



Die Union der Verschiedenen

An der Frage, wie sich Europa weiterentwickeln soll, scheiden sich die Geister. Auf der einen Seite stehen die Euroskeptiker, die sich stärkere Nationalstaaten wünschen. Es gibt aber auch zahlreiche Verfechter einer stärkeren europäischen Integration. Am **Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung** in Köln lotet die Europaforschung um **Martin Höpner** und **Fritz Scharpf** aus, wie stark sich die Mitgliedstaaten angesichts ihrer großen strukturellen Unterschiede überhaupt annähern können.

TEXT **CASPAR DOHMEN**

Foto: shutterstock



Europa wird das sein, worauf die Europäer sich einigen können, oder es wird nicht sein“, schrieben die Politiker Hans Eichel (SPD), Roland Koch (CDU) sowie der Philosoph Jürgen Habermas und der Ökonom Bert Rürup in ihrem Aufruf für ein solidarischeres Europa im Herbst 2018. Sie forderten mehr Europa, angefangen von einer einheitlichen europäischen Armee bis hin zu einer Mindestabsicherung für Arbeitslose von Portugal bis Rumänien. Andere Pro-Europäer fordern ein grünes Europa oder ein soziales Europa. Es gibt viele gute Gründe für derartige Wünsche. Aber wie wahrscheinlich ist es, dass sich die 27 EU-Mitglieder, die nach dem Austritt Großbritanniens noch übrig bleiben, auf solch anspruchsvolle Integrationsschritte einigen?

Nach den Erkenntnissen der Europaforscher am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln hat die politische und ökonomische Heterogenität der Mitgliedsländer einen wesentlichen Einfluss auf das Zusammenwachsen Europas. „Die Heterogenität bestimmt maßgeblich den Raum des politisch Möglichen“, sagt der Politikwissenschaftler Martin Höpner, Leiter der Forschungsgruppe „Politische Ökonomie der europäischen Integration“. „Daraus ergibt sich, was realistisch machbar ist und was nicht.“ Angesichts gravierender struktureller Unterschiede sind die Forscher skeptisch. Mit ihrer Sicht der Dinge dürften sie auf Europavisionäre wie die Spielverderber vom Dienst wirken. Dabei wollen die Wissenschaftler aufzeigen, was realistische Handlungsoptionen sind.

Zwei Welten: In Bulgarien, dem ärmsten Mitglied der EU, sind 20 Prozent der Menschen so arm, dass sie nicht einmal grundlegende Bedürfnisse stillen können. Besonders hart trifft es Roma (links). In Luxemburg, dem reichsten EU-Land, sind sieben Prozent der Bürger Millionäre, und manch einer zeigt seinen Reichtum auch gerne.

Das könnte auch davor schützen, dass Bürger enttäuscht werden, weil sich die hochfliegenden Pläne der Visionäre nicht in die Tat umsetzen lassen.

Theoretisch sprach lange Zeit vieles für eine Angleichung der Lebensverhältnisse in der EU. In der Praxis verlief die Integrationsgeschichte Europas jedoch anders: Von Erweiterung zu Erweiterung wurden die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern größer, und sie schwanden, abgesehen von Irland, auch nicht wesentlich mit der Zeit. Mit den



Ausfuhren auf Rekordniveau: Deutschland hat im Jahr 2018 so viele Waren exportiert wie nie zuvor. Die deutsche Wirtschaft profitiert davon, dass der Euro – wegen der wirtschaftlich schwächeren Länder der Eurozone – im weltweiten Vergleich zu niedrig bewertet ist.

sechs Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaft (Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg) gab es anfangs, gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, eine vergleichsweise homogene Gruppe. Dies änderte sich erstmals durch den Beitritt der Südländer (Spanien, Portugal und Griechenland) ab Anfang der 1980er-Jahre und ganz wesentlich nach dem Fall der Mauer mit der Beitrittswelle von Staaten aus Ost- und Mitteleuropa. Bis heute existiert eine Wohlstandskluft: Im reichsten Mitgliedsland Luxemburg ist das Bruttoinlandsprodukt je Bürger mehr als zehnmal so hoch wie in Bulgarien, dem Schlusslicht in der EU. Das Ungleichgewicht spiegelt sich auch bei den Mindestlöhnen: In Luxemburg stehen Beschäftigten 11,55 Euro je Stunde zu, in Bulgarien gerade einmal 1,57 Euro.

