nicht die Folge der Währungsunion, sondern Ausdruck der Tatsache, dass diese noch nicht vertieft genug ist (vgl. Bofinger 2012). Daher wird die Euro-Krise als vermeidbarer Schaden angesehen – nach der Logik der bisherigen Selbstsicht eben insbesondere als Integrationsmangel: Hätte Europa die angemessenen institutionellen Strukturen, dann würde es zu derartigen Krisen nicht kommen bzw. man könne sehr viel effektiver und schneller reagieren. Nun könnte man mit Karl Kraus ironisch sagen, die EU-Integration stelle sich hier als Therapie für eine Krankheit dar, die sie selbst ist – aber wie dem auch sei!

Ist das Argument, die europäische Integration à la Brüssel sei die einzige politisch und ökonomisch sinnvolle Art, mit den Problemen des Kontinents umzugehen, richtig, bleibt zur Reparatur der bestehenden Institutionen und zu ihrem Ausbau im Grunde keine Alternative. Ist aber die andere Vermutung stichhaltig, ohne die eigentümliche Form der forcierten Integration insbesondere seit den 1990er Jahren hätte es die letzte Krise gar nicht bzw. in einem ganz anderen Ausmaß gegeben, dann ist in der Tat zu fragen, ob nicht die gegenwärtige weitere Forcierung der Integration die strukturellen Schwierigkeiten nur weiter verschärft; eine Problematik, die allein deshalb nicht aktuell akut ist, weil die EZB mit der Geldspritze bereit steht. Man kauft sich Zeit, wie es der Kölner Politökonom Wolfgang Streeck treffend gesagt hat (vgl. Streeck 2013). Die Entwicklung der nächsten Jahre

2 Diese im Wesentlichen politische Argumentation muss hier im Einzelnen nicht nachgewiesen werden; sie dürfte jedem Zeitungsleser hinreichend bekannt sein.

wird zeigen, ob die Strategie der forcierten Integration wirklich trägt – oder nur solange durchgehalten werden kann, wie die Staaten des Nordens zu Transfers und die EZB zur Schuldenfinanzierung bereit ist. In Griechenland scheint man das, folgt man den Beobachtungen des ehemaligen Chef-Volkswirtes der Deutschen Bank Mayer, bereits für Realität zu halten (vgl. Mayer 2014). Die hohen Staatsschulden, glaubt man dort, seien unproblematisch, das Schlagwort heißt „japanisiert“, da sie bei den Zentralbanken und der EZB lägen, die das Geld aber gar nicht einforderten. Reformdruck besteht nicht mehr. Während die Finanzkrise „neutralisiert“, „japanisiert“ scheint, nehmen die Strukturprobleme weiter zu. Warten wir es also ab.

II.

In den folgenden Überlegungen will ich mich nicht mit der Zukunft beschäftigen, sondern mit der Vergangenheit, also mit der Frage, ob der derzeitige Integrationsmodus sich in der Tat wirtschaftshistorisch bewährt hat bzw. welche wichtigen ökonomischen und politischen Faktoren den Integrationsprozess bestimmten. Vorderhand scheint die Erfolgsgeschichte zu stimmen. Die Nachkriegszeit war insbesondere für Westeuropa eine Phase der überaus stürmischen wirtschaftlichen Entwicklung. Man spricht für die Zeit zwischen dem Kriegsende und den frühen 1970er Jahren auch von den „trente glorieuses“. Westeuropa holte nicht nur den Produktivitätsrückstand gegenüber den USA, der nach 1914 entstanden war, zu großen Teilen wieder auf, sondern erlebte einen bis dato beispiellosen Anstieg des Wohlstandsniveaus (vgl. Lindlar 1997). Die Wachstumsraten sind zwar seit den 1970er Jahren niedriger, doch in den 1990er Jahren kamen die Erfolgsgeschichten der neuen EU-Länder, namentlich Irlands, Spaniens und Portugals hinzu. Selbst Griechenland erzielte in jenen Jahren hohe Wachstumsraten. In einem Beitrag zur Cambridge Economic History of Modern Europe kommen Barry Eichengreen und Andrea Boltho daher auch insgesamt zu einem positiven Urteil über die ökonomische Bedeutung der Integration. Grob gesprochen, gehen sie davon aus, dass das BIP in Europa ohne die EU um 5% niedriger läge, doch weisen sie selbst daraufhin, wie schwer die Bedeutung und Wirkung von Institutionen zu beurteilen ist, denn die ökonomischen Akteure würden ihre Chancen in jedem Fall suchen und – finden (vgl. Eichengreen/Boltho 2010). Gegenüber der großen Erfolgsgeschichte

sind sie deutlich skeptischer, aber immerhin bestreiten sie sie nicht. Nun ist ihre Geschichte der europäischen Integration vor der Finanzkrise und dem Zusammenbruch der Erfolgsländer Irland, Spanien, Portugal und Griechenland geschrieben worden. Ob heute, angesichts eines mittlerweile jahrelangen Stagnierens zahlreicher europäischer Volkswirtschaften, zum Teil gar eines Schrumpfens der Wirtschaftsleistung noch von einer erfolgreichen Entwicklung die Rede sein würde, ist zumindest offen. Und auch der „Erfolgsfaktor“ Währungsunion, auf den man seinerzeit noch glaubte, setzen zu können, hat erkennbar seine Probleme: Ohne Draghis „dicke Bertha“ wäre der Euro höchstwahrscheinlich bereits Geschichte. Dass die neue europäische Währung zumindest in ihrer jetzigen Form aus eigener Kraft lebensfähig ist, glauben nicht einmal ihre glühendsten Anhänger.³

