ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Brüderle, Rainer; Fahrenschon, Georg; Hefeker, Carsten; Schweickert, Rainer; Lammers, Konrad

Article

Ist eine europäische Wirtschaftsregierung eine sinnvolle Option?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Brüderle, Rainer; Fahrenschon, Georg; Hefeker, Carsten; Schweickert, Rainer; Lammers, Konrad (2010) : Ist eine europäische Wirtschaftsregierung eine sinnvolle Option?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 63, Iss. 14, pp. 3-19

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/164843

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Ist eine europäische Wirtschaftsregierung eine sinnvolle Option?

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung wiederbelebt. Befürwortet wird diese in erster Linie von der französischen Regierung. Aber hätte eine gemeinsame Wirtschaftsregierung die Krise verhindern können? Ist sie eine Option oder gibt es Alternativen?

Bessere wirtschaftspolitische Zusammenarbeit ja – Zentralismus und Dirigismus nein

Auf die Inhalte der jetzt notwendigen Reformen kommt es an, nicht auf die Bezeichnung

Die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung ist ebenso alt wie die Idee einer europäischen Währungsunion. Besondere Unterstützung findet der Vorschlag seit langem in Frankreich. Im Vorfeld der Währungsunion forderte die französische Regierung 1997 unter Premierminister Lionel Jospin und dem damaligen Finanzminister und heutigen IWF-Chef Dominique Strauss-Kahn die Einrichtung der Eurogruppe als Wirtschaftsregierung. Man einigte sich damals auf informelle Treffen der Finanzminister aus den Mitgliedstaaten der Währungsunion. Die Eurogruppe hat sich als wichtiges und unverzichtbares Diskussionsforum erwiesen. Sie bleibt aber ein Gremium ohne formale Entscheidungskompetenz. Dadurch wird sichergestellt, dass alle EU-Staaten in Entscheidungen einbezogen werden.

Der französische Präsident Nicolas Sarkozy griff den Vorschlag der Eurogruppe als europäische Wirtschaftsregierung Ende 2008 erneut auf. In einer Rede vor dem Europäischen Parlament forderte er Treffen der Mitgliedstaaten der Währungsunion auf Ebene der Staats- und Regierungschefs. Eine europäische Wirtschaftsregierung im Sinne einer einheitlichen und zentralen Wirtschaftspolitik ist sicher keine sinnvolle Option. Die Entwicklungen der letzten Monate haben die Eurozone aber vor ihre härteste Bewährungsprobe gestellt. Sie zeigen, dass das bestehende Regelwerk der Währungsunion Defizite aufweist. Es besteht zwingender Handlungsbedarf und kommt jetzt darauf an, die Ursachen für die krisenhaften Entwicklungen im Euroraum zu analysieren und die richtigen Lehren daraus zu ziehen. Mit welchen Begriffen die notwendigen Reformen letztlich belegt werden, ist dabei zweitrangig.

Das Regelwerk der Währungsunion sowie dessen Überwachung und Einhaltung hat sich als ungenügend erwiesen. Die Haushaltsdisziplin war nicht ausreichend. Vor allem aber erodierte die Wettbewerbsfähigkeit einiger Mitglieder der Währungsunion. Dafür müssen wir das institutionelle Regelwerk in der EU anpassen. Öffentliche Haushalte müssen in guten Zeiten mehr vorsorgen. Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt allein werden Anreize zu übermäßiger Verschuldung vermutlich aber nicht ausreichend eingedämmt werden können. Der Euro-Rettungsschirm kann Staaten dazu verleiten, sich im Ernstfall auf Hilfe durch andere Staaten zu verlassen. Notwendig ist daher vor allem, moral hazard zu verhindern und der »no-bail-out«-Regel wieder Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Dafür brauchen wir ein Restrukturierungsverfahren für von Zahlungsunfähigkeit bedrohte Staaten. Die Politik muss die Finanzmärkte glaubhaft davon überzeugen, dass Gläubiger von Staatspapieren künftig an der Beseitung von finanziellen Schieflagen von Staaten beteiligt werden. Nur so werden sie die Situation der einzelnen Eurostaaten langfristig differenziert beurteilen und mögliche Risiken in ihre Renditeforderungen einbeziehen. Zum anderen muss die Wettbewerbsfähigkeit stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Notwendige Strukturreformen in den Mitgliedstaaten müssen mit Nachdruck angestoßen werden.

Rainer Brüderle*

* Rainer Brüderle ist Bundesminister für Wirtschaft und Technologie.

Nicht nur die Staatsverschuldung, auch strukturelle Fehlentwicklungen müssen in den Blick genommen werden

Die Einhaltung der Maastricht-Kriterien war die Eintrittskarte für den Euroraum. Darauf hatten die ursprünglichen Mitglieder der Währungsunion zum Stichtag der Überprüfung der Kriterien hingearbeitet. Die Kriterien sollten eine Anpassung der Länder an die Bedingungen in einer Währungsunion sicherstellen. Die Volkswirtschaften im Euroraum sollten sich zwar nicht gleichen, aber sie sollten einen ähnlichen Grad an Arbeits- und Gütermarktflexibilität aufweisen. Nach dem Beitritt zum Euroraum sollte dies der Stabilitäts- und Wachstumspakt gewährleisten. Bereits kurze Zeit nach Einführung des Euro lief jedoch z.B. die Entwicklung des Preisniveaus wieder auseinander. Die Spanne der Inflationsraten in der Gruppe der Länder, die den Euro als erstes eingeführt hatten, betrug im Stichjahr 1997 gerade einmal 0,7 Prozentpunkte. Im Jahr 2002 lagen die höchsten und niedrigsten Inflationsraten der damaligen Euroländer dann schon 3,4 Prozentpunkte auseinander. Nur sieben der zwölf Mitglieder des Euroraums erfüllten zu diesem Zeitpunkt noch das Maastrichter Inflationskriterium. Einige Eurostaaten wären in den meisten Jahren nach der Überprüfung beim Inflationskriterium durchgefallen.

Eine andere Entwicklung als das Preisniveau nahmen die langfristigen Zinsen. Auch sie konvergierten im Vorfeld der Währungsunion. Sie bewegten sich aber danach bis zum Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008 in einer sehr engen Spanne. Investoren differenzierten im Euroraum kaum zwischen den einzelnen Ländern. Auch Staaten mit einer geringeren Wettbewerbsfähigkeit mussten keine nennenswerten Risikoaufschläge bieten (vgl. Abb. 1). Möglicherweise glaubten die Finanzmarktakteure dem bail-out-Verbot von Beginn an nicht. Erst mit der Finanz- und Wirtschaftskrise setzte eine Differenzierung bei den Risikoaufschlägen ein, die auch mit den Rettungsaktionen im Euroraum bislang zu keiner wesentlichen Reduktion der Renditespanne geführt hat.

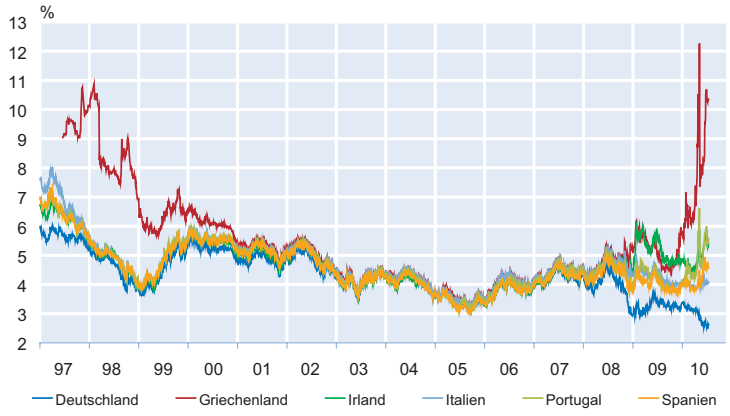
Eine Rolle könnte dabei der fast ausschließliche Fokus auf die Staatsverschuldung nach Beginn der Währungsunion gespielt haben. Er verstellte den Blick auf strukturelle Probleme und verführte die Finanzmärkte, sich bezüglich einiger Länder in einer trügerischen Sicherheit zu wiegen. In den Aufschwungjahren 2004–2008 hatten die meisten Länder im Euroraum ein geringeres Defizit als 3% des Bruttoinlandsprodukts, die Schwelle im Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die meisten Länder, die heute im Mittelpunkt der Sorgen um den Euroraum stehen, waren in Bezug auf die finanzpolitischen Kriterien nicht auffällig. So waren zum Beispiel weder Irland noch Spanien vor 2009 je im Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Beide Länder erwirtschafteten zum Teil sogar Haushaltsüberschüsse. Die Schuldenstände beider Länder lagen bis 2008 mit Werten von rund 40% des Bruttoinlandsprodukts deutlich unterhalb der Schwelle von 60%. Der Schuldenstand Portugals lag noch 2007 unterhalb des deutschen Werts. Hohe Wachstumsraten – auch bei Griechenland – trugen zu einem trügerischen Bild bei.

Dennoch sind die Probleme nicht aus heiterem Himmel aufgetaucht und sind auch nicht alleine auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zurückzuführen. Die divergierende Preisniveauentwicklung im Euroraum hätte ein Alarmsignal sein können. Sie geht nicht nur auf die unterschiedliche konjunkturelle Dynamik im Euroraum zurück, sondern weist auch auf die tieferen Ursachen der krisenhaften Zuspitzung in einigen Ländern im Euroraum hin: strukturelle Fehlentwicklungen und eine mangelnde Reformbereitschaft zum Abbau der unzureichenden Arbeits- und Gütermarktflexibilität. Blasen im Immobiliensektor und zu einseitig auf den Baubereich ausgerichtete Wirtschaftsstrukturen, anhaltende Rigiditäten auf den Arbeits- und Produktmärkten, eine hohe private Verschuldung und Löhne, die stärker stiegen als die Produktivität, beeinträchtigten die Wettbewerbsfähigkeit einiger Länder. Hohe Leistungsbilanzdefizite waren die Folge. Selbst einer seriösen Finanzpolitik wird aber die wachstumspolitische Grundlage entzogen, wenn eine Volkswirtschaft kontinuierlich an Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit verliert.

Verbesserte wirtschaftspolitische Koordinierung, Stärkung der Haushaltsdisziplin und eine Insolvenzordnung für Staaten

Mit der Finanzhilfe für Griechenland und dem Euro-Rettungsschirm hat die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten im Euro-

Abb. 1
Renditen 10-jähriger Staatsanleihen ausgewählter Euroländer



Quelle: Reuters Ecowin.

raum die Notbremse gezogen, um eine ernste Gefahr für die Stabilität der Währungsunion abzuwenden. Es ist wichtig, dass diese Programme befristet sind. Sie sind kein Einstieg in eine europäische Transferunion und sie dürfen nicht zu einem Ersatz für nachhaltige Reformen werden. Das Momentum für Reformen, das sich unter dem Druck der Entwicklungen in den vergangenen Monaten ergibt, muss genutzt werden. Die gegenwärtigen Verhandlungen über eine Neukonzeption der wirtschafts- und finanzpolitischen Zusammenarbeit in Europa bieten die Chance dazu. Der Europäische Rat hat dem ständigen Ratspräsidenten Herman Van Rompuy den Auftrag gegeben, mit einer Task Force Vorschläge zur Reform des Regelwerks der Koordinierung im Euroraum zu erarbeiten.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in seiner aktuellen Ausgestaltung hat sich als unzureichend erwiesen, um finanzpolitische Fehlentwicklungen zu verhindern. Die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten muss gestärkt werden. Dafür müssen Sanktionen früher und effektiver als bislang wirken und tatsächlich zur Anwendung kommen. Neben finanziellen sollten auch nicht-finanzielle Sanktionen wie der Entzug von Stimmrechten möglich sein, wenn die Spielregeln der Währungsunion in grober Weise verletzt werden. Dem bislang vernachlässigten Kriterium des Schuldenstandes muss stärkere Beachtung geschenkt werden. Staaten mit einem besonders hohen Schuldenstand müssen in die Pflicht genommen werden, ihre Verschuldung verbindlich abzubauen.

