

Clemens Fuest*

Die europäische Integration seit 1989: Trotz aller Herausforderungen eine Erfolgsgeschichte, an der die wissenschaftliche Politikberatung mitwirkt



Clemens Fuest

Zu den Interessengebieten von Meinhard Knoche gehört neben dem Feld der Personalpolitik das Thema Europa. Dabei geht es ihm auch, aber bei weitem nicht nur um die Perspektive des Wissenschaftsmanagers. Ihn interessiert im Kern die Frage, was zu tun ist, um Prosperität und friedliches Zusammenleben in Europa zu fördern. Die Wissenschaftler sieht er in besonderer Weise in der Pflicht, sich für das Thema Europa zu engagieren.

Im Jahr 1989, damals noch Justitiar bei der Konrad-Adenauer-Stiftung, veröffentlichte Meinhard Knoche als Herausgeber eine Studie mit dem Titel »Europa 1992: Durchbruch zur Europäischen Union« (Knoche 1989). Die Studie erschien in einer Reihe mit der Bezeichnung: »Wege zur europäischen Rechtsgemeinschaft«. Zur europäischen Entwicklung schreibt der Herausgeber: »Mit der im Juli 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte wurde die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes zum 31.12.1992 zur gemeinschaftlichen Verpflichtung, wurde die Europäische Union als Ziel der Gemeinschaft vertraglich bestätigt. Während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1988 wurde ... der Weg in den Binnenmarkt geebnet. Damit hat die Bundesrepublik Deutschland, repräsentiert durch ihren Bundeskanzler, »europäische Geschichte« (H.P. Schwarz) gemacht.« (Knoche 1989, S. 7) Ähnlich positiv äußert sich in der gleichen Publikation der ehemalige Generalsekretär der CDU und langjährige Vorsitzende der Konrad-Adenauer-Stiftung Bruno Heck »Heute sind wir uns alle einig, dass die Einheitliche Europäische Akte die Europäische Gemeinschaft vorangebracht hat, und wir sind überzeugt, daß wir,

auf ihr stehend, ans Ziel kommen werden: Europa ohne Grenzen.« (Heck 1989, S. 9)

In den 28 Jahren, die seit der Veröffentlichung der Studie vergangen sind, hat sich die Tonlage in der Debatte über die Zukunft der EU grundlegend geändert. Die Eurokrise, die Flüchtlingskrise, die im Jahr 2015 einen Höhepunkt erreichte, und der anstehende Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU haben die Staatengemeinschaft in ihren Grundfesten erschüttert. Hinzu kommt, dass die Regierungen einiger osteuropäischer Mitgliedstaaten zunehmend mit der EU in Konflikt geraten. Jean-Claude Juncker, der Präsident der Europäischen Kommission, hat vor diesem Hintergrund in seiner Rede zur Lage der Union im September 2016 von einer existenziellen Krise der EU gesprochen.

Wenn man heute auf das Jahr 1989 zurückblickt und darüber nachdenkt, welche Entwicklung der europäische Integrationsprozess seitdem genommen hat, dann könnte man zu dem Ergebnis kommen, dass dieses Jahr ambivalent war. Es war einerseits eines der glücklichsten Jahre in der Geschichte Europas – der Eiserne Vorhang fiel, und zwar nicht als Resultat eines Krieges, sondern als Ergebnis friedlicher Revolutionen mutiger Menschen in Mittel- und Osteuropa, die sich nicht damit abfinden wollten, in Unfreiheit zu leben.

Andererseits hatte der europäische Integrationsprozess damals mit dem Projekt der Vollendung des europäischen Binnenmarktes sein seitdem erfolgreichstes Projekt bereits auf den Weg gebracht. Was danach kam, wird gemeinhin als weitaus weniger erfolgreich angesehen. Dem könnte man entgegen, die Integration der ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas in die EU sei ein weiterer großer Erfolg des Integrationsprozesses. Das ist sicher richtig, allerdings hat die Osterweiterung die Heterogenität der EU erheblich gesteigert und weitere Integrations-schritte erschwert.