Und auch andere Gesichtspunkte stimmen zumindest skeptisch, was eine positive ökonomische Bedeutung der Integration angeht. Die höchsten Wachstumsraten erzielte Westeuropa in den 1950er und 1960er Jahren, als das Integrationsniveau und auch die Handelsverflechtung noch relativ niedrig waren. Das Integrationsniveau nahm in den Jahren nach 1950 sukzessive zu; der Grad der westeuropäischen Handelsverflechtung stieg von 49,3 % 1950 auf 67,3% 1972 und schließlich auf 72,2% 1990 und 76,6% 2008 (Eichengreen/Boltho 2010: 270). Wenn man will, kann man mit dieser intensiveren Verflechtung die Wohlstandserfolge korrelieren, doch ist Vorsicht am Platz. Für die 1950er und 1960er Jahre mag das gelten, doch seither wachsen andere Volkswirtschaften und andere Regionen mit niedrigeren regionalen Integrationsraten deutlich schneller. Seit den 1960er Jahren sinkt Westeuropas Anteil an der Wirtschaftsleistung der Welt kontinuierlich von mehr als 30% auf mittlerweile etwa 20%.⁴ Die konventionelle Geschichte der EU als ökonomischer Erfolg würde mithin nur dann zutreffen, wenn man unterstellt, ohne die Integration hätte Westeuropa noch schlechter abgeschnitten, als es im weltweiten Vergleich seit den 1980er Jahren ohnehin der Fall ist. Dann bliebe aber die Frage, was Westeuropas Wachstumsschwäche im Vergleich mit den USA und asiatischen Staaten denn nun bestimmt hat. Nein, der Rückgang der Wachstumsraten in Westeuropa lässt

3 Vielmehr werden wirtschaftspolitische und institutionelle Änderungen beschworen, um den Euro zu stabilisieren, von dem man doch bei seiner Einführung so Großes erwartet hat; zu dieser Position noch einmal Bofinger 2012.

4 Daten bei Maddison 2007.

sich mit anderen Gründen gut erklären, ebenso wie der Aufschwung in den Nachkriegsjahrzehnten kein Rätsel ist (Vgl.vgl. Crafts/Toniolo 2010). Die Bedeutung der Integration hierfür war ökonomisch wahrscheinlich eher zu vernachlässigen (vgl. Plumpe/Steiner 2008). Die Entwicklung und der Strukturwandel, die sich in dieser Zeit feststellen lassen, hätten auch ohne die europäische Integration stattgefunden. Die für den europäischen Kontinent, aber auch Großbritannien typischen Strukturmerkmale und Besonderheiten sind ohnehin viel älteren Datums als die europäische Integration, die, so mein nächster Punkt, viel stärker auf diese Strukturen reagierte, als sie selbst zu prägen.

III.

Die Grundlagen der gegenwärtigen wirtschaftlichen Regionalstrukturen in Europa wurden in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg gelegt, damals unter britischer Dominanz, die freilich langsam verblasste. Nimmt man nur Großbritannien, Deutschland und Frankreich, so entfiel auf sie vor 1914 mit 36% der Weltindustrieproduktion etwa so viel wie auf die USA. In Europa wiederum war Deutschland das ökonomische Schwergewicht, das um die Jahrhundertwende Großbritannien wirtschaftlich überholt hatte. Auf diese vier Länder entfiel vor 1914 auch fast die Hälfte des Welthandels; hier behauptete Großbritannien noch einen knappen Vorsprung vor Deutschland und den USA, während Frankreich seit den 1880er Jahren kontinuierlich zurückgefallen war. Gliedert man den Außenhandel weiter auf, so zeigt sich schon vor 1914 das auch heute bekannte Muster: Deutschland ist Exportweltmeister, Großbritannien das Zentrum der Weltfinanz und die USA in jeder Hinsicht bedeutend, aber viel stärker auf ihren in der Tat großen Binnenmarkt orientiert als auf den Welthandel. Im Welthandel zeigte sich die Stärke vor allem der jungen, modernen Industrien, die ihren Schwerpunkt in Deutschland hatten, namentlich des Maschinenbaus, der chemischen Industrie, der Elektrotechnik und der Feinmechanik und Optik. Zwar spielte das Land im Textilhandel vor 1914 keine große Rolle, doch dominierte es den Weltmarkt bei Chemikalien, Farbstoffen und Pharmazeutika fast nach Belieben, im Bereich der Elektrotechnik, der Feinmechanik und Optik und des Maschinenbaus entfielen etwa 50% des Welthandels auf deutsche Unternehmen. Das Beispiel der Glühlampen ist vielsagend: Zwar