Die Europa-Arbeitsgruppe am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung legt ihrer Arbeit vor allem die Methode der vergleichenden politischen Ökonomie zugrunde, ein gängiges Instrument aus dem Werkzeugkasten von

Politologen, Soziologen und Ökonomen. Damit untersuchen Wissenschaftler, welche strukturellen Unterschiede es zwischen Staaten gibt und ob die Heterogenität Folgen hat, etwa für die Integration regionaler Wirtschaftsräume wie in der Europäischen Union. Im Kern geht es um unterschiedliche Ausprägungen des Kapitalismus. So unterscheiden der amerikanische Politikwissenschaftler Peter A. Hall und der britische Ökonom David Soskice in ihrem Klassiker *Varieties of Capitalism* koordinierte Ökonomien in Kerneuropa von liberalen Marktökonomien wie den USA oder Großbritannien. Der dänische Soziologe Gøsta Esping-Andersen sortiert Staaten mit Blick auf sozialdemokratische, konservative und liberale Sozialstaatsmodelle. Fritz Scharpf, emeritierter Direktor am Kölner Max-Planck-Institut und noch heute in der Forschung aktiv, identifizierte bereits Ende der 1970er-Jahre zwei andere wichtige Variablen für die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung von Ländern: die Art der Inflationsbekämpfung und die Art des Lohnfindungssystems. Der Einfluss die-

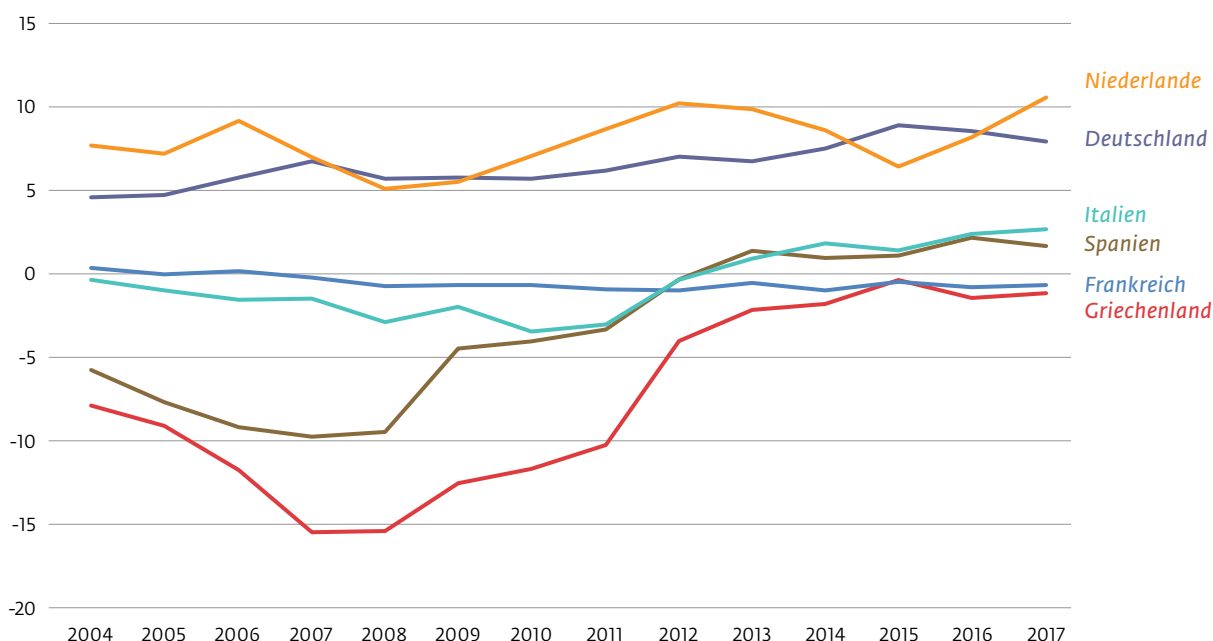
ser Faktoren war mit der Ölkrise deutlich geworden: Die Folge war, dass sich einst vergleichbare Länder während der 1970er-Jahre wirtschaftlich auseinanderentwickelten.

