

Das grösste Kapital Europas ist die Vielfalt. Relativ zur Gesamtfläche zeichneten sich die Länder Europas traditionell durch eine ausgeprägte Vielfalt in ihren Kulturen, Sprachen, Religionen und wirtschaftlich-politischen Systemen aus. Daraus ergaben sich grosse gesellschaftliche, künstlerische, literarische, musikalische, aber auch technisch-naturwissenschaftliche Entwicklungen, die bis heute unverkennbar mit Europa verbunden sind. Die Vielfalt mag zwar eine gewisse Mitverantwortung für vergangene Kriege und Konflikte tragen. Seit dem Zweiten Weltkrieg wurde die Instabilität in Europa aber durch den zunehmenden wirtschaftlichen Austausch und durch verschiedene Institutionen – zum Beispiel den Europarat, die Europäische Menschenrechtskonvention, die Nato, die KSZE und auch die EU – erheblich reduziert.

### Der Euro als Albtraum

Der EU inhärent ist die Entwicklung zu einer Institution, welche über die zunehmende politische Integration die Vielfalt in Europa bedroht. Aufgrund der im Rahmen des Lissabon-Vertrags erfolgten Reform der EU dürfte die Zentralisierung einiger Politikbereiche in Zukunft noch zunehmen. Der Griechenland auferlegte Umbau seines wirtschaftlich-gesellschaftlichen Systems illustriert, wie ein über Jahrhunderte gewachsenes System im Namen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) – gegen den Willen eines Grossteils der Bevölkerung – über Bord geworfen werden soll. Die mittelfristig notwendigen Reformen in der Währungsunion werden den Prozess der Vereinheitlichung wohl beschleunigen. Europa braucht deshalb dringend eine institutionelle Alternative, die wieder mehr die Eigenverantwortung und Eigenständigkeit der Länder in den Vordergrund stellt, damit sein Kapital erhalten werden kann. Da von den Akteuren der EU in Brüssel, Strassburg und Frankfurt eine fundamentale Reform der EU in die vorgeschlagene Richtung nicht erwartet werden kann, erscheint die Schaffung einer neuen Institution in Europa als Hoffnungsträger, der über den institutionellen Wettbewerb eine supranationale Alternative ermöglicht.

Der Euro hat sich zu einem Albtraum entwickelt. Was als gewiefter Schachzug der Politik gedacht war, um für die Bürgerinnen und Bürger die

## Die Auflösung der Europäischen Währungsunion könnte man sich als eine Sequenz von Austritten einzelner Mitglieder vorstellen.

Vorteile der EU im Alltag sichtbar zu machen, führte – wie Paul Krugman argumentiert – über massive Kapitalflüsse vom Zentrum in die Peripherie, die aufgrund der induzierten Überschuldung plötzlich zum Stillstand kamen, zu asymmetrischen Schocks, die ohne eine Anpassung über Wechselkurse kaum verdaubar sind. Die Nichtbeachtung von fast allem, was die ökonomische Theorie zu einer funktionsfähigen Währungsunion schon vor der Lancierung der Währungsunion betonte, rächt sich heute. Mit dem Euro wurde nicht nur ein wesentlicher Anpassungsmechanismus (die Wechselkursflexibilität), den man heute dringend benötigen würde, beseitigt, sondern auch eine divergierende Entwicklung der Mitglieder begünstigt. Während Länder wie Frankreich, Italien, Spanien und Griechenland in hoher Arbeitslosigkeit versinken, erlebt das boomende Deutschland, für das der Euro viel zu billig ist, steigende Handelsbilanzüberschüsse und eine sinkende Arbeitslosigkeit.

Nimmt man nach diesen für ganz Europa betrüblichen Erfahrungen (man denke auch an die Belastung für die Schweiz) die Theorie endlich ernst, wüsste man, was zu tun wäre, um die Währungsunion funktionsfähig zu machen: Zum einen müsste die Preis- und die Lohnflexibilität der Mitglieder gesteigert werden. Genau dies ist ein wichtiges Element in den Bedingungen des dritten Hilfspakets für Griechenland, was tiefgreifende Reformen der Arbeitsmärkte impliziert; zudem werden Staatsbetriebe privatisiert. Zum andern müsste die Mobilität der Arbeitskräfte, die aufgrund von zahlreichen natürlichen (kulturellen, sprachlichen) Barrieren beschränkt ist, erhöht werden. Schliesslich müsste man im grossen Stil Transfers vom «Norden» in den «Süden» vorsehen. Nicht zu vergessen ist die Einhaltung der im EU-Vertrag enthaltenen Vorgaben bezüglich Staatsdefiziten und Staatsverschuldung zur Verhinderung eines Free-Rider-Verhaltens – Regeln, die bis heute in der Politik nie ernst genommen wurden.