einem US-Patent folgend, beherrschte die Firma Osram den Welthandel faktisch vollständig, während der größte Produzent, die USA, an ihrem rasch wachsenden Binnenmarkt im Grunde erst einmal genug zu tun hatten. Die großen Wirtschaftsnationen handelten auch vor 1914 bereits im Wesentlichen untereinander. Zwar spielte der Rohstoff- und Zwischenprodukt-handel eine große Rolle. Die afrikanischen Exporte nahmen im 19. Jahrhundert sehr rasch zu, und auch andere Weltgegenden lieferten wichtige Rohstoffe und Agrarprodukte. Doch der Handel fand im Kern zwischen den entwickelten Staaten statt. Die Kunden der deutschen Industrie lebten in Frankreich, Italien, Spanien, Österreich-Ungarn, Russland, vor allem aber in den USA und Großbritannien. Nur ein Beispiel: In den USA gab es etwa vor 1914 keine Farbenindustrie. Alle dort genutzten Farben stammten aus Deutschland oder wurden in deutschen Unternehmen vor Ort hergestellt.⁵

Diese Abhängigkeiten und ihre Nutznießer wurden durchaus aufmerksam verfolgt. Eine Politik des Freihandels betrieb allein das Vereinigte Königreich, das sich seine chronisch negative Handelsbilanz mit seinen europäischen Partnern aber wegen der großen Überschüsse, die im Kolonialhandel insbesondere mit Indien erwirtschaftet wurden, mühelos leisten konnte. Alle anderen großen Staaten versahen hingegen ihre nationalen Industrien mit Schutz, die USA und Frankreich recht drastisch, Deutschland eher moderat. Der verbreitete Protektionismus war aber zu keinem Zeitpunkt prohibitiv. Vor dem Ersten Weltkrieg entwickelte sich der Welthandel rascher als die Warenproduktion. Die Verflechtung nahm mithin zu. Dazu trug auch der Goldstandard bei, dem sich nach und nach alle großen Handelsnationen angeschlossen hatten. Wechselkursschwankungen gab es insofern nur sehr begrenzt und auch der Wert von Auslandsinvestitionen unterlag keinem Wechselkursrisiko.⁶ Die Welt vor 1914 funktionierte derart gut und reibungslos, dass sich niemand einen langen Krieg, der den mühselig erreichten Wohlstand gefährden musste, vorstellen konnte (vgl. Torp 2005).

5 Eine gute Geschichte der Weltwirtschaft fehlt im deutschen Sprachraum bis heute, Hinweise bei Fischer 1979. Im englischen Sprachraum ist das anders; vgl. Findlay/O'Rourke 2007, siehe auch Fischer 1973-1984. Der Band zur Geschichte der Weltwirtschaft vor 1914 fehlt hier leider.

6 Zum Goldstandard vgl. Eichengreen 2008.

IV.

Doch waren die anfänglichen Hoffnungen auf einen kurzen Krieg nach dessen Ausbruch rasch zerstoßen. Der lange Krieg zerstörte das Weltwirtschaftssystem zeitweilig, und seine Folgen machten es sehr viel krisenanfälliger (vgl. Feinstein/Temin/Toniolo 1997). Für Europa wurde die in Versailles entworfene Nachkriegsordnung, die an die Stelle der Pax Britannica der Vorkriegszeit treten sollte, entscheidend. Die Siegermächte befanden sich dabei von Anfang an in einem letztlich unlösbaren Dilemma. Wollte man von Deutschland große Reparationsleistungen und einen Ausgleich für die interalliierten Schulden, so musste das Land wirtschaftlich leistungsfähig sein und die für den Schuldendienst notwendigen Devisen im Außenhandel verdienen können. John Maynard Keynes sah das sehr klar, doch hielten sich die alliierten Regierungen nicht an seine Ratschläge, die von Deutschland große Reparationssummen verlangten, andererseits aber weder ihre Märkte für deutsche Produkte öffneten noch Deutschland überhaupt wirtschaftlich wieder auf die Beine kommen lassen wollten, um seinen politischen und militärischen Wiederaufstieg zu verhindern. Das war nun paradox, die Kuh zugleich melken zu wollen und verhungern zu lassen.⁷ Aus französischer Sicht hatte das eine gewisse Raison, zumal die Amerikaner sich 1919 rasch aus Europa zurückzogen und keine unmittelbare Verantwortung für den europäischen Wiederaufbau und die Stabilisierung des Systems von Versailles übernahmen. Den Vertrag ratifizierten sie erst gar nicht und dem Völkerbund traten sie nicht bei. Überdies zog man die eigenen Schutzzollmauern in bis dato ungekannte Höhen und bestand darauf, dass Großbritannien und Frankreich ihre Rüstungsschulden aus dem Krieg bezahlten. Lediglich kurzfristige Kredite war man zu vergeben bereit, doch selbst deren Bedienung konnte nicht durch Exporte in die USA verdient werden. Die USA waren nach 1918 der mit Abstand stärkste Spieler, doch weigerten sie sich, Verantwortung zu übernehmen; Sie beschränkten sich auf „Dollardiplomatie“ im eigenen Interesse (vgl. Zieburg 1984).