UNTERSCHIEDE ERSCHWEREN EINEN EUROPÄISCHEN KONSENS

Eine eindeutige Schwelle, ab der Heterogenität Integration verhindert, gebe es nicht, sagt Höpner. Aber in der politikökonomischen Forschung bestehe Einigkeit darüber, dass „die Heterogenität zwischen den EU-Mitgliedsländern enorm ist“. Eindrücklich illustrierten dies etwa die Höhe der Mindestlohnsätze, die Ausgestaltung der Arbeitnehmermitbestimmung oder die Art und Weise der Besteuerung. Trotzdem hat in der EU eine Menge Integration stattgefunden – auf unterschiedliche Art und Weise.

Fritz Scharpf unterschied bereits in den frühen 1990er-Jahren zwischen positiver und negativer Integration, was ganz wesentlich ist, um den Ansatz der Kölner Forscher zu verstehen. Die Be-

Leistungsbilanzsaldo in Prozent des BIP



griffe enthalten keine Bewertung, sondern sollen lediglich zwei unterschiedliche Wege beschreiben, mit denen „mehr Europa“ verwirklicht wird. Negative Integration findet demnach statt, wenn nationale Handelshemmnisse in den jeweiligen Ländern beseitigt werden. Bestes Beispiel ist die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarkts. Die Gemeinschaft verbietet jedem Mitgliedstaat protektionistische Maßnahmen wie Zölle oder eigene Produktvorgaben, sogenannte nichttarifäre Handelshemmnisse. Der EU-Binnenmarkt wurde auf diese Weise liberalisiert.

Eine solche negative Integration kann nicht nur durch gesetzliche Vorgaben der EU erfolgen. Auch der Europäische Gerichtshof entwickelt sie durch Urteile weiter. Das geschieht regelmäßig. Wegweisend war etwa die Cassis-de-Dijon-Entscheidung des EuGH im Jahr 1979. Wenn ein Produkt in einem Mitgliedsland rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurde, dürfe es grundsätzlich auch in allen anderen Mitgliedsländern verkauft werden, urteilten die Richter.

Von positiver Integration sprechen die Forscher dagegen, wenn die EU für alle Mitgliedstaaten verbindliche Politiken schafft. Solche Entscheidungen setzen in der EU noch heute einen weit-

gehenden politischen Konsens zwischen den Mitgliedern voraus. „Aufgrund der strukturellen wirtschaftlichen Unterschiede ist es aber außerordentlich schwierig, einen solchen Konsens zu erreichen“, sagt Höpner.

DIE EU SCHAFFT EHER STANDARDS AB, ALS NEUE ZU SETZEN

Bestes Beispiel ist die Diskussion über Steuerharmonisierung. Große EU-Staaten haben durch Steuerkonkurrenz viel zu verlieren und drängen eher auf eine Angleichung der Steuersätze etwa für Unternehmenssteuern, kleine oder ärmere EU-Staaten sind eher daran interessiert, mittels niedriger Steuersätze Unternehmen anzuziehen. „Das ist ein legitimes Interesse“, findet Höpner. Groß sind die Interessengegensätze auch bei der Frage der Regulierung des Arbeitsmarktes, was sich am Beispiel der Entsenderichtlinie zeigt. Ärmere Länder haben ein Interesse daran, dass ihre heimischen Firmen die niedrigeren Standards und Löhne zumindest teilweise in reichere Länder exportieren können. Die wohlhabenderen Länder wollen dies möglichst unterbinden. Aufgrund dieser Interessenunterschiede ist es sehr schwierig, sich auf einheitli-

