

Deubner, Christian

**Research Report**

## Währungsunion ohne politische Union?

SWP-Studie, No. S 8/2001

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Deubner, Christian (2001) : Währungsunion ohne politische Union?, SWP-Studie, No. S 8/2001, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252373>

**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.*

**SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Christian Deubner*

# Währungsunion ohne Politische Union?

S 8  
April 2001  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2001

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für Gestaltung  
und Realisierung  
Buchendorf

# Inhalt

## **Problemstellung und Empfehlungen 5**

### **Einführung 7**

Währungsunion und Politische Union 7

Das Risiko der Überperfektion 10

### **Die formativen Jahre der WWU: Sachliche Schwerpunkte 17**

Vorbemerkung 17

Die Koordinierung der Haushaltspolitik und die Defizitkontrolle 18

Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik 30

Die Koordinierung der Einkommenspolitik 40

Die Abstimmung der Beschäftigungspolitik 46

### **Die formativen Jahre der WWU: Institutionen und Verfahren 56**

Vorbemerkung 56

Das ESZB und die EZB 57

Die Ministerräte 60

Der Europäische Rat 63

Die Europäische Kommission 68

Besondere Merkmale der europäischen Wirtschaftspolitik,

die verstärkte Zusammenarbeit in der Eurogruppe 71

Institutionen und Verfahren: Zusammenfassung 86

### **Andere Felder politisch-institutioneller Dynamik 90**

Demokratische Kontrolle und Legitimation 90

Nicht-wirtschaftliche EU-Politiken als

»Pendant« zum gemeinsamen Geld 99

### **Anhang 108**

Tabellen 108

Literaturhinweise 122

Abkürzungen 127



### **Währungsunion ohne Politische Union?**

Eine klare und dauerhafte Zuständigkeitsverteilung in der EU, aber auch alle Vorstellungen von der Schaffung eines Gravitationskerns föderationswilliger Mitgliedstaaten haben eine gemeinsame Voraussetzung: daß die Mitgliedstaaten der EU die Kontrolle über den Umfang des weiteren Transfers von Kompetenzen auf die EU-Ebene behalten und diesem Transfer an einem Punkt ihrer Wahl auch eine Grenze setzen können. Erst das bewahrt dann auch die Wahlfreiheit bestimmter Mitgliedstaaten, zu einem gegebenen Zeitpunkt zu entscheiden, ob sie die Integration im Kreise eines Gravitationskerns weiter vertiefen wollen.

Der Wirtschafts- und Währungsunion sagen nun unzählige Experten, Kommentatoren und Politiker nach, daß sie eine weitgreifende Dynamik zusätzlicher Integration in Gang setzen würde, die man nicht aufhalten könne, oder die man nicht aufhalten dürfe, wolle man nicht die künftige Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Geldes gefährden. Viele der WWU-Gründungsväter wollten eine solche Dynamik sogar ausdrücklich.

Müssen die europapolitischen Entscheidungsträger diese These ernst nehmen? Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit der WWU, mit der gemeinsamen Geldpolitik und mit der Koordinierung der Wirtschaftspolitik seit Beginn der 2. Stufe überprüft der Autor den kritischen Zusammenhang zwischen gemeinsamem Geld und weiterer Integration. Ein bedeutsames Feld ist in diese Untersuchung nicht eigens aufgenommen worden, nämlich Wechselkurspolitik und Außenvertretung der Eurozone.

Nach den Ergebnissen der Untersuchung gibt es aus dem sachlich-funktionalen Zusammenhang heraus keine zwingenden Gründe, die auf das gemeinsame Geld bezogenen Politiken der Wirtschafts- und Währungsunion über das im Jahr 2001 erreichte Maß hinaus zu vertiefen. Zusätzliche Kompetenzen brauchen in diesen Feldern nicht übertragen zu werden. Gegenüber der weiteren Entwicklung dieses Integrationsfeldes bewahren die Mitgliedstaaten Wahlfreiheit.

Die vorhandenen Koordinationsmechanismen funktionieren. Zusammen mit dem umfangreichen Acquis in den übrigen wirtschaftspolitischen Integrationsfeldern bilden sie ein ausreichend solides Gerüst für Erhaltung und Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Geldes. Verbleibende Lücken und Schwächen der Koordinierung sind kaum grundsätzlich zu beseitigen, wenn man auch Raum für nationale Konkurrenz um die besten Wirtschaftspolitiken erhalten will.

Will man eine noch sicherere Kontrolle öffentlicher Defizite, sollten die fiskalpolitisch disziplinierenden Mechanismen des Finanzmarkts gestärkt werden, etwa indem die Regeln für den Status öffentlicher Anleihen und die Bewertung ihrer Bonität weiterentwickelt werden. Die Aussichten

auf deutliche Wohlstandsgewinne durch mehr wirtschaftspolitische Integration sind nicht sehr groß. Will man sie trotzdem weiter ausschöpfen, sollte man das im Rahmen des Möglichen, durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen solchen Mitgliedsländern versuchen, die sich wirtschaftspolitisch und strukturell besonders nahestehen. Der Vertrag erlaubt das.

Dynamische Prozesse in Richtung einer weiteren Integrationsvertiefung ergeben sich primär aus der institutionellen Struktur von WWU und EU und aus externen Herausforderungen, nicht aus dem sachlichen Zusammenhang mit dem Geld.

Das zunehmend konkurrenzhaftere Nebeneinander von Europäischem Rat, Ecofin-Rat und Europäischer Kommission bei der Definition der gemeinsamen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ist eine erste Quelle von Dynamik. Die Konkurrenz schafft Unsicherheit über die Grundsätze und die Grenzen der gemeinschaftlichen Politik in diesen Feldern in einer formativen Periode der WWU, in der gerade Sicherheit, Klarheit und Vor- aussehbarkeit angestrebt werden sollten. Ein zweites Problem könnte entstehen, wenn die verstärkte Zusammenarbeit aller Euroländer auf der Ebene der Eurogruppe (früher Euro-11) wesentlich über das bestehende Maß hinaus ausgebaut würde. Ihre bisher konstruktive Einbindung in die Gesamt-WWU und damit die wichtige Koordination auf WWU-Ebene könnten darunter leiden.

Ein weiterer solcher Prozeß wirkt in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in welcher ihre Entscheidungsträger sich zur Unterstützung außenpolitischer Ziele aller ihnen verfügbaren außenwirtschaftspolitischen Instrumente der Gemeinschaft bedienen. Dazu gehört seit 1999 auch die gemeinsame Währung und das damit verbundene internationale finanzpolitische Instrumentarium.

Weniger Dynamik als zunächst gedacht ergibt sich bisher aus dem sogenannten demokratischen Defizit. Künftige Konflikte könnten trotzdem über eine stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments auch zu einer ungewollten Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen in der Wirtschaftspolitik in der WWU führen. Hier ist eine Konsolidierung am ehesten durch eine gewisse Konstitutionalisierung der WWU und eine möglichst weitgehende Festschreibung der wirtschaftspolitischen Kompetenzteilung des Vertrags zu erwarten.

Braucht man mehr politische Union zur internationalen Stärkung des Euro? Dazu noch ein Satz: Im Grunde hat man mit der Gemeinschaftswährung eine für die internationale Wirtschaft neue Größe neuer Qualität geschaffen. Selbst bei aller Mühe wird es nicht möglich sein, sie in die klassischen Kleider einer nationalen Währung einzukleiden, um sie für die internationalen Finanzinstitutionen leichter berechenbar zu machen. Es ist auch nicht ratsam. Der Lernprozeß mit dieser neuen Währung wird ein zweiseitiger sein müssen: für die Euroländer selbst und für die übrigen externen Mitspieler.

# Einführung

## Währungsunion und Politische Union

Außenminister Joschka Fischer hat am 12. Mai 2000 eine aufsehenerregende Rede zur Finalität der Europäischen Integration gehalten. Ein wichtiger Gedanke war, daß es »eine klare Zuständigkeitsregelung zwischen Föderation und Nationalstaaten« geben sollte, indem »nur das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation übertragen (wäre), der Rest aber nationale Regelungskompetenz bliebe«. Ein zweiter wichtiger Gedanke war, daß Mitgliedstaaten der EU, die weiter als andere die Integration vertiefen wollten, das gemeinsam im Rahmen eines »Gravitationszentrums bzw. -kerns« innerhalb der bestehenden EU tun können sollten. Beide Gedanken wurden im Rahmen der laufenden Regierungskonferenz 2000 bereits ein Stück weit ausdrücklich verfolgt, in der Form eines »Einstiegs in eine Kompetenzteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten« und einer weiteren Erleichterung der »verstärkten Zusammenarbeit unter dem Vertrag«. Schließlich sind sie seit langem Ecksteine vieler Grundsatzergänzungen über die Zukunft der Europäischen Integration und insofern von dauerhafter Bedeutung.<sup>1</sup>

Eine klare und dauerhafte Zuständigkeitsverteilung, aber auch die Schaffung eines Gravitationskerns von Föderationswilligen haben eine gemeinsame Voraussetzung: daß die Mitgliedstaaten der EU bzw. ihre Regierungen die Kontrolle über den Umfang des weiteren Transfers von Kompetenzen – »das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde« – auf die EU-Ebene behalten und diesem Transfer an einem Punkt ihrer Wahl auch eine definitive Grenze setzen können. Erst das bewahrt dann auch die Wahlfreiheit bestimmter Mitgliedstaaten, zu einem beliebigen Zeitpunkt zu entscheiden, wie weit und mit wem sie die Integration weiter vertiefen wollen.<sup>2</sup>

Es gibt allerdings Felder, bei denen die Wirksamkeit der Kontrolle über weitere Kompetenztransfers und damit auch die künftige Wahlfreiheit der EU-Mitgliedstaaten beim »wie weit?« und »mit wem?« weiterer Integrationsvertiefung zunehmend in Frage steht. Dazu gehören in allererster Linie die gemeinsame Geldpolitik und die mit ihr zusammenhängenden bzw. auf sie bezogenen Politiken der Wirtschafts- und Währungsunion.<sup>3</sup> Diesen

<sup>1</sup> Vgl. die alten Konzepte der abgestuften Integration, unter anderem von Eberhard Grabitz (Hg.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?*, Kehl am Rhein 1984, oder das bekannte Papier von Karl Lamers/Wolfgang Schäuble über ein Kerneuropa-Konzept vom 1. September 1994.

<sup>2</sup> In einer früheren Arbeit nannte der Verfasser das eine »Vertagung zusätzlicher Reformen im Rahmen der Fünfzehn-Plus als ... unverzichtbares Pendant zu einer institutionellen Vertiefung innerhalb (einer) Kerngruppe« (Christian Deubner, *Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995, S. 165).

<sup>3</sup> Vgl. auch Christian Deubner, *Finalität der Europäischen Union, Beratungspapier für den Planungsstab des Auswärtigen Amtes, März 1997, S. 7ff, zum »integrationspolitischen Unsicherheits-Potential« der Währungsunion.*

Politiken wird seit ihrer ersten Konzeption von ungezählten Experten, Kommentatoren und Politikern nachgesagt, daß sie eine weitgreifende Dynamik zusätzlicher Integration in Gang setzen würden, die man nicht aufhalten könne oder dürfe, wolle man nicht die künftige Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Geldes gefährden.

Für die nationalen europapolitischen Entscheidungsträger ist es also von erstrangiger Bedeutung, besser abschätzen zu können, ob und wieweit sie die These über gemeinsames Geld und Integrationsvertiefung ernst nehmen müssen. In Deutschland ist sie von der vorherrschenden wirtschaftspolitischen Schule bereits bestritten worden.<sup>4</sup> Die vorliegende Arbeit überprüft sie erstmals vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrung mit dem gemeinsamen Geld und gemeinsamer Geldpolitik (seit dem 1.1.1999) und mit der Koordinierung der Wirtschaftspolitik seit Beginn der 2. Stufe der WWU (die »Grundzüge der Wirtschaftspolitik« werden seit Dezember 1993 vorgelegt),<sup>5</sup> aber auch im Rückblick auf die wichtigsten Grundsatzargumente der wissenschaftlichen WWU-Debatte.<sup>6</sup>

Ein zweites und nur wenig mehr zurückliegendes Ereignis der politischen Aktualität, das Scheitern der Eröffnung der nächsten Welthandelsrunde in Seattle 1999, unterstreicht anscheinend die Position derjenigen, die sich ein gemeinsames Geld nicht ohne eine glaubwürdige und handlungsfähige gemeinsame Wirtschaftspolitik vorstellen können. Ist Seattle 1999 nicht ein Menetekel an der Wand einer Wirtschafts- und Währungsunion, die hinter dieser Erwartung zurückbleibt? Wird die grenzenlose Freiheit des Binnenmarktes bei gemeinsamer Währung erfahren werden wie die Globalisierung, und werden auch in der EU Steine und Brandsätze fliegen, wenn die Staaten das gemeinsame Geld nicht durch gemeinsame Politik ergänzen?<sup>7</sup>

Eine Voraussage wagt man nicht. Aber die Ergebnisse der hier vorgelegten Arbeit sollten es erleichtern, die schwierige Balance zu bewerten, die zwischen zwölf demokratisch legitimierungsbedürftigen Wirtschafts- und Sozialpolitiken einerseits und andererseits der einheitlichen europäischen Geldpolitik der EZB gehalten werden muß.

Die Fragen nach der Beherrschbarkeit der Dynamik und nach der unentbehrlichen Rückbindung an demokratische Legitimation führen schließlich auch zu dem Versuch, eine Vision beschränkter Integrationstiefe zu

<sup>4</sup> Vgl. eine vorzügliche Zusammenfassung der diesbezüglichen Argumente in: Alfred Aholte u.a., *Wirtschaft und Finanzmärkte im Zeichen des Euro*, Frankfurt a.M.: Dresdner Bank, 1999, S. 144ff.

<sup>5</sup> Vgl. die diesbezügliche Fußnote 1 am Anfang der Kommissionsempfehlung vom 11.4.2000 für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, ECOFIN 209/00-DE.

<sup>6</sup> Einen ähnlichen Versuch machte im vergangenen Jahr eine französische Forschungsgruppe, geleitet von Robert Boyer; *Commissariat général du Plan* (Hg.), *Le gouvernement économique de la zone euro*, Rapport du groupe présidé par Robert Boyer, Paris: La Documentation Française, 1999; vgl. auch von französischer Seite *Conseil d'Analyse Economique* (Hg.), *Coordination européenne des politiques économiques*, Paris: ebd., 1998.

<sup>7</sup> Vgl. die Berichterstattung über Seattle in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 3.12.1999, S. 6.

entwerfen und zu sehen, ob so ein Konzept mit der Realität des gemeinsamen Geldes dauerhaft zusammenpaßt.

Eine solche Zielvision eröffnet die Option zur Herausbildung einer Kerngruppe williger und fähiger Mitgliedstaaten, die schneller als die übrigen zur Vertiefung der politischen Integration übergehen könnte. Vor Außenminister Fischers Rede waren bereits andere Konzepte in dieser Richtung bekannt, etwa aus einer Arbeitsgruppe des französischen Plankommissariats, von Jacques Delors, aber auch von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing,<sup>8</sup> welche beide vorsahen, daß die Kerngruppe eine Untergruppe der Eurogruppe sein könnte, nämlich nur diejenigen unter ihnen, die noch zusätzliche integrationspolitische Ziele miteinander verfolgen. Am entschiedensten bestand Jacques Delors darauf, daß sie gerade nicht aus dem beschränkten Rahmen der WWU hervorgehen werde: »cette avant-garde ... ne sortira pas du corps réduit constitué par l'Union économique et monétaire«.<sup>9</sup>

Mit Blick auf die Kerngruppen-Vorstellung stellt sich dieselbe Frage: Wird die Dynamik der geldpolitischen Integration in einer immer größeren Eurogruppe denn noch erlauben, daß sich in ihrem Inneren kleinere Koalitionen mit weitergehendem Ehrgeiz formieren? Oder sind nach dem »Ja« zur WWU die Eurostaaten alle miteinander zur fortdauernden integrationspolitischen Flucht nach vorne verurteilt, weil sonst die gemeinsame Währung nicht zu halten ist?

Die Politische Union als Folge des gemeinsamen Geldes wird auch gefordert, ohne daß ein funktionaler Zusammenhang der beiden Ebenen hergestellt würde. Anlässlich der Regierungskonferenz 1990–1992 verlangte die deutsche Seite vor allem die Einführung einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik, aber auch mehr Kooperation im Innen- und Justizbereich als Stärkung der Politischen Union, quasi im Ausgleich für die Aufgabe der deutschen Souveränität beim Geld, und zwar gerade nicht im WWU-, sondern im ›high-politics‹-Bereich. In Maastricht gelang es nicht, auf beiden Ebenen gleichzeitig voranzukommen. Im Vorlauf zu Amsterdam kam dieser Punkt daher wieder auf den Tisch. Typisch war die Überlegung, die der stellvertretende CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Rudolf Seiters der Regierungskonferenz 1996 mit auf den Weg gab. Es sei »kaum vorstellbar, daß wir eine gemeinsame europäische Währung haben, aber in wesentlichen Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die europäischen Partner einen unterschiedlichen Weg gehen oder gar entgegengesetzte Interessen verfolgen«.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> An diesen Spekulationen hat sich auch der Autor beteiligt. Vgl. vor allem *Deubner*, Deutsche Europapolitik: von Maastricht nach Kerneuropa; die letzten Varianten dazu von Valéry Giscard d'Estaing/Helmut Schmidt, Pour une Europe de l'Euro, in: *Le Figaro*, 10.4.2000, S. 1 und S. 16, und in: *Commissariat général du Plan*, L'union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces. Rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne, Paris: La Documentation Française, 1999, S. 81ff.

<sup>9</sup> Jacques Delors, Plaidoyer pour une avant-garde européenne, in: *Europartenaires* (Paris), (Februar 2000) 15, S. 1–8.

<sup>10</sup> Erwartungen an die Regierungskonferenz 1996, in: Rudolf Seiters/Joachim Bitterlich, Europäische Aufgaben bis zum Jahr 2000, Sankt Augustin: KAS, 1995, S. 15.

Die Diskussion hat schließlich gezeigt, daß es zwei Grundkonzepte zur Verknüpfung der Währungsunion mit einer Politischen Union gibt, auf die im folgenden wiederholt zurückgegriffen werden wird: eine Politische Union im Bereich der Wirtschaftspolitik und eine Politische Union, die alle zentralen staatlichen Funktionen einbegreift.

I. »Politische Union im Bereich der Wirtschaftspolitik«, Wirtschaftsunion: die Gesamtheit der Regeln, Verfahren und Institutionen, mit denen die Mitgliedstaaten entweder gemeinsame oder durch die Institutionen und Verfahren der Union eine mehr oder weniger eng koordinierte Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik betreiben.

II. »Politische Union«: die Europäische Union nach einer Phase qualitativer Integrationsvertiefung, die sie im Vergleich zum Zustand von 1990 mit deutlich handlungsfähigeren und demokratischeren Institutionen und Verfahren ausgestattet hat, eine EU also, deren Kompetenzen kohärenter werden und weiter in zentrale Staatsaufgaben der Mitgliedstaaten in Außen- und Innenpolitik ausgreifen, und die damit und in ihrer Arbeit in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten stärker akzeptiert wird.

Die neue Größe ist seit Maastricht/Amsterdam die Währungsunion. Im unmittelbaren Zusammenhang mit ihr sind bedeutende Teilelemente einer Wirtschaftsunion (I) geschaffen bzw. verstärkt worden, soweit sie den Vertragsvätern unabdingbar für Bildung und Funktionsfähigkeit der Währungsunion und ihre politische Einbettung in die EU erschienen, deren offizielle Bezeichnung daher auch »Wirtschafts- und Währungsunion« ist.

### Das Risiko der Überperfektion

Bei der öffentlichen Debatte über diese Fragen wird schon auf den ersten Blick zweierlei erkennbar,

- daß an die Homogenität und Konfliktfreiheit innerhalb der Eurogruppe vielfach höhere Ansprüche gestellt werden, als die Mitgliedstaaten sie in ihrem eigenen Hoheitsbereich durchsetzen können oder müssen, aber auch als sie in anderen großen Staaten wie etwa den Vereinigten Staaten verwirklicht werden;
- und daß dieselbe Überforderung vielfach auch gegenüber den auf WWU-Ebene erwarteten Leistungen der politischen Koordination gilt.

Für die erste Sichtweise findet sich eine explizite Argumentation in einem Bericht des Europäischen Parlaments aus dem Jahre 1998.<sup>11</sup> Er illustriert den bekannten Sachverhalt, daß ein Leitzins schwerlich für alle Wirtschaftsregionen eines so differenzierten Gebietes genau der richtige sein kann, und zeigt die Abweichungen der national in der Theorie wünschenswerten Leitzinsen auf. Das ist allerdings eine Banalität. Unter Experten gibt es keinen Streit mehr darüber, daß trotzdem sehr unterschiedliche Volkswirtschaften mit ein und demselben Geld und Geldpolitik

<sup>11</sup> A. Metten, Draft Report on »Asymmetric Shock or Shock Specific to One Country« (INIO972), European Parliament, Part B: Explanatory Statement, Committee on Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy, Brüssel, 16.7.1998. Eine gute Debatte dieser Frage auch in *OECD, EMU Facts, Challenges and Policies*, Paris 1999, u.a. S. 11f.

florieren können und daß sie in dem dadurch gesetzten Rahmen auch gegenüber asymmetrischen Schocks über eine Vielzahl von Anpassungsmöglichkeiten verfügen. Dazu zählt vor allem die nationale Fiskalpolitik.

Das politische Problem besteht darin, diese Anpassungsmöglichkeiten zu aktivieren. Ist die richtigere Methode die mehr oder weniger enge und verbindliche Kooperation? Oder ist es die Bewahrung autonomer Spielräume und gegebenenfalls die Konkurrenz? Und ist die Anpassungsfähigkeit in der Eurozone vergrößert oder verkleinert worden? Bedenkenswert für die Bewertung dieser letzten Frage ist die Erfahrung der 80er und 90er Jahre, daß mit zunehmender Kapitalverkehrsfreiheit in der EU die meisten EU-Länder immer geringere Spielräume hatten, vom Leitzins der Leitwährung Deutsche Mark abzuweichen, der seinerseits von der Bundesbank für die Bundesrepublik, und nicht für den gesamten EU-Raum, festgesetzt wurde. Unter gemeinsamer Geldpolitik dagegen richtet der Leitzins sich stärker an EU-weiten Wirtschaftsbedingungen aus und damit verbessern sich Verträglichkeit und Anpassungseignung zumindest im Vergleich zum vorherigen Zustand. Die übrigen Erleichterungen der Anpassungsfähigkeit, vor allem durch erhöhte Transparenz und Erhöhung der Anpassungsmotivationen auf der Ebene der Regierungen und Marktakteure, werden noch genauer diskutiert.

Dabei zeigt die Analyse der WWU-Region im Vergleich mit föderalen Staaten über die vergangenen zwei Jahrzehnte, daß die Homogenität des Konjunkturverlaufs zwischen den Mitgliedstaaten der WWU im Vergleich mit den Untereinheiten der Bundesstaaten zu Ende der 90er Jahre nicht mehr wesentlich größer ist und daß diejenige zwischen den letzteren über die vergangenen zehn Jahre hinweg rapide zugenommen hat.<sup>12</sup> Für einen immer stärker konvergierenden Wirtschaftszyklus im Ausland wird aber ein einheitlicher Zentralbankzins immer mehr zum adäquaten geldpolitischen Steuerungsmittel. Er kann diese Aufgabe im Vergleich zum vorangegangenen Mechanismus des Leitzinses der Bundesbank überdies als solcher bereits besser erfüllen.

Ein Blick auf die deutschen Bundesländer zeigt die Spannweite der realen wirtschaftlichen und fiskalischen Verhaltensweisen und Wohlfahrtsergebnisse, die teilweise über Jahrzehnte hinweg in ein und demselben Geldverband gehalten werden können, ohne ihn zu sprengen. Länder wie das Saarland oder Niedersachsen haben hohe und dauerhafte Defizite, die durch umfangreiche und für alle anderen Länder potentiell zinstreibend wirkende Staatsschulden finanziert werden. Hinzu kommen deutliche Wettbewerbs- und Entwicklungsrückstände, die auch für dauerhaft höhere Arbeitslosigkeit, regionale Einkommensrückstände und gleichwohl nur schwache Mobilität und Anpassungsbereitschaft des Faktors Arbeit sorgen. Trotzdem bestehen sie in ein und demselben insgesamt höchst erfolgreichen D-Mark-Verband mit Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen

<sup>12</sup> Andreas Rees, One Fits all in the EMU? One Monetary Policy for Eleven Countries, in: *Intereconomics*, Juli–August 2000, S. 162–169.

und Bayern, die am gegenüberliegenden Ende der Beschäftigungs-, Wachstums- und Defizitskala stehen.<sup>13</sup>

Der Zentralstaat in der Bundesrepublik Deutschland besitzt nicht die rechtlichen Instrumente, um solche heterogenen Entwicklungen zu verhindern und etwa ein besser koordiniertes oder gleichförmigeres Verhalten der Länder in Wirtschafts- und vor allem Fiskalpolitik durchzusetzen. Damit hat der Bund in diesem Feld aber gegenüber den deutschen Ländern auch weniger Koordinierungs- und Kontrollmacht als die WWU gegenüber den Euroländern. Das gilt für die Regelmäßigkeit, Intensität, Differenziertheit und quantitativen Vorgaben sowie den Anspruch auf Umsetzung der Koordinierung wie auch für die Sanktionsmöglichkeiten im Fiskalbereich. Tatsächlich gibt der im Rahmen der WWU eingerichtete Stabilitäts- und Wachstumspakt sogar dem Bund gegenüber den Ländern fiskalpolitische Kontrollmacht in die Hand, die er zuvor nicht besaß. Jean-Claude Trichet, der französische Zentralbankpräsident, hat kürzlich wieder darauf und auf ähnliche Zustände in den USA und der Schweiz hingewiesen.<sup>14</sup> Eine weitere Anpassung in Deutschland ist überfällig, nämlich ein nationaler Stabilitätspakt, der Verschuldungsrechte und Überschuldungssanktionen zwischen Bund und Ländern verteilt. Nach ersten Anläufen ruhte diese Frage im Jahre 2001 noch ungeklärt in den Schubladen.