In Europa herrschten Verbitterung und Misstrauen, die die wirtschaftlich desaströsen Kriegsfolgen weiter verstärkten. Ein von Krise zu Krise taumelndes Deutschland konnte weder umfangreiche Reparationen noch irgendeinen anderen Beitrag zum wirtschaftlichen Wiederaufbau in Europa

7 Vgl. hierzu die Beiträge in Boemeke/Feldman/Glaser 1998.

leisten, im Gegenteil wurde das schwer verschuldete Land zum Krisenfaktor Nr. 1. Großbritannien ächzte unter dem zur Wiederherstellung des Londoner Finanzplatzes wieder aufgenommenen Goldstandard. Frankreich ging es in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre zwar wirtschaftlich besser, doch war, von kurzfristigen Hoffnungen abgesehen, die Angst vor einem zunächst wirtschaftlich und dann politisch wiedererstarkenden Deutschland viel zu groß (vgl. Kraus 2013). Deutschland machte für seine Probleme das Versailler System verantwortlich und zerfiel innerlich; in der Weltwirtschaftskrise profitierten hiervon vor allem die Nationalsozialisten. Das Weltwirtschaftssystem war aber bereits zuvor zusammengebrochen, als ausgehend von Österreich und Deutschland 1931 zusätzlich eine Finanzkrise ausbrach, in deren Folge der Goldstandard zerbrach und eine Flucht in den Protektionismus einsetzte: „Beggary-neighbour policy“ hat man das genannt.⁸ Aufrüstung und Krieg setzten hierunter einen fast folgerichtigen Schlussstrich. Der Weltkrieg selbst führte dann allerdings erneut zu einem Integrationsschub; unter deutscher militärischer Besatzung und entsprechendem Zwang entstand eine intensive Rüstungsk Kooperation, die für die betroffenen Länder eine janusköpfige Bedeutung hatte (vgl. Klemann/Kudryashov 2012). In Deutschland jedenfalls machte sich bereits lange vor Kriegsende eine Europaeuphorie breit, die ein geeintes Europa als Bollwerk gegen amerikanischen Kapitalismus und sowjetischen Bolschewismus beschwor und dabei – Rainer Hank hat jüngst darauf hingewiesen – zahlreiche institutionelle Entwicklungen, die später für die europäische Integration wichtig wurden, bereits gedanklich vorwegnahm (vgl. Hank 2013).

V.

Die Gründung der europäischen Institutionen nach 1945, insbesondere die Einrichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, wird gemeinhin der Europaidee und der Klugheit von Schumann und Monnet zugeschrieben sowie der Bereitschaft Konrad Adenauers, die Bundesrepublik nach der Katastrophe des Krieges fest in den Westen einzubinden. Das ist nicht falsch, aber bestenfalls die halbe Wahrheit (vgl. Gehler 2010). Für Frankreich war es nach 1945 alles andere als selbstverständlich, eine wirt-

8 Als Überblick vgl. jetzt Hesse/Köster/Plumpe 2014.

schaftliche, geschweige denn eine politische Kooperation mit einem wie auch immer gearteten Deutschland einzugehen. Man setzte vielmehr auf dessen Zerschlagung und dauerhafte Niederhaltung bzw. Kontrolle, wofür nach der bedingungslosen Kapitulation des Dritten Reiches nun auch die Voraussetzungen existierten (vgl. Kipping 1996). Am Anfang stand auch keineswegs eine Art gemeinschaftlicher Institutionenbildung, sondern das Ruhrgebiet sollte selbst nach einer Wiederherstellung deutscher Staatlichkeit dauerhaft internationaler Kontrolle unterworfen sein. Dazu diente das 1949 von den USA, Großbritannien, Frankreich und den Beneluxstaaten verabschiedete Ruhrstatut, auf dessen Basis eine internationale Ruhrbehörde zur Kontrolle des Ruhrgebietes eingerichtet wurde. Nach ihrer Gründung trat die Bundesrepublik trotz massiver innenpolitischer Kritik der Ruhrbehörde bei und hatte schließlich drei von 15 Stimmen in deren Rat, doch war nach der massiven Kritik in Deutschland – Schumacher sprach von Adenauer als dem Kanzler der Alliierten; Adenauer verteidigte sich, hätte er nicht dem Petersberger Abkommen über den Abschluss der Demontagen und dem Ruhrstatut zugestimmt, wäre es zu massiven Demontagen deutscher Industrieanlagen gekommen – nicht damit zu rechnen, dass sich die Bundesrepublik auf Dauer mit dieser einseitigen Kontrolle abfinden würde (vgl. Lüders 1988).