Mit anderen Worten: Die EU müsste letztlich einen grossen Schritt in Richtung einer weiteren politischen Integration machen – was einige natürlich von Anfang an im Auge hatten und immer noch

# Europa braucht eine Alternative zur EU

Warum und wie die Währungsunion abgebaut werden sollte.

Von Rolf Weder

als erstrebenswert betrachten, nämlich die Schaffung einer Institution, die Churchill nach dem Zweiten Weltkrieg in seiner Rede an der Universität Zürich als die «Vereinigten Staaten von Europa» bezeichnete. Die Frage ist, ob diese politische Integration im Dienste des Euro von den Bürgern unterstützt wird und ob sie im Hinblick auf die Bewahrung der Identität Europas erstrebenswert ist. Grosse Zweifel sind angebracht.

Der Umbau der wirtschaftlich-politischen Systeme zahlreicher Mitglieder der WWU, für den das Beispiel Griechenland einen Vorgeschmack liefert, wird in vielen Ländern nicht auf fruchtbaren Boden fallen, da dadurch letztlich deren Tradition infrage gestellt wird. Der Gedanke der Anpassung an asymmetrische Schocks durch Völkerwanderungen wird zudem sowohl bei den Emigranten wie auch bei der Bevölkerung in den Immigrationsländern kaum auf offene Ohren stossen. Schliesslich zeigen die Reaktionen in Deutschland (und einigen anderen WWU-Mitgliedsländern) auf einen möglichen Schuldenerlass für Griechenland, wie gering die Bereitschaft zu (permanenten) Transfers innerhalb der WWU ist. Im Übrigen lassen prominente Beispiele wie Südtalien, das trotz Transfers stagniert, oder Ostdeutschland, das sich bei inflexiblen Löhnen nur schleppend entwickelt, die Vermutung aufkommen, dass eine Anpassung über flexible Wechselkurse sogar innerhalb heterogener Länder Vorteile bringen würde. Weshalb also partout an einer gemeinsamen europäischen Währung festhalten, wenn sie sowohl ökonomischen als auch politischen Sprengstoff hat?

### Dekonstruktion als Option

Eine Währungsunion aufzulösen, erscheint schwieriger als deren Schaffung. Immerhin zeigt uns die Geschichte, dass die WWU nicht die erste Währungsunion wäre, welche zerbricht. Andrew Rose spricht in seiner Studie von nicht weniger als 69 Ländern und Territorien, die seit dem Zweiten Weltkrieg eine Währungsunion verlassen haben. Ökonomen sind sich einig, dass bei einem Austritt eines Landes temporär der internationale Kapitalverkehr beschränkt und die Banken geschlossen werden müssen (und zwar rascher als beim nicht erfolgten Grexit). Die Gelder auf Bankkonten und Lohnzahlungen von Inländern müssen in die neue Währung umgewandelt werden, das neue Zahlungsmittel muss schnell verfügbar gemacht werden. Offen ist, wie das private und staatliche Fremd-

kapital (in der alten Währung) behandelt wird. Es ist davon auszugehen, dass beim Austritt eines überschuldeten Landes ein Schuldenschnitt, kombiniert mit einer Umwandlung der Schuld in die neue (schwache) Währung, erfolgt. Beim Austritt eines wirtschaftlich starken Landes sinken zwar dessen Schulden, aber eben auch dessen Guthaben, ausgedrückt in der neuen, «aufgewerteten» Währung.

Eine Auflösung der Währungsunion könnte man sich also als Sequenz von Austritten einzelner Mitglieder vorstellen. Dabei gibt es gute Gründe, weshalb der Austritt eines starken Landes wie Deutschland einfacher zu handhaben wäre. Die Gefahr von Bank-Runs und Kapitalabflüssen wäre geringer. Beim Austritt Deutschlands würde sich der «Rest-Euro» zum Vorteil dessen Mitglieder abwerten, während die starke «Neue Deutsche Mark» das Austauschverhältnis zwischen deutschen und ausländischen Firmen normalisieren würde. Ob sich der Euro vollständig in nationale Währungen auflösen würde, ist offen. Währungsräume homogener Regionen («Süd-Euro») oder die Einführung einer Fremdwährung als gesetzliches Zahlungsmittel (wie in Liechtenstein oder Montenegro) wären denkbar. Eine Auflösung der Währungsunion «von oben», im Sinne einer gemeinsamen Strategie der WWU-Mitglieder, ist schwierig und unter anderem deshalb nicht zu erwarten, weil dieser Entscheid wohl im Geheimen erfolgen und von heute auf morgen umgesetzt werden müsste.