Die Toleranz von Analytikern und Europapolitikern gegenüber Heterogenität und Konflikten zwischen den Eurostaaten scheint also unnötigerweise geringer zu sein als gegenüber denjenigen zwischen den Unter-einheiten der Eurostaaten selbst. So sind im Ergebnis die Differenzen in den wirtschaftlichen Strukturen und in der konjunkturellen Entwicklung zwischen den Ländern der Eurozone nicht viel größer, als das in wichtigen Bundesstaaten der Fall ist, und sie verringern sich. Die Instrumente zur fiskalpolitischen Disziplinierung der Mitgliedstaaten sind in der EU dagegen bereits heute stärker als in Bundesstaaten wie Deutschland oder den USA. Sie tragen zusammen mit der noch zunehmenden Freiheit des wirtschaftlichen Austauschs zur weiteren Konvergenz im WWU-Raum bei.

Für die zweite Sichtweise stehen die vielfältigen Analysen, die darauf hinauslaufen, daß es eine (noch bessere/wirkungsvolle) Koordinierung

**13** »Daß viele europäische Staaten ›lausige‹ einheitliche Währungsgebiete sind, ist nicht neu. Seit vielen Jahren forderte Herbert Giersch, daß Deutschland zwei Währungen einführen sollte: eine für den Norden und eine für den Süden; tatsächlich war das Ergebnis die Einführung derselben Währung für den Westen und den neuen Osten.« So Olivier Jean Blanchard in einem Diskussionsbeitrag in: David Begg/Jürgen von Hagen (Hg.), *EMU, Prospects and Challenges for the Euro*, Oxford 1998, S. 249. Auch A. Belke/D. Gros, *Asymmetric Shocks and EMU: Is there a Need for a Stability Fund?*, in: *Intereconomics*, November/Dezember 1998, beziehen sich bei ihrer Analyse der wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten in der WWU ausführlich auf die Tatsache, daß alle für die WWU geltend gemachten Strukturprobleme in vielen nationalen Währungsgebieten auftreten und dort vielfach mit unzureichenden Mitteln und ohne großen Erfolg bekämpft werden. Dadurch sind diese Währungsgebiete aber nicht zerbrochen.

**14** Trichet, in: *LeMonde*, 30.6.2000. Zum Problem der innerstaatlichen Defizitkontrolle vgl. Michael Sturm, *Nationaler Stabilitätspakt – unerledigte Aufgabe der deutschen Finanzpolitik*, in: *Dresdner Bank* (Hg.), *Trends Wirtschaftsanalysen Nr. IV*, 1999.

bzw. Kooperation im Rahmen einer optimalen Fiskal- und Wirtschaftspolitik für den Euroraum den beteiligten Gesellschaften erlauben würde, noch größere Wachstums- und Beschäftigungsgewinne aus der gemeinsamen Währung zu ziehen, als das anderweitig der Fall wäre, und die andererseits die Reibungsverluste aufzeigen, die bei fehlender Koordinierung entstehen können. Es fällt jedoch auf, daß es denjenigen, die das tun, nicht mehr um die Lebens- und Funktionsfähigkeit der Währungsunion geht. Die wird unter der Vorgabe normalen Funktionierens nicht in Frage gestellt. Es geht vielmehr um »marginale« Wachstumsgewinne, die man sich gegenüber einer weniger stark koordinierten Situation ausrechnen kann.<sup>15</sup>

Die Frage ist, ob »marginale« Gewinne gegenüber dem Status quo auf der wirtschaftlich-sozialen Seite es wert sind, die Widerstände, Reibungsverluste und Fehlsteuerungsrisiken zu erhöhen, die beim Streben nach einer noch höheren Verbindlichkeit und gleichzeitig Komplexität der fiskal- (und wirtschafts?) politischen Koordinierung zwischen zwölf und bald noch mehr Mitgliedstaaten der Eurogruppe entstünden. Die Frage wird im folgenden verneint. Mit dieser Sichtweise ist außerdem die Tendenz verknüpft, nur auf die fiskalpolitische Koordinierung zu sehen, weil sie das härteste der drei großen WWU-Koordinierungsinstrumente ist, und dann die Koordinierungsleistung insgesamt als zu eng zu bewerten. Sie ist aber nur Teil eines ganzen Systems anderer wirtschaftspolitischer Koordinationspolitiken, am stärksten kodifiziert durch ordnungspolitische Grundentscheidungen – die Wirtschaftsverfassung der EU, das heißt die Prinzipien offener Märkte und freien Wettbewerbs, die vier Grundfreiheiten – sowie durch exklusive Kompetenzen der EU (u.a. Außenhandelspolitik, Fischerei, Antisubventionsregeln). Zum Teil starke konkurrierende Kompetenzen finden sich unter anderem in der positiven Wettbewerbspolitik, Fusionskontrolle, Liberalisierung von Dienstleistungsmärkten, Strukturpolitik, Landwirtschafts- und Verkehrspolitik. Daneben schließlich stehen die neuen Amsterdamer Elemente der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung. So zeigt sich die vorhandene Koordinierung als insgesamt sehr breit angelegt und instrumentiert. Eine zweite verfälschende Tendenz ist die Unterschätzung der vorhandenen Transfersysteme, die alljährlich immerhin um die 80% der gesamten EU-Budgetsumme vor allem an die schwächer entwickelten und/oder agrarisch orientierten Mitgliedstaaten umverteilen und in den kleineren Mitgliedstaaten zu volkswirtschaftlich erheblichen Nachfrageeffekten führen.

Gleichwohl rechtfertigen drei rationale Wurzeln das Streben nach

<sup>15</sup> Pier Carlo Padoan, Is European Monetary Union Endogenous?, in: The International Spectator, (Juli–September 1999) 3, S. 29–44; auch Stefan Collignon, Geldwertstabilität für Europa, Gütersloh: Bertelsmann, 1996, macht bei seinem Alternativorschlag zum Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht geltend, daß hier die Überlebens- und Funktionsfähigkeit der gemeinsamen Währung und die wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten in Frage stehe. Es geht um ein Plus, das bei der rechnerischen Umsetzung gerade im Vergleich mit dem einfacher nachvollziehbaren und für die Mitgliedstaaten schließlich weniger restriktiven Schema des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht überzeugt. Ähnlich im Ergebnis auch *Belke/Gros, Asymmetric Shocks and EMU*.

engerer Koordinierung ein Stück weit: die Schwäche des EU-Haushalts, die These der optimalen Währungszone und damit eng zusammenhängend die These höherer Legitimationsbedürftigkeit für europäische im Vergleich zu nationaler (Geld-)Politik.

*Das Fehlen einer den Bundesstaaten vergleichbaren zentralstaatlichen öffentlichen Finanzmasse:* Der EU steht nur bis zu 1,3% des BSP zur Verfügung, während Bundesstaaten in ihrem zentralstaatlichen bzw. Bundeshaushalt mit einem zehn bis zwanzigmal so großen Anteil am Sozialprodukt arbeiten können. Entsprechend klein ist in der EU der durch den EU-Haushalt bewirkte wirtschaftspolitische Effekt im Vergleich zu dem, den die Bundesebene mit ihren Ausgaben im Bundesstaat erreichen kann.

Die *Optimale Währungszone*<sup>16</sup> ist zunächst ein rein wirtschaftliches Konzept, mit dem der volkswirtschaftliche Nutzen einer gemeinsamen Währung für die Teilnehmer beurteilt wird. Danach entsteht ein solcher Nutzen nur, wenn in diesem Währungsgebiet keine asymmetrischen Schocks vorkommen. Wo diese Bedingung nicht gilt, ist es besser, unabhängige Geldpolitiken aufrechtzuerhalten, die die fehlende Synchronisierung der Konjunkturzyklen ausgleichen und länderspezifische Schocks absorbieren können.<sup>17</sup> Zu den Ausgleichs- und Absorptionsmechanismen gehören außenwirtschaftlich die veränderbaren Wechselkurse.

Sozioökonomisch ist nicht etwa die strukturelle Unterschiedlichkeit der teilnehmenden Volkswirtschaften entscheidend, obwohl sie in der EU sehr groß ist. Entscheidend ist vielmehr, daß trotzdem keine dauerhaft unterschiedlichen regionalen Beschäftigungsniveaus bzw. Arbeitslosigkeiten entstehen können. Dafür spielen Mobilität und Anpassungsfähigkeit der Faktoren, vor allem der Arbeit, die entscheidende Rolle. Politisch ist entscheidend, daß die verbleibenden begrenzten Ungleichheiten durch Transfers ausgeglichen werden, sei es durch die automatischen Stabilisatoren der Sozialpolitik und/oder durch aktiv eingesetzte zusätzliche interregionale Transfermechanismen. Hierfür lautet das Stichwort »Fiscal Federalism«. Nun sind vor allem die Mobilität der Arbeitnehmer und die Anpassungsfähigkeit der anderen Produktionsfaktoren ganz allgemein im WWU-Raum sehr schwach entwickelt, aber auch in den Mitgliedsländern. Die Transfersysteme funktionieren in den europäischen Nationalstaaten mehr oder weniger ausreichend, dort können sie trotz ungenügender Mobilität der Arbeit selbst hohe wirtschaftliche Wohlstandsdifferenzen ausgleichen. Zwischen den europäischen Nationalstaaten – sogar zwischen den Euroländern – sind diese Mechanismen weit schwächer ausgebildet; Arbeitsmarkt-Heterogenität ist daher im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Eurozone ein größerer Anlaß zur Sorge als in den Mitgliedsländern.

*Legitimitätsgefälle:* Im nationalen Raum wird die einheitliche nationale Geldpolitik auch bei starker regionaler Differenzierung durch ihre höhere Legitimität gestützt. Dem liegen das nationale Zusammengehörigkeits-

<sup>16</sup> In der ursprünglichen und einflußreichen Interpretation von R. A. Mundell, A Theory of Optimum Currency Areas, in: American Economic Review, 1961.

<sup>17</sup> Eine knappe Formulierung bei Padoan, Is European Monetary Union Endogenous?, S. 32.

gefühl und das darauf ruhende Zugeständnis der geldpolitischen Kompetenz an die nationale Zentrale zugrunde. Beides wird durch die Erwartung der Bevölkerung untermauert, daß benachteiligte Regionen im nationalen Raum über längere Frist die Solidarität der wirtschaftlich höher entwickelten Regionen erhalten, oder im nationalen politischen System auch erzwingen können. Auf der Ebene der Eurozone ist die Legitimität einheitlicher Geldpolitik eo ipso nicht gegeben. Entsprechend kann man vermuten, daß die politische Toleranz gegenüber einer zentralen Geldpolitik, die mit großen Wohlstandsunterschieden in der Eurozone einhergeht, weit geringer ist.

Alle drei Überlegungen könnten zu der Folgerung führen, daß die WWU deutlich mehr Koordinierung und »Fiscal Federalism« braucht, um sie künftig funktionsfähig und stabil zu halten. Diese Folgerung ist aber nicht zwingend. Erstens wird die Erwartung interregionaler Solidarität in den letzten Jahrzehnten auch in Euroländern beeinträchtigt, und zwar vor allem durch die schwindende Bereitschaft wirtschaftlich prosperierender Regionen, dauerhaft hohe Transfers zugunsten ihrer schwachen Brüder im nationalen Raum zu akzeptieren.<sup>18</sup> Zweitens darf man gerade in Europa nicht übersehen, daß die Annahme des gemeinsamen Geldes ja nicht mit der Annahme eines gemeinsamen Staates gleichzusetzen ist. Wollte man das letztere, dann würden auch die Solidarleistungen in einem solchen Staat erwartet. Will man nur das gemeinsame Geld, könnten ursprünglich niedrige Erwartungen an die finanzielle Solidarität zwischen der Bevölkerung unterschiedlicher Mitgliedstaaten den Druck zur Entwicklung von Transferansprüchen auch bei gemeinsamem Geld und in schwächer entwickelten Euroländern gering halten, wenn er nicht politisch forciert wird. Denn die Bevölkerung verwendet das gemeinsame Geld nach wie vor in einem nationalen Lebens- und Arbeitskontext, in dem sie nicht ohne weiteres externe Transfers erwartet. Damit verlöre Heterogenität innerhalb der Eurozone an politischer Brisanz.

Allerdings liegt gerade in diesem Bereich ein erhebliches Problem: die Unsicherheit über die schon erwähnten regional- und landwirtschaftspolitisch motivierten Transfersysteme der EU und das damit verbundene politische Konfliktpotential. Die Systeme stehen in der EU seit einiger Zeit auf dem Prüfstand, vor allem wegen der schwindenden Bereitschaft der Mitgliedsländer, ihre Finanzbeiträge weiter zu erhöhen, aber auch weil ihre Zweckerfüllung mehr und mehr bezweifelt wird und weil bei stagnierender EU-Quote die erheblichen Finanzmittel für die anstehende Osterweiterung durch Umschichtung aus dem vorhandenen Transfersystem bereitgestellt werden müssen.

<sup>18</sup> Diese Tendenz ist weit verbreitet, die bekanntesten Beispiele sind Katalonien in Spanien und die Lombardei in Italien, wo sie bis zu offenen Sezessionswünschen geht. Das ölreiche Schottland läßt gegenüber dem restlichen Großbritannien dieselben Reflexe erkennen. Und auch in Deutschland zeigt der wachsende Widerstand reicher Bundesländer gegen die Fortführung des Finanzausgleichs (s. unten), daß die nationale Solidaritätsbereitschaft an Grenzen stößt, selbst wenn der vereinigungsbedingte Transferstrom im Grundsatz unangefochten ist und im europäischen Vergleich auf einsamer Höhe steht.

Das stößt – der Berliner Sondergipfel 1999 über die Agenda 2000 hat es bereits gezeigt – auf den massiven Widerstand der bisherigen Empfänger, der nur vorläufig besänftigt wurde, aber dann wieder aufbrechen wird, wenn es sich zeigt, daß ihre Konzessionen in der Agenda nicht ausreichen, wenn die ersten mitteleuropäischen Kandidatenländer tatsächlich beigetreten sind. Die große finanzpolitische Debatte der EU wird dann erst beginnen. Wenn die gegenwärtigen Nettoempfänger eine nennenswerte Umschichtung solcher Transfers tatsächlich vor sich sähen, könnten sie versucht sein, das zu tun, was bisher vermieden wurde, nämlich unter Verweis auf die Lasten der Währungsunion auf der Einrichtung eines alternativen zusätzlichen Transfersystems zu bestehen.<sup>19</sup>

Schließlich haben schon die immer stärkeren wirtschaftlichen Austauschströme in der EU zusammen mit der fiskalpolitischen Disziplinierung von WWU und Stabilitätspakt und den anderen gemeinschaftspolitischen Koordinierungsmechanismen für starke Konvergenz der Konjunkturentwicklungen gesorgt. Beschränkt man die Erwartungen an das Koordinierungsergebnis auf das im Vergleich zu bestehenden Bundesstaaten vernünftige Maß, so dürften sie sich mit dem vorhandenen Instrumentarium und den Konvergenzmechanismen erfüllen lassen.

<sup>19</sup> Ein Modell dafür ließe sich in dem »regionalen Anpassungsfonds« finden, den *Belke/Gros* 1998 vorgeschlagen haben; vgl. *dies.*, *Asymmetric Shocks and EMU*, S. 286ff.

## Die formativen Jahre der WWU: Sachliche Schwerpunkte

### Vorbemerkung

Die Wirtschafts- und Währungspolitik der EU, wie sie im Jahr 2001 vertraglich besteht, umfaßt alle großen Felder dieser Politik sowie zusätzlich ausdrücklich noch die Einkommens- und Beschäftigungspolitik und schafft damit von ihren Inhalten her eine Parallelstruktur zur Wirtschafts-, Währungs- und Geldpolitik der Mitgliedstaaten (vgl. u.a. EGV Art. 2 und 4 sowie Titel VII).

Die EG/EU hat bzw. erhielt damit Kompetenz in allen diesen Feldern. Die Kompetenz ist aber je nach Einzelthema mit einem sehr unterschiedlichen Zuständigkeits- und Verbindlichkeitsgrad versehen. Wie sich das in der institutionellen Zusammenarbeit für die WWU-Fragen niederschlägt, geht aus den drei ausführlichen Übersichtstabellen im Anhang hervor. Sie geben den Stand zu Jahresanfang 2001 wieder, unter Einbezug der Vorgaben des Europäischen Rats von Lissabon und nach dem Beitritt Griechenlands zur Eurogruppe. Ihr Zweck ist es, die einzelnen Schritte der Koordinierung und Abstimmung und die Kompetenzverteilung im WWU-Rahmen möglichst systematisch darzustellen. Der Leser kann sich dadurch in einem komplexen und vielstufigen Prozeß rasch zurechtfinden. Das gilt für die beteiligten Institutionen als solche wie für die Rolle, die sie in den verschiedenen vertraglich vorgesehenen Verfahrensschritten spielen.

Außerdem erlauben es die Übersichten auch, in der hier beginnenden Analyse der WWU-Verfahren und Institutionen die rein beschreibende Darstellung nicht allzu weit ins Detail zu treiben, den Textteil also zu entlasten. Der Leser, der hierzu genaueres wissen muß oder sich bei der Lektüre des analytischen Textes Fragen zu Abläufen und Kompetenzverteilung in der WWU stellt, ist also ausdrücklich eingeladen, die Übersichten im Anhang zu konsultieren.

Während die *Geldpolitik* von der Konzeption bis zur Durchführung ganz und gar in den Händen eines Gemeinschaftsorgans (ESZB-Rat) zentralisiert ist, kann die EG/EU über die anderen Gegenstände der Wirtschaftspolitik nur eine mehr oder weniger große und verbindliche Koordinierungskompetenz für die jeweiligen Politikprozesse für sich beanspruchen, während diese selbst bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Die Währungspolitik liegt ebenfalls bei der WWU, ist aber zwischen ESZB und politischer Ebene aufgeteilt. Die nationale *Finanzpolitik* ist nach der Geldpolitik der Bereich, der in der EG/EU vergleichsweise am stärksten koordiniert wird, auch wenn ihre Konzeption und Durchführung zu wichtigen Teilen bei den Mitgliedstaaten verbleiben.<sup>20</sup> Bei der *Wirtschafts- und Wachstumspolitik* in einem breiteren Sinne dagegen und bei der *Einkommens- und Beschäftigungspolitik*

<sup>20</sup> Vgl. hierzu S. 18.

liegt auf der EG/EU-Ebene nur die Kompetenz zur Organisation der gegenseitigen intensiven Information und Verabredung gemeinsamer Orientierungen. Letztere sollen auf der Ebene der Mitgliedstaaten in politisches Handeln umgesetzt werden; inwieweit das geschieht, bleibt deren Entscheidung und Durchführungsmaßnahmen überlassen. Nationale Abweichungen von den Orientierungen haben unterschiedlich schwere Konsequenzen: von substantiellen Sanktionen bei der Fiskalpolitik bis zu verschiedenen Formen politischen Drucks.

So erweist sich als der *entscheidende Punkt*, der in der WWU die europäische inhaltliche Kompetenz ausweist, nicht so sehr die Zuschreibung der sachlichen Kompetenz, sondern *der Grad, in dem diese Kompetenz von den Institutionen der Gemeinschaft ausgeübt werden kann*.

Die allgemein formulierte Zuordnung von Mitkompetenz an die EU, bei einer auf Teilaspekte begrenzten *Zuordnung von Direktkompetenz an ihre verschiedenen Institutionen*, ist das *Kennzeichen eines unfertigen Status*, der zu weiterer Änderung geradezu einlädt. Gerade daher muß dieser Punkt in seiner unterschiedlichen Ausprägung in den verschiedenen Teilpolitiken für diese Untersuchung im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen.

## **Die Koordinierung der Haushaltspolitik und die Defizitkontrolle<sup>21</sup>**

### **Die etablierten Verfahren**

Zu Anfang 2001 gibt es eine bereits seit dem Vorlauf zur Einführung des Euro mehrere Jahre lang erprobte Praxis der Verfahren zur Haushaltsüberwachung. Zwei Jahre lang wurde inzwischen auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt von den elf Europartnern angewandt. Die Verfahren sind anhand der tabellarischen Übersichten im Anhang nachvollziehbar.

Im Hinblick auf diese Praxis interessiert einmal das Verfahren selbst. Hat es bedeutsame Veränderungen oder Akzentsetzungen gegeben? Der erste Blick richtet sich auf die Bedeutung, die der Defizitgrenze von 3% des BSP und dem angestrebten Ziel des Haushaltsausgleichs zugemessen wird. In den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 1998, Abschnitt 5 hatte der Ecofin-Rat, auf der Grundlage des üblichen Kommissionsentwurfs, die herausragende Bedeutung unterstrichen, die er einem ausgeglichenen Haushalt bzw. einem sehr niedrigen Haushaltsdefizit zumißt. Neben der Bedeutung für stabile Preise und niedrige Zinsen erscheint für die längerfristige Stabilität des gegenwärtigen Verfahrens vor allem folgende Feststellung wichtig: »Da nach der Einführung der gemeinsamen Währung die Anpassung an ungünstige konjunkturelle Entwicklungen *und* länderspezifische Entwicklungen zu einem bedeutenden Maße durch die nationale Haushaltspolitik erfolgen muß, wird es von größter Bedeutung sein, das volle

<sup>21</sup> Hierzu die Übersichten 1-3 im Anhang, insbesondere Tabelle 2. Zum Start der haushaltspolitischen Koordinierung im Jahr 1999 ausführlich aus Sicht der EU-Kommission: Haushaltsüberwachung in der WWU. Die neuen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft A: Wirtschaftsanalysen, (März 1999) 3.

Funktionieren der automatischen Stabilisatoren sicherzustellen.« Anfang 1999 machte die Kommission einen Versuch, dieses pauschale Kriterium in einen den einzelnen Mitgliedstaaten und ihrer besonderen wirtschaftlichen und fiskalischen Lage angemessenen, differenzierten Maßstab umzusetzen.

Vielleicht am bemerkenswertesten im Sinne dieser Untersuchung ist wiederum, welche zentrale Rolle den »Sicherheitsmargen für die Wirkung der automatischen Stabilisatoren« eingeräumt wurde und wie sehr die Kommission bestrebt war, »daß die (einzelstaatliche) Haushaltspolitik ihre Stabilisierungsfunktion«, ja sogar »eine aktive antizyklische« Rolle »in der WWU wahrnehmen kann«. <sup>22</sup> So konnte der abstrakte logische Zusammenhang zwischen Haushaltsdisziplin einerseits und haushaltspolitischer Handlungsfähigkeit andererseits durchaus eine sinnvolle Berücksichtigung in der Praxis der Haushaltsüberwachung finden. <sup>23</sup> Ähnlich angelegte Untersuchungen von OECD und IWF kamen zu ähnlich positiven Antworten. <sup>24</sup> Um so wichtiger wurde die Umsetzung dieser Vorgaben bei der Überwachung durch Kommission und Rat und ihrer Implementierung in der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten.

Träger der haushaltspolitischen Koordinierung und der gemeinschaftlichen Defizitkontrolle ist der Ecofin-Rat (vgl. zur Illustration die Darstellung in Tabelle 2). Grundlage und weitgehend auch Instrument der haushaltspolitischen Koordinierung sind die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der *Mitgliedstaaten* und der *Gemeinschaft* gemäß EGV, Art. 99, Abs. 2. Sie umfassen neben der *Haushaltskoordinierung* auch das zweite Bein der Koordinierung in der WWU, die *Koordinierung der Wirtschaftspolitik*. Regelmäßig werden auch umfangreiche Vorgaben für Einkommensentwicklung, Einkommens- und Beschäftigungspolitik sowie Arbeitsmarktpolitik gemacht. Letztere werden im folgenden unter den Kapiteln *Einkommenspolitik* und *Beschäftigungspolitik* analysiert. In die »Grundzüge« gehen auch die Positionen der anderen mit der Koordinierung befaßten Fachräte ein, also insbesondere derjenigen für Beschäftigung und Soziales, Binnenmarkt und Industrie. Für die Analyse der haushaltspolitischen Koordinierung wurden die Grundzüge-Dokumente von 1998 und 1999 überprüft, die den Verfahren der Koordinierung entsprechend jeweils vom Ecofin-Rat verantwortlich verfaßt und von den Europäischen Räten abgesegnet wurden, für 2000 wurde nur ein Entwurf der Kommission geprüft.

In ihrem allgemeinen Ansatz heben die »Grundzüge der Wirtschaftspolitik« ganz unzweideutig auf die wirtschaftspolitische Eigenverantwortung der WWU-Mitgliedsländer ab, und zwar ausdrücklich auf der Grundlage ihrer spezifischen nationalen Situation nach wirtschaftlicher Struk-

<sup>22</sup> Haushaltsüberwachung in der WWU, S. 4.