Der Fall einer drohenden Zahlungsunfähigkeit einzelner Euro-Mitgliedstaaten muss klar geregelt werden. Nur wenn die Konsequenzen einer Schuldenkrise klar sind – für den betroffenen Staat genauso wie für Investoren auf den Finanzmärkten – setzen wir die richtigen Signale für eine entschlossene Krisenprävention. Mit einer Insolvenzordnung für Staaten, die einen Forderungsverzicht (»haircut«) von Investoren enthält, verdeutlichen wir, dass Gläubiger für ihr Engagement in einzelnen Ländern die Haftung übernehmen müssen. Sie haben dadurch einen Anreiz, langfristig stärker und frühzeitiger als vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nach der Position der einzelnen Staaten zu differenzieren. Gleichzeitig werden damit die Erwartungen auf eine sicherere Kalkulationsgrundlage gestellt. Ein Insolvenzverfahren darf aber nicht dazu genutzt werden, um sich lästiger Schulden zu entledigen. Auch überschuldete Mitgliedstaaten müssen klare Konsequenzen ziehen. Sie müssen dazu verpflichtet werden, ein Sanierungskonzept mit Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen umzusetzen, das die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wieder herstellt. Erst dadurch wird die no-bail-out-Regel der Verträge wieder glaubwürdig.

Die aktuellen Entwicklungen im Eurogebiet haben die gravierenden Schwächen der wirtschaftspolitischen Koordinierung in Europa offen gelegt. Wenn wir künftig verhindern wollen, dass strukturelle Fehlentwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten die Währungsunion als Ganzes schwächen, müssen wir diese Fragen auch auf europäischer Ebene aktueller, konkreter und prominenter ansprechen als bisher.

Die Task Force unter dem Vorsitz von Herman van Rompuy soll neben einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch die Reform der Koordinierungsverfahren im Bereich der so genannten »strukturellen« Politiken (z.B. Wettbewerbspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Innovationsförderung etc.) voranbringen. Ein Überwachungsverfahren soll ebenso wie ein Warnmechanismus zur frühzeitigen Wahrnehmung von Fehlentwicklungen implementiert werden. Doch es reicht nicht aus, Reformen nur innerhalb des bestehenden Verfahrens vorzunehmen. Wir brauchen vielmehr ein neues, effektiveres Verfahren der wirtschaftspolitischen Überwachung, das unabhängig von der finanzpolitischen Koordinierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist. Ein solches Verfahren muss über klare Strukturen, Regeln und gegebenenfalls auch über Sanktionsmöglichkeiten verfügen.

Es muss Sache einer eigenständigen »strukturpolitischen Ratsformation« sein, die unabhängig und auf gleicher Augenhöhe mit der finanzpolitischen Überwachung des ECOFIN-Rates agiert. Fehlentwicklungen müssen politisch hochrangiger und öffentlichkeitswirksamer als bisher thematisiert, eine ungeschminkte Diskussion über die Folgen der Fehlentwicklungen ermöglicht und Reformen der betroffenen Mitgliedstaaten eingefordert werden. Der Wettbewerbsfähigkeitsrat könnte hier seinem Namen gerecht werden und zukünftig diese Rolle übernehmen. Dort müssen die notwendigen Prüfkapazitäten und -verfahren etabliert werden. Durch die Zuarbeit unterschiedlicher Ratsformationen würde der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs als höchstes Entscheidungsgremium erstmals in die Lage versetzt, sich ein gleichgewichtiges und umfassendes Bild der finanz- und wirtschaftspolitischen Situation in Europa zu verschaffen und dementsprechende Impulse zu setzen bzw. Entscheidungen zu treffen. Nur der Europäische Rat kann letztlich das notwendige politische Gewicht und die notwendige Öffentlichkeitswirksamkeit sicherstellen, um gebotene Reformen wirkungsvoll zu unterstützen. Dabei sollte die Koordinierung der Wirtschaftspolitik nicht auf die Länder des Euroraums beschränkt werden. Es gilt, Länder frühzeitig einzubinden, die den Euro noch nicht eingeführt haben.

Dabei geht es aber weder um Zentralisierung von Entscheidungen oder Detailsteuerung noch um eine »one size fits all«-Politik. Die Prinzipien von Subsidiarität, Eigenverantwortung und nationaler Souveränität sind auch zukünftig strikt

zu wahren, denn eine sinnvolle und klar abgesteckte Aufgabenteilung zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten ist Voraussetzung für den Erfolg einer verbesserten wirtschaftspolitischen Koordinierung.

Die EU-Staaten müssen als Gemeinschaft wachsam sein und frühzeitig wirksam auf die Korrektur drohender struktureller Fehlentwicklungen hinwirken. Für eine weitergehende Zentralisierung der Wirtschaftspolitik gibt es keinen Grund. Die für die jeweilige Situation eines Mitgliedstaats bestmögliche Ausgestaltung von Strukturreformen gelingt am ehesten in nationaler Verantwortung und entsprechend der nationalen Gegebenheiten. Der Versuch, von zentraler Warte aus maßgeschneiderte Lösungen für jeden Mitgliedstaat zu finden, wäre aufgrund enormer Informationskosten und letztlich nicht zu überwindender Informationsprobleme kostspielig und ineffizient. Vor allem sollten Effizienzvorteile einer dezentralen Suche und eines Entdeckungswettbewerbs um die jeweils beste Lösung nicht aufgegeben werden.

Mit diesen Reformen ergibt sich ein Dreiklang von Rahmenbedingungen, durch die die Währungsunion in ruhiges Fahrwasser gelenkt werden kann. Meine Vision für eine stabile Entwicklung der Währungsunion beruht auf drei Grundpfeilern: Eine verbesserte wirtschaftspolitische Überwachung begrenzt strukturelle Fehlentwicklungen und initiiert Strukturreformen, die eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung der einzelnen Eurostaaten und des Euroraums als Ganzes sichern. Ein gestärkter Stabilitäts- und Wachstumspakt sichert solide Staatsfinanzen. Und eine Insolvenzordnung für Staaten sorgt dafür, dass die Akteure der Finanzmärkte genauer hinsehen als bisher und eine stärkere und frühzeitigere disziplinierende Wirkung sowohl bei öffentlicher als auch privater Verschuldung ausüben.

Welchen Namen man dem Ergebnis dieser Reformen dann geben möchte, ist zweitrangig. Eine europäische Wirtschaftsregierung im Sinne einer einheitlichen und zentralen Wirtschaftspolitik ist keine sinnvolle Option.

Georg Fahrenschon*

Europa am Scheideweg: Wirtschaftliche Koordinierung ja – Wirtschaftsregierung nein

In Europa erschallt derzeit immer lauter der Ruf nach einer europäischen Wirtschaftsregierung. Die Befürworter meinen, nur dadurch lasse sich Europa und der Euro dauerhaft zusammenhalten. Aber, stimmt diese Argumentation? Oder verstecken sich dahinter nicht auch andere Überlegungen?

Der Zusammenbruch der Finanzmärkte und die daraus folgende Weltrezession haben uns schmerzhaft vor Augen geführt, dass wir in Deutschland die eigenen Geschicke nicht mehr allein in der Hand haben. Wir leben in einer globalisierten und höchst vernetzen Welt. Hinzu kommt eine neue Erfahrung: Verwerfungen in einem Sektor können schnell auf das ganze System übergreifen. Außerdem ist deutlich geworden: Neben den haushaltspolitischen Ungleichgewichten machen auch gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte die europäische Wirtschaft in Krisen anfälliger.

Diese Ungleichgewichte haben den politischen Wettstreit um die richtige Philosophie für die Europäische Union erst richtig entfacht: Die Diskussion über eine europäische Wirtschaftsregierung ist eröffnet.

Dabei geht es um weit mehr als die Frage, ob an der Neuausrichtung 16 oder 27 Staats- und Regierungschefs beteiligt werden sollen oder ob erst Institutionen erschaffen werden, noch bevor über die Ziele Klarheit hergestellt wird. Es geht auch um deutlich mehr als die Frage nach der Bezeichnung für dieses Projekt, auf die Bundeskanzlerin Merkel im Anschluss an den Europäischen Rat vom 17. Juni so vieldeutig erklärt haben soll: »Alle waren sich darüber einig, dass wir eine engere Koordinierung brauchen. Und das nennen Deutschland und Frankreich jetzt eben Wirtschaftsre-

* Georg Fahrenschon ist Bayerischer Staatsminister der Finanzen.

gierung.« Solche rhetorischen Zugeständnisse machen erst recht misstrauisch: Geht es wirklich nur um die Etikette? Oder doch um Kernfragen, die bislang unbeantwortet sind? Was verbirgt sich also hinter dem Begriff der engeren Koordinierung, der Wirtschaftsregierung?

Geht es Frankreich – zugespitzt formuliert – um ein trojanisches Pferd, einen wohlklingenden Begriff, hinter dem sich nicht akzeptabler staatlicher Dirigismus verbirgt? Eine eurokratische Steuerungsstelle, die den europäischen Unternehmen Exportzahlen vorgibt, die der Europäischen Zentralbank ihre Unabhängigkeit nimmt und die Tarifparteien entmachtet? Oder geht es, wie es Deutschland anstrebt, um ein rein überwachendes Gremium, das sich bei der stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung aller 27 EU-Mitgliedstaaten lediglich auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik beschränken soll?

Bis Herbst hat EU-Präsident Herman Van Rompuy Zeit, mit seiner Task Force ein Konzept für eine Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in Europa und damit eine Idee für eine europäische Wirtschaftsregierung vorzulegen. Eine kurze Zeit und eine höchst anspruchsvolle Aufgabe, weil sich alle Vorschläge an einer entscheidenden Frage messen lassen müssen: Kann Europa durch eine Wirtschaftsregierung tatsächlich stärker und wettbewerbsfähiger werden? Oder begeben wir uns in den Strudel eines reißenden Flusses ohne Wiederkehr?

Die Gefahren einer europäischen Wirtschaftsregierung sind jedenfalls derzeit deutlich sichtbarer als die Chancen auf eine wirkliche Stärkung Europas:

Gefahr 1: Europas Wettbewerbsfähigkeit wird nivelliert statt gestärkt

Eine europäische Wirtschaftsregierung französischer Prägung birgt die Gefahr, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten auf Mittelmaß zu nivellieren. Ganz im Gegensatz dazu müssen wir stattdessen täglich im globalen Wettbewerb bestehen können. Die europäische Politik darf sich deshalb nicht an irgendeinem europäischen Durchschnitt orientieren, sie muss sich vielmehr an den internationalen Wettbewerbern wie China, Indien und auch den USA messen. Für den Abbau der Ungleichgewichte bedeutet das: Er kann nicht über eine Schwächung der Starken funktionieren. Die Starken müssen den Schwächeren aufzeigen, stärker zu werden. Aufgabe der wettbewerbsschwachen Länder ist es umso mehr, umgehend strukturelle Reformen, zum Beispiel auf den Produkt- und Arbeitsmärkten oder im Bereich der sozialen Sicherungssysteme einzuleiten.