Dabei war die Ruhrbehörde bereits ein Zugeständnis insbesondere der USA an Frankreich, das sich nur schwer damit abfinden konnte, dass nicht nur ein neuer westdeutscher Staat gebildet, sondern dieser auch noch in den westeuropäischen Wiederaufbau einbezogen werden sollte. Wie war es dazu gekommen?⁹ Mit Kriegsende fiel Deutschland auch als Wirtschaftsmacht aus. Das Land wurde vollständig besetzt und auch sein Außenhandel strikt kontrolliert. Nach dem Zusammenschluss der britischen und amerikanischen Zone zur Bizone wurde die Joint Export Import Agency (JEIA) gebildet, die den deutschen Außenhandel restriktiv handhabte, vor allen Dingen aber eine Dollarklausel besaß, wonach Exporte in US-Dollar zu bezahlen waren. Die Folge war, dass Deutschland als Wirtschaftspartner für die westeuropäischen Länder vollständig ausfiel, deren wichtigster Handelspartner es trotz aller Turbulenzen aber traditionell gewesen war. Westeuropa musste jetzt durch eigenen Export in die USA erst die Dollars verdienen, mit denen man Güter aus Deutschland oder eben auch direkt aus den USA

9 Vgl. zum Folgenden Buchheim 1990.

hätte beziehen können. Das war für die kleineren westeuropäischen Staaten kaum akzeptabel. Die Niederlande verharteten folgerichtig bis zur Öffnung der westdeutschen Wirtschaft 1949 in einer schweren Rezession. Für Frankreich schien das leichter hinnehmbar zu sein, doch machte sich auch hier die Dollar-Lücke bald schmerzhaft bemerkbar. Wie nach dem Ersten Weltkrieg wurde sehr schnell klar, dass ohne Westdeutschland an den Wiederaufbau Westeuropas nicht zu denken war, was freilich die für Frankreich unangenehme Folge hatte, dass auch Westdeutschland davon profitieren würde. Diese Lage bedingte die französische Verzögerungshaltung, die schließlich von den USA, die an einem prosperierenden, antikommunistischen Westeuropa ein vitales Interesse hatten, mit dem Marshall-Plan und dem Ruhrstatut aufgeweicht und gebrochen werden konnte.¹⁰ Dass Frankreich dann von sich aus vorschlug, die Kontrolle der Schwerindustrie zu multilateralisieren, um sie so auf Dauer aufrechterhalten zu können, war zweifellos ein Akt der Klugheit, folgte aber weniger einer wie auch immer gearteten Europaidee, sondern klaren machtpolitischen Kalkül: Wenn wir Deutschland schon nicht klein halten können, müssen wir es dauerhaft kontrollieren (vgl. Kipping 1996). Dieses Motiv schien noch einmal bei der Gründung der Währungsunion 1992 durch, als sich mit der deutschen Wiedervereinigung erneut das Problem einer möglicherweise un- oder nur wenig kontrollierten deutschen Machtentfaltung stellte. Doch war das Konzept der EGKS und später das der Römischen Verträge viel angemessener als die Währungsunion, die von den Partnern sehr viel mehr verlangte und noch verlangt.

VI.

Denn die EWG/EG als stabiles ökonomisches Bündnis separater Wirtschaftsgebiete und verschiedener Staaten funktionierte auch deshalb so reibungslos, weil es zumindest teilweise auf eine Art ökonomisches Plus-Summen-Spiel hin angelegt war, das ansonsten den jeweiligen Partner in seiner je nationalen Eigenart in Ruhe ließ. Da Westdeutschland vor allem an Marktzugang und Zollfreiheit interessiert war, Frankreich vor allem Schutz und Förderung für seine Landwirtschaft suchte, war die EWG nicht

10 Zum Marshall-Plan vgl. Hardach 1994. Ferner Daniel 1982.

spannungsfrei,¹¹ zumal sich ihre Lasten von Anfang an ungleich verteilten, doch war in der Struktur der Sechs klar, dass Frankreich politisch dominierte, Deutschland ökonomisch profitierte und – was ja gar nicht selbstverständlich war – gleichberechtigt einbezogen wurde. Schon de Gaulles Widerstand gegen eine britische Mitgliedschaft zeigt aber, dass es Frankreich stets um mehr oder anderes ging als nur um möglichst große ökonomische Effizienz (vgl. Steininger 1996). Zu einer dauerhaften Gewichtsverschiebung in der EWG kam es aber erst durch den Zerfall des Systems von Bretton Woods, wodurch der US-Dollar seine Funktion als Leitwährung verlor.¹² Da in Europa keine floatenden Währungen akzeptabel schienen, entstand zunächst die Währungsschlange, dann das EWS, mit denen die Währung in einer vergleichsweise engen Bandbreite aneinander gekoppelt und die jeweiligen Zentralbanken verpflichtet wurden, diese Bandbreite durch ihre Geld- und Zinspolitik zu verteidigen. Nun wurden die Konflikte härter, zumal die Bundesbank aufgrund des wirtschaftlichen und finanziellen Gewichtes der Bundesrepublik und ihrer ausgeprägten Stabilitätstradition rasch in eine Art Ankerposition rückte, an der sich die anderen Zentralbanken zu orientieren hatten. Dieser Zustand war trotz der Erweiterungserfolge der 1970er und 1980er Jahre insbesondere aus französischer Sicht nur schwer akzeptabel, sodass Überlegungen in der alten Tradition aufkamen, das System durch einen Währungsverbund bzw. eine gemeinsame Währung zu multilateralisieren. Vor dem Fall der Mauer kam es aber nicht mehr zu einem entsprechenden Schritt.

VII.