<sup>23</sup> Es zeigt auch, daß die Sorgen etwa bei *Collignon*, Geldwertstabilität für Europa, S. 99ff, über eine allzu einheitliche Anwendung des Defizitkriteriums wohl übertrieben waren.

<sup>24</sup> *OECD*, EMU. Facts, Challenges and Policies, nimmt auf der Grundlage verschiedener empirischer Untersuchungen explizit an, daß ein Spielraum von 3% des BSP ein ausreichendes fiskalisches Polster zum Auffangen konjunktureller Abschwünge für die Mitgliedsländer bildet (S. 78f); *IMF*, *World Economic Outlook*, September 1998.

tur, Produktivitätsniveau und wirtschaftspolitischen Instrumenten. Die Grundzüge ermutigen zum intensiven Dialog, betonen aber immer wieder die jeweilige Unabhängigkeit und Verantwortung der Akteure. Es gibt keinerlei Verantwortungsübernahme der WWU für die wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse der jeweiligen nationalen politischen Umsetzung.

Zweitens ist der Typ des sich entwickelnden Koordinierungsinstrumentariums bemerkenswert, in das sich die »autonome« Politik der Mitgliedsländer einpassen soll. Die Grundlogik ist es, die gesamte Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung immer genaueren und besser vergleichbaren Formen der Messung, der ständig aktualisierten Ziel- und Fristsetzung und der Erfolgsbewertung durch die gemeinschaftlichen Gremien zu unterwerfen. Kommission, Ecofin- und Beschäftigungs- und Sozialräte sowie Europäische Räte bestehen in vielen Grundzüge-Dokumenten, Berichten und Empfehlungen immer wieder auf einer noch weiteren Verfeinerung und objektiveren, für die Mitgliedstaaten verbindlicheren Anwendung dieses Instrumentariums. Das Verfahren ist am Vorbild der Konvergenzkriterien für die Erreichung der Euro-Fähigkeit durch die Mitgliedstaaten ausgerichtet und wurde vom Luxemburger ER ausdrücklich auch in den Bereich der Beschäftigungspolitik eingeführt. Der Beschäftigungsrat sieht hierin in seiner Vorlage für den Kölner Europäischen Rat den Schlüsselfaktor für den Erfolg der gemeinsamen Beschäftigungspolitik.<sup>25</sup>

Drittens zeichnen sich die Grundzüge durch ein in etwa gleichbleibendes Schema von Schwerpunkten aus. Einmal im Hinblick auf die beiden Ebenen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten: Die Grundzüge beginnen mit einer makroökonomischen Darstellung der Lage in der WWU bzw. der Eurozone insgesamt, an die sich eine Reihe nationaler Einzelanalysen der Mitgliedstaaten anschließt. Im Hinblick auf die Art der politischen Instrumente: bezüglich der Gesamt-WWU beschränken sie sich auf Darstellung und Analyse der Lage und ihrer wirtschaftspolitisch gewünschten Veränderungen. Nur an die Mitgliedstaaten werden Handlungsempfehlungen gerichtet, diese Veränderungen herbeizuführen. Die Differenzierung entspricht der vertraglich vorgesehenen Aufgabenverteilung. Nach einem Blick auf die Hauptprioritäten, die sich in sprachlicher Variation jedesmal aus dem Blick auf den erfolgreichen Euro und die wirtschaftspolitische Konvergenz, sowie Wachstum und mehr Beschäftigung zusammensetzen, wozu seit Juni 2000 auch noch die Themen von Lissabon gehören (»wissensbasierte« Wirtschaft, Alterung der Bevölkerung, sozialer Zusammenhalt), folgen die drei Achsen der in der WWU geforderten Koordinierung, also der Haushaltspolitik, der Wirtschaftspolitik in einem weiteren strukturell orientierten Sinn und der Einkommens- und Beschäftigungspolitik. Darin stehen zwei zentrale Prinzipien durchgängig im Vordergrund:

1. Ein eindeutig auf Wachstum und Stabilität orientierter makroökonomischer »policy mix« der WWU(-Länder) mit dem jedesmal wieder betonten

<sup>25</sup> *Rat Arbeit und Soziales*, Fortschritts-Bericht an den Europäischen Rat zur Umsetzung des Luxemburg-Prozesses, Pressemitteilung Nr. 8745/1/99, S. 1.

Vorrang für eine ausgeglichene Haushalts- und eine preisstabilitätsorientierte Geldpolitik ('98, Ziff. 2; '99, Ziff. 2.1; '00, Ziff. 3.1), der von verantwortlichem Verhalten der Tarifpartner und weiterer Reform der Märkte flankiert wird und abhängt; in den Worten des Ecofin-Rats 1998: »the overall macroeconomic policy mix of the euro-area will result essentially from the interaction of the single monetary policy on the one hand and the specific budgetary developments and wage trends in the participating countries on the other.«<sup>26</sup> Hier ist die *zentrale Legitimation dieser Politiken aus der gemeinsamen Geldpolitik und Währung* noch einmal sehr deutlich bekräftigt.

2. Eine marktorientierte liberale Grundlinie, die in sämtlichen Feldern von der Haushalts- bis zur Beschäftigungspolitik dominiert. Sie setzt auf die Durchsetzung weiterer Marktöffnungen im Binnenmarkt, auf die Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte sowie auf produktivitätsorientierte, und daher nach Ländern und Sektoren klar differenzierte Einkommen und Einkommenssteigerungen, die ausreichend Gewinne zulassen, so daß Investitionen ermutigt werden.

Die ausgeglichenen Haushalte stehen auch deshalb im Vordergrund, damit einerseits Spielraum für das Wirken der automatischen Stabilisatoren gewonnen und zweitens der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP weiter zurückgeführt werden kann. Dieselbe thematische Rangfolge herrscht in den *länderspezifischen Grundzügen*, die nach 1998 (als sie fast nur haushaltspolitische Aspekte aufnahmen) systematischer und umfangreicher werden und die weitgespannten allgemeinen Überlegungen des ersten Teils der Grundzüge für jedes Mitgliedsland in spezifische Kommentare und Vorschläge zu drei vorrangigen Koordinationsfeldern übersetzen: Haushaltspolitik, Produkt- und Kapitalmärkte, Arbeitsmärkte. Noch entschiedener als im Einführungstext wird hier mit der Haushaltspolitik begonnen und dort wiederum mit der Frage der Defizitkontrolle.

In einem separaten Abschnitt wird die Beschäftigungspolitik behandelt, die der Vertrag in feiner sprachlicher Differenzierung einer weniger weitgehenden Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zu unterwerfen scheint (s. unten). Schon hier fragt sich aber angesichts der weitreichenden Einschließung der einkommens- und beschäftigungspolitischen Fragen in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und deren Überordnung über die vorige Beschäftigungspolitik, wie bedeutsam die sprachliche Unterscheidung des Koordinierungsniveaus in der Praxis ist.

Anfang 2001 liefert die bisherige Praxis bezüglich der Haushaltsentwürfe in verschiedenen Mitgliedsländern bereits einen Indikator für das Maß und möglicherweise auch die Grenzen der Koordinierungsbereitschaft nach diesem Engagement. In allen Ländern mit Haushaltsdefiziten sehen die Entwürfe deutliche Verringerungen der Defizite vor; ihre Finanz-

<sup>26</sup> Der Begriff nimmt sprachlich eine Forderung linker bzw. sozialdemokratischer WWU-Programmatik auf, läßt ihn aber inhaltlich anders auf. Dort ging es um die richtige Balance zwischen einer auf Wachstum gerichteten Geld- und Fiskalpolitik (s. oben). Hier geht es um dieselbe Balance, das unmittelbare Ziel ist aber nicht das Wachstum, sondern die Stabilität, die erst ihrerseits zu Wachstum führen soll.

politik trägt den vertraglichen Engagements also weitgehend Rechnung.<sup>27</sup> Das gilt auch für Frankreich und Deutschland, um nur diese beiden zu nennen. Problematischer wird es, wenn man zwischen den beiden Zielen der Haushaltskoordinierung, nämlich Defizitkontrolle und -verringerung einerseits und Reduzierung des Schuldenstandes andererseits unterscheidet und nach der Umsetzung der dahinterstehenden Logik fragt. Im ersten Fall steht das Streben nach den größtmöglichen Spielräumen für eine antizyklische Fiskalpolitik durch die Vermeidung von Defiziten im Vordergrund. Im zweiten Fall ist der Abbau der Schuldenstände auf ein für alle Mitgliedstaaten weniger riskantes und belastendes Maß entscheidend. Beides führt zu der vom Stabilitäts- und Wachstumspakt geforderten Konsequenz, nicht nur die Obergrenze von 3% Defizit zu respektieren, sondern die Neuverschuldung in normalen Jahren auf bis Null hinunterzudrücken oder sogar einen Budgetüberschuß zu erwirtschaften.

Nutzen die Mitgliedstaaten in diesem Sinne ihren gesamten Spielraum, um die Kreditaufnahme zu verringern oder gar Schulden zurückzuzahlen? Viele Institutionen kommen diesbezüglich seit einem Jahr zu negativen Antworten. Der EZB-Rat hat 1999 und 2000 alle Regierungen kritisiert, die ihren Haushalt stärker ausgeweitet hatten als angekündigt.<sup>28</sup> Im Ecofin-Rat und in der Europäischen Kommission ist ähnliche Kritik an einzelnen großen Mitgliedstaaten lautgeworden.<sup>29</sup> Das gilt unter anderem auch für Frankreich. Die französische Regierung will die fiskalischen Früchte des Wachstums nicht nur in den Abbau der Neuverschuldung investieren, sondern auch in Steuersenkungen.<sup>30</sup> Ähnlich wird in Deutschland verfahren. Entsprechend äußerte sich die Kommission auch zum deutschen Stabilitätsprogramm, indem sie mahnte, die durch ein höheres Wachstum künftig ermöglichten steuerlichen Mehreinnahmen dazu zu nutzen, den Schuldenstand unter das Ziel von 60% zu senken. Auch hier machten die Steuerreformen mit ihren strukturellen Einnahmeverringerungen für die Zukunft Sorge.<sup>31</sup> Im Jahr 2001 hat die EZB diese Kritik an vielen Mitgliedstaaten, und gerade an den größeren, noch verschärft. Sie hätten die gute Konjunkturlage nicht ausreichend zum Schuldenabbau genutzt. Ähnlich argumentierte der Ecofin-Rat, mit besonderer Schärfe gegenüber zwei kleinen Ländern, Irland und Portugal.<sup>32</sup>

So konkurrieren wichtige Eurostaaten offenbar in dem Bemühen um eine rasche Rückführung der Steuerlast, sind aber nicht bereit, ihre Ausgaben ebenso rasch bzw. rascher zu senken und damit spürbare Verringe-

<sup>27</sup> Vgl. die Eurostat-Statistik in: *Le Figaro*, 10.9.1998, S. 40.

<sup>28</sup> *Le Monde*, 18.9.1999, S. 6, berichtet über den Monatsbericht der EZB vom 16.9.1999, unter den Überschriften: *La Banque centrale européenne juge insuffisants les progrès accomplis*, und *La France, mauvaise élève de l'Europe budgétaire*?

<sup>29</sup> *Le Monde*, ebd., berichtet über »vives tensions sur la coordination des politiques budgétaires« seit Jahresanfang 1999, vor allem bezüglich der Nutzung der Wachstumsfrüchte, im Ecofin-Rat.

<sup>30</sup> *FAZ*, 11.2. und 9.3.2000.

<sup>31</sup> *FAZ*, 16.2.2000.

<sup>32</sup> Vgl. Berichterstattung im Handelsblatt, 9.3.2001, S. 4, in der *Financial Times Deutschland*, 13.2.2001, S. 1, und in der *FAZ*, 13.3.2001, S. 18.

rungen ihres Schuldenstandes oder noch deutlichere Rückführungen der Neuverschuldung zu erreichen. Vielmehr nehmen sie auch weitere Neuverschuldung in Kauf. Die Strategie ist wenigstens im Fall Frankreichs erklärtermaßen eher, aus den Defiziten und dem Druck der Schuldendienste hinauszuwachsen, als sich daraus hinauszusparen.

Wie ist die Entwicklung im Frühjahr 2001 zu beurteilen? Bei dieser Frage könnte man noch einmal die Debatte der 80er und 90er Jahre um Sinn und Unsinn der vertraglich festgelegten Stabilitätskriterien für die Eurostaaten und ihre Durchsetzung mittels Haushaltskoordinierung, Defizitkontrolle und Stabilitätspakt aufnehmen. Dann müßte man fragen, ob die mehrfach wiederholte leichte Überschreitung der Kriterien denn wirklich so gravierende Folgen für die Funktionsfähigkeit von Euro und gemeinsamer Geldpolitik hat, daß man eine große Anstrengung zur Verbesserung der Budgetdisziplin der Eurogruppe machen muß.

Viele Zweifel an den Stabilitätskriterien und der Form ihrer Durchsetzung erscheinen auch weiterhin als begründet.<sup>33</sup> Aber die Verträge von Maastricht und Amsterdam haben vollendete Tatsachen geschaffen und zu einer Praxis geführt, für deren Infragestellung im Jahr 2001 es keinen Anlaß gibt. Daher sollen die vielen möglichen Grundsatzfragen hier im Hintergrund bleiben. Genauer geprüft werden soll nur die bereits angesprochene Diskrepanz zwischen vertraglich vorgegebenen Gemeinschaftsregeln und -verfahren zur Defizitkontrolle und Schuldenabbau einerseits und dem tatsächlichen Handeln der Eurostaaten andererseits in diesem Bereich. Wie läßt sich der Abstand zwischen Regeln und Verhalten interpretieren, und wie läßt er sich möglicherweise in der sinnvollsten Weise schließen?

Der Ecofin-Rat hat im November 1999 Schwächen in der Koordinierung der Haushaltspolitiken anerkannt, die er vor allem auf Mängel der haushaltspolitischen und statistischen Informationen der Mitgliedstaaten sowie auf die Vielzahl der Koordinierungsprozesse und deren teilweise Überlappung zurückführt. Insofern erkannte er auch die Notwendigkeit einer Verbesserung der haushalts- und insbesondere stabilitätspolitischen Koordinierung an.<sup>34</sup> Er will sich darauf konzentrieren, die Anwendung der

<sup>33</sup> Vgl. dazu die schöne Diskussion in *Begg/von Hagen* (Hg.), *EMU, Prospects and Challenges*, vor allem Barry *Eichengreen* in *Stability Pact*, und Charles *Bean* in *Discussion hierzu*, S. 104f.

<sup>34</sup> Dies und das folgende bezieht sich auf den vom Wiener ER in Auftrag gegebenen und vom ER in Helsinki abesegneten Bericht des Ecofin-Rats über die wirtschaftspolitische Koordinierung, hier ab Ziffer 18, vor allem Ziffer 22ff. Im Sommer 2000 hat auch die EZB von den Mitgliedstaaten mit Dringlichkeit verlangt, ihr für ihre Arbeit noch bessere statistische Unterlagen zu allgemeinen wirtschaftlichen Fragen zur Verfügung zu stellen, weil sie nur auf dieser Grundlage die richtigen Entscheidungen fällen könne. Vor allem bedürfte es eines Satzes der in allen WWU-Staaten erhobenen Indikatoren, zweitens müßten diese Indikatoren zeitnäher verfügbar und drittens müßten sie vergleichbar sein und daher nach Erhebungsart und Frequenz harmonisiert werden (zu Preisen und Kosten, volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, gewerblicher Wirtschaft, Arbeitsmärkten und vielen anderen). Vgl. *Statistical Requirements of the European Central Bank in the Field of General Economic Statistics*,

vorhandenen Verfahren durch gesteigerte Differenzierung und Verbindlichkeit wirkungsvoller zu gestalten. Dagegen stellte er weder die Stabilitätskriterien in Frage, noch distanzierte er sich etwa von der Kritik an ihrer unzureichenden Erfüllung. Eine Einführung neuer Regeln bzw. Verfahren hält er nicht für nötig. Diese Linie wird auch im Jahr 2001 von wichtigen Reformvorschlägen weitergeführt. Die seinerzeitigen Vorschläge konzentrierten sich auf:

- materialreichere, detailliertere und entschiedener argumentierende Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme, die sich an ein einheitliches Präsentationsmuster halten und deren Aussagekraft und Vergleichbarkeit damit verbessert wird. Die makroökonomischen Annahmen hinter den fiskalischen Voraussagen sollen offengelegt, die Plausibilität ihrer Zielerreichung soll im Hinblick auf die vorgeschlagenen haushaltspolitischen Maßnahmen expliziter begründet werden. Schließlich soll auch besser erklärt werden, wie ihre öffentlichen Finanzen auf unerwartete Wachstumsschwankungen reagieren würden;
- Einschluß einer aussagekräftigeren mittel- und längerfristigen Perspektive der Haushalte; Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Programm-anpassung im Koordinierungsprozeß;
- und auf eine frühzeitigere Information der Partner noch im Entwurfsstadium der nationalen Haushaltspläne, die ihrerseits bereits Gelegenheit zu früh einsetzendem Meinungs-austausch geben soll;
- die Haushaltsvoraussagen der Stabilitätsprogramme sollten sich außerdem mit denen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik decken; zwischen haushalts- und wirtschaftspolitischer Koordinierung sollte die Abstimmung verbessert werden.

Insgesamt sollte im übrigen der Druck der »peer pressure« auf die Befolgung der Ratschläge der Partnerstaaten durch jeden einzelnen Eurostaat erhöht und dadurch wirkungsvoller gemacht werden.

Auch im Jahr Zwei der gemeinsamen Währung und nach den bisher gemachten Erfahrungen vertrat das zentrale fachliche Entscheidungsgremium der WWU weiterhin die Position, daß die für die Stabilität der Währung wichtige Haushaltssanierung erreicht und gesichert werden kann, ohne über das in Maastricht und im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte Regelwerk hinauszugehen. Das ist eine wichtige Feststellung.

Ebenso wichtig ist es allerdings, daß dasselbe Gremium gleichwohl auch meinte, innerhalb dieses Regelwerkes die vorhandenen Mechanismen vor allem im Blick auf die Fiskalpolitik deutlich verfeinern und differenzieren und gleichzeitig mit höherer Verbindlichkeit ausstatten zu müssen. Einige zweifelnde Fragen bleiben gegenüber dieser Strategie bestehen, die zunächst auf das Konzept selbst, dann aber auch auf die von ihm erhofften Wirkungen zielen.

Frankfurt: EZB, August 2000. Dringlichkeit oder Kritik an den verfügbaren öffentlichen Statistiken finden sich übrigens nicht in dem von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen in der Kommission veröffentlichten Bericht Public Finances in EMU – 2000 vom 24.5.2000 (ECFIN/339/00-EN), obwohl darin vielfach auf die ihm zugrundeliegenden statistischen Materialien oder Methoden verwiesen wird.

- Für den Außenstehenden scheint tatsächlich die Vielzahl nebeneinander laufender und zum Teil überlappender Koordinierungsmaßnahmen ein bedeutendes und immer schwieriger zu kontrollierendes Problem zu sein. Wo genau wurden sie jeweils festgelegt und wie sollen sie gestrafft werden? Hier wünschte man sich mehr Information und gerade nach dem Europäischen Rat von Lissabon hat man starke Zweifel an der Umsetzung der diesbezüglichen Reformabsichten.
- Wir wissen außerdem nicht, ob die Strategie etwa für die nationalen Haushaltspolitiken funktioniert, das heißt auch, ob die Mitgliedstaaten die verlangte Differenzierung und Vertiefung der Berichterstattung überhaupt in glaubwürdiger Form leisten können und wollen. Die dafür erforderliche Rationalisierung und Effizienzsteigerung der finanz- und wirtschaftspolitischen Prozesse und administrativen Apparate in allen Euroländern können Ecofin-Rat und Kommission zwar verlangen, sie können sie aber nicht erzwingen. Manchmal könnte sie durchaus über das hinausgehen, was die nationalen Regierungskoalitionen selbst in ihrer jeweiligen Haushaltspolitik zu tun imstande sind.
- Probleme besonders großer struktureller Bedeutung bilden natürlich eine Ausnahme, bei welcher alle WWU- und besonders die Eurostaaten ein Interesse daran haben, sich gegenseitig damit zu konfrontieren. Ein Beispiel dafür ist die haushaltspolitische Bewältigung der immer näher rückenden »Pensionsbombe«, oder wie der Ecofin-Rat es dezenter formuliert, der »ageing populations«. <sup>35</sup> Hier beginnen die meisten EU-Mitgliedstaaten erst jetzt mit der ernsthaften Berücksichtigung der entsprechenden demographischen Daten in den langfristigen nationalen Zahlenwerken ihrer öffentlichen Sozialsysteme. Damit sind diese Daten aber in der Steuer- und Sozialpolitik noch längst nicht berücksichtigt.
- Bezüglich der Wirkungen heißt das, daß selbst eine vollständige Verwirklichung der Vorschläge des Ecofin-Rats nicht als solche sicherstellen kann, daß die gemeinschaftlichen Haushaltsvorgaben besser erreicht bzw. eingehalten werden. Davon abgesehen gibt es keine Garantie dafür, daß diese Vorschläge selbst die von der Sache her besten zur Erreichung der gemeinsamen Ziele sind.
- Außerdem beseitigt sie nicht die möglicherweise kontraproduktiven Wirkungen einer verschärften Konsolidierungsbemühung. <sup>36</sup> Solche Wirkungen könnten sich bei einem Beitritt mitteleuropäischer Länder zur Eurozone noch deutlich vergrößern.
- Dieser Weg der Effizienzsteigerung über eine weitere Differenzierung und Vertiefung der haushaltspolitischen und makroökonomischen Diskussion über die Entwicklung eines jeden Partnerlandes im Rat und die

<sup>35</sup> Im Juni 2000 hat der IWF in einem Bericht über die Stabilitätsprogramme in den Euroländern die Lage in Italien wegen der hohen Sozialausgaben und der niedrigen Geburtenrate als die kritischste in Europa bezeichnet. Eine tiefgreifende Reform sei absolut notwendig, um den Zusammenbruch des Rentensystems zu vermeiden; FAZ, 6.6.2000.

<sup>36</sup> Vgl. Barry Eichengreen/Charles Wyplosz, The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?, in: David Begg/Jürgen von Hagen (Hg.), EMU, Prospects and Challenges for the Euro, Oxford 1998, S. 65-114.

Erhöhung des Drucks zur Annahme gemeinsamer Vorschläge führt unweigerlich auch zu größerer Politisierung des Prozesses. Er wird von einzelnen Partnerländern – etwa Frankreich – auch ausdrücklich in diesem Sinne eingesetzt. Wie der französische Wirtschafts- und Finanzminister Laurent Fabius Ende Mai 2000 sagte, »der Euro kann und muß ein neuer Stachel des (weiteren) europäischen Aufbauwerks« sein.<sup>37</sup> Die Vorsitzmacht Frankreich hat daher im zweiten Halbjahr 2000 Initiativen vorgelegt, um die Effektivität und Sichtbarkeit der Eurogruppe weiter zu stärken.

- Wird dieser Weg beschritten und führt er auf der jetzt eingeleiteten Etappe nicht zum Erfolg (wofür einiges spricht), oder wirkt er gar zunächst kontraproduktiv, so wird die Versuchung größer werden, ihn unter dem Druck der Umstände zu modifizieren und noch etwas weiter zu gehen. Differenzierung, gegenseitige Verbindlichkeiten und Politisierung der Haushaltskoordinierung, dann aber vielleicht durch Elemente neuer Transfersversprechen ergänzt, würden noch weiter verstärkt und möglicherweise würden die Grenzen der Subsidiarität offen in Frage gestellt.<sup>38</sup>

Eine weitere Perfektionierung der politischen Koordinierung setzt also eine Dynamik zu mehr Politisierung der Haushaltskoordinierung und Defizitkontrolle in der sich erweiternden WWU in Gang.

### **Kritische Perspektiven und alternative Ansätze**

Aus diesem Grund und natürlich angesichts der – erlaubten – Zweifel an der Erreichbarkeit des erklärten Ziels ist es angezeigt, eine alternative Entwicklungsperspektive für Haushaltskoordinierung und Defizitkontrolle zu diskutieren. Sie kann entweder auf größere Toleranz gegenüber verbleibenden Divergenzen zwischen dem Verhalten der Mitgliedstaaten setzen oder/und zusätzlich auf Regelungen, die unmittelbar das Verhalten der Finanz-Marktteilnehmer und über diesen Umweg auch dasjenige der staatlichen Kreditnehmer beeinflussen. Dafür müssen Methoden und Argumente angesprochen werden, die zwar bereits früher diskutiert wurden, aber bisher im Vertrag und in seinen Verfahren noch keinen Niederschlag gefunden haben. Eine Vertiefung der Perspektive ist auch insofern wichtig, als die konkreten Erfahrungen, auf denen die bisherige Bewertung beruht, bezüglich der Stabilitätspolitik doch nur die kurze Phase von zwei Jahren und nur eine begrenzte Zahl von Herausforderungen umfassen.

<sup>37</sup> Laurent Fabius, Rede anlässlich der International Monetary Conference in Paris, 29.5.2000, in: <http://www.finances.gouv.fr>, dort Ministerreden. Vgl. hierzu auch Frankreich will den Euro-11-Rat stärken, in: FAZ, 2.6.2000.