Einige dürften entgegenen, dass diese Überlegungen naiv sind, weil sie die Geschichte und die politische Dimension zu wenig berücksichtigen. Ich sehe das anders. Wenn der Euro nicht nur in der EU, sondern in ganz Europa zu riesigen Anpassungskosten führt, wenn er die Entwicklung hemmt und Konflikte schürt, ist aus politischen Gründen eine Richtungsänderung wahrscheinlich. Und schliesslich ist davon auszugehen, dass sich langfristig jene Systeme durchsetzen werden, die aus gesellschaftlicher Sicht einigermassen effizient sind. Wenn man die Politiker lässt, werden sie wohl weiterhin viel Geld in den Erhalt des Euro investieren. Nur, irgendwann werden die Kosten zu hoch sein, und die Bevölkerung wird, zwar relativ spät und zu noch höheren Anpassungskosten, ein effizienteres System durchsetzen.

Die nicht funktionierende Währungsunion ist Symptom eines fundamentalen Problems der EU, nämlich ihrer Tendenz zu einer allzu starken politischen Integration. So werden Produkt- und Produktions-Harmonisierungen in den Dienst des internationalen Handels bzw. des Binnenmarkts gestellt. Arbeitsmarktregulierungen und Steuersysteme werden vereinheitlicht mit dem Argument, den Austausch von Arbeit und Kapital in die «richtigen» Bahnen zu lenken. Dabei wird übersehen, dass der gegenseitig vorteilhafte wirtschaftliche Austausch zu einem erheblichen Grad auf der Basis von Unterschieden zwischen den Ländern basiert. Und es wird vernachlässigt, dass Länder aufgrund ihrer Präferenzen und Traditionen gute Gründe haben, Dinge unterschiedlich zu regulieren und den Zugang zu einzelnen Märkten zu beschränken. Die Harmonisierungstendenz in der EU wird so zu einer ersten Bedrohung für die Vielfalt in Europa.

### Verantwortung und Kooperation

Dort, wo es gute ökonomische Gründe gibt für eine gemeinsame Politik, ist die EU wiederum zu wenig aktiv. Ein Beispiel ist die aktuelle Flüchtlingstragödie. Ein Grund für das zögerliche Handeln der EU

liegt wohl darin, dass sie nicht die richtige Ebene für die Lösung dieses Problems darstellt. Nicht-EU-Mitgliedstaaten im Südosten Europas (Türkei, Mazedonien, Serbien) sowie ausserhalb Europas müssten an Bord geholt werden, um die Problematik in den Griff zu kriegen. Ähnliches gilt für die Fischerei: Im Zusammenhang mit der in den vergangenen Jahren zu beobachtenden Dezimierung der Haifisch-Bestände zeigt sich, dass das EU-Mitglied Spanien eines der global führenden Produzenten- und Handelsländer für Haifische ist. Auch hier reicht das Problem weit über die EU hinaus. Neben Spanien gehören nämlich auch Indonesien und Indien zu den führenden Haifisch-Exporteuren. Um das Problem der Überfischung der Weltmeere (nicht nur in Bezug auf Haie) zu lösen, müsste international kooperiert werden.

Die Beispiele lassen vermuten, dass die Existenz der EU die Abgabe nationaler Verantwortung begünstigen kann: So besteht eine Tendenz zur Überhöhung der Staatsschuld auf Kosten anderer Euro-Staaten; Flüchtlinge werden in Italien, Griechenland und Ungarn bereitwillig weitergeleitet, und die übrigen EU-Mitglieder warten ab, bis die Länder an der Aussengrenze das Problem gelöst haben; die massive (subventionierte) Produktion und der Export von (Hai-)Fischen durch Mitgliedstaaten erfolgt zudem bei gleichzeitig «fischfreundlicher» Rhetorik auf EU-Ebene. Es besteht somit eine Tendenz, sich innerhalb der EU zu «verstecken» und damit zu rechnen, dass Brüssel die Probleme löst. Not tut daher eine verstärkte Wahrnehmung nationaler Verantwortung bei gleichzeitiger verbindlicher internationaler Kooperation, welche je nach Dimension des Problems regional, überregional oder global stattfinden kann und muss.