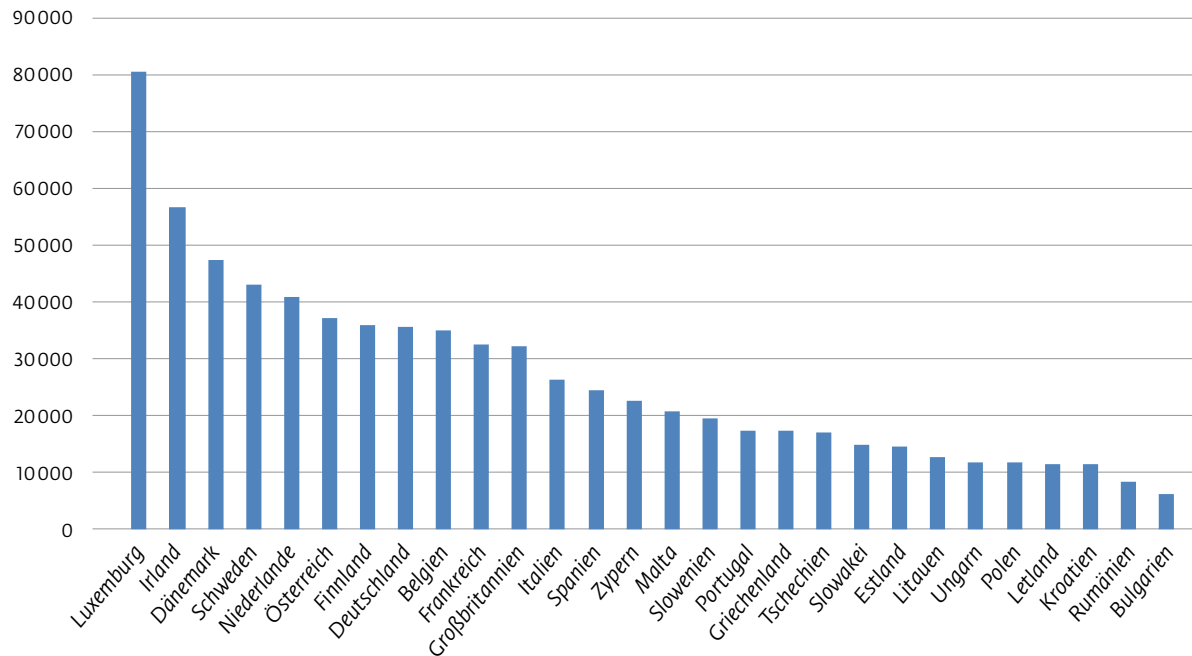
Erzwungene Annäherung: Der Leistungsbilanzsaldo – die Differenz zwischen dem Wert exportierter und dem Wert importierter Waren und Dienstleistungen – hat sich in Griechenland und Spanien positiv entwickelt. Um das zu erreichen, wurden den Menschen in diesen Ländern jedoch deutliche Kürzungen bei den Löhnen und tiefe Einschnitte im Gesundheits- und Rentensystem zugemutet.

che übergeordnete Prinzipien in der Gemeinschaft zu einigen, ob für die soziale Absicherung, für Kapitalsteuern oder Mitbestimmung.

Aufgrund der institutionellen Regeln sei es wesentlich leichter, in der EU mittels negativer Integration politische Fortschritte zu erzielen als mittels positiver Integration. „Diese Asymmetrie ist in das europäische Institutionensystem und damit gewissermaßen in die Tiefengrammatik der EU eingeschrieben“, sagt Höpner: „Die negative Integration entfaltet dabei eine Wucht, die die positive Integration niemals entwickeln könnte.“

Das hat erhebliche Folgen, weil durch die beiden Integrationsmechanismen unterschiedliche Politikfelder bearbeitet werden. Durch positive Integration werden gewöhnlich neue Regeln geschaffen und Standards etabliert,