Denn eine Nivellierung nach unten kann nie die Lösung sein: Sie würde unsere Wettbewerbfähigkeit zerstören – zur Freude der Konkurrenz in Amerika, China, Südamerika oder Indien. Wir alle in Europa wären dann die Verlierer. Es muss aber um das Gewinnen gehen.

Gefahr 2: Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank wird gefährdet

Jegliche Schritte hin zu einer einheitlichen Wirtschaftsregierung könnten auch die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) beeinträchtigen.

Die Unabhängigkeit der EZB von politischen Institutionen ist aber wesentlich dafür, dass die EZB ihr vorrangiges Ziel – die Gewährleistung der Preisstabilität – erreichen kann. Preisstabilität ist Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der Marktwirtschaft, für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und hohe Beschäftigung. Preisstabilität erhält zugleich in sozialpolitischer Hinsicht den Wert von Renten, Löhnen und Versorgungsbezügen.

Eine erfolgreiche stabilitätsorientierte Geldpolitik braucht eine unabhängige Zentralbank, da die Politik naturgemäß auch andere Ziele wie Wachstum und Beschäftigung verfolgt.

Deshalb ist jeglicher Einflussnahme auf die EZB von politischer Seite oder einer Verschiebung ihrer Prioritäten weg von Preisstabilität hin zu Wachstum Einhalt zu gebieten. Die Unabhängigkeit der EZB und ihr vorrangiges Ziel der Preisstabilität sind wertvolle Güter, die gerade wir in Deutschland mit aller Entschlossenheit verteidigen müssen.

Gefahr 3: Europa wird zur Transferunion

Die heutige Währungsunion darf sich nicht morgen in eine Transferunion wandeln, schon gar nicht schleichend. Ein Europa als Transferunion hätte keine Zukunft. Allerdings: Je enger und intensiver die Wirtschaftspolitik koordiniert wird, umso schwerer wird es, den Grundsatz der Eigenverantwortung in den Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten. Zu betörend ist das süße Gift, Verantwortung abzuschieben. In Bayern erfahren wir mit dem Länderfinanzausgleich und jährlichen Zahlungen von 3,4 Mrd. € fast täglich, was ein Transfersystem anrichten kann. Deutschland würde als wirtschaftsstärkste Nation in Europa die gleiche Rolle übernehmen dürfen. Leistungsträger darf man aber nicht bestrafen, indem man sie zum Zahlmeister macht, weder in Deutschland noch in Europa. Wenn alle die gleiche Kuh melken wollen, reicht die Milch für keinen.

Schwarzmalerei? Werfen wir einen Blick in die Vergangenheit: Bislang hatte vor allem Frankreich eine »europäische Wirtschaftsregierung« als Gegengewicht zur EZB gefordert,

auch, um die von Frankreich seit langem angestrebte Relativierung des Vorrangs der Preisstabilität gegenüber anderen Zielen wie Wachstum und Beschäftigung zu erreichen. Bereits bei den Verhandlungen des Maastrichter Vertrags war von französischer Seite der Vorrang der Preisstabilität nur widerwillig akzeptiert worden. So versuchte Frankreich 1997 kurz vor der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erfolglos, weniger strenge Auflagen durchzusetzen. Neu hinzugekommen ist nun die Kritik, der deutsche Handelsüberschuss schade den europäischen Nachbarstaaten und die darauf aufbauende Forderung, Deutschland solle seine Binnennachfrage durch höhere Löhne ankurbeln.

Ist also eine europäische Wirtschaftsregierung eine sinnvolle Option? Unbestritten, Europa braucht in manchen Bereichen eine stärkere Koordinierung. Der bunte Flickenteppich an nationalen Aufsichtsregeln im Finanzsektor etwa führte zu einem Wettbewerb um das schwächste Aufsichtsregime und leistete sicherlich seinen Beitrag zur Finanzkrise. In diesem Bereich müssen wir uns zügig auf eine stärkere Koordinierung verständigen. Mindestens ebenso notwendig ist eine Verschärfung des Stabilitätspakts – eine Form von koordinierter Finanzpolitik, um das Verschuldungsverbot der Europäischen Verträge zu überwachen und wirksam durchzusetzen. In diesem Zusammenhang denke ich an automatische und beschleunigte Sanktionen. Dazu gehören das Sperren oder endgültige Streichen von EU-Fördermitteln ebenso wie die Suspendierung von Stimmrechten. Das sind zentrale Forderungen der Bayerischen Staatsregierung ebenso wie eine »Europäische Schuldenbremse«, fest verbunden mit einem effektiven Frühwarnmechanismus. Notwendig sind darüber hinaus längere Prüfungszeiträume für künftige Beitrittsanträge und die Prüfung von Regelungen für Staatsinsolvenzen. Diese Bausteine ergeben ein festes und in sich schlüssiges Gesamtkonzept, das die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten belebt und nicht betäubt, das Europa insgesamt voranbringt im globalen Wettstreit und nicht gefährlich verharren lässt.

Es geht also nicht um bloße Begriffe. Europa steht zu Beginn des zweiten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends an einem zentralen Scheideweg: Gehen wir in Richtung einer Wirtschaftsregierung einschließlich nivellierender Steuerungsfunktion mit erheblichen Gefahren? Ihre Befürworter sind bislang den Beweis schuldig geblieben, dass der Ansatz Europas Wettbewerbsfähigkeit stärken und nicht schwächen wird. Oder stärken wir die eigenverantwortliche Koordinierung, bei der die Starken die momentan etwas weniger Starken zu neuen Kräften mobilisieren? Vielleicht hilft eine alte Lebenserfahrung: Der scheinbar bequemere Weg ist nicht immer der bessere. Europas gemeinsame Zukunft erfordert wie oft in der Vergangenheit Kraft und Mut, über steinige und mühevolle Wege Perspektiven und Wohlstand für alle zu erreichen.

Carsten Hefeker*

Europa braucht verlässliche Regeln, statt einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung

Das wenig überzeugende Bild, das die Europäische Union in der Bewältigung der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise abgibt, führt, nicht zum ersten Mal, auf breiter Basis zu Rufen nach einer besseren Koordination der Politiken der Mitgliedstaaten. Der französische Präsident Sarkozy möchte gar, dass eine Wirtschaftsregierung geschaffen wird, um der Europäischen Zentralbank Anweisungen für die Geldpolitik geben zu können. Bundeskanzlerin Merkel hält davon wenig, aber beide zusammen wollen eine Bankenabgabe, eine Finanzumsatzsteuer und eine strenge Regulierung von Hedgefonds. Die britische Regierung lehnt all das ab, weil es den Finanzplatz London gefährdet. Das sieht nicht nach einem Konsens oder dem Beginn einer europäischen Wirtschaftsregierung aus.

Dabei sind durch die Krise gute Gründe für eine engere Koordination offenbar geworden, denn aus den »No-bail-out«-Klauseln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist ein Finanzpaket geworden, mit dem die Länder der EU füreinander einstehen. Die Regeln, die einen Zusammenhang der nationalen Fiskalpolitiken verhindern sollten, sind nie wirklich eingehalten worden, und die Erwartungen, dass die Finanzmärkte das Insolvenzrisiko einzelner Staaten bewerten und differenzierte Risikoaufschläge verlangen würden, sind nicht realisiert worden, weil die Mitgliedstaaten die strikte Trennung der Fiskalpolitiken nicht glaubhaft machten. Wenn aber Regeln und Strafen nicht implementiert werden, ist es naheliegend, dass die Gemeinschaft als eine gesehen wird, die ihre eigenen Regeln nicht ernst nimmt. Nur deshalb haben die Märkte die Eurozone als eine Einheit wahrgenommen, die ge-

* Prof. Dr. Carsten Hefeker ist Inhaber des Lehrstuhls für Europäische Wirtschaftspolitik an der Universität Siegen.

meinsam für die fiskalischen Probleme einzelner Staaten eintritt.

Eine weitere Externalität ist aufgetaucht in der unzureichenden Bankenregulierung. Die Erfahrungen zeigen die Notwendigkeit einer gesamteuropäischen Perspektive deutlich. Weder die beteiligten Banken noch die nationalen Aufsichtsbehörden haben eine systemische Perspektive eingenommen, die die Zusammenhänge zwischen den Bilanzen der nationalen Banken und ihrer Kreditvergabe berücksichtigt hätte. Auch hier, so die einleuchtende Meinung vieler Beobachter, sei es gut, wenn eine stärkere Zentralisierung stattfinden würde. Mindestens fehle eine europäische Agentur, die in der Lage wäre, eine gemeinsame europaweite Risikoabschätzung vorzunehmen. Zugleich könnte eine gemeinsame Regulierung vermutlich auch Skalenerträge hervorbringen, denn eine europäische Regulierungsbehörde sollte in der Lage sein, ihre Expertise zu geringeren Kosten zur Verfügung zu stellen, als dies die nationalen Regulierungsbehörden können. Zugleich würde der vielbefürchtete »race to the bottom« verhindert werden können.

Europa 2020

Auch die Europäische Kommission hat Interesse an einer weitergehenden Zentralisierung. Im Frühjahr hat sie ihre Zukunftsstrategie »Europa 2020« vorgelegt, eine Wiederbelebung der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000, die vorsah, Europa bis 2010 zum dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Funktioniert hat das nach Meinung der Kommission vor allem deshalb nicht, weil die Krise dazwischen kam. Das ist wenig überzeugend, denn bis zum Ausbruch der Krise hätten die Ziele mehr oder weniger erreicht sein sollen. Realistischer ist wohl, dass sie nicht erreicht wurden, weil die Mitgliedstaaten sich nicht an ihre Zusagen gebunden fühlten und keine klaren Verantwortlichkeiten mit Sanktionsmöglichkeiten geschaffen wurden. Dies könnte man beheben, wenn Brüssel mehr Überwachungs- und Sanktionsrechte bekäme.

Die neue Strategie hat die alten Ziele erneuert und zusätzlich die Umwelt und Armutsbekämpfung vorgenommen. Europa will den Anteil der erneuerbaren Ressourcen erhöhen am Energiemix, es will die Beschäftigungsquote deutlich erhöhen, und es will die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie den Anteil der Hochschulabsolventen in einem Jahrgang deutlich steigern. Aber bereits bei der Quantifizierung des Anteils eines Jahrgangs, der universitäre Bildung genießen soll, musste die Entscheidung auf ein späteres Treffen verschoben werden, da die Staaten Hoheitsvorbehalte hatten. Ähnliches gilt für Zusagen über die Bekämpfung der Armut im eigenen Land, auch hier brauchte man längere Diskussionen, bis eine für alle akzeptable Zahl gefunden wurde. Noch wichtiger aber ist, dass von den Mechanismen der Kontrolle und der Rechenschaftspflicht der Staaten wenig übrig geblieben ist. Barrosos Entwurf sah Sanktionsmöglichkeiten vor; davon ist im Entscheid des Rates nichts mehr zu lesen. Zu groß ist offenbar die Angst der Mitgliedstaaten vor einem starken Europa, das bestimmte Politikmaßnahmen auch erzwingen kann. Auch das sieht nicht nach einem Konsens für eine europäische Wirtschaftsregierung aus.

Aber Europa braucht auch keine gemeinsame Wirtschaftsregierung. Zwei Dinge sind wichtiger als eine noch weiter gehende Vereinheitlichung. Man muss sich die Frage stellen, wo Externalitäten bestehen und Mechanismen zum Eindämmen dieser Externalitäten nötig sind. Und man muss sich auf die konsequente Durchsetzung von beschlossenen Regeln einigen.