<sup>38</sup> Eine zweite Option, die allerdings in eine völlig andere Richtung führt, ist der Verzicht auf die in diesem Verfahren angestrebte gemeinschaftliche Verbindlichkeit und eine Ausweitung der Themen im Rahmen einer loseren Kooperation. Vgl. dazu unten zum Europäischen Rat.

### Mehr Toleranz gegenüber verbleibenden Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten

Eine Möglichkeit, die schon vor Amsterdam von namhaften Ökonomen gefordert wurde, bestünde darin, mindestens den Sanktionsteil des Stabilitätspaktes ganz abzuschaffen, die Haushaltsüberwachung auch für Eurostaaten nur im Sinne sanktionsloser Konvergenzprüfung (wie für die dem Euro noch nicht beigetretenen EU-Staaten) durchzuführen und dem national gesteuerten Hinauswachsen aus der Defizitsituation einerseits, der Disziplinierung der Schuldner durch den Finanzmarkt andererseits zu vertrauen.<sup>39</sup> Dabei könnte man unterstützend argumentieren, daß ohnehin weltweit der Trend zum Defizit- und Schuldenabbau sowie zur Desinflation geht mit einer Dynamik, der sich auch die WWU-Staaten kaum entziehen können, weil nämlich die Akteure des internationalen Finanzmarkts sie sonst bestrafen.

Ist eine solche Linie nur kurzfristig als Übergangsstrategie vorstellbar, etwa durch eine Lockerung der vertraglichen Neuverschuldungsgrenze für eine gewisse Zeit? Um ein Bild aus der Luftfahrt zu gebrauchen: Erst nach erfolgreichem Steigflug auf die gewünschte Flughöhe würde der »Autopilot« der Stabilitätskriterien und Sanktionsmechanismen voll in Funktion gesetzt. Einige Autoren haben eine Argumentation vorgetragen, nach der ein solches Verhalten sinnvoll sein könnte: Die Regierungen wären in den ersten Jahren nach Einführung des Euro angesichts der Rigidität ihrer internen wirtschafts- und sozialpolitischen Strukturen bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit wohl nur dazu imstande, in etwa die 3%-Obergrenze der Neuverschuldung einzuhalten und Sanktionen zu vermeiden, nicht jedoch durch zusätzliche Haushaltsdisziplin auf deutlich weniger als diesen Satz herunterzukommen. Damit erhielten sie aber nicht jenen eigentlich vorgesehenen Spielraum, den sie brauchten, um die Beschäftigung zu erhöhen und auf diesem Sockel dann vor allem auch die Bereitschaft der Sozialpartner zur Hinnahme weiterer struktureller Reformen und damit verbundener Anpassungslasten zu gewinnen. Weniger rigide Kriterien könnten diesen Spielraum sichern.<sup>40</sup>

Eine Übergangsstrategie ist aber, so suggestiv das aeronautische Bild auch wirkt, wohl nicht die richtige strategische Reaktion, denn die Argumentation und die Strategie sind nur scheinbar solche der kurzen Frist. Eine einzige Frage zeigt die Unsicherheit und die potentielle Langfristigkeit des Problems: Wann wäre aus heutiger Sicht der Zeitpunkt gekommen, zu dem Regierungen und das ESZB die volle Beachtung der vertraglichen Grenzwerte verlangen können?<sup>41</sup> Am ehesten entspräche dieses Konzept

<sup>39</sup> Eichengreen/Wyplosz, The Stability Pact, scheinen in diese Richtung zu argumentieren, auch Peter Bofinger, Braucht die gemeinsame Währung die Politische Union?, in: Internationale Politik, 50 (September 1995) 9.

<sup>40</sup> Ähnlich argumentierte in einer neuen Stellungnahme das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin; Joachim Volz, Aktuelle Tendenzen der Finanzpolitik in der EWU, in: Wochenbericht, (28.9.2000) 39, S. 635-641.

<sup>41</sup> Collignon, Geldwertstabilität für Europa, S. 111, meint, »eine Norm von einem Prozent« ist nicht sehr realistisch; über Jahrzehnte hinweg scheint das »strukturelle Defizit in den

noch dem Konvergenz-Vorlauf der ersten und zweiten Phase der WWU vor Einführung der gemeinsamen Währung. Dieser Vorlauf ist aber seit dem 1. Januar 1999 zu Ende und sollte im Euro-Regime nicht wieder neu begonnen werden. Oder muß man die Grenzwerte erhöhen, weil 3% grundsätzlich zu eng sind? Wie hoch ist dann richtig? Über eine solche Debatte dürfte der Ermessensspielraum des Ecofin-Rats in der Haushaltsüberwachung unakzeptabel groß und diese selbst in einem Maße politisiert werden, das den Erfolg jeder so ausgerichteten Reform vereitelt und außerdem der in dieser Arbeit vertretenen Zielsetzung widerspricht.

#### **Die Disziplinierung der Schuldner.**

##### **Zusätzliche Regelungen auf der Ebene der Marktteilnehmer**

Eine andere Möglichkeit ist ebenfalls bereits unter Sachverständigen diskutiert, aber bisher nicht gewählt worden, nämlich die Frage des Schuldenstandes als solche in der Stabilitätspolitik politisch noch sichtbarer zu machen und separat anzugehen.<sup>42</sup> Dafür wäre der geeignete Ort möglicherweise der sogenannte Stabilitätspakt II, also die Einigung der Eurozonen-Finanzminister, Einnahmeüberschüsse im Haushalt vorrangig zur Schuldentilgung zu verwenden. Diese Einigung könnten sie ähnlich wie den Stabilitätspakt I in einen strikt zu befolgenden Mechanismus umgießen, etwa die 50% des BSP (oder ein arithmetisches Mittel der heute gegebenen Eurostaatenverschuldung) als anzustrebendes Ziel erklären und Abweichungen nach oben mit entsprechenden Verringerungen der akzeptablen Defizitobergrenze quittieren, die der Eurostaat zu beachten hätte. Auch dann bliebe immer noch die Frage, wie die Beachtung dieser Grenzen wirksamer durchzusetzen wäre, als das heute der Fall ist. Hier wurde verschiedentlich eine Antwort im Rahmen der Bankenaufsicht vorgeschlagen,<sup>43</sup> die auch gegen die Verdrängungseffekte überbordender Staatsschuld und für die Stärkung des Bankensystems wirken könnte.

Eine solche Antwort zielt auf finanzielle Institutionen im Euroraum wie Versicherungen und Banken und würde entweder ganz allgemein den Anteil an Staatsschuldtiteln in den Bankdepots begrenzen, oder sie würde die Schuldtitel von Staaten mit einem vom Ecofin-Rat erklärten »übermäßigen Defizit« mit einer Sanktion belegen. Diese könnte so aussehen, daß die EZB sich weigern würde, solche Papiere von den Geschäftsbanken zur Diskontierung anzunehmen; oder man würde einen Zinsaufschlag für sie einführen. Die Sanktion könnte in einem bestimmten gestuften Verfahren ausgesprochen und verschärft werden, wie etwa Stefan Collignon

meisten Ländern um die drei Prozent« gependelt zu haben und würde das in Collignons Unterstellung auch weiter tun.

<sup>42</sup> In seinem Bericht über die wirtschaftspolitische Koordinierung an den Helsinki-ER von Dezember 1999 betonte der Ecofin-Rat in Ziffer 11 seine Auffassung, daß die Mitgliedstaaten um so größere Anstrengungen zur Verringerung des Schuldenstandes (also zusätzliche Sparanstrengungen über die Erfüllung der Defizitkriterien hinaus) machen müßten, je höher ihre Schuldenstandsquote sei.

<sup>43</sup> Vgl. u.a. *Eichengreen/Wyplosz*, *The Stability Pact*, S. 103; *Collignon*, *Geldwertstabilität für Europa*, S. 134ff; *Bofinger*, *Braucht die gemeinsame Währung die Politische Union?*

vorgeschlagen hat, 1998 bis 2001 für die WWU zuständiger Unterabteilungsleiter im Bundesfinanzministerium. Collignon vermutete, daß dann die Banken und andere Finanzinstitutionen sehr viel deutlichere Risikoprämien in Form von Zinszuschlägen von den emittierenden Staaten fordern würden, so daß der Finanzmarkt das Defizitverhalten glaubwürdiger sanktionieren könnte. Wie für die 3%-Defizitobergrenze und die offizielle Prozedur bei ihrer Überschreitung gäbe es auch hier einen verstärkenden politisch-medialen Effekt mit fühlbaren Nachteilen für die Kreditwürdigkeit eines Mitgliedstaates und damit für die Kosten seiner nationalen öffentlichen Verschuldung, ein Effekt, der sich angesichts des großen europäischen und außereuropäischen Kapitalmarktes wahrscheinlich nicht einstellen würde, wenn es eine solche Schwelle und ein solches rotes Alarmlicht nicht gäbe. Eine wichtige Frage zur Wirksamkeit dieser Art von Sanktion wäre es wohl, ob sie denn auch auf solche – etwa nichteuropäischen – Banken und Finanzinstitutionen wirken würde, die kein Rediskontierungsinteresse für ihre Wertpapiere hätten. Aber wahrscheinlich könnten auch jene sich nur schwer der Zugkraft einer solchen offiziellen Sanktion entziehen und diese Schuldner besser behandeln. Bräuchte man in diesem Fall die Sanktion der Geldbußen noch weiter?

Der Ecofin-Rat hat nicht den Fall ins Auge gefaßt, daß nationale Eliten versuchen könnten, die Stabilitätskriterien der WWU nicht nur bis an die Grenze auszuschöpfen, sondern sehenden Auges zu brechen. Tatsächlich ist das im Jahr 2001 kein Thema der offiziellen WWU-Politik mehr; grosso modo wird der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach zwei Jahren Anwendung in dieser Hinsicht als ausreichend haltbar betrachtet. Jedoch bleibt der Übergang zwischen noch ausreichender *Beachtung* und *Übertretung* fließend, Probleme wie die bereits erwähnte Pensionsbombe können den innenpolitischen Druck für die Entscheidungsträger enorm erhöhen, alle verbleibenden Spielräume im Defizitkontroll-Verfahren weitestmöglich auszuschöpfen. Zusammen mit der Realität der unzureichenden Budgetkonsolidierung liegt gerade darin die schärfste potentielle Herausforderung für Kooperationsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der WWU, in der die politische Koordinierung in der Eurogruppe oder dem Ecofin-Rat rasch an ihre Grenzen stoßen könnte.

In der Praxis sollten die noch vorhandenen Schwächen der gemeinsamen Stabilitätspolitik der WWU-Mitgliedstaaten nicht vorrangig durch Ausweitung der politischen Koordinierung und Erhöhung ihrer Verbindlichkeit beseitigt werden. Dieses Verfahren bleibt zu sehr den Risiken der Politisierung und ihrer vor allem auf EU-Ebene gegebenen Tendenz zu schlechten Kompromissen ausgesetzt. Auch größere Toleranz gegenüber Verstößen durch Mitgliedstaaten ist nicht der richtige Weg. Vielmehr könnten sich die zuvor diskutierten Regelungen für die Bewertung öffentlicher Schuldtitel als der sinnvollste zusätzliche Schritt zur Disziplinierung der exzessiven Schuldner-Staaten erweisen.

## Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik

### Die etablierten Verfahren

Bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik stehen durchgängig dieselben beiden Prinzipien im Vordergrund wie bei der haushaltspolitischen Koordinierung. Stärker noch als dort wird in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik eine klare Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer zuständigen Behörden und Gebietskörperschaftenordnung für die Umsetzung der gemeinsam beschlossenen Grundsätze unterstrichen.

In diesem Umfeld sollen auch die politischen Akteure und Sozialpartner auf europäischer Ebene einen Dialog führen, im Rahmen des makroökonomischen Dialogs (Kölner ER) als Teil des Europäischen Beschäftigungspaktes, um – wie im Entwurf des Ecofin-Rats bewußt restriktiv formuliert ist – Informationen und Standpunkte auszutauschen »und ein Klima des Vertrauens in die wirtschaftspolitisch Verantwortlichen zu schaffen«, das die reibungslose wirtschaftspolitische Koordinierung erleichtert.

*Wirtschaftspolitische* Koordinierung konzentrierte sich auf der Ebene der »Grundzüge« also schwerpunktmäßig auf die *ordnungspolitischen* Fragen. Auch sie sind rückgebunden an das Ziel einer stabilitätsorientierten Geldpolitik und sollen deshalb ausreichend anpassungsfähig sein, um auf länderspezifische Wirtschaftsentwicklungen reagieren zu können. Richtige Ordnungspolitik prägt in den Augen von Kommission und Ecofin-Rat die Strukturen der Märkte und spielt damit »eine erstrangige Rolle für die Förderung wirtschaftlichen Wohlstandes, wachsender Produktivität und steigender Beschäftigung«. <sup>44</sup> Kommission und Rat fordern dafür immer wieder mehr sogenannte strukturelle Reformen, also die weitere Öffnung des Binnenmarktes im Bereich von Gütern und Dienstleistungen und Finanzen, <sup>45</sup> und weitere Schritte zur Liberalisierung der Arbeitsmärkte.

Vorgaben sind Aktionspläne bzw. Initiativen des Europäischen Rats wie der Aktionsplan für den Binnenmarkt von 1997, die Luxemburg-Prozeß-Initiative von November 1997, die Cardiff-Prozeß-Initiative von August 1998, die dieser Linie der Wirtschaftspolitik wichtige Akzente hinzufügten, die aber nicht alle gleichermaßen in das Grundinstrument der Koordinierung, die Grundzüge, eingehen. So sprechen die Grundzüge von 1998 auch am Rande die Forderungen des Aktionsplans an, die auf eine Förderung der Innovation und die Verbreitung moderner Technologien sowie die Förderung von Kommunikationsinfrastrukturen (Ziffer 7.1(i)) abheben oder auch den leichteren Zugang der Unternehmen, vor allem der mittleren und kleineren, zu Märkten und Kapital fordern. Oder eine raschere Entrümpelung der wirtschaftsbezogenen Verordnungs- und Regelwerke wird angemahnt (wie ebd. in (iii) bezgl. der Umweltschutzregeln). Die Generallinie einer ordnungspolitischen Koordinierung wurde dadurch nicht verlassen. Tatsächlich bekräftigte der Europäische Rat von Cardiff, unter britischem Vorsitz, und die nach ihm benannte Prozeß-Initiative

<sup>44</sup> Grundzüge, Juli 1998, Ziffer 7.

<sup>45</sup> Vgl. zu den Arbeitsmärkten weiter unten den Abschnitt »Beschäftigungspolitik«.

diese generelle Orientierung mehr, als sie zu akzentuieren.<sup>46</sup> Auch hielt der ER sich daran, den übrigen Institutionen zur weiteren Entwicklung ihrer vertragsgemäßen Aktivität Anregungen zu geben und Rechenschaft darüber zu fordern.

Eine existentiell wichtige Bedeutung für die Funktionsfähigkeit und weitere Entwicklung des gemeinsamen Europäischen Geldes sehen Kommission, Räte und Europäischer Rat nur in der Erfüllung der ordnungspolitischen Forderungen, wobei die nationalen Regierungsvertreter hier – wie in ihren Herkunftsländern – auch berücksichtigen dürften, daß ordnungspolitische Prinzipien in der Wirtschaftspolitik sich nie vollständig verwirklichen lassen und daß insofern auch die WWU und der Euro mit einem Maß an Verzerrungen und internen Blockierungen werden koexistieren können, dessen genauer Umfang vorab nur schwer zu bestimmen ist. In keiner Unterlage aus den Regierungen oder der Kommission wurde in den ersten eineinhalb Jahren der 3. Stufe der WWU behauptet, daß man um der Funktionsfähigkeit des Euro willen die wirtschaftspolitische Koordinierung wesentlich verändern oder vertiefen müßte.

Regierungen und Kommission wissen außerdem, daß die Haushaltsgrenzen der EU den Rekurs auf kostspielige modernisierende Eingriffe in die nationalen Strukturen verbieten, wie sie zur Erreichung mancher Ziele, vor allem zur Modernisierung der Infrastrukturen und zur Verbesserung der Ausbildung nötig wären. Nur in kleinen, vergleichsweise armen und/oder agrarisch geprägten Mitgliedsländern kann das durch die Aktivität der Regional- und Agrarfonds anders sein (s. unten). Allenfalls kann auch die Aktivität der Europäischen Investitionsbank ein Stück weit in diese Richtung umgesteuert werden. So enden die Schlußfolgerungen des innovationspolitisch besonders wagemutigen ER von Lissabon im Hinblick auf die erforderlichen Finanzmittel mit einem ernüchternden Appell an den Privatsektor und an die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Mittel aufzubringen. Die »Rolle der EU sei es (nur), in diesem Prozeß als Katalysator zu wirken« und im Rahmen ihrer eigenen Programme beizutragen (Schlußfolgerungen, Ziff. 41).

Das gegenwärtige System der wirtschaftspolitischen Koordinierung stellt im Rahmen des gemeinsamen Geldes und gemeinsamer geld-, wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Orientierungen auf die Unterschiedlichkeit der nationalen Struktur- und Konjunkturentwicklungen und Institutionen ab und auf ihre *Bearbeitung durch die Freizügigkeitsregeln des Binnenmarktes die auf weiteren Märkten durchzusetzen sind, und durch spezifische subsidiäre nationale Politiken*. Insofern scheint es von seinem Ansatz und von seinen konzeptionellen Grenzen her am besten für ungleiche Strukturen und asymmetrische Schocks geeignet zu sein. Schwieriger könnte für dieses System die zunehmende Symmetrisierung der nationalen Zyklen und Angleichung der Strukturen werden, die zumindest im Kreise der

<sup>46</sup> Ziffer 11 der Schlußfolgerungen: »Die Wirtschaftspolitik hat sich darauf zu konzentrieren, Wachstum und Beschäftigung zu fördern und makroökonomische Stabilität sowie eine effiziente Funktionsweise der Arbeits-, der Waren- und Dienstleistungs- sowie der Kapitalmärkte zu gewährleisten.«

alten Sechs (plus alte EFTA minus iberische Halbinsel) schon deutlich wahrzunehmen ist. Sie dürfte eine Argumentation bestärken, die ohnehin seit Schaffung der WWU, vor allem, aber nicht nur von französischer Seite vorgebracht wird, daß man nämlich für die Gesamt-WWU eigentlich eine tiefergreifende makroökonomische Diagnose stellen und insbesondere Problemlagen auch mit wirtschaftspolitischen Eingriffen auf dieser WWU-Ebene bearbeiten sollte.<sup>47</sup> Auf diese Frage ist noch zurückzukommen.

### **Kritische Perspektiven und alternative Ansätze**

#### **Wirtschafts- und Finanzpolitik in Reaktion auf Strukturen**

Wie in der Haushaltspolitik muß die Analyse auch bezüglich der wirtschaftspolitischen Koordinierung über ihre Regeln und die letztlich noch beschränkten Erfahrungen des ersten halben Jahrzehnts ihrer Anwendung hinausgehen. Die grundsätzlichen Herausforderungen dieser wirtschaftspolitischen Koordinierung entstehen auf zwei Feldern, im Management der strukturellen und langfristigen Unterschiede zwischen den Eurostaaten einerseits, in demjenigen der schockbedingten und kurzfristigen Unterschiede andererseits. Muß die WWU für diese beiden Arten von Herausforderung wirkungsvollere Antworten als die heute vorhandenen finden, damit das gemeinsame Geld bestehen kann?

Strukturelle Unterschiede der Mitgliedsvolkswirtschaften haben in der Wirtschaftsgeographie der EU eine lange und mit ihrer wachsenden Heterogenität ständig zunehmende Rolle gespielt, auf die die Gemeinschaft von Anfang an mit dem Instrument der regionalen Strukturpolitik reagiert hat. Die Frage ist, ob dieses Instrument in Euroland noch den Herausforderungen angemessen ist (angesichts der vergrößerten Möglichkeiten und Motivationen, s. oben), und in welcher Richtung es möglicherweise entwickelt werden sollte.

Viele Euro-Pessimisten haben argumentiert, daß die erhöhte Transparenz in Euroland in schwächer entwickelten Mitgliedstaaten zu dem Anspruch auf rasche Angleichung an die Einkommen der produktiveren Länder und zu dem Verlangen nach stärkeren Transfers aus den besser gestellten Ländern führen müsse. Erwiese sich die bestehende Währungsunion als unfähig zur Organisation dauerhafter und umfangreicher zusätzlicher Transfers, würde sie zerbrechen.

Die Diagnose fortdauernder Heterogenität trifft noch zu. In der neueren Debatte über Wachstum und Konvergenz in der Europäischen Union geht es nicht nur darum, daß und in welchem Maße die gegebenen Entwicklungsrückstände von Mitgliedsländern aufgeholt werden können und welche Rolle die Union dabei spielen kann. Es wird zunehmend gefragt, ob nicht der Abbau aller Barrieren des Wirtschaftsaustauschs einerseits und der Verlust wirtschaftspolitischer Autonomie für die Mitgliedstaaten in

<sup>47</sup> Vgl. ganz ausdrücklich Heiner Flassbeck in: Staatssekretär Heiner Flassbeck/Professor Manfred J. M. Neumann, Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik, in: Die Bank, (Juni 1999) 6, S. 412–416 (415). Diese Forderung wurde im 2. Halbjahr 2000 wiederum als Ziel der französischen Präsidentschaft verkündet.

der europäischen Integration andererseits die wirtschaftlichen Wohlfahrtsdivergenzen zwischen ihnen so vergrößern könne, daß die EU zusätzliche Ausgleichsmaßnahmen ergreifen müsse. Viele Untersuchungen beantworten diese Frage negativ, da aufgrund der kulturellen und politisch-institutionellen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auch weiterhin ein wirtschaftlich relevanter Barrieren-Effekt der Grenzen besteht, der der Logik europaweiter Zentralisierung entgegensteht. Er dürfte auch durch das Wirken der Gemeinsamen Währung nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden.<sup>48</sup>

Neuere Untersuchungen über die wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedstaaten zeigen überdies, daß die Peripherie über die vergangenen 30 Jahre andauernder EG-Erweiterung trotzdem, wenn auch sehr langsam, zum entwickelten Zentrum aufgeholt hat. Unsicherheit besteht allerdings immer noch darüber, wie sich bei einer weiter schwindenden Rolle der nationalen Grenzen für den innergemeinschaftlichen Wirtschaftsaustausch die jeweiligen Positionen der wirtschaftsstarken und sektoral spezialisierenden Regionen im großen Binnenmarkt entwickeln, welche Determinanten sie beeinflussen werden. Die positive Prognose wird von Experten gestützt, denen zufolge bei einem vollständigen Wegfall der Barrieren und weiterem Sinken der Transport- und Kommunikationskosten auch die peripheren Standorte wieder stärker zum Zuge kämen, weil ihre Kostenvorteile dann so groß würden, daß sie sich gegenüber den Vernetzungsvorteilen der Zentren durchsetzen könnten. Bei Dienstleistungen ist dieser Prozeß bereits in vollem Gange. Vergleichsweise negativer ist ein anderer Zusammenhang zu bewerten, wonach sich auch bei – zugestanden sehr langsamer – Konvergenz zwischen den Volkswirtschaften die Ungleichheit ihrer technologischen Kompetenz und damit ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf qualitativer Ebene festigen oder vertiefen könnte.<sup>49</sup> Die Währungsunion könnte dazu noch beitragen.

Fraglos steht hinter neueren Arbeiten auch die nach jahrzehntelanger, von EG-Strukturpolitik und darüber betriebener Forschung verbliebene Unsicherheit, ob und wie eine Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene derartige negative Effekte ausgleichen könne. Denn die Ergebnisse sind bisher entmutigend. Jahrzehnte finanziell sehr aufwendiger EG-Regional-

<sup>48</sup> Eine wichtige Rolle bei der Auslösung dieser Debatte hat Paul Krugman mit seinen Thesen zur Wirtschaftsgeographie gespielt; vgl. seinen vielzitierten Aufsatz mit A. J. Venables, Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, in: C. Bliss/G. de Macedo (Hg.), *Unity with Diversity in the European Community*, Cambridge/London: Cambridge University Press, 1990, S. 56–75. Hier insbesondere Maurel u.a. in: *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, S. 74f; auch die Debatte in der *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (Sommer 1998) 2, mit den Artikeln von Anthony J. Venables, *The Assessment: Trade and Location*, S. 1–6, und Mary Amiti, *New Trade Theories and Industrial Location in the EU: A Survey of Evidence*, S. 45–53.