Das Experiment der Wirtschafts- und Währungsunion, vor allem die deutsche Bereitschaft, die D-Mark und die starke Stellung der Bundesbank aufzugeben, waren wohl der Preis, der für die Wiedervereinigung zu zahlen war, um ein wirtschaftlich und finanziell noch größeres Deutschland für

11 Interessant etwa die Position Ludwig Erhards, der in der EWG stets eine Art Wettbewerbsverhinderungsinstitut befürchtete; vgl. Hentschel 1998, insbesondere Kapitel 5.

12 Vgl. hierzu Tietmeyer 2005, wo die Entwicklung der Währungsregelungen seit den 1970er Jahren dargestellt wird.

Frankreich überhaupt akzeptabel zu halten (vgl. Rödder 2009). Ökonomische und finanzielle Überlegungen spielten hingegen eine geringere Rolle; ansonsten hätte bereits das Stöhnen zahlreicher Zentralbanken unter den Vorgaben der Bundesbank bzw. der Zerfall der Währungsschlange und die wiederholten Krisen des EWS warnen müssen. Denn ob nun Bundesbank oder nicht: Eine gemeinsame Währungs- und Zinspolitik musste unter Umständen desaströse Folgen haben, denn ihre Probleme waren gerade nicht eine Folge der Dominanz der Bundesbank, sondern der wirtschaftlichen Heterogenität der europäischen Staaten. Doch das Gegenteil trat ein.¹³ Der Euro wurde durch seinen Effekt, die Zinsen für die große Mehrzahl seiner Mitgliedsstaaten drastisch zu senken, zu einer vermeintlichen Erfolgsgeschichte, ohne dass man begriff, wie sehr die Staaten und ihre Projekte nunmehr genau von diesen niedrigen Zinsen abhängig wurden, da der Verschuldungsgrad von Staaten, Banken, Unternehmen und Privathaushalten unter diesem System bis dato unbekannte Ausmaße erreicht hatte. Im Gegenteil galt die Schuldenwirtschaft lange Zeit als geradezu formidable Möglichkeit der Wohlstandssteigerung, der sich nur Dummköpfe verweigerten. Das Festhalten an einer eher haushälterischen Strategie, das Bestehen auf industriellen Kernen musste sich nun den Vorwurf der Rückwärtsgewandtheit gefallen lassen – die Bundesrepublik, die auch wegen der Folgen der Wiedervereinigung am großen schuldenfinanzierten Boom der Jahre nach der Jahrtausendwende nicht teilnahm, war plötzlich der kranke Mann Europas. Dass die meisten Boomländer in diesen Jahren dramatisch an Wettbewerbsfähigkeit verloren: Wen störte es, solange der Wohlstand durch Kredite spielend zu finanzieren war. Alles schien vereinbar: Unterschiedliche Länder, unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeiten, unterschiedliche Inflationsraten etc. pp. Die EU war schließlich derart vernebelt, dass sie sich mit ihrer Lissabon-Strategie ernsthaft vornahm, die Wirtschaftsleistung ihrer Teilregionen rasch auf hohem Niveau anzugleichen und zugleich weltweit wirtschaftlich führend zu sein. 2000 wurde in Lissabon wahrhaftig beschlossen, innerhalb von zehn Jahren „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“ (Europäisches Parlament 2000).

13 Die Literatur zur Euro-Krise ist so umfassend und vielfältig, dass sie hier nicht zitiert werden kann. Verwiesen sei daher nur auf Sinn 2014.

Was daraus seit 2008 geworden ist, ist bekannt. Nicht nur mussten zahlreiche europäische Banken mit großen Milliardensummen vor dem Bankrott geschützt werden; nein, ganze Staaten waren und sind allein nicht mehr handlungsfähig. Griechenland hat trotz Schuldenschnitten eine Schuld, die es nicht tragen kann – aber heute glaubt, vernachlässigen zu können, weil die Gläubiger ein Interesse daran haben, das Land zahlungsfähig zu halten. Im Jargon der Bankenkrise ist Griechenland damit eine Art Zombie-Staat geworden – ganz analog zu den Banken, die unter regulären Marktbedingungen von ihren Schuldenlasten längst erdrückt worden wären. Was nach der Finanzkrise zu erkennen war, ist die Rückkehr der unterschiedlichen Zinssätze und deren überaus dramatische Folgen für Staaten, Banken und Unternehmen, die sich auf niedrige Zinsen eingestellt hatten, ja auf diese angewiesen sind. Steigen die Zinsen, drohen harte Sanierungsprogramme, im Grenzfall der Bankrott und der Ausschluss aus der Eurozone. Also müssen die Zinsen niedrig gehalten werden, um jeden Preis, obwohl alle Teilnehmer wissen, dass es gerade die unnatürlich niedrigen Zinsen waren, die das Desaster erst ausgelöst haben. Nein: Die Währungsunion, eingeführt aus dem Geist der multilateralen, gegenseitigen Kontrolle zur Ermöglichung wirtschaftlicher Kooperation, mit dem Westeuropa nach dem Krieg gut gefahren ist, hat den Bogen ökonomisch letztlich überspannt, da sie die Kooperation autonomer Akteure durch ein Zwangssystem der Anpassung ersetzt hat, in dem es nur noch Gewinner und Verlierer gibt, was freilich mit dem bis heute an Nationalstaatlichkeit gebundenen Demokratieprinzip unvereinbar ist. Damit das nicht auseinanderfliegt, muss die EZB die Zinsen niedrig halten.