Eine nachhaltige und unabhängige Finanzpolitik

Das Griechenlanddebakel hat demonstriert, wenn es dessen noch bedurfte, dass unverbindliche Regeln nicht viel wert sind. Nicht nur hätte Griechenland mit gefälschten Zahlen nicht in die Währungsunion hinein gedurft, es hat seit seinem Eintritt in die EWU nicht auch nur einmal die 3%-Grenze für das Defizit erfüllt. Das liegt daran, dass bislang die Finanzminister der Staaten als Ministerrat ECOFIN einer Verwarnung oder Bestrafung von Staaten zustimmen müssen. Die aber konnten sich von Anfang an nicht auf die strikte Einhaltung der Regeln einigen. Insbesondere Deutschland, Frankreich und Italien haben die Regeln unterlaufen und sie dann noch offiziell flexibilisiert durch die Aufnahme nahezu unbegrenzter Ausnahmetatbestände. Von ECOFIN kann also nicht erwartet werden, dass er auf einer Durchsetzung der Regeln bestehen wird. Stattdessen müsste die Überwachung auf eine andere Stelle übertragen werden.

Dafür gibt es zwei Möglichkeiten: Man könnte die Implementierung der Kommission überlassen oder ein unabhängiges Gremium damit betrauen. Es ist wenig wahrscheinlich, dass sich die Regierungen darauf einigen werden, der Kommission mehr Macht zu verleihen. Vielmehr wird man befürchten, dass die Interessen der EU zu sehr Übergewicht gewinnen gegenüber den Einzelstaaten. Als Wächter und Motor der Integration ist die Kommission außerdem viel zu sehr selbst betroffen und von den Regierungen abhängig, als dass man ihr unabhängiges und politikfreies Agieren unterstellen könnte.

Alternativ kann man die Überwachung der Regeln einem unabhängigen Gremium übertragen. Dessen Aufgabe wäre es, die Zahlen zu sichten und zu prüfen, ob objektive Gründe dafür vorliegen, warum das betroffene Land die Regeln nicht einhalten kann. Wenn man zu den ursprünglichen Regeln zurückkehrt, würde das bedeuten, dass nur eine Rezessi-

on, die das Bruttoinlandsprodukt hinreichend stark sinken lässt, eine akzeptable Ausnahme darstellen würde. Selbst wenn man noch andere Gründe für ein Verfehlen der Vorgaben akzeptiert, ist unabdingbar, dass die Finanzminister nicht länger Richter in eigener Sache sind. Ein unabhängiges Gremium müsste aus Personen von außerhalb der aktiven Politik mit ökonomischem Sachverstand bestehen und aus offensichtlichen Gründen aus einer großen Zahl von Mitgliedstaaten kommen. Denkbar wären ehemalige Zentralbanker sowie Vertreter aus Unternehmen, Gewerkschaften und der Forschung, um eine möglichst breite gesellschaftliche Akzeptanz zu erreichen. Dieses Gremium sollte den generellen Kurs der Finanzpolitik eines Landes bewerten und entsprechende Empfehlungen und Auflagen über Defizite und Verschuldung formulieren. Denkbar wäre, dass die betroffenen Staaten vor einer Entscheidung angehört werden, aber die letzte Entscheidung müsste bei diesem Gremium liegen. Dabei ginge es nicht darum, in einzelne Haushalte einzugreifen, sondern nur auf das Defizit und die Gesamtverschuldung zu achten. Nur dann wäre eine effektive Bindung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt erreicht. Die jetzige Praxis von nationalen Berichten, die ECOFIN vorgelegt werden, reicht dazu nicht aus.

Noch besser wäre es, wenn dieses Gremium auf EU-Ebene durch nationale Fiskalräte ergänzt würde, die auf nationaler Ebene darüber zu entscheiden hätten, ob die Fiskalpolitik zu expansiv ist. Auch hier ginge es nicht darum, in die Haushaltshoheit des Parlaments einzugreifen. Aufgabe wäre es lediglich, bindende Maßnahmen zu fordern und durchzusetzen, wenn der Haushalt von dem Pfad einer vorgegebenen Nettoneuverschuldung abweicht. Die Zusammensetzung des Haushalts wäre immer noch Sache von Regierung und Parlament, aber der Pfad der Fiskalpolitik wäre der Politik entzogen. Diese Fiskalräte könnten von der Regierung verlangen, ein bestimmtes Fiskalziel zu erreichen, ob das aber über Steuererhöhung oder Ausgabensenkung geschähe, wäre nach wie vor eine Entscheidung von Regierung und Parlament.

Befürworter einer solchen Idee haben auf die guten Erfahrungen mit der Unabhängigkeit der Geldpolitik verwiesen (vgl. Wyplosz 2005). Erst mit einer weitgehenden Trennung von Politik und Geldpolitik ist es gelungen, hohe Inflationsraten in vielen Ländern der Welt hinter sich zu lassen. Und von gelegentlichen Versuchen der Einflussnahme abgesehen, scheint ein sehr breiter Konsens darüber zu herrschen, dass sich die Geldpolitik durch diese Loslösung von der Tagespolitik deutlich verbessert hat. Das hat zugleich nicht dazu geführt, dass alle Zentralbanken sich dieselben Ziele oder gar dieselbe Inflationsrate setzen würden. Stattdessen gehen sie auf nationale Gegebenheiten ein und nehmen auf nationale Präferenzen Rücksicht. Ebenso wenig wäre zu befürchten, dass eine unabhängigere Fiskalpolitik zu einer zu weitgehenden Vereinheitlichung und Gleichmacherei führen würde. Klare Regeln, anders als eine Vereinheitlich der Politik, führen nicht unbedingt zu einem Eingriff in nationale Präferenzen.

Schuldenkrisen vermeiden und bewältigen

Die griechische Krise hat ebenfalls eine starke Abhängigkeit der EU von den Finanzmärkten und Banken gezeigt. Das ist keine haltbare Situation für die fiskalischen Probleme der Zukunft. Eine aktuelle Studie zeigt, dass, wenn sich die Fiskalpolitik unverändert weiterentwickelt, auch im Moment noch solvente Staaten wie Großbritannien, die USA, Japan und Deutschland Werte von mehreren 100% an Staatsschuld erreichen werden.[1] Es ist offensichtlich, dass dies nicht haltbar ist. Wenn aber darauf spekuliert wird, dass Europa immer dann einen Rettungsschirm aufspannt, wenn Staaten Finanzprobleme haben, kann eine Bremse in der Fiskalpolitik nicht glaubhaft sein.

Neben einer strikten Einhaltung der Regeln wird die No-bailout-Klausel dann glaubwürdig, wenn Staaten auch zahlungsunfähig werden können. Das Problem, wie die aktuelle Krise gezeigt hat, ist die Angst vor einer Panik und einem unkontrollierten Ablauf einer solchen Zahlungsunfähigkeit, verbunden mit einer Zahlungs- und Bankenkrise. Von daher würde es sich lohnen, die im Zuge der Argentinienkrise vorgeschlagene und diskutierte Möglichkeit eines Insolvenzverfahrens für Staaten ernsthaft in Erwägung zu ziehen, um eine geordnete Lösung der Zahlungsprobleme möglich zu machen. Damals haben sich vor allem die USA dagegen gewehrt, aber auch Europa war wenig enthusiastisch, vor allem nachdem die Krise vorüber war. Aber ein Neustart dieser Idee, und sei es nur auf europäischer Ebene, wäre angebracht, um die fiskalischen Probleme in den Griff zu kriegen.[2]

Die Idee, lanciert von Anne Krueger, der damaligen Vizechefin des Internationalen Währungsfonds, war es, ein geordnetes Verfahren analog zu betrieblichen Insolvenzen zu schaffen. Staaten würden ihre Zahlungsfähigkeit erklären und ein unabhängiges Gremium würde einen Zahlungsstopp verfügen und die Verbindlichkeiten für eine Übergangszeit aussetzen. Dann wäre ausreichend Zeit, gemeinsam nach einer Möglichkeit der Umschuldung zu suchen (beispielsweise durch neues Geld durch den IWF oder eine andere Stelle) und über eine Reduzierung der Schuld zu verhandeln.

[1] Vgl. Cecchetti et al. (2010). Reinhart und Rogoff (2010) zeigen, dass Staaten mit hoher Verschuldung krisenanfälliger sind und deutlich geringere Wachstumsraten haben. Die Aussicht, dass stark verschuldete Länder aus der Schuld herauswachsen können ist also eher gering.

[2] Eine internationale Einigung wäre allerdings vorzuziehen. Wenn man den IWF einschalten wollte, wäre eine Anpassung seiner Statuten nötig, was ohne die Zustimmung der USA nicht geht. Zudem sind viele Staatspapiere nach amerikanischem Recht emittiert. Für Details, siehe C. Hefeker: Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?, Wirtschaftsdienst 11/2002, 684–688.

Somit wären auch die Gläubiger bei der Bewältigung der Krise mit im Boot. Statt eines Bailouts hätte man einen Bail-in derjenigen, die zu naiv oder auch zu zynisch waren (weil sie auf den Bailout hofften), zu leichtfertig Kredite an Staaten zu vergeben.

Ein solches Verfahren würde helfen, ohne allzu große Verwerfungen eine Zahlungsunfähigkeit zu bewältigen, was wiederum stark verschuldeten Staaten helfen würde, einen Zahlungsausfall ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Wenn aber die realistische Chance eines »Haircuts« für Investoren besteht, haben diese wiederum einen starken Anreiz, ihre Kredite nicht allzu leichtfertig zu vergeben. Staaten wie Griechenland wären dann nicht mehr in der Lage, sich aufgrund des impliziten europäischen Bailout-Versprechens zu niedrigen Zinssätzen zu verschulden. Risikoprämien würden wieder eine Bedeutung haben und damit auch die sich stark verschuldenden Staaten disziplinieren. Insofern würden sich die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und ein Verfahren zur Bewältigung von Schuldenkrisen ergänzen und helfen, eine nachhaltige und stabile Finanzpolitik in Europa zu erreichen.

Regeln statt Zentralisierung

Dort, wo starke Externalitäten bestehen, wie in der Bankenregulierung, macht Zentralisierung gegebenenfalls Sinn. Darüber hinaus bedarf Europa aber nicht so sehr grandioser Pläne über eine Wirtschaftsregierung, die ohnehin wenig Chance auf Umsetzung haben. Stattdessen braucht es eine Reihe von Maßnahmen, die in erster Linie die Glaubwürdigkeit wiederherstellen und eine zukunftsfähige Politik sicherstellen. Dazu bedarf es nicht einer Stärkung der europäischen Institutionen, die bislang die Regeln nicht durchsetzen konnten oder wollten, sondern einer Umsetzung der Regeln durch unabhängige Gremien, die der Tagespolitik entzogen sind. Die hier vorgeschlagenen Anpassungen der institutionellen Ausgestaltung der EU können dazu beitragen, die jetzt offenbar gewordenen Probleme zu lösen. Europa braucht eine konsequentere Politik, keine weiteren Luftschlösser.

Literatur

Cecchetti S. et al. (2010), »The Future of Public Debt«, Working Paper, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Februar.
Hefeker, C. (2002), »Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?«, *Wirtschaftsdienst* 82(11), 684–688.
Reinhart, C. und K. Rogoff (2010), *This Time is Different,* MIT-Press, Cambridge MA.
Wyplosz, C. (2005), »Fiscal Policy: Institutions versus Rules«, *National Institute Economic Review* 191, 64–78.