<sup>49</sup> T. Bayoumi/Barry Eichengreen, *Operationalizing the Theory of Optimum Currency Areas*, London 1996 (CEPR Working Paper, Nr. 1484); Zahlen zur aktuellen vergleichenden Lage Deutschlands in Europa/Welt in: *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung u.a.*, *Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Zusammenfassender Endbericht 1999*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

förderung haben keine oder nur höchst unbedeutende Beiträge zu der unbestrittenen Verringerung der Wohlstandsabstände zwischen »Zentrum« und »Peripherie« in der EU geleistet. Auch wenn man fragt, ob identifizierbare Förderungsaktivitäten, etwa Ausbau von Infrastrukturen, zu Wohlstandssteigerungen geführt haben, erhält man keine positive Antwort.<sup>50</sup>

Nun könnte man natürlich daraus folgern, daß die Förderung immer noch nicht ausreichend war oder daß sie nicht mit den richtigen Instrumenten erfolgte. Dem ist wohl zuzustimmen. Denn die richtigen Mittel dürften inzwischen meistens nicht mehr zusätzliches Geld sein, sondern einmal ein Umbau des vorhandenen Instrumentariums und zweitens tiefgreifende ordnungs- und strukturpolitische Reformen, die nur die nationalen politischen Eliten durchführen können. Für eine umverteilende Konvergenzpolitik wird der Druck der globalen Standortkonkurrenz mehr und mehr zur Bremse.<sup>51</sup> Außerdem begrenzen die Absorptionsprobleme der »peripheren« Volkswirtschaften, die Haushaltsprobleme in allen EU-Mitgliedstaaten und die Ergebnisse der Agenda 2000 die absolute Höhe weiterer Förderung von den strukturellen wie von den finanziellen Vorgaben her. Ja, die Ost/Süd-Erweiterung wird mehr Konkurrenten um eine kaum noch steigende absolute Menge von EU-Fördermitteln bringen.<sup>52</sup>

#### **Wirtschaftspolitik zur Verhinderung oder Abschwächung von Schocks**

Die Wirtschaftswissenschaft ist sich weitgehend einig, daß wirtschaftlich bedingte ungewollte asymmetrische Schocks schon im Binnenmarkt immer weniger wahrscheinlich wurden, daß die funktionierende Währungsunion zwischen ihren Teilnehmern Bedingungen schaffen werde, die die Asymmetrie von Schocks noch wirkungsvoller verhindert.<sup>53</sup> Ein wesentlicher Grund dafür ist die hohe sektorale Diversifizierung der europäischen Volkswirtschaften, markant vor allem im Vergleich mit den Einzelstaaten der USA, die sektoral homogener und dementsprechend sektoralen Krisen stärker ausgesetzt sind. Von der WWU wird mit einer Verringerung wechselkursbedingter Ungewißheiten auch eine weitere Symmetrisierung allfälliger Schocks erwartet.

<sup>50</sup> *Maurel u.a.*, Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe, S. 55–57.

<sup>51</sup> Astrid Marina *Lohrmann*, Neuere Entwicklungen in der Konvergenzdiskussion. Die EU-Kohäsionspolitik aus theoretischer Perspektive, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48 (1999) 3, S. 323–343.

<sup>52</sup> Von den vorhandenen technologiepolitischen Instrumentarien erscheint das Eureka-Programm wegen seiner Flexibilität, der unmittelbaren Implikation nationaler Unternehmen und Behörden und auch wegen seines über die EU der Fünfzehn hinausgreifenden Teilnehmerkreises als besonders geeignet, im Sinne von Lissabon adaptiert und eingesetzt zu werden. Der im Juni 2000 abgeschlossene deutsche Vorsitz ließ bei diesem Programm allerdings noch nicht erkennen, daß diese Möglichkeit aufgegriffen werden soll; Pressemitteilung BMBF 23.6.2000, Erfolgreicher Abschluß des deutschen Eureka-Vorsitzes.

<sup>53</sup> Vgl. u.v.a. J. A. *Frankel*/A. K. *Rose*, The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria, in: *Economic Journal*, (1998) 108, S. 1009–1025; L. A. *Ricci*, Exchange Rate Regimes and Location, Washington 1997 (IMF Working Paper, 69); *Belke*/*Gros*, Asymmetric Shocks and EMU.

Während Schocks der bereits angesprochenen Art solche ungewollter asymmetrischer Wachstumsschwäche oder gar Rezession sein könnten, deren soziale und wirtschaftliche Wirkungen durch staatliche Ausgabenprogramme bekämpft werden, kann man sich allerdings auch Schocks anderer Art denken. Das wären asymmetrische Schocks, die durch Politik(fehler) in einzelnen Euroländern verursacht wurden. Eine Regierung könnte versuchen, durch eine voluntaristische abweichende Wirtschaftspolitik ihr Land aus einer wirtschaftlichen Lage/Entwicklung, die es mit den Europartnern teilt, hinauszubewegen und mit ihren Maßnahmen die Stabilitätskriterien herausfordern. Zwei Erfahrungen in den beiden größten EU-Volkswirtschaften schrecken von solchen Ideen ab: das Scheitern des Mitteländischen Keynesianismus 1981–1983 und die Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung. Die erste Erfahrung nützte mehr den Nachbarländern als Frankreich selbst und endete im Fiasko; kein Regierungschef wird mehr ausscheren, um in einem restriktiven Umfeld national die Nachfrage anzukurbeln.<sup>54</sup> Die zweite war vom Anlaß her und in den Dimensionen so einzigartig, daß eine Wiederholung kaum vorstellbar erscheint.

Aus derselben Entscheidungslage heraus ist auch eine andere Option mit ganz anderen potentiellen Konsequenzen denkbar, wenn nämlich ein solches Land versuchte, im Alleingang strukturelle Reformen zu lancieren, die seine wirtschaftliche Lage verbessern und möglicherweise auch seine Wettbewerbsposition gegenüber den anderen Partnern stärken. Hier müßte es nicht fürchten, die Stabilitätskriterien herauszufordern. Es könnte allerdings an anderer Stelle auf den Widerstand seiner Partner stoßen, wenn diese nämlich den Eindruck hätten, es würde in Verletzung geschriebener oder ungeschriebener Regeln der EU einen »unfairen« Vorteil ihnen gegenüber aufbauen. Beispiele sind die immer wieder zitierten Negativ-Szenarien der Steuerkonkurrenz oder von Sozial- oder auch Umweltdumping.

In geringeren Dimensionen bleiben solche Schocks jedoch trotzdem möglich. Dafür liefern im Frühjahr 2001 die beiden Euroländer Irland und Portugal Beispiele. Beide begünstigen durch eine expansive Haushaltspolitik die Inflation, die bei ihnen über dem EU-Durchschnitt liegt. Sie verstoßen damit gegen das Stabilitätsziel der wirtschaftspolitischen Koordinierung und beugen sich – die irische Regierung sogar mit Absicht! – nicht den ihnen vorgegebenen Leitlinien der Wirtschaftspolitik. Irland wurde wegen seiner Nichtbefolgung früherer Empfehlungen durch eine öffentliche, Portugal durch eine nichtöffentliche Empfehlung des Rates nach EG-Vertrag Artikel 99(4) zu einer Reduzierung der Ausgaben aufgefordert.

Damit ging der Ecofin-Rat gegenüber Irland bis an die Grenze seiner in der Koordinierung vorgesehenen Druckmittel, bei Portugal bleibt ihm nur noch die Möglichkeit zur Veröffentlichung seines Tadels. Diese Tatsache hat, zusammen mit der Verletzung der Stabilitätskriterien, die Frage provoziert, ob in diesem Schock eine ernsthafte Herausforderung für die

<sup>54</sup> Christian *Deubner*, Mitteländische Reformpolitik in Westeuropa. Die Relevanz der »contrainte extérieure«, unveröffentlichtes Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1986.

Existenz der gemeinsamen Währung liegt und ob die Erfolglosigkeit bzw. die Schwierigkeit der stabilitätspolitischen Koordinierung nicht eine Verschärfung der vertraglichen Druckmittel erforderlich macht.

Beide Fragen muß man verneinen. Nicht einmal die Stabilität, zu schweigen von der Existenz des Euro, wird durch die beiden kleinen Randländer der Eurozone gefährdet, dafür ist ihr Anteil an der Euro-Geldmenge zu klein. Beide Länder haben kein Verschuldungs- oder Wachstumsproblem, Irland ist hier sogar Vorbild. Auch andere Bundesstaaten haben, teilweise größere, interne Inflationsunterschiede ohne daß das gemeinsame Geld dadurch in Gefahr geriet. Und die in der Eurozone auf Inflation folgende Verschlechterung der preislichen Wettbewerbskraft übt schon bald erheblichen Korrekturdruck auf die betreffenden Regierungen aus. Schließlich ist in nachholenden Volkswirtschaften wie Portugal und Irland eine gewisse vergleichsweise höhere Inflation (und auch Verschuldung) eine geradezu unausweichliche Begleiterscheinung von Modernisierung und schnellem Wachstum, der im Interesse der Kohäsion keine grundsätzlichen Hindernisse in den Weg gestellt werden sollten. In der Sache gibt es also keinen zwingenden Grund, die Koordinierung zu verschärfen.

Liegt ein solcher Grund in der Logik der wirtschaftspolitischen Koordinierung? Im Sinne von Haushalts- und Konjunktur- oder von Beschäftigungspolitik sollte diese bei Schaffung der EWU keine ebenso hohe vertragliche Verbindlichkeit erhalten wie die Defizitkontrolle. Nur die letztere wurde als so zentral wichtig für Erhalt und Stabilität der Währung angesehen, daß man den Schritt zu voller Verbindlichkeit und zur Sanktionsmöglichkeit gehen wollte. Bei der übrigen Koordinierung der Wirtschaftspolitik waren 1990 mitgliedstaatliche Abweichungsmöglichkeiten also miteingerechnet und akzeptiert. An dieser Bewertung hat sich nicht so viel geändert, daß eine starke Änderung erforderlich ist.

Daß nicht alle Institutionen dieser Meinung sind, hat kürzlich die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Gebiet<sup>55</sup> gezeigt. Darin sind auch Aspekte der interinstitutionellen Konkurrenz und der Differenzierung der Koordinierung zwischen Eurozone und WWU enthalten, die erst weiter unten angesprochen werden. Wenn man davon hier einmal absieht, sowie von Aspekten, die auch bereits in den Helsinki-Forderungen des Ecofin-Rats enthalten waren, dann bleibt als kritisch und neu,

- daß die Kommission für den Rat (und somit auch für sich selbst) die Möglichkeit verlangt, systematisch – auch kurzfristig – mit eigenen Stellungnahmen und Empfehlungen in den Ablauf der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eingreifen zu können (Ziff. 14), und daher über deren Absichten künftig vorab unterrichtet werden will (Ziff. 15);
- daß sie als gemeinschaftliche Meßlatte aller einzelstaatlichen Maßnahmen die Schaffung einer umfassenderen synthetischen Vision der europäischen Wirtschaftspolitik verlangt, die sie aufgrund ihrer überlegenen Expertise selber erstellen will (Ziff. 9, 13);

<sup>55</sup> Brüssel, 7.2.2001, KOM (2001)82 endg.

- daß sie diese europäische Vision stärker in das Arbeitsprogramm des Rats einbringen will (in ihrem Vorschlag v.a. hinsichtlich der Eurogruppe [Ziff. 14]); und
- daß sie eine stärkere Verkoppelung der wirtschaftspolitischen Führungsinstitutionen (sie selbst, der EZB-Präsident, der Vorsitzende der Eurogruppe) durch regelmäßige Sitzungen verlangt, die auch im Blick auf den »policy mix« eine bessere Vorab-Koordinierung herbeiführen könnten (Ziff. 22).

Damit wären erhebliche und deutlich sichtbare Schritte in Richtung auf eine zentralisierte und diskretionäre Wirtschafts- und Konjunkturpolitik in der WWU getan, die auch einen größeren Ex-ante-Einfluß auf die Geldpolitik beanspruchen würde.

Wichtig ist hieran nicht, ob die Kommission sich im Jahr 2001 schon mit diesen Absichten durchsetzt, sondern inwieweit in ihrer Position ein neuer, aus der Sache oder aus den politischen Konstellationen begründeter Druck zu einer Verstärkung der Koordinierung sichtbar wird. Die Kommission begründet ihre Forderungen damit, daß insbesondere in der Koordinierung der Haushaltspolitik zwei Schwachpunkte vorhanden seien: Einmal seien die Externalitäten »zwischen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und zwischen dieser Politik und der einheitlichen Geldpolitik« nicht so schwach und wenig relevant wie ursprünglich angenommen. Und zweitens sei es nicht zureichend, die Steuerung nur aufgrund von Schwellenwerten vorzunehmen, und die Konjunkturlage dabei außer acht zu lassen (Ziff. 10). Beide Kritikpunkte sind alt, und die Kommission bringt keine Beweise dafür, daß ihre Bedeutung in den ersten Jahren der gemeinsamen Währung so zugenommen hätte, daß man jetzt eine andere Antwort auf sie finden muß als in Maastricht und Amsterdam. In der Sache ist ihr Argument nicht zwingend.

Auch die politischen Konstellationen haben sich im Grundsatz bisher nicht verändert, selbst wenn die Erfahrungen mit einem wider Erwarten schwachen Euro-Dollar-Kurs auf politischer Ebene dazu führte, daß erneut über eine Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung debattiert wurde (dazu wird weiter unten noch mehr gesagt). Inzwischen zeigt sich vielmehr, daß auch vorgeblich koordinierungsfreundliche Regierungen wie die französische dann, wenn ihre eigene wirtschafts- und haushaltspolitische Autonomie durch europäische Koordinierung eingeschränkt werden soll, gar nicht oder empfindlich und ablehnend reagieren.<sup>56</sup> Damit kommt es zu einer Klärung der regierungsoffiziellen Positionen, die die Aussichten zur Durchsetzung der Kommissionsvorstellungen vorerst eher weiter verringert.

Am ernstesten ist aber wohl eine dritte und am ehesten zu erwartende Perspektive zu nehmen, der die Eurozone im übrigen Mitte der 90er Jahre bereits gegenüberstand: nicht der Umgang mit asymmetrischen Schocks,

<sup>56</sup> Vgl. die bisher völlig unzureichende Reaktion der französischen Haushaltspolitik auf haushaltspolitische Ermahnungen der EZB oder des Ecofin-Rats, und die erste Stellungnahme des Pariser Finanzministers auf die Vorschläge der Kommission in der Berichterstattung der Financial Times Deutschland, 13.2.2001, S. 13.

sondern mit wirtschaftlichen Herausforderungen oder mit Abschwungphasen, die alle Euroländer erfassen, also »symmetrischen Schocks«. Die Antwort der WWU ist bisher eindeutig: Die Mitgliedsländer einigen sich in gegenseitiger Abstimmung auf die für sie spezifischen Maßnahmenbündel. Diese führen sie im Rahmen ihrer nationalen Wirtschaftspolitik durch. Trotzdem sind Situationen vorstellbar, in denen das nicht gelingt und die Mitgliedsländer in unterschiedlichen Richtungen arbeiten. Dann würden sie nicht die vollen Wachstumsmöglichkeiten des großen Binnenmarktes ausschöpfen, die bessere Koordination in die richtige Richtung ihnen böte. Und so könnte es sein, daß die EZB den geldpolitischen Bedarf für diese Mischung an Politiken nicht gut genug einschätzen kann, um die optimale Geldpolitik dafür zu konzipieren. Andererseits ist auch eine Lage möglich, in der zwar erfolgversprechende Strukturmaßnahmen in einzelnen Eurostaaten möglich wären, wo es zwischen ihnen aber Meinungsverschiedenheiten gibt, die das rechtzeitige Vorgehen hemmen. Könnte unter solchen Umständen nicht auch starker Druck entstehen, doch im weiter vorne genannten Sinne mit makroökonomisch ansetzenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen für die gesamte Eurozone zu reagieren?

Wäre es beispielsweise ein Weg, wenn die EZB zinspolitisch Hilfestellung leistet, falls absehbar wäre, daß eine solche Maßnahme keine negativen Einflüsse auf die Stabilität des Euro hätte?<sup>57</sup> Das wäre im Rahmen des Vertrages wohl vorstellbar. Die institutionellen Voraussetzungen für einen diesbezüglichen Austausch zwischen EZB und Rat existieren und wurden bereits erwähnt. Allerdings sind EZB bzw. ESZB autonom und würden prinzipiell unabhängig derartige Maßnahmen beschließen, wozu auch die Entscheidung gehört, ob das Problem tatsächlich eines der Geldversorgung ist. In Fällen unterschiedlicher Bewertung zwischen Bank und Rat könnte der letztere seine geldpolitischen Präferenzen der ersteren nicht aufzwingen. Einen ersten Austausch über diese Grundsatzfrage gab es Ende 1998, nachdem der neue deutsche Finanzminister Oskar Lafontaine von der Bundesbank gefordert hatte, sie müsse die Zinsen weiter senken und »sich in ihrer Geldpolitik stärker an Wachstum und Beschäftigung ausrichten«, und diese Forderung auch auf die Europäische Zentralbank ausgedehnt hatte. Der bereits ernannte Präsident der EZB, Wim Duisenberg, sah darin ähnlich wie andere europäische Zentralbankiers auch die Gefahr, daß die künftige Geldpolitik der EZB präjudiziert würde. Seiner Meinung nach können »vorhandene Strukturprobleme nicht mit Hilfe der Geldpolitik« gelöst werden.<sup>58</sup> Man wird also erwarten dürfen, daß die EZB auf symmetrische Schocks durch ihre Geldpolitik reagiert, soweit das Stabilitätsgebot das zuläßt. Aber in Fällen ausbleibender Eurozonen-Abstimmung oder nationaler Handlungsunfähigkeit im oben erwähnten Sinne dürfte sie nicht etwa auf Bitten des Rats »einspringen«.

Neben diesen beiden Möglichkeiten, einer Wachstum und Stabilität der Eurozone insgesamt berücksichtigenden gemeinsamen Geldpolitik sowie

<sup>57</sup> Das war ganz ausdrücklich die Auffassung Oskar Lafontaines und seines Staatssekretärs; *Flassbeck/Neumann*, Paradigmenwechsel, S. 415.

<sup>58</sup> FAZ, 5.11.1998.

Stabilitäts- und konjunkturgerechten nationalen Wirtschaftspolitiken in einer positiv interdependenten Koordinierung miteinander und mit der EZB-Geldpolitik, gibt die WWU den Mitgliedstaaten bisher keine weiteren Instrumente zum gemeinsamen Handeln an die Hand. Wenn EZB und Mitgliedstaaten den Weg dorthin von allein nicht finden, dann, so lässt sich auch für dieses Szenario denken, würde eine im Sinne der oben vorgestellten Kommissionsvorschläge zentralisierte und gestärkte Koordinierung den Mitgliedstaaten dabei mit sanftem Druck helfen. Aber wäre es auch die richtige Antwort? Wieso sollte gerade die Kommission sie finden? Gerade die neuen zentralisierenden, diskretionären und disziplinierenden Elemente dieser Vorschläge sowie der dadurch steigende wirtschaftspolitische Druck auf die EZB, die Beschränkung mitgliedstaatlicher Handlungsspielräume, brächten auch mehr Fehlerrisiken und Unterdrückung potentiell richtiger Strategien. Der von heute aus denkbare Gewinn durch Zentralisierung ist einfach nicht groß genug, um diese Risiken auszugleichen oder zu übertreffen. Man kann daher nicht dazu raten. Nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung müsste das vorhandene Instrumentarium von Stabilitäts- zuzüglich der immer mitzudenkenden Strukturpolitik (im Sinne der Vollendung des Binnenmarktes durch weitere Marktliberalisierung) aber auch ausreichen. Hier müssten im oben skizzierten Sinne noch weitere Verbesserungen kommen. Ein gewisses Plus an frühzeitiger und verbindlicher Information in diesen beiden Feldern wäre sicher ebenfalls nützlich.

### Schocks und Transfers

Selbst wenn die Regierungen der Eurogruppe einmal daran dächten, die Effekte asymmetrischer wirtschaftlicher Schwächephasen in Mitgliedsländern durch Finanztransfers auszugleichen, würde auf dem Stand von 2001 das Instrumentarium fehlen. Eine Ausnahme gilt allenfalls für die landwirtschaftlich orientierten und schwächer entwickelten Länder und Regionen der Union. Sie profitieren von den umfangreichen Transfermechanismen aus den reicheren Mitgliedsländern. Die Masse dieser Gelder fließt in Transfers zum Ausgleich der langfristigen strukturellen Ungleichheiten in der Eurozone. Nur der geringste Teil dieser Mittel ist allerdings kurzfristig modulierbar und insofern auf Schocks reaktionsfähig. Außerdem sind diese Mittel nicht auf den Ausgleich nationaler, sondern regionaler Differenzierungen ausgelegt.

Trotzdem können diese regional- und strukturpolitisch bedingten Transfers eine wichtige Rolle in der WWU spielen. Trotz der Begrenzung ihres Umfangs stellen sie für die wirtschaftlich strukturschwächeren Länder einen Sockel sicherer Einkommen dar, der Schocks symmetrischer und asymmetrischer Natur in diesem Teil der Eurozone abfedert. Sodann werden die Programme dieser Fonds durch die europäischen Institutionen zunehmend in den Zusammenhang der neuen gemeinsamen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik einbezogen,<sup>59</sup> am direktesten wohl der *Sozial-*

<sup>59</sup> Vgl. die entsprechende Aufforderung des Sonder-ER von Luxemburg bezüglich der

*fonds* in die *Beschäftigungspolitik*. Er macht knappe 9% des EU-Haushalts aus und ist, in den Worten der Kommission im Jahr 2000, das bedeutendste gemeinschaftliche Finanzierungsinstrument der EU-Beschäftigungsstrategie geworden. Ähnlich stützen sich EU-Initiativen im Bereich der Beschäftigungspolitik auf Unterprogramme und indirekte Effekte des Regionalen Entwicklungs- und des Kohäsionsfonds und auf den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds. Auch wenn ein Teil der Zuordnungen zunächst nur argumentativ sein sollte, kann man sie begrüßen, weil die Fondsprogramme dadurch zunehmend auch sachlich der gemeinsamen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik unterworfen werden könnten. Außerdem ist gerade die regionale Orientierung dieser Mittel in der Sicht vieler Analytiker zweckentsprechender als diejenige auf einzelne Mitgliedstaaten. Denn auch asymmetrische Schocks werden eher in einzelnen Regionen erwartet als in ganzen Mitgliedstaaten.<sup>60</sup>

Im Jahr 2001 bleibt als Unbehagen, daß tatsächlich das gesamte Transferinstrumentarium unverändert in die neue Welt des Euro herübergerettet wurde. Die aufgeschobene, aber nach der Osterweiterung spätestens unausweichlich anstehende Reform dieses Instrumentariums dürfte dann auch die WWU-Mechanismen belasten.

## Die Koordinierung der Einkommenspolitik

### Die etablierten Verfahren

Die Einkommenspolitik gehört zu den Schwerpunkten der wirtschaftspolitischen Koordinierung, und dieser Platz rechtfertigt sich aus der entscheidenden Bedeutung, die ihr für die Sicherstellung der Geldwertstabilität zugeschrieben wird. In den wirtschaftspolitischen Grundzügen heißt es, daß »the evolution of aggregate wages and wage differentials has substantial implications for inflation, growth, employment and the employment-content of growth. In EMU ... the link between wages and employment will become more evident and stringent«.<sup>61</sup> Insofern widmen die drei geprüften Ausgaben der Grundzüge der Frage der Einkommensentwicklung in den Euroländern großen Raum. Sie nehmen detailliert Stellung zur Lohnhöhe in den einzelnen Ländern und Sektoren, zu dem Verhältnis, in dem sie zu andern wirtschaftlichen Größen wie der Produktivitätsentwicklung, dem Investitionsgehalt der Profite und dem Beschäftigungsgehalt der Investitionen stehen sollten, und sie versuchen, durch ihre Vorschläge auch »eine angemessene Lohnentwicklung (zu) fördern« (Grundzüge für 2000, Ziffer 3.4). In diesem Text regt die Kommission auch an, daß »die Regierungen ...

Strukturfonds, Ziff. 34; die Vorlage der Kommission vom 24.3.2000 für den Europäischen Rat von Lissabon, Community policies in support of employment, Pressemitteilung Nr. 6714, Ziffer 3.1 und 3.4, die die verschiedenen Fonds und ihre zunehmende Bindung an die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik skizziert.

<sup>60</sup> *Belke/Gros*, *Asymmetric Shocks and EMU*, S. 277–288 (280ff).

<sup>61</sup> *Wirtschaftspolitische Grundzüge 1998*, Ziffer 6.

die richtigen Rahmenbedingungen schaffen, die die Verhandlungen der Sozialpartner erleichtern«.

Was ist die angemessene Lohnentwicklung? Dazu sagen die drei Ausgaben der Grundzüge übereinstimmend: Sie soll insgesamt auf Eurozonen-Ebene in erster Linie mit dem Preisstabilitätsziel vereinbar sein, das die EZB setzt. Bei Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten soll sie im nationalen Kontext angemessen sein. Richtschnur ist dafür die Entwicklung der nationalen Arbeitsproduktivität; die Tarifverhandlungssysteme müssen sicherstellen, daß deren sektoral und qualifikationsbedingte Differenzierung sich in den Löhnen (besser als bisher) niederschlägt. Außerdem soll die »Rentabilität kapazitätserweiternder und arbeitsplatzschaffender Investitionen erforderlichenfalls gestärkt und anschließend gewahrt« werden. Im Ergebnis heißt das, daß die Lohnentwicklung in der Sicht des Ecofin-Rats durchaus auch einmal hinter der Arbeitsproduktivitätsentwicklung zurückbleiben muß, für bestimmte Einkommensgruppen sogar sinken könnte. Die nationalen Steuer- bzw. Sozialsysteme sollen dafür sorgen, daß die Menschen auch mit sehr niedrigen Löhnen ihren Lebensunterhalt bestreiten und einen gewissen Abstand zur Höhe der Arbeitslosigkeits- bzw. Sozialleistungen wahren können. Der zweite Hauptpunkt des Rats ist, daß Arbeitszeitverkürzungen nicht zu einem Anstieg der realen Lohnstückkosten führen dürften. Immer wieder schließlich ebenfalls die Forderung, daß Lohndifferenzen zwischen Euroländern, soweit und solange sie auf Unterschiede der Produktivität zurückzuführen sind, auch notwendig und legitim und durch die Einkommenspolitik keinesfalls in Frage zu stellen sind. Imitationseffekte in der Lohnfindung, von einem Euro-Mitglied zum anderen, dürfe es auf keinen Fall geben, wird in den Grundzügen zum Beispiel 1998 und 1999 ausdrücklich betont.