Das Jahr 1989 war für den europäischen Einigungsprozess auch insofern ein Schicksalsjahr, als es ein Jahr war, in dem in der britischen Politik und Öffentlichkeit tiefe Risse im Verhältnis zum europäischen Integrationsprozess sichtbar wurden. Der Prozess der wachsenden Distanzierung des Vereinigten Königreiches von Europa hat in dieser Zeit begonnen. Im Herbst des Jahres 1988 hatte die damalige britische Premierministerin Margaret Thatcher in Brügge am Collège d'Europe eine Rede über Europa gehalten, in der sie sich – auch

* Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist seit April 2016 Präsident des ifo Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

für ihre eigene Partei und einige ihrer Minister überraschend hart – gegen Pläne zur Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft aussprach. Die Idee einer bundesstaatlichen Ordnung Europas mit einer starken Zentralmacht in Brüssel hat sie scharf zurückgewiesen.¹

Es war vor allem das Projekt der Europäischen Währungsunion, das bei Margaret Thatcher auf Ablehnung stieß. Dass sie die Weichen dafür gestellt hat, dass das Vereinigte Königreich nicht Mitglied der Währungsunion wird, sieht man heute nicht nur dort als weitblickende und richtige Entscheidung. Aber gleichzeitig hat Margaret Thatcher eine Distanzierung ihres Landes von der EU eingeleitet, die letztlich zum Brexit-Referendum geführt hat.

1989 war nicht zuletzt auch deshalb ein ambivalentes Jahr für die europäische Integration, weil mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der folgenden Auflösung des Warschauer Pakts die militärische Bedrohung Westeuropas durch Russland nachließ und damit eine wichtige Motivation für die Vertiefung der politischen Integration wegfiel. Derzeit sorgt der wachsende Druck, der von Russland ausgeht, immerhin dafür, dass das Interesse der Europäer an gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik wieder zunimmt.

Der wichtigste Integrationsschritt, der nach 1989 kam, war die mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 besiegelte Europäische Währungsunion. Sie sollte die Mitgliedstaaten einander näher bringen und über die Währung die politische Integration Europas voranbringen. Heute muss man sagen, dass dieser Plan nicht aufgegangen ist. Im Verlauf der im Jahr 2010 ausgebrochenen Verschuldungskrise ist es zu massiven Konflikten unter den Mitgliedstaaten gekommen. Vor allem in den von der Krise am härtesten betroffenen Staaten Südeuropas ist die politische Unterstützung für das europäische Integrationsprojekt in der Bevölkerung erodiert. Gleichzeitig führt in Nordeuropa der Eindruck, dass europäische Vereinbarungen und Regeln wenig gelten, zu wachsendem Misstrauen und abnehmender Bereitschaft, weiteren Integrationsschritten zuzustimmen.

Auf wirtschaftlichem Gebiet liegt die größte Herausforderung der EU zweifellos darin, die Europäische Währungsunion zu stabilisieren. Die Auffassungen darüber, was zu tun ist, um dieses Ziel zu erreichen, divergieren stark. Sie divergieren nicht nur unter Wissenschaftlern und politischen Parteien, auch unter den Mitgliedstaaten sind unterschiedliche und teils gegensätzliche Positionen klar erkennbar.

Im Jahr 2012 hat Meinhard Knoche vor dem Hintergrund der Verschuldungskrise im Euroraum gemeinsam mit einer Gruppe von Koautoren einen Aufsatz publiziert, der sich mit den Ursachen der Krise und notwendigen Maßnahmen zu ihrer Überwindung beschäf-

tigt (Belloni, Berger und Knoche 2012).² Der Beitrag macht deutlich, dass es sich bei der Krise nicht nur um einen Einbruch des Investorenvertrauens handelt, der trotz guter Fundamentaldaten Banken und Staaten an den Rand der Zahlungsunfähigkeit treibt. Ein reiner Mangel an Vertrauen an den Kapitalmärkten könnte durch staatliche Interventionen wie etwa Zusagen von Kreditlinien und Notkredite an Banken seitens der nationalen Notenbanken überwunden werden. Tatsächlich liegt das Problem vor allem in strukturellen Verwerfungen in Form mangelnder Wettbewerbsfähigkeit und übermäßiger Verschuldung.

Zur Lösung dieser Probleme schlägt der Beitrag eine Reformagenda vor, ein Insolvenzverfahren für Staaten, gezielte Hilfen zur Modernisierung der Verwaltung, mehr Eigenkapital für Banken, er sieht aber auch ein Verfahren für den Austritt aus der Eurozone vor.