Rainer Schweickert*

Mehr Markt wagen – eine europäische Wirtschaftsregierung kann die Geburtsfehler der Währungsunion nicht beheben

Dass nicht oder schlecht regulierte Finanzmärkte nicht optimal funktionieren und zu Übertreibungen neigen, ist keine neue Nachricht. Selbst wenn sie funktionieren, haben es die guten Schuldner leichter. Wenn innerhalb einer Währungsunion ein einheitlicher Zinssatz dafür sorgt, dass höhere Wachstumsraten in einem Land zu höheren Inflationsraten und dadurch zu niedrigeren realen Zinsen führen, wird dies noch verstärkt. Die Gewinner werden gefördert, die Nachzügler abgestraft. Der Kapitalverkehr verstärkt den Wettbewerb zwischen den Ländern der Europäischen Währungsunion (EWU).

Kritisch war jedoch, dass ein Gegensteuern auf nationaler Ebene nicht stattfand und kreditfinanzierte Staatsausgaben die Situation weiter anheizten. Zusätzlich wurde, ohne entsprechende Signale der Ratingagenturen, eine erhebliche Fehlallokation von Kapitalströmen in Europa dadurch bedingt, dass die Kapitalmärkte vor der Krise kaum zwischen europäischen Schuldnern differenzierten (vgl. Sinn 2010). Auch ohne bewusstes Manipulieren der Zahlen für den Staatshaushalt wie im Fall Griechenland drohen solche Blasen zu platzen. In diesem Fall kommt eine weitere unangenehme Eigenschaft der Finanzmärkte hinzu. Es steigen nicht nur die Finanzierungskosten; ab einem bestimmten Punkt ist es für die Kreditgeber besser, Kreditlinien einzustellen, statt durch immer höhere Zinsen faule Kredite zu prolongieren. Wenn man sich die Finanzmärkte zu Nutze machen will, um in die Zukunft zu investieren, sollte man sich von dieser gefährlichen Zone weit entfernt halten.

* Dr. Rainer Schweickert forscht am Institut für Weltwirtschaft u.a. zu institutionellen Fragen der Europäischen Integration und Nachbarschaftspolitik.

Es hat sich aber gezeigt, dass im Stresstest einer weltweiten Finanzmarktkrise und einer entsprechenden Verunsicherung der Finanzmärkte der Spielraum zwischen steigenden Zinsen, die den betroffenen Regierungen das Signal zur möglichst raschen Anpassung geben sollten, und dem Verweigern von neuen Krediten sehr eng wird. Offensichtlich konnte dies weder durch die Maastricht-Kriterien noch durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt verhindert werden. Dafür werden aber nun nicht etwa die Regierungen, sondern in erster Linie die Finanzmärkte verantwortlich gemacht, und getrieben von dieser Einschätzung fällt ein Tabu nach dem anderen: Es gibt einen Bailout, die EZB akzeptiert auch schlechte Papiere, und nun soll auch eine europäische Wirtschaftsregierung implementiert werden.

In diesem Beitrag wird dagegen argumentiert, dass man Regierungsversagen nicht mit mehr Kompetenzen für die Regierungen bekämpfen sollte und dass eine europäische Wirtschaftsregierung nicht dazu beitragen kann, die gegenwärtige Krise besser zu bewältigen bzw. zukünftige Krisen zu vermeiden. Es gilt, die Spielregeln zu verbessern und damit sowohl Markt- als auch Regierungsversagen zu verhindern.

Zur Krisenbewältigung

Grundsätzlich gibt es eine beschränkte Zahl von leicht zu erklärenden, aber unter Umständen schwer umzusetzenden Anpassungsalternativen. Löhne in den (Leistungsbilanz-)Defizitländern müssen deutlich weniger steigen und die Fiskalpolitik wesentlich restriktiver ausfallen als in den Überschussländern. Ein höheres durchschnittliches Inflationsniveau in der EU, durch höhere Löhne und Staatsausgaben in den Überschussländern, würde es den Defizitländern leichter machen. Auch ein Austritt aus der Währungsunion würde es den Defizitländern leichter machen, eine solche Anpassung vorzunehmen – notwendig ist beides nicht und es wäre zudem mit erheblichen Kosten verbunden.

Bei der Forderung nach mehr Inflation bzw. Lohnsteigerungen in den Überschussländern wird ein zentraler Aspekt leicht übersehen. Europa ist zwar ein großer Wirtschaftsraum mit einer Dominanz interner Handelsströme – es befindet sich aber in einem immer intensiveren Wettbewerb mit anderen Regionen – nicht nur im bilateralen Verhältnis, sondern auch auf dem europäischen Markt. Neben den OECD-Ländern sind dies in zunehmendem Maße die Schwellenländer, die sogar gestärkt aus dieser weltweiten Krise hervorgehen könnten. Die Forderung, die in einigen Ländern erarbeitete Wettbewerbsposition freiwillig zu schwächen, kann bei diesem Szenario nur zu erheblichen und unabsehbaren Kosten führen. Gleiches würde wahrscheinlich für den Austritt Griechenlands aus der Europäischen Währungsunion gelten.

Lehnt man eine solche Politik aber ab, so ist eine sinnvolle Rolle für eine europäische Wirtschaftsregierung nicht zu erkennen (vgl. z.B. Belke 2010). In den Bereichen, in denen unabhängig von der aktuellen Situation Koordinationsbedarf besteht, kann er durch bestehende Institutionen abgedeckt werden (vgl. Bofinger 2010). So wird auch die aktuelle Krisenbewältigung im ECOFIN, und hier insbesondere von der Eurogruppe in Zusammenarbeit mit der Kommission, behandelt. Fragen könnte man hier lediglich, ob nicht die Eurogruppe – in Abstimmung mit der EZB – Maßnahmen zur Stabilisierung des europäischen Währungsraums und zur Unterstützung der EZB-Politik umsetzen können sollte.

Ohne explizite Beteiligung der EZB stellt sich natürlich die Frage nach dem Ziel einer europäischen Wirtschaftsregierung. Interessanterweise führt diese Frage zurück zu einem der Geburtsfehler der Europäischen Währungsunion, den unterschiedlichen Einstellungen zur Unabhängigkeit der Zentralbank und zur Notwendigkeit einer Wirtschaftsregierung als »Gegengewicht« (vgl. Schweickert 2002). Es wundert daher wenig, dass im Zuge der aktuellen Finanzkrise ein neuer Anlauf genommen werden soll. Für die aktuelle Krisenbewältigung ist dies nicht hilfreich, da selbst bei besten Koordinierungsabsichten nicht in Marktprozesse wie die Lohnfindung und auch in die souveräne Entscheidung nationaler Parlamente zum jeweiligen Budget eingegriffen werden kann. Die Unabhängigkeit der EZB würde dafür unterminiert, zumindest würde ihre Aufgabe, für Preisstabilität zu sorgen, erheblich erschwert.

Zu den Spielregeln der EWU

Es bleibt die Hoffnung, dass die Aufräumarbeiten nach der Krise auch die Gelegenheit bieten, einen weiteren Geburtsfehler wie die Aufnahmeprozedur zu überdenken (vgl. Schweickert 2010). Der ursprüngliche Zweck der Maastricht-Kriterien war, die entstehende EWU möglichst klein zu halten. Der wurde eindeutig verfehlt, weil zum einen viele Länder (damals) ihre Hausaufgaben gemacht hatten und zum anderen, weil der Beitrittsprozess trotz Kriterien und Konvergenzberichten ein politischer ist. Ohne die Stimmen Italiens wäre die notwendige qualifizierte Mehrheit für den Start der Währungsunion kaum zustande gekommen, und Länder mit ähnlicher Ausgangslage konnten da kaum abgelehnt werden (vgl. Schweickert 2002). Erste Aufweichungstendenzen waren so nahezu zwangsläufig.

Seitdem mühen sich die Konvergenzberichte an der Interpretation der Kriterien ab, wobei jedes Mal ein ordentlicher Spagat notwendig ist, um ökonomische Zusammenhänge in das Kriterienkorsett zu zwängen. Estland, das nächstes Jahr beitreten darf, ist dafür ein gutes Beispiel. Die Europäische Zentralbank hält in ihrem Konvergenzbe-

richt fest, »*… dass Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Inflationskonvergenz in Estland bestehen …*«.

Dazu muss man wissen, dass Estland seit 1992 einen festen Wechselkurs gegenüber der D-Mark und später dem Euro mit einem Currency-Board-System begleitet, bei dem die heimische Geldmenge vollständig durch Devisenreserven gedeckt wird. Nun ist bei festem Wechselkurs und freiem Kapitalverkehr eine eigenständige Geldpolitik, mit der die Inflationsrate gesteuert werden könnte, nicht möglich. Eine nachhaltige Inflationskonvergenz ist also eigentlich dann nur bei völlig homogenen Ländern möglich – für eine kleine offene Volkswirtschaft im Aufholprozess kaum zu schaffen. Letztlich verdankt Estland seinen Beitritt also nun der weltweiten Wirtschaftskrise, die die Inflation momentan nachhaltig eingebremst hat.

Tab. 1
S&P Domestic Ratings im Juli 2010 (Stand: 9. Juli 2010)

AAA	AT	DK	FI	FR	DE	LU	NL	SE	GB
AA+ **AA** **AA-**	BE IE	SI	ES						
A+ **A** **A-**	CY MT EE	CZ PL PT	IT	SK					
BBB+ **BBB** **BBB-**	BG HU	LT RO							
BB+ **BB**	GR LV								

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Grundsätzlich wurde die starke Betonung der Ex-ante-Harmonisierung des Preisniveaus (und damit verbunden auch der Wechselkurse und der Zinsen) schon früh kritisiert. Außerdem sind die finanzpolitischen Kriterien zum Zugang zur EWU als Eintrittsbedingungen nicht hinreichend und nur eingeschränkt notwendig. Eine fortschreitende Harmonisierung der Finanzpolitik kann vermieden werden, wenn ein Bailout hinreichend unattraktiv zu gestalten oder glaubwürdig auszuschließen ist (vgl. Schweickert 1996, 204).

Betrachtet man diese kritischen Punkte im Licht der jüngsten Ereignisse, so erscheint tatsächlich der glaubwürdige Ausschluss des Bailouts als zentraler Geburtsfehler. Der formale Ausschluss reicht nicht aus. Der No-bailout-Artikel 125 des Vertrags von Maastricht müsste durch ein konkludentes Insolvenzverfahren ergänzt werden (vgl. Blankart und Fasten 2010). Mitten in der Krise kann ein solches Verfahren nicht implementiert werden. Die Märkte und die betroffenen Länder müssen vorher wissen, wie hoch der Nutzen und die Kosten eines solchen Insolvenzverfahrens zu bewerten sind. Wie wahrscheinlich es ist, sollte eigentlich durch das Kreditrating angezeigt werden.

Geht man davon aus, dass das Kreditrating reformiert werden kann, was aufgrund seiner zentralen Rolle für das Funktionieren von Kapitalmärkten unabdingbar ist, dann hätten sowohl Kreditgeber als auch die Mitgliedsländer der EWU einen Anreiz zum soliden Haushalten, aber auch zur Verbesserung der Kapitalmarktqualität und der Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung – alles Bestandteile eines Best-practice-Ratings. Schuldengrenzen, deren Durchsetzung entweder Kosten durch die One-size-fits-all-Praxis oder Glaubwürdigkeitsverluste aufgrund fehlender Implementierung bedeuten, könnten entfallen bzw. aufgrund nationaler Überlegungen freiwillig und den Präferenzen angepasst formuliert werden (vgl. Vaubel 2010). Zusätzlich könnte die Währungsunion gestärkt werden, wenn ein so verstandenes Kreditrating zentrales Element der Aufnahmekriterien wäre, etwa indem man die Konvergenzkriterien in ihrer Bedeutung deutlich herunterstuft. Im Artikel 140 heißt es in Absatz 1: *Die Berichte der Kommission und der Europäischen Zentralbank berücksichtigen auch die Ergebnisse bei der Integration der Märkte ....* Hier liegt ein weiter Interpretationsspielraum, den man nutzen könnte.