Natürlich bestehen sie darauf, daß es die Sozialpartner der Euroländer sind, von deren »verantwortungsvollem Verhalten« es allein abhängt, ob die Vorschläge der Grundzüge verwirklicht werden können. Außerdem sprechen sie normalerweise von der »Entwicklung der Löhne« bzw. Einkommen, nicht von deren Beeinflussung durch die Politik. Aber aus der Sicht eines Landes wie der Bundesrepublik handelt es sich bei diesem Vorgehen des Ecofin-Rats bereits sehr wohl um eine Einkommenspolitik.

Insgesamt erkennt man deutlich das Bemühen des Ecofin-Rats, der Kommission und des ER, der die Grundzüge jeweils akzeptiert, jede politisch motivierte Angleichung von Einkommen in der Eurozone schon von vornherein zu verhindern, ihr auf EU-Ebene so gut es geht jede ideologische Basis zu nehmen. Unvertretbare Einkommensrückstände kann es danach nur im internationalen Vergleich geben, etwa unterhalb der offiziellen Armutsschwelle. Die erste Verantwortung für die Armutsbekämpfung liegt bei den Mitgliedstaaten; nach EGV Art. 137 kann die EU diese nationalen Maßnahmen nur ergänzen, angesichts ihrer Haushaltsgrenzen und der in den Fonds konzentrierten Strukturhilfemittel kann das allenfalls in den kleineren, ärmeren und/oder agrarisch geprägten Mitgliedsländern eine nennenswerte Wirkung zeitigen.

Selbst auf der nationalen Ebene fordert die EU im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung außerdem gleichzeitig eine deutliche Anstrengung der Mitgliedstaaten zur Ausgabenkontrolle und zum Umsteuern ihrer Ausgaben vor allem von konsumptiven Feldern in Richtung neu entstehender Wirtschaftsaktivitäten, Ausbildung, F&E und Infrastrukturen. Die Bekämpfung des sozialen Ausschlusses steht also auch auf der nationalen Ebene nicht im Vordergrund der EU-Koordinierung. Im übrigen jedoch sieht die EU-Kommission die Rolle der EU vor allem in der Beschäftigungsförderung durch Koordinierung von Wirtschafts- und Bildungspolitik, bis hin zur Modernisierung der Alterssicherung.<sup>62</sup> Die kommenden Jahre können zeigen, ob diese Einkommenspolitik zu halten sein wird, vor allem wenn es zu sozialen Schwierigkeiten kommen sollte, die von nationalen Politikern der gemeinsamen Geldpolitik zugeschrieben werden.

Bemerkenswert ist, auch im Blick auf die Einkommenspolitik, wie intensiv die Kommission, unterstützt von Ecofin und Beschäftigungs- und Sozial-Rat in vielen Grundzüge-Dokumenten, Berichten und Empfehlungen stets darauf besteht, sie wie die übrigen Felder der Koordinierung immer genaueren und besser vergleichbaren Formen der Messung, der Ziel- und Fristsetzung und der Erfolgsbewertung durch die gemeinschaftlichen Gremien zu unterwerfen. Der Beschäftigungsrat sah hierin in seiner Vorlage für den Kölner Europäischen Rat den Schlüsselfaktor für den Erfolg der gemeinsamen Beschäftigungspolitik.<sup>63</sup>

Diejenigen, die die Vorstellungen der EU-Institutionen umsetzen sollen, sind in der Einkommenspolitik nun nur ein Stück weit die Regierungen der Mitgliedstaaten, soweit es nämlich die Fragen der steuerlichen Belastung der Arbeit, der Arbeitszeitverkürzung und der Subventionierung niedriger Arbeitseinkommen betrifft. Im übrigen werden die Einkommen von den Sozialpartnern ausgehandelt, zwar nach national unterschiedlichen tarifrechtlichen Rahmenbedingungen, im übrigen aber doch autonom, nach eigenem Gutdünken. Der EU-Einkommenspolitik bleibt in diesem Feld also nur der Versuch, den Stimmungs- und Erwartungskontext zu prägen, in dem die Tarifpartner auftreten.

Hierzu gehören einmal die wiederholten Feststellungen zur als richtig angesehenen Einkommenshöhe auf WWU-Ebene, zur Bedeutung der geldpolitischen Zielgrößen der EZB als generelle Richtschnur und zur Berechtigung national unterschiedlicher Einkommenshöhen in diesem Kontext. Sie sollen die Erwartungen der Tarifpartner an das Verhalten der geld- und wirtschaftspolitischen Akteure so klar und eindeutig wie möglich prägen.

Zweitens gehören dazu die von den Europäischen Räten in Luxemburg, Wien und Köln institutionalisierten Formen des WWU-weiten Dialogs zwischen Tarifpartnern einerseits und den wirtschaftspolitischen Akteuren andererseits. Wie in den Schlußfolgerungen von Cardiff betont (Ziff. 14), muß »die wirtschaftliche Reform (einschließlich ihrer Einkom-

<sup>62</sup> Kommissionspapier für den Lissabonner Gipfel zu Community policies in support of employment, Ziff. 3.3. Diese Linie findet sich auch in anderen Dokumenten.

<sup>63</sup> Rat Arbeit und Soziales, Fortschritts-Bericht an den Europäischen Rat zur Umsetzung des Luxemburg-Prozesses, Pressemitteilung Nr. 8745/1/99 (4.6.1999), S. 1.

mentaspekte) mit einem sozialen Dialog verbunden werden ..., um das Verständnis für diese Reform und ihre Akzeptanz zu verbessern«. <sup>64</sup> Der Dialog könnte die Führungen der Sozialpartner auch in die moralische Pflicht zu nehmen versuchen. Luxemburg sah für jede Vorsitzmacht (also halbjährlich) vor ihrer Europäischen Ratssitzung eine Zusammenkunft der Sozialpartner mit einer Troika auf Ebene der Staats- und Regierungschefs und der Kommission vor, die wiederum auf regelmäßigen Ratstreffen mit den Sozialpartnern vorzubereiten ist (Ziff. 19, Schlußfolgerungen). Wien organisierte eine Woche vor dem ER vom 11./12. Dezember 1998 einen Mini-Gipfel der Sozialpartner, um »ihre eigene Agenda für die Modernisierung der Arbeitsorganisation zu entwickeln« (Schlußfolgerungen Ziff. 38), und forderte im übrigen eine noch stärkere Ausweitung des Dialogs zwischen Sozialpartnern und wirtschaftspolitischen Akteuren der EU (ebd., Ziff. 37). Köln fügte dem im Rahmen eines Europäischen Beschäftigungspakts den sogenannten »makroökonomischen Dialog« hinzu, der dieselbe Aufgabe in einem vor allem durch Hinzuziehen der EZB wiederum etwas vergrößerten Kreise erfüllen sollte.

### **Kritische Perspektiven, alternative Ansätze**

Im Vorlauf zur WWU gab es drei Argumentationsstränge bezüglich der Einkommenspolitik: Einer bezog sich auf die erhöhte Transparenz von Einkommen und Kosten im gesamten Euroland, die für die großen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Akteure neue Anreize schaffen würde. Diese Anreize würden entweder in die Richtung gehen, daß Produktivitäts- und Einkommensrückstände gegenüber anderen Euroländern als ungerecht gesehen und zu neuen und nichterfüllbaren Forderungen und Krisen Anlaß geben würden. Oder sie würden den Arbeitgebern und Arbeitnehmern ihre kostenmäßige Wettbewerbslage im Eurozonen-Vergleich so deutlich machen, daß sie realistischere Tarifforderungen als zuvor stellen, daß sie mäßigere Tarifverträge abschließen und daß sie die Arbeitsmärkte insgesamt flexibilisieren. Nationale und selbst regionale Branchen-Tarifkartelle würden durch diese Perspektive in Frage gestellt, und zwar zugunsten einer stärker unternehmensorientierten Tariffestlegung. In ihrer pessimistischen Version geht diese Sicht so weit, einen gegenseitigen destruktiven Kosten-Unterbietungswettbewerb der Euroländer und ihrer Tarifpartner zu erwarten, der durch einkommenspolitische Maßnahmen auf Eurozonen-Ebene verhindert werden müsse.

Der andere bezog sich auf die Vermehrung der Akteure und der Interdependenzen in der Eurozonen-Einkommenspolitik insgesamt, die für einzelne Gewerkschaften die Bedeutung ihrer Verhandlungsposition im Hinblick auf die Gesamtsituation verschleiern und Anreize zur Überforderung der Arbeitgeber geben würde. Er mündet in der Sorge vor zunehmender Intransparenz bzw. institutioneller Entbindung. Rüdiger Dornbusch et al.

<sup>64</sup> Ziffer 14 der Schlußfolgerungen.

haben diese Sorge am Beispiel der deutschen Gewerkschaften illustriert.<sup>65</sup> Diese nähmen in der WWU nicht mehr die Bundesbank als direkt mitwirkenden, wenn auch nicht in die Tarifverhandlungen eingebundenen Partner wahr, der jedes Überborden der Tarifvereinbarungen mit einer Verschärfung der Kreditpolitik quittieren und so die Einkommensforderungen der Gewerkschaften effektiv disziplinieren würde. Das Risiko, das sich aus dieser Vision ergibt, ist eher eines der unkontrollierten, wettbewerbsschwächend, arbeitsplatzgefährdend und inflatorisch wirkenden Einkommenssteigerungen in der gesamten Eurozone, über die Grenzen der Produktivitätssteigerung hinaus. Die richtige Lösung läge in einer Zentralisierung der Tarifverhandlungen durch starke Akteure auf der Euro-land-Ebene, die klare Signale von der EZB erhielten.

Plausibel erscheint eher die Transparenz-geleitete Argumentation; sie steht auch in der politischen Debatte im Vordergrund. Sie könnte zwar dann, wenn gerechtigkeitsorientierte Einkommensforderungen in produktivitätsschwächeren Volkswirtschaften die Folge sind, auf dieselbe Konsequenz hinauslaufen wie bei der Annahme zunehmender Intransparenz: Danach könnten Gewerkschaften der Eurozone versucht sein, ihre Forderungen an einem »Leitabschluß« in ihrer Branche in einem Euro-land mit höherer Produktivität auszurichten, möglicherweise dem im größten Mitgliedsland. Das Negativ-Modell hierfür wird in der Beziehung der ost- zu den westdeutschen Tarifverhandlungen nach der Wiedervereinigung gesehen, wo die Fixierung auf die westdeutschen Abschlüsse es unmöglich machte, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeber eine auf die ostdeutsche wirtschaftliche und soziale Realität ausgerichtete Tarifpolitik zustande brachten.<sup>66</sup>

Allerdings wird die Erwartung einer absichtlichen Überziehung der produktivitätsbestimmten Steigerungsspielräume in der Privatwirtschaft aus diesen Gründen nicht von vielen Analytikern geteilt. Sie wirkt wie ein Überbleibsel aus den 80er Jahren und hätte gerade in der Eurozone weniger Chancen als früher, weil regionales oder nationales Überziehen der Spielräume noch schneller als in der Vergangenheit durch die Preiskonkurrenz der Wettbewerber aus anderen Euro-ländern sanktioniert werden dürfte. Auch wenn aus anderen Gründen die Einkommen so zunehmen, daß sie in einer Wachstumsphase zu einer überschießenden Inflation beitragen, wie das im Jahre 2000 und 2001 in Irland der Fall war bzw. ist, darf man mit einer solchen wirksamen Sanktion durch die Preiskonkurrenz anderer Wettbewerber rechnen.

<sup>65</sup> Immediate Challenges for the European Central Bank, in: *Begg/von Hagen, EMU, Prospects and Challenges*, S. 17–52, vor allem S. 51; vgl. auch P. Hall/R. Franzese, *Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union*, in: *International Organization*, 52 (Sommer 1998) 3, S. 505–535, die in der Koordinierung der Tarifverhandlungen durch große Verbände, die zum Abschluß von Leit-Verträgen imstande sind, die notwendige zweite Bedingung für das Funktionieren dieses Kalküls sehen. Das ist allerdings nicht plausibel und etwa im Blick auf das amerikanische Modell auch nicht zutreffend.

<sup>66</sup> Diese Befürchtung spielte in den zuständigen Kreisen etwa in Frankreich eine Rolle.

Vor diesem Hintergrund wird es um so einleuchtender, daß Räte und Kommission versuchen, mit ihrem Vorgehen, so gut sie können, die Transparenz-Option zu begünstigen, einmal indem sie auf der Ebene der ESZB-Geldpolitik eine möglichst klare quantitative Referenzgröße ankündigen und erkennen lassen, daß Einkommensansprüche nur aus dem je nationalen Kontext zu rechtfertigen sein werden, und jede Vorstellung, daß die EU weitergehende Ansprüche stützen könnte, möglichst deutlich abweisen. Und zweitens, indem sie möglichst breite »Dialoge« veranstalten, um diese Linie allen beteiligten Akteuren zu verkünden und für sie zu werben. Natürlich mit dem Risiko, das jede derartige politische Veranstaltung hat: daß sie zu Verhandlungs- und Aufweichungsversuchen führt, denen nicht vorab jede Erfolgsmöglichkeit abgestritten werden kann.

Dann wäre der Arbeitskosten-»Wettlauf nach unten«<sup>67</sup> das einzig verbleibende Risiko, dem sich unter Umständen eine neue Einkommenspolitik entgegenstellen müßte. Es gibt allerdings über die inzwischen vollen fünf Jahrzehnte einer ständig vergrößerten Freizügigkeit des Austauschs zwischen den immer heterogeneren Mitgliedstaaten der EG/EU keinen Beleg, daß wachsende Freizügigkeit zu negativen Wettläufen führte.<sup>68</sup> Daß das, was bisher nicht passierte, nun wegen der Einführung der gemeinsamen Währung geschehen sollte, dafür fehlt bisher das überzeugende Argument. Eine gemeinsame Einkommenspolitik ist nicht erforderlich. Es reicht, wenn alle Beteiligten über die Produktivitätsentwicklung in den betroffenen Mitgliedstaaten, Regionen und Branchen im Bilde und dem gewachsenen Druck der Konkurrenz ausgesetzt sind, um die richtigen Entscheidungen zu treffen. Diese Informationen sind schon heute vorhanden; die technischen Möglichkeiten ihrer Verbreitung verbessern sich ständig.

Bisher scheint das vorhandene System also auszureichen. Positiv ist vor allem, daß die EU-Institutionen seit Einsetzen der 3. Stufe der WWU energisch versucht haben, die Unterschiede zwischen den nationalen Einkommenssituationen als der wirtschaftlichen Struktur der EU entsprechend und für Wachstum und Konkurrenz in der WWU notwendig, also als einer WWU mit wirtschaftspolitischer Koordinierung angemessen und legitim zu erklären, daß sie eine Verantwortung der WWU für die nationale Einkommens-, das heißt Wirtschafts- und Beschäftigungssituation, ablehnen und für deren Veränderung die nationalen Eliten und die nationale Wirtschaftsentwicklung verantwortlich machen. Ob diese Strategie auf Dauer ohne Konflikte und Machtproben mit abweichenden nationalen Eliten trägt, auch wenn nationale Einkommens- und Produktivitätszuwächse einmal stärker auseinanderklaffen, wird man sehen müssen. Die bisher zwei Jahre des Euro geben immerhin begründete Hoffnung, daß das gelingt.

<sup>67</sup> Auch dies eine in Experten- und Akteurskreisen vor allem auf der politischen Linken gängige Befürchtung.

<sup>68</sup> Trotz französischer Warnungen von Anfang an. Ein Bericht aus der französischen Nationalversammlung, »Le dumping social en Europe«, Juni 2000, Berichterstatter Gaëtan Gorce, bestätigt, daß ein solches Dumping in Europa bisher nicht stattgefunden hat. Trotzdem schlägt auch dieser Bericht wieder die Schaffung neuer europäischer Normen und Institutionen gegen die Gefahr eines Dumping vor; vgl. *Le Monde*, 14.6.2000.

## Die Abstimmung der Beschäftigungspolitik

### Die etablierten Verfahren

Angesichts der innenpolitischen Brisanz einer Anfang 2001 um 9% pendelnden Arbeitslosigkeit in der gesamten WWU, in vielen Mitgliedsländern noch deutlich höher, ist es kein Wunder, daß rein politisch gesehen die Beschäftigungspolitik seit der luxemburgischen Präsidentschaft von 1997 ganz oben in der Rangliste der WWU-Politiken steht. Das zeigt sich vor allem beim Blick in die ER-Schlußfolgerungen verschiedener Präsidentschaften, mit Ausnahme vielleicht der britischen von Cardiff, die ein möglichst breites Aktivitätenspektrum unter dem Signum der Beschäftigungspolitik abhandelten. Die Ecofin-Räte blieben in ihren Grundzügen der Wirtschaftspolitik dagegen vergleichsweise enger bei der Ordnungspolitik und bezogen im eigentlichen Sinne beschäftigungspolitische Themen eher am Rande ein.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Zusammenarbeit der WWU-Staaten in der Beschäftigungspolitik vom Vertragstext her gesehen nicht ebensoweit geht wie in der Wirtschaftspolitik. Sein neuer Titel VIII spricht an keiner Stelle von einer Beschäftigungspolitik der Gemeinschaft (so wie das der Titel VII für die Wirtschaftspolitik tut); diese gesteht er nur den Mitgliedstaaten zu. Für die WWU-Ebene insgesamt wird nur die »Beschäftigungslage« (Art. 128(1)) geprüft. In feiner sprachlicher Differenzierung gibt es auch keine »Grundzüge der Beschäftigungspolitik«, sondern nur »Leitlinien, welche die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen« bzw. »beschäftigungspolitische Leitlinien« (Art. 128 (2, 3)). Schließlich werden die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten nach dem Vertragstext nur »abgestimmt« (Art. 126(2)), nicht jedoch »koordiniert«. Die folgende Analyse soll zeigen, welche Bedeutung diese Differenzierung in Wirklichkeit hat.

Die Beschäftigungspolitik bzw. »die Förderung der Beschäftigung« der Mitgliedstaaten ist nicht mehr allein eine Sache der einzelnen Mitgliedstaaten. Durch den Amsterdamer Vertrag wurde sie wie die Wirtschaftspolitik auch zu einer »Angelegenheit von gemeinsamem Interesse«, die gegenseitiger Abstimmung bedarf; dazu sieht der Vertrag ein bestimmtes Verfahren vor. Hinzu tritt die Eröffnung der Möglichkeit für die EG, durch eigene Maßnahmen zu »einem hohen Beschäftigungsniveau« beizutragen, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert, sie in der Beschäftigungspolitik unterstützt und ihre »Maßnahmen ... erforderlichenfalls ergänzt« (EGV, Art. 127.1).

Es wurde bereits betont, wie eng der Vertrag die beschäftigungspolitische Kompetenz der WWU mit der wirtschafts- und haushaltspolitischen verknüpft, die beide integrationspolitisch stärker ausgeprägt sind. Der Vertrag stellt einen klaren Zusammenhang zwischen den aus der WWU erwachsenden Stabilitätspflichten einerseits und den sozialen und beschäftigungsmäßigen Entwicklungen her, die in ihrer gegenseitigen Bedingtheit zu beachten sind. Das gilt politisch und rechtlich, und auch im Hinblick auf die angewandten Verfahren. Schließlich sind die Pflicht zur

Abstimmung der Beschäftigungspolitik und das dazu angewandte Verfahren analog zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik angelegt (s. hierzu wie zur haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung die Tabelle 2 im Anhang). Wie dort (EGV Art. 98ff) zur Wirtschaftspolitik gibt es hier zur Beschäftigungspolitik in den Begriffen der tabellarischen Darstellung:

- eine Erklärung der Ziele, die sich am Art. 2 EGV und EUV ausrichtet (Art. 125), die sich außerdem auf die nach Art. 99 verabschiedeten Grundzüge der Wirtschaftspolitik beziehen soll, und die in denselben Worten wie Art. 99 von dem gemeinsamen Interesse der Mitgliedstaaten an der Förderung der Beschäftigungspolitik spricht;<sup>69</sup>
- ein Verfahren zur Erstellung der Vorgaben durch die Institutionen in zwei Stufen:
  - jährliche Prüfung der Beschäftigungslage und einen Gemeinsamen Bericht von Rat und Kommission;
  - Schlußfolgerungen des Europäischen Rats aus diesem Bericht und, auf dieser Grundlage sowie auf derjenigen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik des Art. 99: die Festlegung (mit qualifizierter Mehrheit) von »Leitlinien« durch den Ministerrat; die Grundzüge der Wirtschaftspolitik skizzieren bereits die Schwerpunkte der Leitlinien;
- ein Verfahren zur multilateralen Überwachung der Umsetzung auf der Grundlage nationaler beschäftigungspolitischer Aktionspläne (NAPE), die jede einzelne Leitlinie ausdrücklich berücksichtigen müssen, jährlicher Berichterstattung an Rat und Kommission über die NAPE und ihre Durchführung durch die einzelnen Mitgliedstaaten und gegebenenfalls von Empfehlungen des Rats an jene. Im Vergleich zur Defizitkontrolle ist die Abstimmung der Beschäftigungspolitiken (wie schon die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken) schwächer angelegt, insbesondere fehlen die Sanktionen.

Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im Mai 1999 umfaßte das sogenannte Beschäftigungspaket dieses Jahres erstmals alle drei Bestandteile des vertraglich vorgesehenen Verfahrens (vgl. Tabelle):<sup>70</sup>

- den gemeinsamen Beschäftigungsbericht (von Kommission und Rat) 1999;
- die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen im Jahr 2000;
- die an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen zur Durchführung ihrer Beschäftigungspolitik.

Es wurde schon gesagt, daß die Abfassung der Leitlinien zwar durch den Rat der Arbeits- bzw. Sozialminister erfolgt, aber in einem Prozeß, der insgesamt von den Finanzministern, und auch nach den Grundsätzen der für sie geltenden Koordinierung geführt wird. In den von ihnen im Ecofin-Rat erstellten Grundzügen der Wirtschaftspolitik, die die Leitlinien zu berück-

<sup>69</sup> Die Wirtschaftspolitik wird »koordiniert«, die Förderung der Beschäftigungspolitik »abgestimmt«. Was diese sprachliche Unterscheidung bedeutet, wird aus dem Vertrag nicht klar.

<sup>70</sup> Der Rat für Arbeit und Soziales vom 29.11.1999 erreichte »einhelliges Einvernehmen« über diese drei Texte; der allgemeine Ministerrat vom 14./15.2.2000 nahm die Empfehlungen an; vgl. die Presseberichte über diese Sitzungen unter <http://ue.eu.int/Newsroom>.

sichtigen haben, sind deren Schwerpunkte bereits skizziert. Im Frühjahr 2000 wurde der zuständige Rat in »Rat für Beschäftigung und Sozialpolitik« umbenannt (von »Arbeit und soziale Angelegenheiten«). Jedoch wurde weder die Zusammensetzung des Rats im Zuge der vom ER von Helsinki verordneten Verringerung der Ratsformationen beeinflusst,<sup>71</sup> noch änderte sich äußerlich die enge Zuordnung zum Ecofin-Rat, mit dem der beschäftigungspolitische Rat im übrigen auch zweimal im Jahr parallele Sitzungen durchführt.<sup>72</sup>

Die enge Zuordnung schlägt sich inhaltlich am deutlichsten in der Einordnung der Leitlinien in den Grundzügen und der ordnungspolitischen »Vorbemerkung« nieder, die der Ecofin-Rat ihnen darin voranstellt. Er verdeutlicht zunächst, daß die *Voraussetzung dauerhafter Erfolge im Beschäftigungsbereich* eine makroökonomische Politik für starkes *inflationstheoretisches Wachstum* ist. Und er stellt die Leitlinien in einen Abschnitt mit der Überschrift: »Die Arbeitsmärkte stärken«, ein Begriff den man in dem Dokument der Arbeitsminister nicht findet. Zur Überwindung der Arbeitslosigkeit sollen diese Märkte modernisiert werden. Im Vordergrund stehen eine Erhöhung des Beschäftigungsgehalts des Wachstums einerseits und der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte andererseits. Generalnenner dieser Politik ist es, die Arbeitslosen aus der passiven – und für die Mitgliedstaaten teuren – Versorgung mit Arbeitslosigkeitsleistungen heraus und in eine aktive Situation der Um- und Weiterbildung und der aktiven Beschäftigungssuche hineinzubringen.

Diese Politik hat unausweichlich eine Seite »sozialer Grausamkeit«, wenn etwa Arbeitslosigkeitsleistungen so zurückgeschnitten bzw. konditioniert werden, daß Arbeitslose gezwungen bzw. genötigt werden, auch zu von ihnen abgelehnten Bedingungen – etwa zu deutlich schlechterem Einkommen – eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Andererseits sollen die Arbeitslosen von Staat und Unternehmen aber auch eine bessere und öfter wiederholte Unterstützung erhalten, um ihre Qualifikation und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

Die Modernisierung wird mit Hilfe der beschäftigungspolitischen Leitlinien des Beschäftigungsrats verfolgt, die seit 1998 vier thematische Schwerpunkte (»Säulen« in der Sprache der Institutionen) haben: Verbesserungen und Stärkung ...