### «Efta 2.0» als alternative Institution

In der alternativen Institution Europas – von Beat Spirig und mir kürzlich «Efta 2.0» genannt – wären alle europäischen Länder (favorisiert werden WTO-Mitglieder), unabhängig von deren wirtschaftlichen und politischen Systemen, willkommen. Mit einzelnen oder in Freihandelsabkommen zusammengeschlossenen aussereuropäischen Ländern würden bilaterale Abkommen geschlossen. Die Mitglieder wären selber verantwortlich für ihre Geld- und Fiskalpolitik. Sie könnten sich verschulden, wie ihnen dies der Kapitalmarkt erlaubt. Ihre Staatssektoren könnten gross oder klein sein, ihre Arbeitsmärkte wären mehr oder weniger gewerkschaftlich organisiert und ihre politischen Systeme unterschiedlich stark demokratisch legitimiert. Jedes Land würde die Konsequenzen primär selber tragen. Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen basierte auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, wobei die Länder im nationalen Interesse (Sicherheit, Gesundheit, Umwelt) unter Beachtung des WTO-Abkommens über technische Handelshemmnisse von diesem abweichen könnten.

Der Umfang der Migration würde, bei geringem Migrationsdruck, von jedem Land selber bestimmt. Die Länder könnten sich allenfalls auf gewisse Prinzipien (z. B. Nichtdiskriminierung, Art der Allokation) einigen. Die politische Integration würde nach den Grundsätzen des fiskalischen Föderalismus und der Subsidiarität eng beschränkt. Der Erhalt gemeinschaftlicher Ressourcen (Fische, saubere Luft usw.) oder die Lösung von Problemen, die alle betreffen (Flüchtlinge), würde über internationale Kooperationen angestrebt, zum Teil auf Initiative der neuen europäischen Institution, die aufgrund der Fokussierung dafür auch Zeit und Geld zur Verfügung hätte. Sie würde mit den eingangs erwähnten etablierten Organisationen zur Stabilisierung Europas zusammenarbeiten, diese aber weder ersetzen noch mit ihnen konkurrieren.

Die Schweiz könnte nicht nur auf der Basis ihrer reichhaltigen Erfahrungen aus dem Abschluss von etwa dreissig Freihandelsabkommen (zu einem grossen Teil über die Efta) eine wichtige Rolle übernehmen. Sie würde sich auch gegenüber der EU strategisch neu positionieren und so ihre Interessen mit den Interessen Europas verbinden. England und das erste Land, das behutsam aus der Währungsunion austräte (wie immer es heissen mag), wären interessante Mitglieder dieser wachsenden zukunftsorientierten Institution Europas. Ganz nach dem Motto: «Vivent les différences!»

### Literatur

Alberto Alesina and Roberto Perotti (2004), "The European Union: A Politically Incorrect View", Journal of Economic Perspectives, 18, 4 (Fall), 27–48.

Tobias Erhardt and Rolf Weder (2015), "Shark Hunting: International Trade and the Imminent Extinction of Heterogeneous Species", WWZ Working Paper 2015/07 (July).

Paul Krugman (2012), "Revenge of the Optimum Currency Area", NBER Macroeconomics Annual, Vol. 27, No. 1, 439–448.

Andrew Rose (2007), "Checking Out: Exits from Currency Unions", Journal of Financial Transformation, 19 (April), 121–128 (siehe auch CEPR Discussion Paper 6254).

Beat Spirig und Rolf Weder (2011), Von Rosinen und anderen Spezialitäten. Die Schweiz und die EU, Zürich: NZZ Libro.

Rolf Weder and Herbert G. Grubel (2012), "A Note on Political Contestability and the Future of the European Union", Kyklos, 65, 3, 408–423.



### Rolf Weder

Der 1960 im Appenzellerland geborene Rolf Weder ist seit dem Jahr 2000 ordentlicher Professor für Ökonomie und europäische Integration an der Universität Basel. Sein Volkswirtschaftsstudium absolvierte er an der Universität St. Gallen. Es folgten die Promotion und die Habilitation an der

Universität Basel sowie eine Professur am Department of Economics der University of British Columbia in Vancouver. Weders Forschung konzentriert sich vor allem auf Fragen des internationalen Handels und der europäischen Einigung, wobei die daraus entstehenden Implikationen für die Wirtschaftspolitik der Schweiz ein besonderes Gewicht einnehmen.