Diesen Reformvorschlägen ist die Politik größtenteils nicht nachgekommen. Stattdessen hat die EZB mit dem OMT-Programm den privaten Käufern von Staatsanleihen eine Art Ausfallgarantie zugesagt. Außerdem wurde ein umfangreiches Programm zum Aufkauf von Staatsanleihen auf den Weg gebracht. Zwar wären Anleihenkäufe im Rahmen des OMT-Programms an ein ESM-Programm gebunden, und das aktuelle Staatsanleihenkaufprogramm enthält Vorkehrungen für die Haftung der nationalen Notenbanken, falls Anleihen ausfallen. Aber all das verhindert nicht, dass die Solidarhaftung in der Eurozone erheblich ausgeweitet worden ist. Die Kombination aus gemeinsamer Haftung und weitgehend dezentralen Entscheidungsbefugnissen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik kann auf Dauer kaum zu einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung führen. Es gehört zu den grundlegenden Prinzipien funktionierender Governance, dass Haftung und Kontrolle zusammenfallen sollten.

Die Weiterentwicklung der Europäischen Währungsunion wird auch in den kommenden Jahren im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussionen stehen. Die EU muss außerdem den Brexit bewältigen und sich stärker in den Politikfeldern engagieren, in denen europäisches Handeln einen Mehrwert erbringt, also beispielsweise in der Außen- und Sicherheitspolitik, in der Energie- und Umweltpolitik oder in der Entwicklungshilfe.

Es gehört zu den zentralen Aufgaben der Institutionen der wissenschaftlichen Politikberatung, an der Entwicklung dieser Reformagenda mitzuwirken. Meinhard Knoche hat in den 22 Jahren seiner Tätigkeit beim ifo Institut entscheidend dazu beigetragen, dass Informationen und Forschungsergebnisse aus dem ifo in der deutschen und internationalen Debatte über die Weiterentwicklung der europäischen Integration nicht mehr wegzudenken sind.

¹ Sie hat das unter anderem so formuliert: »We have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain, only to see them re-imposed at a European level with a European super-state exercising a new dominance from Brussels.«, <http://www.margaretthatcher.org/document/107332>.

² Es handelt sich hierbei um die Bogenberger-Erklärung: Ergebnisse der Strategiesitzung der Kuratoren der ifo-Freundesgesellschaft und des Vorstands des ifo Instituts in Bogenberg, Obertaufkirchen, am 15. Oktober 2011.

Im letzten Jahr der Tätigkeit von Meinhard Knoche als ifo-Vorstand hat das ifo Institut mit der Errichtung des europäischen Forschungsnetzwerks *EconPol Europe* einen entscheidenden Schritt zur Stärkung seiner europaweiten Vernetzung und seines Einflusses auf die wirtschaftspolitische Diskussion auf europäischer Ebene unternommen. Meinhard Knoche hat sich massiv für den Aufbau dieses Netzwerks eingesetzt. Ohne sein Engagement als Motor und Ideengeber von der Antragsphase bis zur Gestaltung und Errichtung des Netzwerks, getragen von seiner Begeisterung für das Thema Europa, wäre *EconPol Europe* nicht entstanden. Nun existiert es, und das ifo Institut wird besser denn je in der Lage sein, daran mitzuwirken, dass die trotz der verschiedenen Rückschläge und Herausforderungen insgesamt höchst erfolgreiche Geschichte der europäischen Integration weitergeht.

LITERATUR

Belloni, A., R. Berger und M. Knoche (2012), »Europäische Währungsunion: Thesen und notwendige Schritte zur Krisenbewältigung«, in: J. Braml, St. Mair und E. Sandschneider (Hrsg.), *Außenpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise*, Oldenbourg-Verlag, München, 317–328.

Heck, B. (1989), »Europa 1992 – Raum ohne Grenzen – Grußworte« in: M. Knoche (Hrsg.), *Europa 1992: Durchbruch zur Europäischen Union: Wege zur europäischen Rechtsgemeinschaft*, Band 3, Görres, Koblenz, 9.

Knoche, M. (Hrsg.) (1989), *Europa 1992: Durchbruch zur Europäischen Union: Wege zur europäischen Rechtsgemeinschaft*, Band 3, Görres, Koblenz.