Finales Ziel der Europäischen Währungsunion müsste es doch sein, dass alle Mitgliedsländer ein AAA-Rating erreichen. Nach dem Stresstest durch die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise erfüllen zurzeit nur die Länder, die früher die so genannte DM-Zone gebildet hatten, und die Länder, die zurzeit nicht teilnehmen wollen, dieses Kriterium (vgl. Tab. 1).[1] Hier kann man auch erkennen, dass die jüngsten Mitglieder der Währungsunion (Slowenien, Slowakei und demnächst Estland) zurzeit auf einer Stufe mit den Problemländern (Ausnahme Griechenland) stehen, eine Tatsache, die von Konvergenzberichten nicht zentral berücksichtig werden kann.

Reformiertes Kreditrating als Orientierung

Zur Diskussion gestellt werden soll deshalb der Vorschlag, statt auf Koordinierungs- und Harmonisierungsbedarf auf die Bewertung durch die Märkte zu setzen. Ein Wettbewerb zwischen Mitgliedsländer um die, nach nationalen Präferenzen und bei gegebenen Nebenbedingungen für die

[1] Dies entspricht weitgehend auch der Bewertung der Kapitalmärkte. Auch Rettungspakte, Rettungsschirm und Aufkauf von Anleihen durch die EZB konnten an der Ausdifferenzierung der Zinsen für Sovereigns für die Nicht-AAA-Länder wenig ändern (vgl. IMF 2010).

Währungsunion, sinnvollste Wirtschaftspolitik kann den Euro dauerhaft zu einer harten Währung mit steigendem Gewicht in internationalen Währungskörben machen.

Dazu müsste ein Best-practice-Kreditrating die Grundlage für den Beitritt und für ein Monitoring nach dem Beitritt sein. Würden die Ressourcen der EZB in diesem Sinne eingesetzt und für maximale Transparenz gesorgt, könnte man gleichzeitig ein Benchmark für die privaten Ratings setzen.[2] Eine abweichende Beurteilung könnte so zumindest diskutiert werden. Als notwendig für den Eintritt in die EWU könnte ein AA-Rating betrachtet werden, das z.B. von einem Land wie Chile erreicht wird. National definierte Maßnahmen, um dies zu erreichen bzw. zu verbessern, könnten auch im Rahmen bestehender Institutionen unterstützt werden. Zusätzlich müsste allerdings ein Insolvenzverfahren etabliert werden, das für die Gläubiger kalkulierbare Kosten bedeutet, in Krisensituationen rechtzeitig von die betroffenen Ländern eingegangen werden kann und die EWU insgesamt nicht in Gefahr bringt.

Zugegeben: Die Hoffnung, dass sich eine solche an den Kapitalmarkterfordernissen ansetzende Politik durchsetzt, erscheint gering. Sie könnte jedoch gerade auch den EU-Ländern, die noch nicht Mitglied der EWU sind, klare und faire Signale senden und die Konvergenzbemühungen auf die Bereiche lenken, die für das Funktionieren einer Währungsunion mit ansonsten weitgehend souveränen Mitgliedstaaten tatsächlich wichtig sind. Dadurch könnte letztlich sogar die Akzeptanz der europäischen Idee gestärkt werden. Eine europäische Wirtschaftsregierung würde dagegen die Geburtsfehler der EWU mindestens fortschreiben, wahrscheinlich aber verstärken.

Literatur

Belke, A. (2010), »Lernen aus der Griechenland-Krise – Europa braucht mehr Governance«, *Wirtschaftsdienst* 90(3), 152–157.
Bofinger, P. (2010), »The Shape of Economic Governance«, http://www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010100/sonstiges/Session_6_Peter_Bofinger.pdf.
Blankart, Ch.B. und E.R. Fasten (2010), »Spare in der Zeit und Du wirst darben in der Not?«, *ifo Schnelldienst* 63(11), 13–18.
Harbrecht, E. und M. Wieland (2010), »Ist eine europäische Rating-Agentur sinnvoll, und wie sollte sie organisiert werden?«, *ifo Schnelldienst* 63(1), 3–6.
IMF (2010), *GFSR – Market Update July 2010,* Washington, D.C.
Schweickert, R. (1996), »Harmonisierung versus institutioneller Wettbewerb zur Sicherung realwirtschaftlicher Anpassung und monetärer Stabilität in der Europäischen Währungsunion«, *Beihefte der Konjunkturpolitik* (44), 181–212.
Schweickert, R. (2001), »The Making of European Monetary Union«, in: H.G. Choo und Y. Wang (eds.), *Currency Union in East Asia,* Korea Institute for International Economic Policy, Seoul.
Schweickert, R. (2010), »Estland, Maastricht und der Euro«, Ökonomenstimme, 21. Mai 2010, http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/05/estland-maastricht-und-der-euro/.
Sinn, H.-W. (2010), »Die Bedeutung des Gewährleistungsgesetzes für Deutschland und Europa«, *ifo Schnelldienst* 63(10), 3–9.
Vaubel, R. (2010), »Die Stabilität des Euro hängt nicht von der griechischen Haushaltspolitik ab«, http://vaubel.uni-mannheim.de/publications/index.html.

[2] Dies könnte auch eine Alternative zu einer staatlich beeinflussten europäischen Ratingagentur sein, von der keine Erhöhung der Finanzmarktstabilität zu erwarten wäre (vgl. Harbrecht und Wieland 2010).

Konrad Lammers*

Braucht die Eurozone eine europäische Wirtschaftsregierung?

Vor dem Hintergrund der Krise der europäischen Währungsunion ist von verschiedenen Seiten gefordert worden, eine europäische Wirtschaftsregierung zu etablieren. Was stellen sich die Befürworter unter einer europäischen Wirtschaftsregierung vor? Wäre eine europäische Wirtschaftsregierung, wenn es sie den gegeben hätte, in der Lage gewesen, die Eurozone vor der jetzigen Krise zu bewahren? Könnte eine europäische Wirtschaftsregierung die Währungsunion für die Zukunft krisenfest machen? Im Folgenden wird kurz aufgezeigt, welche Politikkonzeption bislang in der Währungsunion einerseits verfolgt wird und welches wirtschaftspolitische Paradigma einer europäischen Wirtschaftsregierung andererseits zugrunde liegt. Eine Einschätzung der Ursachen der Krise soll dann Aufschluss darüber geben, ob die aktuelle Krise durch Konstruktionsfehler der Währungsunion herbeigeführt wurde und ob eine europäische Wirtschaftsregierung geeignet wäre, Wohlstand und Stabilität sowie den Bestand der Währungsunion selbst zu sichern.

Die Architektur der Währungsunion

Die bisherige Architektur der Währungsunion sieht vor, dass die Europäische Zentralbank (EZB) vollkommen unabhängig von politischer Einflussnahme auf die Einhaltung der Geldwertstabilität zu achten hat. Innerhalb des von der EZB geldpolitisch vorgegebenen Rahmens tragen die wirtschaftlichen Akteure – im Wesentlichen die Tarifvertragsparteien sowie die nationalen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger der einzelnen Mitgliedsländer – die Verantwortung dafür, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und wirt-

* Dr. Konrad Lammers ist Forschungsdirektor am Institute for European Integration, Europa-Kolleg Hamburg.

schaftliches Wachstum realisiert werden. Damit die Fiskalpolitik der einzelnen Mitgliedsländer nicht das Ziel der Geldwertstabilität unterläuft, sind die Mitgliedsländer über den Stabilitäts- und Wachstumspakt gehalten, Budgetdisziplin zu wahren. Außerdem sieht diese Konzeption vor, dass für wirtschaftliche Anpassungslasten eines Landes andere Länder der Währungsunion nicht in Anspruch oder Haftung genommen werden dürfen.

Da die Geldpolitik sowie der Wechselkurs zwischen den Ländern der Eurozone überhaupt nicht und die Fiskalpolitik nur mit Restriktionen als wirtschaftspolitische Stellgrößen zur Verfügung stehen, ist das Handlungsspektrum der Mitgliedsländer im Wesentlichen auf die Lohnpolitik und solche Maßnahmen beschränkt, die die Bedingungen angebotsseitig für Beschäftigung und Wachstum verbessern. Um einen befriedigenden Beschäftigungsstand zu erreichen oder zu sichern, müssen sich die Lohnstückkosten an der Produktivitätsentwicklung orientieren. Um die Anpassungsflexibilität der Wirtschaft bei externen Schocks zu erhöhen und wirtschaftliches Wachstum zu begünstigen, sind Friktionen auf allen Märkten zu beseitigen und im Falle von Marktversagen geeignete Regulierungen zu etablieren und öffentliche Güter effizient bereit zu stellen. Die der Währungsunion zugrunde liegende wirtschaftspolitische Konzeption ließe sich als regelgebunden und stabilitätsorientiert beschreiben. Abgesehen von der Geldpolitik setzt diese Konzeption auf dezentrale Entscheidungen auf der nationalen Ebene.

Die Anforderungen an die nationalen Wirtschaftspolitiken sind bei dieser Politikkonzeption zweifellos hoch, zumal es keinen Finanzausgleich oder andere länderübergreifende Ausgleichsmechanismen etwa über soziale Sicherungssysteme zwischen den Ländern der Eurozone gibt. Die Anforderungen an die nationale Wirtschaftspolitik sind auch deshalb besonders hoch, weil die Mitgliedsländer der Währungsunion zu Beginn alles andere als einen optimalen Währungsraum darstellten. Die nationalen Wirtschaftspolitiken hätten deshalb in den ersten Jahren der Währungsunion mit aller Kraft darauf hinwirken müssen, Preisrigiditäten auf Märkten zu beseitigen und die Mobilität der Produktionsfaktoren im gemeinsamen Währungsraum grenzüberschreitend zu erhöhen.

Mögen die Anforderungen an die nationalen Politiken auch sehr groß sein, diese Politikkonzeption ist letztlich in sich konsistent. Nach dieser Konzeption kann die Währungsunion nur funktionieren, wenn die Mitgliedsländer ihrer Verantwortung gerecht werden.

Europäische Wirtschaftsregierung – ein Deutungsversuch

Was ist nun unter einer »europäischen Wirtschaftsregierung« zu verstehen und in welchem Verhältnis steht das dahinter stehende Konzept zur bisherigen Architektur der Währungsunion? Zunächst ist festzuhalten, dass es keine allgemein akzeptierten Vorstellungen dafür gibt, was eine europäische Wirtschaftsregierung ausmacht. Als sicher kann gelten, dass dahinter französische Vorstellungen stehen, die schon in der Debatte über die anzustrebende Strategie für die Integration der Märkte bei Gründung der damaligen EG sichtbar wurden. Danach sollte eine zentrale europäische Instanz darauf hinwirken, dass möglichst einheitliche Standards etwa in sozialer Hinsicht in allen Mitgliedsländern auf dem Verordnungswege verwirklicht werden. Erst dann sei fairer Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft möglich. Die deutsche Position setzte hingegen auf die angleichende Kraft des Wettbewerbs auf offenen Märkten, auch bei sozialen Standards (vgl. Runge 1972, 33). Im Gründungsvertrag finden sich Elemente sowohl der deutschen als auch der französischen Position wieder (vgl. Lammers 1991, 417 f.). Die Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung wurde von Frankreich dann explizit in die Verhandlungen über die Schaffung der Währungsunion Anfang der neunziger Jahre eingebracht. Eine solche Regierung sollte als eine Art Gegengewicht zu einer europäischen Zentralbank wirken. Sie wäre nach französischen Vorstellungen durch den Rat – soweit er die Staaten vertritt, die an der Währungsunion teilnehmen – gebildet worden. Sie sollte mit Kompetenzen ausgestattet sein, die die Unabhängigkeit der Zentralbank und deren strikte Ausrichtung auf das Stabilitätsziel in Frage gestellt hätten. Die französische Auffassung setzte sich in den Verhandlungen gegenüber den deutschen Vorstellungen, die sich an dem Modell einer unabhängigen Bundesbank orientierten und eine Globalsteuerung auf europäischer Ebene ablehnten, nicht durch; es kam vielmehr zu der oben skizzierten wirtschaftspolitischen Architektur der Europäischen Währungsunion (vgl. Thiel 1999, 49 f.).