BIP pro Kopf in Euro im Jahr 2017



Indikator für Ungleichheit: Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf spiegelt die Unterschiede im Wohlstandsniveau wider. Auch wenn die hohe Zahl der Grenzgänger in Luxemburg sowie günstige Steuerbedingungen für außereuropäische Unternehmen in Irland die Zahlen etwas verzerren, so wird doch die Kluft zwischen den EU-Mitgliedern deutlich.

etwa für die Politikbereiche Umwelt oder Soziales. Dagegen betrifft die negative Integration häufig das Politikfeld der Wirtschaft. Hier werden fast immer nationale Standards beseitigt, weswegen die negative Integration fast immer liberalisierend wirkt. Mit dieser Theorie kann man erklären, warum in der EU viele Liberalisierungsschritte erfolgten, es aber kaum Angleichungen im sozialen Bereich gibt.

Regelrecht Sprengkraft entfalten die strukturellen Unterschiede in der Eurozone, der 19 EU-Länder angehören. Nach den Erkenntnissen des emeritierten Max-Planck-Direktors Fritz Scharpf sorgt hier besonders ein Kriterium für Differenzen: wie groß der exportorientierte und der binnenabsatzorientierte Sektor in den jeweiligen Volkswirtschaften ist.

So haben Preissteigerungen in exportorientierten Ländern wie Deutschland oder den Niederlanden eine andere Wirkung als in binnenabsatzorientier-

ten Ländern wie Italien oder Spanien. Für Erstere bedeuten steigende Löhne vor allem steigende Kosten für die auf den Export ausgerichteten Unternehmen. Wachsen die Kosten, müssen diese die Preise für ihre Produkte oder Dienstleistungen erhöhen, was gegenüber den Konkurrenten auf dem internationalen Markt einen Wettbewerbsnachteil bedeutet.

MANCHEN STAATEN NUTZT EINE HÖHERE INFLATION

Natürlich gibt es auch in den auf ihren Binnenmarkt orientierten Ländern exportierende Unternehmen. Für sie stellen Lohnsteigerungen ebenfalls einen Wettbewerbsnachteil dar. Wesentlich entscheidender für die volkswirtschaftliche Entwicklung kann es jedoch sein, dass durch wachsende Löhne die Haushaltseinkommen und damit die Nachfrage steigen. Unternehmen können dann höhere Preise im Inland durch-

setzen und so Produktion und Beschäftigung ausweiten. Zwar steigt dann auch die Inflation. Aber die Inflation in einem Land mit einem großen Binnensektor kann volkswirtschaftlich etwas anderes bedeuten als in einem Land mit einem großen Exportsektor. Es kann also durchaus sinnvoll sein, wenn die Notenbanken in binnenorientierten Volkswirtschaften eine höhere Inflation zulassen.

Die gemeinsame Währung ist auch problematisch, wenn es um die Bewertung der Leistungsbilanz von binnen- und exportorientierten Ländern geht: Ökonomen sprechen von einer negativen Handelsbilanz, wenn eine Volkswirtschaft Waren und Dienstleistungen in einem höheren Wert aus dem Ausland bezieht, als sie dorthin verkauft. Im umgekehrten Fall ist von einer positiven Handelsbilanz die Rede. Die Handelsbilanz macht den größten Anteil der Leistungsbilanz aus. Vor dem Start der Gemeinschaftswährung kann-

» Um das wirtschaftliche Gefälle in der Eurozone zu verringern, wären immense Summen notwendig. Es macht keinen Sinn, den Euro für alle beizubehalten.

ten Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz zwischen EU-Mitgliedsländern durch Auf- und Abwertung der jeweiligen nationalen Währungen ausgeglichen werden.

IN GRIECHENLAND SANKEN DIE LÖHNE UM EIN VIERTEL

Seit es nur noch eine Währung gibt, kann die Anpassung lediglich durch eine interne Abwertung erfolgen. Darunter verstehen Ökonomen eine Senkung der Preise und Löhne, um die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu verbessern. In besonders großem Ausmaß erfolgte eine interne Abwertung während der Finanzkrise in hoch verschuldeten Euro-Mitgliedsländern – auch auf gehörigen Druck der sogenannten Troika, also der EU-Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds.