VIII.

Die vorstehenden Überlegungen enthalten mehrere Aussagen. Der wesentliche Befund lautet, dass die EWG-/EU-Staaten nicht wegen ihrer Integration wirtschaftlich erfolgreich sind, sondern andersherum die enge wirtschaftliche Integration in Europa¹⁴ nach 1945 die politische Kooperation

14 Diese ist ganz generell ohnehin nicht das Ergebnis politischer Entscheidungen, sondern ökonomischer Verhältnisse, die den Handel von Nachbarn aus vielerlei, nicht zuletzt Transportkostengründen begünstigen. In der Außenhandelstheorie

geradezu erzwang, die dann wiederum auch durchaus ökonomisch positive Folgen hatte. Der Mechanismus, dass es gerade Europas ökonomische Integration war, die die politische Zusammenarbeit erzwang, wurde freilich im Laufe der Zeit verdrängt, weil die Wahrnehmung seiner Realität angesichts des schönen Scheins der Kooperation zu verstörend gewirkt hätte! Der Zusammenhang von unvermeidbarer ökonomischer Kooperation und politischer Kontrolle wurde mit der Geschichte von der „großen Idee Europa“ wirksam camoufliert, zumal sie an unterschiedliche Traditionsbestände anknüpfen konnte und insofern keineswegs eine semantische Innovation darstellte. So konnte sich schließlich auch die Vorstellung einer vermeintlich gültigen Reihenfolge verfestigen, politische Integration ziehe ökonomische Prosperität in jedem Fall nach sich. Diese im Grunde ja nicht einmal völlig falsche Überzeugung war dann aber auch das Schmiermittel einer Währungsunion, die nun freilich weit über das hinausging, was bislang an politischer Kooperation und ökonomischer Integration stattgefunden hatte. Deren Kritiker wiesen genau auf diese Punkte hin, wurden aber bestenfalls aus politischen Gründen ernst genommen, während ihre ökonomischen Argumente vom Tisch gewischt wurden. Die Maastricht-Kriterien dienten dann vor allem zur Beruhigung der deutschen Öffentlichkeit. Doch der mit der Währungsunion in Gang gesetzte Mechanismus bekam sehr rasch viel dramatischere Dimensionen, als man sich zunächst auch nur vorstellen wollte. Niedrige Zinsen und leichte Finanzierbarkeit, sich aufblähende Schuldenhaushalte schienen angesichts boomender Wirtschaft hinnehmbar – bis zur Finanzkrise. Seither ist die Party vorbei, und nun zeigt sich, dass mit der Währungsunion nicht einfach ein weiterer Schritt getan wurde, sondern de facto eine ganz neue Stufe der Integration ausgelöst wurde, die man – in kleinerem Maßstab – schon 1990 in der DDR beobachten konnte. Mit der einheitlichen Währung und dem einheitlichen Binnenmarkt entstand (in Europa allerdings bei Fortbestand der Nationalstaaten) ein einheitliches Wirtschaftsgebiet, das sich nun allein nach den jeweiligen Kostenstrukturen und Angebot und Nachfrage regional neu gruppiert. Diese regionale Gruppierung hat mit nationalen Grenzen, die gleichwohl immer noch über die Legalität und Legitimität politischen Handelns entscheiden, nichts mehr zu

wird daher auch von „Gravität“ gesprochen, deren Vorteile Politik nicht schaffen, wie Europa in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gezeigt hat, aber massiv stören kann. Vgl. Krugman/Obstfeld/Melitz 2012: 39-44.

tun. Im Gegenteil, die jeweiligen Staaten geraten jetzt mit ihren nationalen institutionellen Traditionen und Verhältnissen massiv unter Druck, sollten diese sich nicht am Markt bewähren. Politische Entscheidungen und Marktentwicklungen treten in unmittelbare Konkurrenz, wobei keineswegs die demokratische Mehrheitsentscheidung die Oberhand behält. Und es sind *die* Staaten, in denen sich ökonomisch erfolgreiche Regionen finden, auch nur vorderhand glücklich, denn sie müssen in Form von Transferleistungen das jetzt für Europa insgesamt leisten, was – um im Vergleich zu bleiben – die Bundesrepublik bereits für ihre neuen Länder leistete und noch leistet. Für die deutsche Exportwirtschaft, die sich schon seit den 1880er Jahren über die Weltmärkte und die dortigen Konkurrenzverhältnisse definierte, ist das nur begrenzt eine Bedrohung, eher eine große Chance – ob das für Staat und Gesellschaft ebenso zutrifft, sei dahingestellt. Noch ist der Prozess nicht abgeschlossen. In wirtschaftshistorischer Sicht ist aus dem alles in allem sinnvollen Prozess der ökonomischen Zusammenarbeit souveräner Staaten mit dem Übergang zur Währungsunion und zum einheitlichen Markt ein Risikospiel geworden, dessen Ausgang offen ist, denn die Niedrigzinspolitik der EZB ist vielleicht schlau für heute, aber nicht klug für immer.