<sup>71</sup> Pressemitteilung 7533/00(Presse 101) vom 10.4.2000 über die 2254. Sitzung des Rats für allgemeine Angelegenheiten; <http://ue.eu.int/Newsroom>, unter »Follow-up to the Helsinki EC Conclusions – Council formations«.

<sup>72</sup> 1998 bis 2000 zum Beispiel am 1.12.1998, am 25.5. und 29.11.1999 und am 8.5.2000. Der ER von Helsinki hatte allerdings gefordert, auf dieser Grundlage zu einem noch engeren verfahrensmäßigen und inhaltlichen Zusammenwirken zwischen den verschiedenen Koordinierungsprozessen in der WWU und zu einer noch engeren Überwachung ihrer je nationalen Implementierung zu kommen, in dem durch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik gesetzten inhaltlichen Rahmen. Die Leitlinien der Beschäftigungspolitik sollten zu diesen Grundzügen – die sie ohnehin berücksichtigen müssen (EGV Art. 99(2)) – und zur Überwachung der strukturellen Reformen (Cardiff-Prozeß) in eine noch vollständigere Synergie gebracht werden.

- (1) der Beschäftigungsfähigkeit,
- (2) des Unternehmergeistes,
- (3) der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer,
- (4) der Maßnahmen für Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie besonderen Gruppen.

Von den *Mitgliedstaaten* werden zur Umsetzung dieser Ziele erhebliche ordnungspolitische, aber auch materielle Leistungen verlangt, über deren Erbringung bzw. Verfehlung sie regelmäßig Bericht erstatten sollen. Außerdem sollen die *Sozialpartner* einen eigenen Beitrag, ggf. in Partnerschaft mit dem Staat, erbringen.<sup>73</sup>

Zu den *ordnungspolitischen Leistungen der Staaten* unter (2) gehören eine Verringerung der Steuerbelastung der Arbeit, vor allem bei den einfachen Tätigkeiten, zu kompensieren ggf. durch Einführung einer Energiesteuer, aber auch der administrativen Regelwerke, die Unternehmensgründungen behindern, sowie der Gemein- und Verwaltungskosten, die insbesondere Kleinunternehmen oft überbelasten; außerdem eine Lockerung des Arbeitsrechts, etwa zur Ermöglichung kürzerfristiger und niedrigentlohnter Arbeitsverträge, des Sozialrechts, etwa zugunsten leichter Mitnahme von Altersversorgungsansprüchen bei Stellenwechsel, aber auch des Leistungsrechts, um für die Arbeitslosen die Anreize zur Arbeitssuche oder zum Beispiel ihrer Weiterbildung zu vermehren und die zum weiteren Leistungsempfang zu verringern.

*Umfangreiche materielle Leistungen der Staaten* würden vor allem zu (1) umfassende Verbesserung und Anpassung der Bildungseinrichtungen und der schulischen sowie beruflichen Aus- und Weiterbildung (an die wissensbasierte Wirtschaft!) einschließen, aber auch eine frühzeitige Bereitstellung von Um- und Weiterbildungsmaßnahmen für Schulabbrecher und längerfristig arbeitslose Jugendliche und Erwachsene und schließlich zu (2) mehr Schulungsangebote für Unternehmer. Hierher gehört auch der Verzicht auf umfangreiche Steuereinnahmen unter Umständen im Ausgleich mit Steuern neuen Typs. Sie sollen auf lokaler Ebene und im Sozial- und Umweltbereich alle Beschäftigungsmöglichkeiten ausschöpfen. Zu (4) schließlich sollen sie – unter anderem! – für ein deutlich größeres Angebot an Einrichtungen zur Kinderbetreuung sorgen.

Im Bereich Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit setzen auch die wenigen quantitativen Vorgaben an, die die Leitlinien aufstellen: Erstens in bezug auf die Langzeitarbeitslosigkeit. Sie soll dadurch verringert werden, daß man Jugendlichen vor Ende des sechsten, Erwachsenen vor Ende des zwölften Monats ihrer Arbeitslosigkeit das Angebot einer die Beschäftigungsfähigkeit fördernden Maßnahme oder eines Arbeitsplatzes macht, oder den Erwachsenen eine individuelle Berufsberatung bietet, Stichwort: »Neuer Start«. Zweitens ganz allgemein in bezug auf den Umfang an Umschulung und Weiterbildung. Sie sollte wenigstens 20% der Arbeitslosen angeboten werden, sich allerdings schrittweise dem Durchschnitt der drei erfolgreichsten Mitgliedstaaten annähern.

<sup>73</sup> Vgl. hierzu die beiden beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 und 1999.

Von den *Sozialpartnern* schließlich wird in erster Linie verlangt, auf allen Ebenen Vereinbarungen zur Flexibilisierung der Arbeitsorganisation zu treffen, um »die Unternehmen produktiv und wettbewerbsfähig zu machen« und, in dieser Reihenfolge, »ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Anpassungsfähigkeit und Sicherheit zu erreichen«. Auch sollen sie in ihrem Kompetenzrahmen die Möglichkeiten zum lebenslangen Lernen ausbauen. Insgesamt sollen vor allem die *Arbeitnehmervertretungen*, und das ist wohl die schwerste Aufgabe von allen, den gesamten Umschwung hin zu einem auf mehr Aktivität, Mobilität und Anpassung der Beschäftigungssuchenden setzenden System, das ihnen im Berufsleben gleichzeitig mehr Unsicherheit ihrer Beschäftigung und ihrer Einkommenshöhe zumutet, mit Vertrauen in die Richtigkeit dieser Strategie begleiten und bei den Arbeitnehmern unterstützen.

Die Beschäftigungspolitik reagiert auch auf die in der Sicht vieler Experten in Europa völlig *unzureichende Mobilität der Arbeitskräfte*. Sie fordert und fördert ausdrücklich eine Stärkung ihrer Aktivität, Mobilität und Anpassungsbereitschaft, die auf der europäischen Ebene außerdem viel unverhohlener als offizielles Ziel der Einkommens- und Beschäftigungspolitik deklariert wird als auf der nationalen. Die Finanzminister im Ecofin-Rat zeigen bei dieser Zielsetzung die größte Direktheit und Dringlichkeit, Markt-, Konkurrenz- und Mobilitätsaspekt des Beschäftigungsproblems kommen hier am deutlichsten heraus.

Ähnlich wie im Bereich der Einkommenspolitik sind die Ergebnisse der Beschäftigungspolitik für die Forschung noch nicht sehr deutlich erkennbar. Am ehesten lassen sich die Entwicklungen der staatlichen Ordnungspolitik im arbeits- und sozialrechtlichen Bereich überprüfen. Ebenso kann man durch eine Analyse der Leit-Tarifverträge in verschiedenen Sektoren und anderer, der Kontrolle der Sozialpartner unterworfenen Einrichtungen (Arbeitslosenversicherung in Frankreich zum Beispiel) versuchen, sich über eventuelle Entwicklungen klar zu werden. Schon dort dürfte es aber angesichts der in den Mitgliedstaaten so unterschiedlich zusammengesetzten Sozial- und Arbeitssysteme äußerst schwierig werden, rasch Klarheit über die Entwicklungen zu gewinnen.

### **Kritische Perspektiven, alternative Ansätze**

Im Sinne dieser Untersuchung sind jetzt noch drei Fragen zu beantworten:

- (1) Liegen in den Formen und Sachzusammenhängen der Zweckerfüllung dynamische Elemente, die – zu weiterer Intensivierung der Kooperation – über die erreichten Regeln/Verfahren und das Ziel der Zweckerfüllung selbst hinausführen können? Will man das?
- (2) Lassen die Regeln/Verfahren in diesem Feld noch Freiräume zu einer unterschiedlich intensiven Kooperation mit unterschiedlichen Mitgliedern der WWU- und insbesondere der Eurogruppe? Gibt es damit auch die Möglichkeit zur Konkurrenz um die besten Lösungen? (Diese Vorgabe ist dann erfüllt, wenn die Kooperation noch bedeutsame Freiräume für nationale Autonomie läßt.)

(3) Welche anderen Motivationen wirken neben der Logik der Zweckerfüllung, die diese Dynamik mit prägen? Etwa von der institutionellen Logik der Regierungen her: Europäisieren die Regierungen Felder ihrer Aktivität (schieben sie sie gar in die Hände der europäischen Finanzminister), die sie als unpopulär wahrnehmen, wo sie sich auf nationaler Ebene keine Durchsetzungskraft zutrauen, und auf denen sie negative Effekte bei den Wahlen fürchten?

Es gibt keine Frage, daß die »Grundzüge« für die Finanz- und vor allem die Mobilitätsaspekte der »Leitlinien« der Arbeitsminister auf der Linie dessen liegen, was erreicht werden muß, wenn die Währungsunion längerfristig lebens- und funktionsfähig bleiben soll. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist natürlich ein erstrangiger Gegenstand für sie, und daher ist es gut, in diesen Feldern voneinander zu lernen. Sie ist aber mindestens ebenso bedeutsam für die *nationalen* sozialen Zustände und den *nationalen* Machterhalt und erzwingt intensive Zuwendung der nationalen Machteliten. Diese können insbesondere durch Einsatz all jener materiellen und ordnungspolitischen Mittel, die im positiven Sinne die »Beschäftigungsfähigkeit« betreffen, autonom handeln und dürften das im Rahmen ihrer fiskalischen Mittel auch tun. Die gegenseitige Information und Beratung im Kreise der WWU-Staaten ist hierfür ausreichend, sie kann die Effizienz der nationalen Politik verbessern.

Mehr dürfte bei Verzicht auf Harmonisierung oder Verdoppelung der unterschiedlich gewachsenen sozial- und beschäftigungsrechtlichen Systeme auf WWU-Ebene auch nur sehr schwer zu erreichen sein. Selbst wenn man wollte, ist im kommenden Jahrzehnt und darüber hinaus angesichts von Agenda 2000 und Osterweiterung einerseits und von fiskalischen Konsolidierungszwängen andererseits keine zusätzliche Transferleistung der EU in diesem Bereich zu erwarten. Klarer Indikator für die Einsicht in diese Beschränkung sind die gerade im Lissabonner Gipfelpapier mit seinen umfangreichen Forderungen materieller Verbesserungen besonders deutlichen Verweise auf eine Finanzierungsnotwendigkeit durch andere als die Staaten. Für die ärmsten Mitgliedsländer ist die Transferleistung andererseits bereits heute recht hoch.

Außerdem präsentieren die sozial- und beschäftigungsrechtlichen Systeme, was ihre Meß- und Vergleichbarkeit angeht, ganz andere Schwierigkeiten als die währungstechnischen und fiskalischen Größen, mit deren Konvergenz vor 1998 dieser Ansatz der Beschäftigungspolitik gern verglichen wird. Im gesamten Sektor der materiellen Leistungen könnte es noch schwieriger werden, und zwar auch dort, wo man sich bereits quantitative Vorgaben gesetzt hat. Das haben bereits die Arbeitsminister selbst festgestellt, die sich in ihrem Bericht über die Umsetzung der Leitlinien vom Juni 1999 umständliche Gedanken darüber machen, wie man auch nur die nationale Umsetzung des sogenannten »Neuen Starts« (s. oben) messen und überprüfen könne.<sup>74</sup> Wo es um Wirkungen an Maßnahmen

<sup>74</sup> Viele in- und ausländische Sachkenner wissen außerdem um die Schwierigkeiten bei der qualitativen Bewertung von quantitativ gleichwertigen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, zum Beispiel bei der Weiterbildung und Umschulung; vgl. hierzu vor allem

auf der Ebene der Beschäftigung oder der Mobilitätsbereitschaft geht, dürfte jede Messung vollends rasch an ihre Grenzen stoßen.

Spezifischer für die Lebens- und Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Geldes müssen indessen die Anpassungs- und Mobilitätsanforderungen sein, die die WWU-Politik zu vermitteln versucht. Zum Teil werden sie zwar auch durch die schon erwähnten positiven materiellen Eingriffe nationaler Behörden bzw. durch die Sozialpartner bearbeitet. Die politischen (im Gegensatz zu den materiellen) Schwierigkeiten bei ihrer autonomen nationalen Durchsetzung sind aber weitaus größer, läuft sie doch für Regierungen und Sozialpartner, insbesondere aber für die Gewerkschaften, vielfach auch auf Eingriffe in mühsam erworbene soziale Besitzstände der Arbeitnehmer hinaus. Die nationalen Anstrengungen der vergangenen Jahre haben hier gewisse Erfolge erreicht; allerdings sind damit in der zweiten Hälfte der 90er Jahre im WWU-Raum mehrere Wahlen verloren worden, mindestens in Frankreich 1997 und in Deutschland 1998. Neueste Berichte<sup>75</sup> besagen, daß in allen EU-Ländern die Arbeitsmärkte reformiert werden; die Fortschritte seien aber schwächer als in den Produkt- und Dienstleistungsmärkten. Das gilt sowohl für die Entwicklung in der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, wo zum Beispiel noch nicht überall die erwähnten 20% Arbeitslosen Gelegenheit zum »Neuen Start« geboten bekommen und starke anderweitige Unterschiede fortgelten. Es gilt auch für die Bedingungen der Arbeitslosenunterstützung oder der fiskalischen Behandlung der Beschäftigung. Noch unsicherer sind die Vermutungen über die von der wirtschaftspolitischen Koordinierung gewollte stärkere Differenzierung der Einkommen oder die Beschäftigungswirkung bei größerer Konkurrenz auf den Produkt- und Kapitalmärkten.

Das heißt nicht, daß kompetente nationale Regierungen und Sozialpartner nicht autonom vorangehen könnten. Das beweisen die Bemühungen in Mitgliedstaaten wie Frankreich, wo im Frühjahr 2000 die Sozialpartner eine Reform der Arbeitslosenversicherung vornahmen, die auf Initiative der Arbeitgeber das Ziel verfolgt, von einer generellen Entschädigungsfunktion bei Arbeitslosigkeit zu einer Wiederbeschäftigungsfunktion für den einzelnen Arbeitslosen (»Unterstützungsplan für Wiederbeschäftigung«) zu kommen, bei der Unterstützung und Schulung einerseits, Disziplinierung und Sanktion andererseits zu einem integrierten Ansatz kombiniert werden, der insgesamt der Kontrolle der Sozialpartner unterstellt wird.<sup>76</sup> Insgesamt liegt das auf der beschäftigungspolitischen Linie der Grundzüge und der Leitlinien; in der Sache setzt es außerdem schon bis-

den Präsidenten des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH in Mannheim, Wolfgang Franz, Die Erfolgskontrolle der Arbeitsmarktpolitik liegt im Argen, in: FAZ, 20.6.2000.

<sup>75</sup> *Economic Policy Committee, Annual Report on Structural Reforms 2000*, 13.3.2000, Report to the Council and the Commission.

<sup>76</sup> Bisher sind die beiden Funktionen zwischen Arbeitsbehörde ANPE und Arbeitslosenversicherung UNEDIC aufgeteilt; vgl. hierzu die umfangreiche Berichterstattung in *Le Monde* in der ersten Junihälfte 2000 (u.a. 6., 7., 10., 14., 15.6.); es handelt sich um eine Erneuerung des Vertrags zur Arbeitslosenversicherung für drei Jahre, 2001–2003.

her vorhandene nationale Orientierungen fort, bündelt und strafft sie allerdings und stellt sie in einen anderen institutionellen Rahmen.

Die Versuchung, diese Art von Eingriffen durch europäische Kooperation zu vermitteln, dürfte sehr stark sein. Wenn man darauf rechnen dürfte, daß europäische Kooperation hier sachgerechte Lösungen herbeiführen kann, sollte man also in diesem Bereich eine Integrationsvertiefung befürworten. Da es nicht wie im Förderbereich der Beschäftigungsfähigkeit um Umverteilung geht, sondern um Regelsetzung, erscheint die WWU hierfür *prima vista* geeignet.<sup>77</sup>

Zweifelhaft erscheint andererseits, daß der *Gegenstand* einer noch intensiveren Kooperation in der Beschäftigungspolitik, nämlich die Umsetzung der Anpassungs- und Mobilitätsforderungen auf der WWU-Ebene, nicht wirklich greif- und meßbar ist. Standardisierung und Messung scheinen außerdem von der Vorstellung getrieben zu werden, daß alle Mitgliedsländer ihren – meßbaren, und zwar möglichst gleichen – Beitrag zur Modernisierung dieser Märkte übernehmen, so daß sich die Beschäftigten keines Mitgliedstaates als Benachteiligte sehen müssen. Ein Konzept gleicher Fortschritte brächte keine Konkurrenz um die beste Lösung, ist daher voraussichtlich undynamisch und daher auch wirkungslos.

Kann man sich andererseits vorstellen, daß die EU im Rahmen der WWU Regelungen erläßt, die etwa im ganzen Euroraum für Arbeitslose die Zumutbarkeitsregelung für die Annahme von Arbeitsangeboten verschärft? Die bisherige Entwicklung spricht nicht dafür. Die harten Anpassungs- und Mobilitätsanforderungen wurden bis jetzt nämlich entweder von den Finanzministern ausgesprochen, aber in den Arbeitsmarkt-Kapiteln der Grundzüge versteckt. Bei den politisch sichtbareren Leitlinien der Arbeitsminister wurden sie in einer positiven Rhetorik eingewickelt, aus der ihre spezifische Dringlichkeit und Härte fast nicht herauszuhören waren. Und die Staats- und Regierungschefs haben sich in Lissabon mehr und mehr auf Themen konzentriert, die entweder im Bereich der positiven Intervention oder der eher unverbindlichen Wünsche nach Verhaltensänderung oder Anpassungsschritten von Regierungen und Sozialpartnern gelegen haben.<sup>78</sup>

Diese Erfahrung ermutigt im Sinne der zentralen Erfordernisse der WWU in bezug auf die Beschäftigungspolitik nicht dazu, auf der Ebene der EU mehr und wirksamere Kompetenzen zu schaffen, die die Kompetenzen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich etwa wirkungsvoll ersetzen oder einschränken würden. Sie gibt eher denen Recht, die auf den Druck ordnungspolitischer Konkurrenz in einem freien Binnenmarkt mit voller Freizügig-

<sup>77</sup> Vgl. die entsprechende wissenschaftliche Literatur zu den Fähigkeiten der EU, etwa Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: *dies.* (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 15–44 (27).

<sup>78</sup> Man kann auch auf Roland Vaubels pessimistische Analyse der »europäischen Arbeitsmarkttrichtlinien« verweisen, die »typischerweise weitergehen, als es dem Durchschnitt der vorherigen nationalen Regulierungen entspricht«. Vaubel sieht den Grund in dem Interesse der beteiligten Regierungen, den Regelungswettbewerb unter sich zu unterdrücken; Die Macht der europäischen Mehrheiten, in: FAZ, 17.6.2000, S. 16.

keit der Arbeitnehmer setzen, um die beschäftigungspolitischen Verhaltensänderungen zusätzlich zu begünstigen, die für die Währungsunion erforderlich sind.

**Wie groß ist das Maß verbleibender nationaler Autonomie und Verantwortung?**

Nationale Autonomie und Verantwortung in der Beschäftigungspolitik gibt es auch im Jahr 2001 noch. Aber sie wird, ebenso wie Wirtschafts- und Einkommenspolitik, zunehmend in einen WWU-weiten Abstimmungsprozeß von einer Enge und Verbindlichkeit gezwungen, daß ein offenes Ausbrechen aus dem gemeinsam akzeptierten Strategiebündel deutlich weniger machbar erscheint als noch vor einem halben Jahrzehnt. Der Vertrag scheint in seinem Kapitel VIII für diesen Prozeß zwar größere nationale Spielräume zu geben als für die wirtschaftspolitische Koordinierung. Aber die vorangegangene Analyse zeigt insgesamt, daß der Koordinierungsgrad der Beschäftigungspolitik im Endeffekt nicht geringer sein dürfte als der der Wirtschaftspolitik.

Politisch hat sich gezeigt, daß Deutschland im Kreis der EU-Mitgliedstaaten nicht imstande war, der Begründung von EG-Kompetenz in der Beschäftigungspolitik aus ihrer geld- und wirtschaftspolitischen Kompetenz wirksamen Widerstand entgegenzusetzen; die Partner – oder wenigstens ausreichend viele von ihnen – ließen sich davon nicht überzeugen. Das zeigte sich spätestens in Amsterdam. Dort brach der deutsche Widerstand unter dem Druck der 1997 neu gewählten französischen Regierung zusammen: Im Vertrag wurde die gemeinsame Beschäftigungspolitik installiert; und im Stabilitätspakt wurden den auf deutschen Druck hin eingefügten stabilitätspolitischen Klauseln jeweils Formulierungen an die Seite gestellt, die auch starkes nachhaltiges Wachstum und Beschäftigungszunahme als bedeutsame Ziele der EG herausstellen. Das Resultat sind entsprechende Querbegründungen und rechtlich verbindliche Pflichten, die Beschäftigungspolitik an den Zielen der Wirtschaftspolitik auszurichten.

Gemeinsames Interesse, Abstimmungspflicht und -verfahren – zuzüglich zur ausdrücklich eröffneten Möglichkeit, »erforderlichenfalls« eigene Gemeinschaftsaktionen zu starten – ergeben in der Summe einen politischen und rechtlichen Sockel, auf den bereits mit dem vorhandenen Vertrag so viel gestellt werden kann, daß die alleinige oder fast alleinige Kompetenz der Mitgliedstaaten für die Beschäftigungspolitik immer schwieriger zu halten ist. Zwar respektiert der neue Vertrag ausdrücklich noch die »Zuständigkeit der Mitgliedstaaten« (127,1), die »einzelstaatlichen Gepflogenheiten« (126,2); sie wirken in seinem Rahmen trotzdem gleichsam nur noch als Restgrößen der Vergangenheit, die gegenüber der neuen Gemeinschaftskompetenz Schutzanspruch haben, aber mit einem deutlich defensiven Unterton.<sup>79</sup>

<sup>79</sup> Vgl. die noch pessimistischere Einschätzung von Horst *Feldmann*, Die neue gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik, in: *Integration*, 21 (1998) 1, S. 43–49.

In einer konsolidierungsorientierten Integrationsstrategie reichen die vorhandenen Verfahren aber vollständig aus. Sie sollten also nicht im Sinne einer stärkeren Gemeinschaftskompetenz in diesem Bereich verbindlicher gemacht oder auf weitere Aspekte ausgeweitet werden. Um die Begrenzung zuverlässig sicherzustellen, dürfte aber die Aufrechterhaltung des vertraglichen Status quo nicht ausreichen. Der expansive »Bias« dieser Politik, wie er zum Beispiel durch einen aktivistischen ER gegeben ist, müsste blockiert werden. Auch hierzu wäre es gut, wenn im Wege einer stärkeren EU-Konstitutionalisierung eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen EU und Mitgliedstaaten die Beschäftigungspolitik den Mitgliedstaaten zuweist, selbst wenn auf der EU-Ebene eine laufende Diskussion darüber akzeptiert wird.

## Die formativen Jahre der WWU: Institutionen und Verfahren<sup>80</sup>

### Vorbemerkung

Politische Systeme sind in besonderer Weise von Kategorien der Macht und der Machtkonkurrenz geprägt. Diese Kategorien schlagen sich im Verhalten der politischen Führer in den Grundfragen der WWU ebenso stark nieder wie die »Sachfragen bzw. -zwänge«, denen das letzte Kapitel gewidmet war. In rechtlich verfaßten Systemen finden die Machtkategorien Ausdruck in Institutionen und Verfahren und deren gegenseitigen Beziehungen. Wenn nach den in der WWU wirkenden dynamischen Triebkräften zusätzlicher politischer Unionsbildung und nach ihrer Beherrschbarkeit im Rahmen einer politisch gewollten Finalität gefragt wird, muß also auch diese Ebene ausgeleuchtet werden.

Ein erster zusammenfassender Blick auf die Machtverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten und das Aktionsfeld der Institutionen zeigte Folgendes: Unterscheidet man zwischen den drei Hauptachsen der gemeinsamen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der WWU, nämlich Koordinierung der jeweiligen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten (EGV, Art. 98–100), Abstimmung ihrer Beschäftigungspolitik (EGV Art. 125–130) und Überwachung ihrer Finanzpolitiken mit der Defizitkontrolle (EGV Art. 104, sowie Stabilitäts- und Wachstumspakt), dann sieht man, daß die exekutive Rolle der EU bei der Koordinierung der Fiskalpolitiken am stärksten und bei der Beschäftigungspolitik am schwächsten ist. Das ist nur logisch, ist die fiskalpolitische Zusammenarbeit im Vertrag und in zusätzlichen Texten doch am verbindlichsten und genauesten umrissen und geregelt. Rat und Kommission haben so aber vergleichsweise wenig Spielraum zur Gestaltung der Politik selbst.

Bei der wirtschaftspolitischen und der beschäftigungspolitischen Koordinierung ist es umgekehrt. Hier fehlen im EG-Vertrag außer den allgemeinen Zielsetzungen in Artikel 2 und 98 weitergehende Vorgaben, und so fällt den Gemeinschafts-Institutionen bei der Erstellung der konkreten inhaltlichen Ziele für die alljährlich zu bestimmende Koordinierung ein deutlich größerer konzeptioneller Spielraum zu. Dementsprechend haben die Mitgliedstaaten ihnen aber auch nur eine beschränkte exekutive Rolle zugebilligt. Den damit geöffneten politischen Spielraum suchen inzwischen vor allem der Europäische Rat und die Europäische Kommission zu nutzen.