Praktisch geht es vor allem um Lohnkosten und Lohnnebenkosten. In Griechenland sanken die Bruttolöhne etwa um ein Viertel, das Tarifsysteem erodierte, und viele Beschäftigte erhalten heute nur noch den Mindestlohn. Durch diese sogenannte Austeritätspolitik sollen die Unternehmen einer Volkswirtschaft gegenüber den Konkurrenten aus anderen Volkswirtschaften wettbewerbsfähiger werden. Aber was für ein exportorientiertes Land die richtige Wirtschaftspolitik sein mag, kann sich kontraproduktiv für binnenorientierte Volkswirtschaften auswirken, wie ein Blick in die Krisenländer zeigt. Zwar sind deren Leistungsbilanzdefizite gesunken ebenso wie der Lohnanteil, und die Exporte wachsen schneller als das Bruttoinlandsprodukt – insofern ist die Strategie aufgegangen. Aber die Beschäftigung in den Krisenländern ist niedriger und die Staatsverschuldung wesentlich

höher als vor der Krise. Dazu kommt, dass die ohnehin großen deutschen Exportüberschüsse noch weiter zugenommen haben, weil der Euro gegenüber dem Rest der Welt unterbewertet ist.

„Die Lücke bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zwischen Nord- und Südländern in der EU besteht fort und könnte nur geschlossen werden, wenn die Austeritätspolitik nochmals forciert würde“, sagt Scharpf. Entsprechend müssten die Preise und Löhne in den Krisenländern noch stärker sinken als bisher. Das hält der Forscher aber für „politisch ausgeschlossen“.

Schon jetzt sind durch die Austeritätspolitik in vielen EU-Ländern die Gewerkschaften geschwächt worden, etwa durch die Verlagerung von Lohnentscheidungen in die Betriebe. Lokale Betriebsräte sind in einer schlechteren Verhandlungsposition als Gewerkschaften, die für ganze Branchen Tarifverträge abschließen. Geschwächt wurden auch Bildungs-, Gesundheits- oder Rentensysteme. All das bleibt nicht folgenlos. „Bestimmte Arten von sozialer Ordnung sind schwer zu erschaffen und leicht zu zerstören“, sagt Höpner: „Liberalisierungspolitik bringt oft unwiderprüfliche Ergebnisse hervor.“

Welche politischen Schlüsse ziehen die Kölner Forscher nun aus ihren Erkenntnissen? Theoretisch könnte das wirtschaftliche Gefälle in der Eurozone durch Transfers zwischen reicheren und ärmeren Ländern vermindert werden, so wie es in Deutschland durch den Länderfinanzausgleich erfolgt. Dafür wären immense Summen notwendig, was die Geberländer überfordern dürfte. Aber die Max-Planck-Wissenschaftler halten das mit Blick auf die großen strukturellen Unterschiede sowieso für höchst unwahrscheinlich. Mehr Inflation im Norden würde die Ökonomien



Aktiver Emeritus: Fritz Scharpf war von 1986 bis 2003 Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und arbeitet weiterhin an europapolitischen Themen.



Politikwissenschaftler mit Wirtschaftsfokus: Martin Höpner leitet die Max-Planck-Forschungsgruppe zum Thema „Politische Ökonomie der europäischen Integration“.

des Südens entlasten, weil sich die Preisverzerrungen in der Eurozone dann wieder angleichen würden. Aber das ist leichter gesagt als getan: Höhere Inflation lässt sich gegen den Willen der Beteiligten nicht anordnen. Dann könnte die Eurozone jedoch nur durch eine weitere Austeritätspolitik zusammengehalten werden, was erheblichen Unfrieden unter den betroffenen Bürgern stiften würde.