Anfang dieses Jahres ist dann vor dem Hintergrund der Krise der Währungsunion die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung von französischer Seite wieder aufgegriffen worden. Auch Ratspräsident Herman Van Rompuy benutzte in (der auf Englisch verfassten Einladung) an die Regierungschefs zur Tagung des Europäischen Rates im März dieses Jahres den Begriff »economic government«. Er schlug vor, zu diskutieren, ob nicht neben der Überwachung der nationalen Budgets im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch eine Überwachung für die Wettbewerbsfähigkeit und die Leistungsbilanzen der Mitgliedsländer eingerichtet werden solle. Ferner stellte er die Frage, ob nicht die Politik auf der nationalen Ebene diese Aspekte auch für andere Länder mitberücksichtigen müsste, wobei er diese Fragen an alle 27 Mitgliedstaaten adressierte und sie in einen Zusammenhang mit der neuen EU-Wachstumsstrategie stellte, zu der die Kommission bereits einen Vorschlag erarbeitet hatte (European Council 2010a). In den Schlussfolgerungen zur Tagung des Rates am 25.–26. März taucht der Begriff »economic government«

nicht auf; dort ist stattdessen von »coordination of economic policies« die Rede (European Council 2010b). In der »Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes« vom 25. März, die auf derselben Tagung verabschiedet wurde, wird ebenfalls nicht von »economic government« sondern von »economic governance« gesprochen.[1] Während in der deutschen Fassung »economic governance« mit »wirtschaftspolitische Steuerung« übersetzt wird, wird in der französischen Übersetzung dafür allerdings der Begriff »gouvernement économique« verwendet. Inzwischen ist eine »Task force on economic governance« unter dem Vorsitz des Ratspräsidenten eingesetzt worden, die sich mit Fragen der Budgetdisziplin und der Wettbewerbsfähigkeit aller Mitgliedsländer sowie einem effektiven Krisenmechanismus für die Länder der Eurozone beschäftigen soll. Auch in den bisherigen Kommuniqués dieser Arbeitsgruppe ist in diesem Zusammenhang stets von »economic governance«, nie von »economic government« die Rede. Gleichwohl forderte Staatspräsident Sarkozy mit Vehemenz die Einrichtung einer europäischen Wirtschaftsregierung. Sie solle sich auf die 16 Mitgliedsländer der Eurozone beschränken und über ein eigenes Sekretariat auf europäischer Ebene verfügen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat beides abgelehnt, sich aber auf den Sprachgebrauch »europäische Wirtschaftsregierung« eingelassen. Auf einem Treffen am 14. Juni 2010 hat sie sich nach einem Bericht der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 15. Juni mit Staatspräsident Sarkozy auf eine »europäische Wirtschaftsregierung der 27 Mitgliedstaaten« geeinigt, die stärker als bisher sein solle.

Der Gebrauch der Begriffe »gouvernement économique«, »economic government«, »economic governance«, »wirtschaftspolitische Steuerung«, »europäische Wirtschaftsregierung« auf der politischen Bühne und auf dem europäischen Parkett trägt wenig zur inhaltlichen Klärung der dahinter stehenden Inhalte bei. Er zeigt vielmehr wie hinter Formelkompromissen um Positionen gerungen wird. Um die Debatte voranzutreiben, ist es notwendig, die Positionen und die damit verbundenen wirtschaftspolitischen Paradigmen klar zu benennen, auch auf die Gefahr hin, dass dabei allzu sehr vereinfacht wird. In einer weiten und konsequenten Auslegung dürfte es bei der Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung um Folgendes gehen:[2]

Für die Länder der Eurozone soll auf europäischer Ebene eine verbindliche Koordinierung der öffentlichen Haushalte (der Fiskalpolitik) der Mitgliedsländer vorgenommen werden. Dabei ist die Fiskalpolitik eines Landes sowohl auf die konjunkturelle Lage und Wettbewerbsperformance des einzelnen Mitgliedslandes als auch auf die anderer Mitgliedsländer auszurichten. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und ihre Festlegung allein auf das Stabilitätsziel wären aufzuheben. Die nationalen Lohnpolitiken wären so zu koordinieren, dass durch sie keine lohnkostenbedingten Vor- oder Nachteile eines Landes innerhalb der Eurozone entstehen. Auch sonstige wirtschaftspolitische Entscheidungen auf der nationalen Ebene, die Einfluss auf die Wettbewerbsposition des jeweiligen Landes gegenüber anderen Mitgliedsländern des gemeinsamen Währungsraumes haben, wären auf europäischer Ebene abzustimmen. Ein Land mit Leistungsbilanzdefiziten innerhalb der Eurozone wäre etwa dazu zu bringen, Maßnahmen zur Verbesserung seiner Wettbewerbssituation zu ergreifen sowie die Binnennachfrage und die Lohnentwicklung zu drosseln. Einem Land mit Außenhandelsüberschüssen hingegen wäre zu verordnen, sich bei Maßnahmen zur Verbesserung seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit zurückzuhalten sowie die Binnennachfrage und die Löhne expandieren zu lassen. Man könnte diese Politikkonzeption als eine auf der europäischen Ebene angesiedelte und auf nationale Belange Rücksicht nehmende Globalsteuerung bezeichnen. Sie setzt stark auf diskretionäre Entscheidungen auf zentraler Ebene und misst der Preisstabilität keine allzu große Bedeutung bei. Das Konzept einer europäischen Wirtschaftsregierung steht damit der bisherigen wirtschaftspolitischen Architektur der Währungsunion diametral entgegen.

Eine Genese der Krise

Die aktuelle Krise der Währungsunion manifestiert sich im Wesentlichen in den Problemen der ehemals armen Länder an der südlichen und westlichen Peripherie der EU. Griechenland, Portugal, Spanien und Irland haben, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß, mit einem doppelten Defizit zu kämpfen: in ihren Staatshaushalten sowie in ihren Leistungsbilanzen. Wie konnte es dazu kommen? Diese Länder schienen doch seit Beginn der neunziger Jahre bis zum Ausbruch der Finanzkrise einen fulminanten Aufholprozess zu durchlaufen mit weit überdurchschnittlichen Wachstumsraten. Beim Pro-Kopf-Einkommen hatten sie gegenüber dem EU-Durchschnitt beträchtlich aufgeholt. Irland konnte sich sogar an die Spitze der Einkommenshierarchie in der EU (nach Luxemburg) setzen. Bis zum Ausbruch der Finanzkrise schien auch die Verschuldungssituation der öffentlichen Haushalte in Spanien und Irland unbedenklich; in beiden Ländern lag die Schuldenquote seit Beginn der Währungsunion deutlich unter dem Referenzwert von 60% und sie verringerte sich bis 2008 deutlich. Die Entwicklung der Kohäsionsländer ist umso bemerkenswerter, als in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre vielfach befürchtet und auch prognostiziert wurde, dass sie dem Druck des Programms zur Vollendung des Binnenmarktes nicht würden standhal-

[1] *»We consider that the European Council must improve the economic governance of the European Union and we propose to increase its role in economic coordination and the definition of the European Union growth strategy.«*

[2] Vgl. z. B. Védrine (2010) oder Artus (2010). Sehr anschaulich beschreibt Busch (2010) das entsprechende wirtschaftspolitische Paradigma.

ten können. Diese Annahme war auch der Grund für einen massiven Ausbau der europäischen Regionalpolitik, die sich mit ihrer Förderung dann stark auf diese Länder konzentrierte. Die Beschlüsse zur Schaffung der Währungsunion 1993 waren erneut von der Prognose und interessengeleiteten Behauptungen begleitet, dass es ohne eine zusätzliche Förderung diesen Ländern nicht möglich sei, an der geplanten Währungsunion zu partizipieren. Folge davon war, dass spezielle Fördermaßnahmen für diese Länder auf den Weg gebracht wurden (vgl. Lammers 2007, 290). Es kam zur Einrichtung des Kohäsionsfonds, der nur für diese Länder Hilfen für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und in den Umweltbereich vorsah. Seitdem werden diese Länder auch als »Kohäsionsländer« bezeichnet.

Es könnte schnell der Schluss gezogen werden, dass es die massive EU-Förderung aus den diversen EU-Fonds war, die zu den überdurchschnittlichen Wachstumsraten und dem Aufholprozess der Kohäsionsländer geführt haben. Sicherlich hat die massive Regionalförderung, die zeitweise in einigen Ländern mehr als 4% des nationalen BIP ausmachte, von der Nachfrageseite her zu dem Wirtschaftsboom in diesen Ländern beigetragen. Dabei wird aber übersehen, dass die europäische Integration der späten achtziger sowie der neunziger Jahre mit ihren verschiedenen Schritten den Kohäsionsländern generell hervorragende und einzigartige Möglichkeiten bot, zu den reichen europäischen Ländern auch ohne regionalpolitische Interventionen aufzuschließen. Der Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal zur damaligen EG öffnete die Grenzen für den Zufluss von Kapital aus den Kernländern der Gemeinschaft. Die geringe Kapitalintensität sowie die niedrigen Lohnkosten, die das vergleichsweise geringe ökonomische Entwicklungsniveau dieser Länder widerspiegelte, machten sie attraktiv für Kapitalzuflüsse, sei es über Direktinvestitionen oder Portfolio-Investitionen. Der Beitritt dieser Länder war zudem für sie mit einer weitaus größeren Chance für Integrationsgewinne verbunden als für den Wirtschaftsraum der Altmitglieder. Für sie eröffnete sich ein großer und einkommensstarker Absatzmarkt. Für die Altmitglieder war hingegen der Markt der Neumitglieder vergleichsweise klein mit entsprechend geringen Möglichkeiten für deren Unternehmen, die Produktion aufgrund zunehmender Exporte auszuweiten. Die Fortschritte im Rahmen des Binnenprogramms bei der weiteren Öffnung der Güter- und Dienstleistungsmärkte sowie der Personen- und Kapitalverkehrsfreiheit haben diese Tendenzen weiter verstärkt. Dies gilt auch für Irland, das schon seit 1973 Mitglied war. Aber nicht nur die reale Integration brachte für die Kohäsionsländer überdurchschnittliche Gewinne, dies gilt auch für die monetäre Integration. Durch die Errichtung der Währungsunion wurde ein Nachteil beseitigt, den sie bis dahin immer im Wettbewerb gegenüber Deutschland und anderen stabilitätsbewussten Ländern in Europa gehabt hatten (vgl. Sinn 2010, 6 f.). Bis Mitte der neunziger Jahre lagen die Kapitalmarktzinsen in den Kohäsionsländern (und Italien) für ansonsten vergleichbare Papiere weit über den entsprechenden Zinssätzen in Deutschland. Bis zur unwiderruflichen Festlegung der Umrechnungskurse der nationalen Währungen zum Euro Ende 1998 (im Falle Griechenlands im Juni 2001) haben sich die Zinssätze der Kohäsionsländer immer weiter dem niedrigen deutschen Zinsniveau angenähert und die Differenzen verschwanden schließlich ganz. Mit Beginn der Währungsunion konnten sich Investoren in den Kohäsionsländern plötzlich so günstig refinanzieren wie in Deutschland. Erst seit dem Beginn der Finanzkrise haben sich die Kapitalmarktzinsen wieder auseinanderentwickelt mit deutlichen Risikoaufschlägen für die Kohäsionsländer, insbesondere für Griechenland.