LITERATUR

- Boemeke, Manfred/Feldman, Gerald D./Glaser, Elisabeth (Hg.) (1998): *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*, Cambridge.
- Bofinger, Peter (2012): *Zurück zur D-Mark? Deutschland braucht den Euro*, München.
- Broadberry, Stephen/O'Rourke, Kevin H. (Hg.) (2010): *The Cambridge Economic History of Modern Europe. Volume 2: 1870 to the Present*, Cambridge.
- Buchheim, Christoph (1990): *Die Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft 1945-1958*, München.
- Crafts, Nicholas/Toniolo, Gianni: *Aggregate Growth, 1950-2005*, in: Broadberry/O'Rourke, *The Cambridge Economic History of Modern Europe. Volume 2: 1870 to the Present*, S. 296-332.
- Daniel, Ute (1982): *Dollardiplomatie in Europa. Marshallplan, Kalter Krieg und Außenwirtschaftspolitik 1945-52*, Düsseldorf.

- Eichengreen, Barry (²2008): *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton.
- Eichengreen, Barry/Boltho, Andrea (2010): *The Economic Impact of European Integration*, in: Broadberry/O'Rourke, *The Cambridge Economic History of Modern Europe. Volume 2: 1870 to the Present*, S. 267-295.
- Feinstein, Charles H./Temin, Peter/Toniolo, Gianni (1997): *The European Economy between the Wars*, Oxford.
- Findlay, Ronald/O'Rourke, Kevin H. (2007): *Power and Plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millenium*, Princeton.
- Fischer, Wolfram (Hg.) (1973-1984): *Geschichte der Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert*. 5 Bände, München.
- Fischer, Wolfram (1979): *Die Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert*, Göttingen.
- Europäisches Parlament (2000): http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm vom 23./24. März 2000. [Letzter Zugriff: 18.02.2015.]
- Gehler, Michael (²2010): *Europa. Ideen – Institutionen – Vereinigung*, München.
- Hank, Rainer (2013): *Wir Europäer. Nach der verlorenen Unschuld*, in: *Merkur. Deutsche Zeitschrift für Europäisches Denken* 67, S. 872-885.
- Hardach, Gerd (1994): *Der Marshall-Plan. Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948-1952*, München.
- Hentschel, Volker (1998): *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*, Berlin.
- Hesse, Jan-Otmar/Köster, Roman/Plumpe, Werner (2014): *Die große Depression. Die Weltwirtschaftskrise 1929-1939*, Frankfurt a.M..
- Kipping, Matthias (1996): *Zwischen Kartellen und Konkurrenz. Der Schuman-Plan und die Ursprünge der europäischen Einigung 1944-1952*, Berlin.
- Klemann, Hein/Kudryashov, Sergei (2012): *Occupied Economies. An Economic History of Nazi-occupied Europe, 1939-1945*, London/New York.
- Kraus, Hans-Christof (2013): *Versailles und die Folgen. Außenpolitik zwischen Revisionismus und Verständigung 1919-1933 (= Deutsche Geschichte im 20. Jahrhundert, Band 4)*, Berlin.
- Krugman, Paul/Obstfeld, Maurice/Melitz, Marc (⁹2012): *Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, München.
- Lindlar, Ludger (1997): *Das mißverstandene Wirtschaftswunder. Westdeutschland und die westeuropäische Nachkriegsprosperität*, Tübingen.

- Loth, Wilfried (2014): Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt a.M.
- Lüders, Carsten (1988): Das Ruhrkontrollsystem. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Westintegration Westdeutschlands 1947-1953, Frankfurt a.M..
- Maddison, Angus (2007): *Contours of the World Economy, 1-2030 AD. Essays in Macro-Economic History*, Oxford.
- Mayer, Thomas (2014): Die Griechen sind entspannter. Die Geldgeber drängen nicht mehr so, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 04.05.2014, S. 29.
- Mittag, Jürgen (2008): Kleine Geschichte der europäischen Integration. Von der Europaidee bis zur Gegenwart, Münster.
- Plumpe, Werner/Steiner, André (2008): Dimensionen wirtschaftlicher Integrationsprozesse in West- und Osteuropa nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte/Economic History Yearbook* 2, S. 21-38.
- Rödter, Andreas (2009): Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München.
- Sinn, Hans-Werner (2014): Gefangen im Euro, München.
- Steininger, Rolf (1996): Großbritannien und de Gaulle. Das Scheitern des britischen EWG-Beitritts im Januar 1963, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 44, S. 87-118.
- Streeck, Wolfgang (2013): Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2012, Berlin.
- Tietmeyer, Helmut (2005): Herausforderung Euro. Wie es zum Euro kam und was er für Deutschlands Zukunft bedeutet, München.
- Torp, Cornelius (2005): Die Herausforderung der Globalisierung. Wirtschaft und Politik in Deutschland 1860-1914, Göttingen.
- Ziebura, Gilbert (1984): Weltwirtschaft und Weltpolitik 1922/24-1931. Zwischen Rekonstruktion und Zusammenbruch, Frankfurt a.M.