„Den Euro für alle beizubehalten, macht keinen Sinn“, sagt Höpner. Er hielte es für klug, einen Mechanismus in der Eurozone einzubauen, der es Staaten ermöglicht, aus der gemeinsamen Währung aus- und auch wieder einzusteigen. Für eine solche Reform sieht er aber ebenfalls erhebliche Hürden. Die Angst vor den Folgen der Auflösung des Euro sei groß, ebenso die Identifikation des Euro mit einer pro-europäischen Einstellung, wie sie Bundeskanzlerin Angela Merkel auf den Punkt brachte, als sie im Bundestag sagte: „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa.“ Für Höpner ist die „emotionale oder ideologische Identifikation des Euro mit Europa ein Teil des Problems, eine notwendige Korrektur der Währungsunion wird damit verhindert.“ Die Quintessenz der Forscher: Man sollte die Ambitionen für die EU herunterschrauben. So entstünden zwar

keine Vereinigten Staaten von Europa, aber womöglich ein besser funktionierender Staatenverbund.

Die Chance für einen europäischen Sozialstaat halten die Wissenschaftler ohnehin für „gleich null“. Ein europäi-

scher Sozialstaat, der gleichzeitig für Bulgarien und Dänemark passe? „Das kann man sich doch nicht einmal mehr in der Theorie vorstellen“, sagt Höpner. Trotzdem sehen Scharpf und Höpner reelle Chancen für soziale Fortschritte, etwa Angebote der EU an ärmere Mitgliedsländer, mit denen diese ihre soziale Grundversorgung ausbauen könnten. Sinnvoll wären freiwillige Angebote, welche die Länder eigentlich aufgrund des hohen Nutzens für ihre Bürger gar nicht ablehnen können, sagt Höpner.

Solch nüchterne Sichtweisen begeistern weniger als der Traum von den Vereinigten Staaten von Europa, aber sie bieten vielleicht die besseren Chancen, allen strukturellen Unterschieden der Länder zum Trotz in der EU echte politische Fortschritte zu erzielen. ◀

 www.mpg.de/podcasts/europa

AUF DEN PUNKT GEBRACHT

- Zwischen den Ländern der Europäischen Union gibt es erhebliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Struktur und Leistungsfähigkeit.
- Die dadurch verursachten Interessengegensätze machen eine Einigung in manchen Bereichen nahezu unmöglich, etwa wenn es um eine gemeinsame Steuerpolitik oder um EU-weite Sozialstandards geht.
- Auch in der Eurozone gibt es deutliche Differenzen: Je nachdem, ob die Wirtschaft eines Land eher auf den Binnenmarkt oder auf Export ausgerichtet ist, können politische Maßnahmen – etwa zugunsten einer niedrigen Inflation oder zur Lohnkostensenkung – negative oder positive Wirkung entfalten.
- Die EU sollte bei ihrer Zielsetzung die Heterogenität ihrer Mitglieder stärker berücksichtigen. Zudem bräuchte es für die Euroländer eine Möglichkeit, zeitweise aus der gemeinsamen Währung auszustiegen.

GLOSSAR

Austeritätspolitik zielt darauf ab, dass ein Staat während eines wirtschaftlichen Abschwungs versucht, Ausgaben zu kürzen und das Land durch niedrige Lohn- und Lohnnebenkosten für Investoren attraktiv zu machen.

In der **Handelsbilanz** einer Volkswirtschaft werden alle Exporte und Importe an Waren und Dienstleistungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums rechnerisch gegenübergestellt. Ist die Summe der Exporte höher als die der Importe, so spricht man von einer positiven Handelsbilanz.

Die **Leistungsbilanz** umfasst neben der Handelsbilanz auch Überweisungen in das und aus dem Ausland sowie die Nettoeinkommen der Einwohner.

WOMEN IN SCIENCE



Apply for the
LISE MEITNER
EXCELLENCE PROGRAM

TOP OFFER FOR TOP SCIENTISTS:

The Max Planck Society **promotes excellent female scientists** at an early stage of their scientific career by offering them a **well-resourced Lise Meitner Group** at a suitable Max Planck Institute.

From February

to **15th**
March,
2019



More information
can be found
on our website at

www.mpg.de/lise-meitner-excellence-program