Die Kohäsionsländer befanden sich somit bedingt durch den europäischen Integrationsprozess rund zwanzig Jahre lang in einer äußerst komfortablen Situation. Zwar hat sich dies bis zur Finanzkrise (in Portugal nur bis etwa zum Jahr 2000) auch in überdurchschnittlichen Wachstumsraten niedergeschlagen, dieses Wachstum war aber offensichtlich nicht nachhaltig. Zugenommen haben insbesondere der Konsum sowie die Bautätigkeit, zu großen Teilen finanziert durch zuströmendes Kapital aus den Kernländern der Union. Die Exporte entwickelten sich schwach, die Leistungsbilanzen gerieten ins Minus. In Irland und Spanien kam es zu einer Immobilienblase. Die Preise und Löhne stiegen weit schneller als im übrigen Währungsraum. Die Lohnentwicklung lief der Produktivitätsentwicklung davon mit der Folge abnehmender internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Die hohen Investitionen schlugen sich nur mäßig in einer Modernisierung des Kapitalstocks nieder, weil zu großen Teilen in Immobilien investiert wurde. Auch die massive Förderung aus den EU-Fonds hat zu den Fehlentwicklungen beigetragen. Zur Aufblähung des Bausektors haben sie mit der starken Ausrichtung der Förderung auf die physische Infrastruktur allemal einen Beitrag geleistet.

Letztlich sind die äußerst positiven Rahmenbedingungen, die der europäische Integrationsprozess den Kohäsionsländern lange Zeit geboten hat, verspielt worden. In der Politik wie in der Bevölkerung haben sie Wohlstandsillusionen erzeugt. Es schien lange Zeit in den Kohäsionsländern nicht notwendig, die Verantwortung für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung wahr- und die realwirtschaftlichen Anpassungen vorzunehmen, die zu den Einkommensansprüchen gepasst hätten. Die vorhandenen Spielräume hätten aber dazu genutzt werden müssen, den Unternehmens- und den Staatssektor, den Bildungsbereich und die sozialen Sicherungssysteme umfassend zu modernisieren. Dies hat die Politik in den Kohäsionsländern versäumt; sie hat stattdessen überkommene Besitzstände nicht angetastet, sondern ausgebaut oder neue eingeführt. Fehlentwicklungen, wie der Blasenbildung auf denen Immobilienmärkten, wurde nicht entgegengewirkt. Wer, wenn nicht die Politik und die Tarifvertragsparteien in den Kohäsionsländern, trägt die Verant-

wortung dafür, dass diese Länder lange Zeit über ihre realwirtschaftlichen Verhältnisse gelebt haben und Maßnahmen unterblieben, die Fehlentwicklungen unterbanden? Die Spielregeln der Währungsunion hätten hier ohne Zweifel die nationalen Akteure in der Pflicht gesehen. Auch gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde verstoßen. Griechenland hat z.B. seit seinem Beitritt zur Währungsunion nie die Maastricht-Kriterien erfüllt. Überdies hat Griechenland bei seiner Berichterstattung über die Staatsfinanzen bis zuletzt mit geschönten Zahlen gearbeitet.

Allerdings hat es auch Verstöße gegen die Spielregeln der Währungsunion gegeben, die nicht den Kohäsionsländern anzulasten sind. Andere Länder wie Frankreich und Deutschland haben ebenfalls den Stabilitäts- und Wachstumspakt verletzt; diese beiden Länder waren zudem treibende Kräfte für eine Aufweichung der ursprünglichen Regeln. Entscheidend ist, dass von Seiten der EU-Ebene die Verstöße gegen die Spielregeln der Währungsunion ohne Konsequenzen blieben und die ursprünglich vorgesehenen Sanktionen nicht verhängt wurden. Stattdessen wurden die Regeln den Interessen einzelner Mitgliedsländer angepasst. Dies hat in den Kohäsionsländern – aber nicht nur dort – die Stabilitätskultur unterminiert soweit sie je vorhanden war.

Es deutet also wenig darauf hin, dass die gegenwärtige Krise der Währungsunion ihrer grundsätzlichen Konzeption geschuldet ist, zumindest nicht, was die Zuordnung wirtschaftspolitischer Ziele zu dafür verantwortlichen Trägern betrifft. Sie beruht vielmehr darauf, dass die wirtschaftspolitischen Akteure der Mitgliedsländer die tragenden Spielregeln der Währungsunion missachtet haben und dass die Mechanismen unzureichend sind, um ein Einhalten der Spielregeln zu gewährleisten.

Europäische Wirtschaftsregierung – keine brauchbare Alternative

Hätte eine europäische Wirtschaftsregierung, wie sie oben umrissen wurde, die Krise verhindern können? Eine europäische Wirtschaftsregierung hätte theoretisch zwei Optionen gehabt. Die erste Option hätte darin bestanden, im Prinzip genau das durch zentrale Vorgaben durchzusetzen, was einzelne Länder versäumt haben: Sie hätte von Beginn der Währungsunion an die Lohnpolitik in den Kohäsionsländern auf einen strikt an der jeweiligen Produktivitätsentwicklung orientierten Kurs zwingen müssen, um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den Märkten der Eurozone zu sichern. Sie hätte ferner detaillierte länderspezifische Vorgaben für die notwendigen Reformen etwa auf den Arbeitsmärkten und in den sozialen Versicherungssystemen verordnen müssen, die ebenfalls zur Wahrung der Preiswettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Mitgliedsländern notwendig gewesen wären. Um eine verbesserte Wettbewerbsposition auf Märkten mit international gehandelten Gütern und Diensten zu erreichen, wären erhebliche Anpassungen in der Wirtschaftsstruktur und der Angebotspalette der Unternehmen anzuordnen gewesen. Es hätten Maßnahmen durchgesetzt werden müssen, die der Blasenbildung auf den Immobilienmärkten entgegengewirkt hätten. Die Fiskalpolitik hätte den privaten Konsum etwa über höhere Steuern stärker begrenzen und die Unternehmen zu mehr produktivitätssteigernden Investitionen bewegen müssen. Maßnahmen zur umfassenden Modernisierung des Staatssektors wären auf den Weg zu bringen gewesen. Alle diese Notwendigkeiten hätte eine europäische Wirtschaftsregierung differenziert für jedes einzelne Land rechtzeitig erkennen und entsprechende Maßnahmen durchsetzen müssen.

Die zweite Option einer europäischen Wirtschaftsregierung hätte darin bestanden, die Reformnotwendigkeiten und den Druck zur Anpassung in den Kohäsionsländern dadurch abzumildern, dass sie anderen Ländern untersagt hätte, ihre internationale Wettbewerbsposition (weiter) zu verbessern. Nach der Logik der Politikkonzeption einer europäischen Wirtschaftsregierung hätte bei dieser Option in Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen wie in Deutschland oder den Niederlanden eine über den jeweiligen Produktivitätsfortschritt hinausgehende Lohnpolitik gefahren werden müssen. Zudem wären in diesen Ländern solche Maßnahmen zu behindern, mindestens aber nicht zu fördern gewesen, die die nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit (weiter) gesteigert hätten. Ferner hätte in diesen Ländern über eine expansive Fiskalpolitik der private Konsum stimuliert werden müssen, auch wenn die öffentliche Verschuldung bereits einen hohen Stand erreicht hätte. Dadurch wäre es – so die Logik dieser Politikkonzeption – zu geringeren Exporten in die Länder mit Defiziten in der Leistungsbilanz sowie zu einer verstärkten Nachfrage nach Importen aus diesen Ländern gekommen. Die nicht unabhängige Zentralbank hätte dafür den geldpolitischen Rahmen zur Verfügung zu stellen gehabt, mit der Folge höherer Inflation.

Der Verzicht auf mögliche Schritte zur Erhöhung der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit in Überschussländern mag zwar nach der zweiten Option eine Erleichterung für die Länder mit Leistungsbilanzdefiziten innerhalb der Währungsunion darstellen. Bei globaler Sicht der Dinge hätte dieser Verzicht aber verringerte Absatzchancen auf den Weltmärkten zur Folge gehabt und hätte dem Ziel diametral entgegengestanden, das wirtschaftliche Wachstum der Eurozone insgesamt zu fördern.

Wie man es auch dreht und wendet, eine europäische Wirtschaftsregierung hätte somit keine brauchbare Alternative dargestellt. Dies gilt auch für die Bewältigung der jetzigen Krise. Eine europäische Wirtschaftsregierung würde an der Tatsache, dass von einzelnen Ländern unange-

nehme realwirtschaftliche Anpassungen notwendig sind, um den Bestand der Währungsunion sowie Wohlstand und Beschäftigung in allen Mitgliedsländern zu sichern, nichts ändern. Die theoretische Möglichkeit, diese Anpassungslasten durch eine laxere Geldpolitik, eine expansivere Lohn- und Fiskalpolitik sowie durch Zurückhaltung bei Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in Überschussländern abzumildern, wird mit mehr Inflation, geringerer Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten sowie geringerem Wachstum der Eurozone erkauft. Eine europäische Wirtschaftsregierung stellt keine »soft option« bereit. Was in der Währungsunion fehlt, sind Anreiz- und Sanktionsmechanismen, die wirtschaftspolitische Akteure zu einem verantwortungsvollen Verhalten sowohl auf der nationalen wie auch auf der europäischen Ebene anhalten. Die Währungsunion braucht keine europäische Wirtschaftsregierung, sie braucht eine wirksame Governance, um dieses Verhalten zu erzeugen.

Literatur

Artus, P. (2010), *Die deutsche Wirtschaftspolitik: ein Problem für Europa?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe WISO direkt, Berlin.

Busch, K. (2010), *Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik,* Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Internationale Politikanalyse, Berlin.

European Council (2010a), Invitation Letter by President Herman Van Rompuy to the European Council, Brüssel, 23. März 2010.

European Council (2010b), Conclusions, EUCO 7/10, cover note, Brüssel, 26. März 2010.

Lammers, K. (2007), »Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld von Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum«, *Raumforschung und Raumordnung* 65(4).

Lammers, K. (1991), »Arbeitsmarktregulierung im EG-Binnenmarkt«, in: Marr, R. (Hrsg.), *Euro-strategisches Personalmanagement*, Band 2, München und Mehring.

Runge, C. (1972), *Einführung in das Recht der Europäischen Gemeinschaften,* München.

Sinn, H.-W. (2010), »Die Bedeutung des Gewährleistungsgesetzes für Deutschland und Europa«, *ifo Schnelldienst* 63(10), 3–9.

Thiel, E. (1999), »Der Weg zum Euro: Politische Hintergründe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion«, in: Wenzel, H.-D. (Hrsg.), *Integration und Transformation in Europa. Beiträge aus dem Forschungsschwerpunkt,* Universität Bamberg, Forschungsforum 9/1999, 45–52.

Védrine, H. (2010), »Deutschland, Frankreich, Europa«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Juli 2010, 9.