<sup>80</sup> Vgl. hierzu den vorzüglichen Überblick von Martin *Seidel*, Beschluß- und Entscheidungsverfahren in der Wirtschafts- und Währungsunion: Rechtliche Aspekte, in: *Integration*, 21 (Oktober 1998) 4, S. 197–211.

## Das ESZB und die EZB

In der Geldpolitik der Eurozone entscheidet der EZB-Rat, er »besteht aus den Mitgliedern des Direktoriums der EZB und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken« (EGV Art. 112(1)). Der EZB-Rat entscheidet normalerweise mit einfacher Mehrheit, wobei jedes Mitglied eine Stimme hat (Protokoll zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, über die Satzung des ESZB und der EZB, Art. 10(2)). Das Entscheidungs- und Abstimmungsverhalten der Mitglieder des EZB-Rats ist damit die zentrale Variable der Geldpolitik.

Über die angemessenen Prinzipien, Kriterien und Instrumente der Geldpolitik sind inzwischen ganze Bibliotheken geschrieben worden, ihre genauere Präsentation und Abwägung kann nicht Gegenstand dieser Arbeit sein. Über die beiden Grundsätze der Autonomie und der Stabilitätsorientierung ihrer Politik hat es dagegen keinen Streit gegeben, auch nicht über ihre Eignung, in ihrer gegenwärtigen institutionellen Ausprägung und im Rahmen Ihrer Regeln diese Aufgabe angemessen zu erfüllen. Die bisherige Praxis hat diese Bewertung nicht verändert.

Gibt es trotzdem vielleicht mit Blick auf die längerfristige Zukunft noch Unsicherheit über die Strukturen und Regeln? Am ehesten betrifft das wohl das Übergewicht der zur Zeit zwölf nationalen Zentralbankpräsidenten gegenüber dem Direktorium mit seinen sechs Mitgliedern. Das könnte ein Risiko für seine Stabilitätsorientierung sein. So hat unter anderem Daniel Gros die Sorge geäußert, daß sie sich bei einer Erweiterung des Euro-Kreises um Zentralbankiers aus schwächer entwickelten Ländern verschlechtern könnte, weil diese einen anderen Kompromißpunkt zwischen Stabilitäts- und Wachstumsorientierung für richtig halten könnten als ihre Kollegen aus hochentwickelten Mitgliedstaaten.<sup>81</sup> Vereinzelt wird andererseits auch die absolute Priorität der Stabilitätsorientierung kritisiert.

Neu zum EZB-Rat stoßende Zentralbankpräsidenten (Schweden, Großbritannien und Dänemark) dürften allerdings noch keine Änderung in diesem Sinne bringen. Sie würden das Gewicht der Stabilitätsorientierung im EZB-Rat zunächst nicht verringern und dann eher vergrößern. Aber was geschieht, wenn die geld- und wirtschaftspolitische Orientierung der Eurostaaten sich einmal stärker differenzieren würde als heute abzusehen oder wenn im Zuge der kommenden Erweiterungen abweichende Orientierungen auch in den EZB-Rat einzögen? Daniel Gros und andere haben vorgeschlagen, den Anteil der Zentralbankiers am EZB-Rat zu verringern. Der Vorschlag ist von einzelnen Regierungen aufgenommen worden und wird auch von deutscher Seite ernsthaft erwogen.<sup>82</sup> Er kann allerdings in grundsätzlich unterschiedlicher Weise verwirklicht werden. Einerseits kann man nur darauf abheben, das Verhältnis Direktorium–Zentralbankpräsidenten zu stabilisieren oder zu verändern. Dann würde man entweder die

<sup>81</sup> Vgl. u.a. Delivering Price Stability in EMU: the European System of Central Banks, in: Europäische Währungsunion. Beiheft 14 zur Zeitschrift Kredit und Kapital, 1998, S. 341–364.

<sup>82</sup> Auskünfte im Bundesministerium der Finanzen.

Zahl bzw. das Stimmgewicht der Direktoren vergrößern oder das Gewicht aller Zentralbankiers verringern, etwa indem man ihr Stimmgewicht im Vergleich zu den Direktoren reduziert oder die Zahl der im Rat sitzenden Zentralbankiers verringert, indem man Gruppen bildet, in denen das Sitzrecht im EZB-Rat rotiert. Andererseits kann man aber auch versuchen, das Gewicht der Zentralbankpräsidenten durch eine in dieser Gruppe selbst vorgenommene Differenzierung zu verringern. Auch das ginge durch eine Umgewichtung der Stimmen, jetzt aber differenziert, etwa nach dem Muster von Artikel 10(3) der ESZB-Satzung, oder nach einem Rotationsprinzip, dem sich jedoch die Euro-Zentralbanken mit den größten Reserveanteilen nicht zu unterwerfen hätten. Gruppen mit rotierendem Ratssitz müßten vielmehr nur die weniger gewichtigen Zentralbanken bilden.

Die erste Lösung läge in der Logik der bisherigen EZB-Verfassung, wonach es unter den EZB-Ratsmitgliedern nur um die Legitimation der geld- und stabilitätspolitischen Linie durch die *Richtigkeit in der Sache* geht, bei deren Ermittlung jedes Mitglied die gleiche Stimme hat. Allenfalls würde man einen strukturellen Bias-Unterschied zwischen den national rückgebundenen Zentralbankiers und den gemeinschaftlich ernannten und »nur« der richtigen gemeinsamen Geldpolitik verantwortlichen Direktoren zugeben. Hier könnte vielleicht die unter anderem von de Grauwe vorgeschlagene Lösung noch passen, wonach man solchen Zentralbankiers ihr Stimmgewicht beschneiden würde, in deren Herkunftsländern das Defizit bestimmte Schwellen übersteigt. Die erstgenannte Linie würde auch in eine *prudentielle Regulierungslogik* passen. Die zweite Lösung dagegen würde aus der bisherigen Logik ausbrechen; jetzt ginge es um die Legitimation der geld- und stabilitätspolitischen Linie durch die Mehrheit und damit durch die *Mächtigen*. Eo ipso würden auch politisch bedingte Koalitionsbildung und Kompromißsuche mehr legitimiert und kämen stärker ins Spiel als früher. Es wäre ein Schritt in Richtung *Politisierung der EZB*. Und man würde den enormen Fortschritt in Richtung auf Objektivierung der Geldpolitik aufgeben, den man in Maastricht mit dem schmerzhaften Verzicht auf eine Gewichtung nach Bankgröße im EZB-Rat gemacht hat.

Tatsächlich sollte man also die Lösung wählen, die die bisher geltende Logik beibehält.

Muß man die *Handlungskriterien* des ESZB für die von ihm geführte Geldpolitik ausdrücklich modifizieren? Es wurde schon betont, daß sie nicht etwa ausschließlich aus der Preisstabilität der Währung bestehen, sondern daß das ESZB »soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, ... die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft [unterstützt]« (EGV Art. 105(1)), mit der auch Beschäftigung und Wachstum angestrebt werden. Manche Autoren vermitteln den Eindruck, diese letzteren Kriterien verdienten eine größere Hervorhebung; für eine so geartete Umgewichtung gibt es allerdings nach den bisherigen Untersuchungsergebnissen keinen Anlaß. Das Zentralbanksystem hat einen ausreichenden Bewertungs- und Handlungsspielraum, und letztlich geht es bei der Weiterentwicklung seiner Geldpolitik mehr um eine aufgeklärte und kompetente Analyse und sachangemessene Schlußfolgerungen, im Rahmen

der bestehenden Kriterien. Die Kompetenz und Sicherheit dafür werden eher durch die laufende Praxis kommen als durch eine neuerliche Umgewichtung der Kriterien. Inflationsrisiken wollen letztlich auch die Kritiker einer übertriebenen Stabilitätsfixierung nicht eingehen.

Intensiver Dialog und volle gegenseitige Information zwischen Europäischem Zentralbanksystem und den Institutionen für wirtschaftspolitische Koordination, insbesondere also dem Ecofin-Rat (und möglicherweise zunehmend auch dem Europäischen Rat), sind die Voraussetzung für eine Geldpolitik, die sich nicht in ungewollte Widersprüche zur Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten begibt und damit die eigene Wirkung entwertet. Viele Beobachter und Experten haben hier von Anfang an eine bedeutende Bedingung für das Funktionieren der WWU und insbesondere für einen richtigen »policy mix« gesehen.<sup>83</sup> Der Luxemburger ER präziserte, daß der Ratsvorsitzende dem Direktorium der EZB über die Bewertung des Rats zur wirtschaftlichen Lage der Union und zu den Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten Bericht erstatten solle und mit der EZB über Wechselkursentwicklung und -aussichten diskutieren könne. Dementsprechend könne der EZB-Präsident immer dann an Ratssitzungen teilnehmen, wenn dieser Fragen bespreche, die die Ziele und Aufgaben des ESZB betreffen, insbesondere wenn die Grundzüge der Wirtschaftspolitik erarbeitet werden. Daneben gebe es die Jahresberichte der EZB. Der gesamte Dialog könne außerdem auf der Ebene der jeweiligen Spitzenbeamten im Wirtschafts- und Finanzausschuß vorbereitet und fortgesetzt werden. Auch die Eurogruppe hat im selben Rhythmus wie der Ecofin-Rat Beratungskontakt mit der EZB, die sie regelmäßig zu ihren Treffen einladen kann.

Gleichzeitig untersagen allerdings der Vertrag und die damit übereinstimmende Mehrheitslinie der Mitgliedsregierungen, daß das ESZB mit der unabhängigen EZB etwa ex ante bereits seine Geldpolitik mit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten koordiniert. Das hat der vom Helsinki-ER angenommene Bericht des Ecofin-Rats über die wirtschaftspolitische Koordination Ende 1999 noch einmal explizit betont.<sup>84</sup> Im Endeffekt heißt das, daß der Rat sich mit seiner Fiskal- und Wirtschaftspolitik nur in dem Rahmen bewegen kann, den das ESZB mit seiner Geldpolitik setzt, daß das »policy mix« in der Geldpolitik seine unabhängige und in der Fiskal- und Wirtschaftspolitik seine abhängige Variable hat. Möglicherweise wird in der Realität nicht durchgehend so verfahren; das kann diese Untersuchung aber nicht klären.

Insgesamt hat es den Anschein, daß der Dialog zwischen beiden Seiten ausreichend intensiv und breit angelegt ist, daß er das Zustandekommen eines sachlich angemessenen »policy mix« für die Eurozone begünstigt, sofern alle Beteiligten das auch wollen. Dabei ist die vertraglich gesicherte

<sup>83</sup> Vgl. vor allem L'Atelier 99: Pour une politique économique européenne, in: Commentaire, 20 (Frühjahr 1997) 77; vgl. in diesem Sinne auch die Entschließung des Europäischen Rats von Luxemburg 12./13.12.1997, Annex I, Abschnitt III: Dialog zwischen dem Rat und der EZB.

<sup>84</sup> Ziffer 4(ii) des Berichts, Pressemitteilung Nr. 13123/1/99, Brüssel, 29.11.1999.

Vorrangstellung der Geldpolitik möglicherweise sogar eine Hilfe, weil sie die gegenseitigen Beziehungen berechenbarer macht. Einer Änderung bedarf es also auch in diesem wichtigen Verhältnis nicht, um die Geld- und Wirtschaftspolitik längerfristig kompatibel zu machen oder zu halten.

### Die Ministerräte

Bei der politischen Koordinierung in der WWU handhaben die Ministerräte die entscheidenden Instrumente. Die Schlüsselrolle spielt der Ecofin-Rat nach Vertrag und bisheriger Praxis. Ihm erwächst jedoch zunehmend Konkurrenz, einmal von einem Europäischen Rat, der seinerseits mehr Sichtbarkeit und Wirksamkeit im WWU-Feld anstrebt. Und zweitens aus seiner eigenen Mitte, durch die in der Eurogruppe enger kooperierenden Eurostaaten. Ergibt sich daraus ein institutionell bedingter Impetus auf die Kompetenzverteilung in der WWU, und in welcher Richtung wirkt er?

Die Instrumente der Koordinierung in der WWU ergeben sich vor allen Dingen aus der Forderung des EG-Vertragsartikels 3a nach einer Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft, die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten beruht. Auf dieser Grundlage gibt es drei Hauptinstrumente: die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die gemeinsame Stabilitäts- (für Eurostaaten) bzw. Konvergenzpolitik (für die »Outs«) und die Leitlinien der Beschäftigungspolitik.

Seit 1997 steht die Überprüfung und Verbesserung dieser Koordinierung auf dem Programm der Europäischen Räte. Das ist angesichts der Neuheit und Unerprobtheit der Verfahren plausibel und notwendig.<sup>85</sup> Der Austausch zwischen ER und Ecofin-Rat erlaubt sowohl eine Bewertung der funktionalen Tauglichkeit der Verfahren und Mechanismen in der Sicht

<sup>85</sup> Schon Ende 1997 hatte der Ecofin-Rat dem ER von Luxemburg (12./13.12.1997) einen ersten Bericht über die Vorbereitungen auf Phase 3 der WWU (SN 4832/97) vorgelegt, der vom ER in Form einer »Entschließung über die wirtschaftspolitische Koordinierung ...« als Annex 1 der Schlußfolgerungen des Vorsitzes angenommen worden war (Pressemitteilung SN 400/97). Ende 1998 lag dem Wiener ER dann ein zweiter Bericht des Ecofin-Rats über die wirtschaftspolitische Koordinierung vor (Anlage zu Anlage II zu Schlußfolgerungen des Vorsitzes). Dieser Europäische Rat (11./12.12.1998) bekräftigte, daß die Mechanismen für die wirtschaftspolitische Koordinierung innerhalb des vertraglichen Rahmens vertieft und verstärkt werden müßten, um sowohl den Erfolg der WWU als auch ein nachhaltiges beschäftigungsförderndes Wirtschaftswachstum sicherzustellen (Europäischer Rat, 11.–12.12.1998, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 19f, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, [17.2.1999] 7). Wiederum verlangte er vom Ecofin-Rat einen Bericht über die wirtschaftspolitische Koordinierung, der ihm auf dem ER von Helsinki ein Jahr später vorgelegt wurde. Das war insofern logisch, als sich nach dem ersten vollen Jahreszyklus der Koordinierung und Überwachung, der am 1.1.1999 begann und in dem es noch um die erstmalige Erstellung und Anwendung der neuen Instrumente ging, die Überwachungsmethoden in der Haushaltspolitik etwas änderten (nur noch Aktualisierung der Stabilitätsprogramme). In diesem Bericht wurde die Entwicklung während des ersten Jahres der 3. Phase der WWU ebenso untersucht wie die derzeitigen Grundsätze für die wirtschaftspolitische Koordinierung und die bisherigen Erfahrungen, und es wurden Maßnahmen für die Zukunft vorgeschlagen.

der politischen Institutionen als auch eine Bewertung der verbleibenden politisch-institutionellen Dynamik in ihrer weiteren Entwicklung.

In der WWU-Politik dominiert der Ecofin-Rat der Finanz- und Wirtschaftsminister. Er ist direkt zuständig für alle Fragen der Finanz- und Währungspolitik; er hat auch die Federführung für die Koordinierung der Beschäftigungs- und der Wirtschaftspolitik, selbst wenn diese Koordinierungspolitiken von den zuständigen Ressorts vorbereitet werden. Sein Übergewicht wird auch bei der fachlichen Besetzung der zuständigen Ministerräte sichtbar.<sup>86</sup>

Die direkt zuständigen Fachministerräte und insbesondere der Ecofin-Rat agieren ihrerseits nicht in einem luftleeren politischen Raum, sondern die von ihnen betriebene Politik sollte sich vertragsgemäß sinnvoll in die Gesamtpolitik der Europäischen Union eingliedern, mit ihr koordiniert werden. Die Koordinierungsaufgabe soll entsprechend der klassischen EU-Aufgabenteilung der Rat für allgemeine Angelegenheiten (Außenminister) wahrnehmen; von den Ständigen Vertretern in Brüssel unterstützt und ebenso wie die gesamte übrige Europapolitik unter der impulsgebenden und zielsetzenden Leitung des Europäischen Rats.<sup>87</sup>

Seit Jahren indes pfeifen es die Spatzen bereits von den Dächern, daß der Rat der Außenminister nicht mehr imstande ist, gegenüber den Finanz- und Wirtschaftsministern – oder gegenüber anderen Fachministerräten – seine koordinierende Aufgabe zu erfüllen. Das ist eine Folge der stark vergrößerten Menge und Unterschiedlichkeit der Fachministerräte (Anfang 2000 waren es 22) und damit Fachmaterien, die auf europäischer Ebene zu koordinieren sind; der inhärenten politischen Macht der Finanzminister, die sich mit der Entwicklung der WWU noch zunehmend auf EU-Ebene geltend macht; der wachsenden Inanspruchnahme der Außenminister durch die entstehende Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Andererseits wird die Wirtschafts- und Sozialpolitik für die verantwortlichen Regierungen immer stärker zur wahlentscheidenden politischen Domäne, in der sie auch auf europäischer Ebene erfolgreiches Engagement demonstrieren wollen. Zunehmend wird daher auf EU-Ebene über eine wirkungsvollere und gleichzeitig transparentere Koordinierung der unterschiedlichen Räte nachgedacht.<sup>88</sup> Das letzte Ergebnis war die ER-Entscheidung

<sup>86</sup> Im Rat für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik sitzen allein die Finanz- und einige wenige Wirtschaftsminister, im Rat für die Abstimmung der Beschäftigungspolitik sitzen die Arbeitsminister, aber fast durchweg zusammen mit den Finanzministern (und unter deren Aufsicht) bzw. deren Staatssekretären. Ein noch stärkeres Gefälle gegenüber dem Ecofin-Rat wird auch bei der vergleichsweise subalternen Besetzung der anderen beiden hier mitbetroffenen Ministerräte deutlich: Im Binnenmarkt-Rat sitzen vielfach nur noch Außenhandels- bzw. Europaminister, aus Deutschland nur die Staatssekretäre von Wirtschaft und Justiz, sowie von etwa fünf Mitgliedstaaten nur noch die Ständigen Vertreter, im Industrierat kommen Staatssekretäre, parlamentarische Staatssekretäre, Staatsminister und sehr wenige Industrieminister zusammen. Vgl. die Pressemitteilung über die Sitzungen der entsprechenden Räte im Herbst 1999, auf der Internetseite des Rats, [www.ue.eu.int](http://www.ue.eu.int).

<sup>87</sup> Vgl. Art. 4 EU-Vertrag.

<sup>88</sup> Zwei von vielen sind Günther F. Schäfer, Die institutionellen Herausforderungen einer

von Helsinki, die Zahl zu verringern (inzwischen erfolgt, Verringerung von 22 auf 16)<sup>89</sup> und den Rat für allgemeine Fragen wieder in eine stärkere Gesamtkoordinierung einzusetzen.

Seit Anlaufen der WWU mit ihrem Ausgreifen auf allgemeine Wirtschafts- und Strukturpolitik einerseits, Beschäftigungs- und Sozialpolitik andererseits ist außerdem die sinnvolle Organisation dieses Sachkomplexes neben der gemeinsamen Geld- und Haushaltspolitik ein permanentes Anliegen der Regierungen, sei es unter dem Stichwort der »Europäischen Wirtschaftsregierung« oder demjenigen der weniger ehrgeizigen Koordinierung. Die konkreten Reformbemühungen in der WWU schlossen den Rat für allgemeine Angelegenheiten allerdings auch weiterhin aus und zielten vorrangig auf die Ebene der direkt zuständigen Ministerräte (Ecofin und Arbeit/Soziales) und der Kommission. In der Auffassung, daß er selbst »die bestimmende Position im Zentrum der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Willensbildung« einnehme, wurde der Ecofin-Rat im Dezember 1999 in Helsinki offiziell vom ER bestärkt.

Ganz allgemein sind die Abstimmungs- bzw. Koordinierungspolitiken im Bereich Wirtschafts-, Haushalts- und Beschäftigungspolitik im Vergleich zu den Verfahren der Gemeinschaft stärker intergouvernemental strukturiert.<sup>90</sup> Die Entscheidungen führen nur zu wirtschafts-, haushalts- und beschäftigungspolitischen »Empfehlungen« oder »Leitlinien« gegenüber den Mitgliedstaaten, enthalten vor allem in den »Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft« gemäß EGV Art. 99(2), nicht jedoch zu rechtlich verbindlichen Handlungsanweisungen, wie etwa Verordnungen oder Entscheidungen sie schaffen. Die Mitgliedstaaten setzen diese Empfehlungen nach eigenem Recht und Kompetenz um, daher besteht auch kein Klagerecht vor dem EuGH (EGV Art. 104(10)). Nur die Haushaltspolitik mit der Defizitkontrolle in der Gruppe der Euroländer macht eine Ausnahme; ihre Sanktionsmaßnahmen unterliegen gerichtlicher Kontrolle. Im Verhältnis zur Kommission ist der Rat in der WWU stärker als in der EG; allerdings kann er die meisten Schritte in diesen Abläufen nicht ohne die Empfehlungen und Berichte der Kommission unternehmen. Das Europäische Parlament hat in diesem ganzen Feld nur Anhörungs- und Unterrichtsrechte.

Das Verfahren für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach Artikel 98–100 EGV und dasjenige zur Abstimmung der Beschäftigungspolitik nach Artikel 125–130 EGV gleichen sich weitgehend, was die verwendeten Instrumente und die eingeschalteten Institutionen angeht. Beide werden parallel in denselben zeitlichen Zyklen abgewickelt. Wie schon betont, sind beide weniger verbindlich als die gemeinsame Haushalts- und Defizit-

EU-Osterweiterung, und Roland und Florian *Bieber*, Institutionelle Voraussetzungen der Osterweiterung der Europäischen Union, beide in: Werner *Weidenfeld* (Hg.), Europa öffnen, Gütersloh 1997, S. 25–155.

<sup>89</sup> Allgemeiner Rat vom 10.4.2000; vgl. Pressemitteilung 101-Nr. 7533/00, in <http://www.ue.eu.int/Newsroom>.

<sup>90</sup> *Seidel*, Beschlußverfahren, S. 211, nennt das die »staatenbündische Struktur, ... auf der die WWU im Gegensatz zum Gemeinsamen Markt basiert«.

kontrolle. Keine von beiden verfügt so wie die Defizitkontrolle zwischen den Eurostaaten über eine Sanktionsdrohung. Darüber hinaus ist die »Koordination« der Wirtschaftspolitik der »Abstimmung« der Beschäftigungspolitik in gewisser Weise vorgeordnet. So müssen die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen »im Einklang mit den« ebenfalls präskriptiven Grundzügen stehen. Umgekehrt gibt es keine ebensolche Abgleichungspflicht, selbst wenn die wirtschaftspolitische Koordination wie alle anderen Gemeinschaftspolitiken »das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus ... berücksichtigen« muß.<sup>91</sup>

Wird die Koordination unter den kompetenten Fachministerräten der WWU durch diese Situation beeinträchtigt und würde sie von einer noch weitergehenden Straffung der fachlichen Ratsarbeit möglicherweise verbessert? Wahrscheinlich weder das eine noch das andere: Im Rahmen der WWU-Politik gibt es die bereits vorgestellte intensive Koordination zwischen den kompetenten Fachgremien und -politiken unter der wirkungsvollen Kontrolle der Finanzminister. Sie kann zwar noch weiter verbessert werden, das geschähe aber eben auf einem bereits hochentwickelten Stand. Eher entstehen Probleme mit einer immer intensiveren Normvorgabe und Überwachung der Erfüllung, einem teilweise vielleicht unnötigen Perfektionierungsdrang.

Dagegen ist eine Beeinflussung der WWU-internen Koordination durch stärkere gegenseitige Abstimmung mit den anderen Politiken der EU über eine Stärkung der Rolle des Rats für allgemeine Angelegenheiten oder bei einem stärkeren Eingreifen des Europäischen Rats durchaus vorstellbar. Die WWU-Politik würde einmal einer anderen als ihrer eigenen Logik unterworfen und damit stärker politisiert. Am offensichtlichsten ist das zum Beispiel beim Zusammenhang mit der Außenpolitik.

Im Generalsekretariat des Rats befürwortet man das.<sup>92</sup> Auch der Europäische Rat hat in Helsinki eine starke Koordinationsrolle für den Rat Allgemeines befürwortet. So sehr das zu wünschen sein mag, ist doch im konkreten Verhältnis zwischen den Räten für allgemeine Angelegenheiten und Wirtschaft und Finanzen nicht zu erwarten, daß der zweite sich dem ersten unterordnet oder daß diesem auch nur ein Gesamtkonzept gelingt, in dem Wirtschaft und Finanzen einen überzeugenden Platz finden.

## Der Europäische Rat

Seit 1997 hat es Akzentsetzungen und Neuentwicklungen gegeben, die im Vertrag noch nicht zum Ausdruck kommen. Das gilt am stärksten für den Europäischen Rat. Er hat keine formalen Mitspracherechte bei der Haushaltsüberwachung und Defizitkontrolle, dem »harten Kern« der WWU-Politik. Dagegen weist ihm der Vertrag in den beiden anderen Schwerpunkten der WWU-Koordination, der Wirtschafts- und der Beschäftigungspolitik, schon bisher eine bedeutende Rolle zu. Zwar sind für diese

<sup>91</sup> Art. 99(2), 127(2) und 128(2) des EG-Vertrags.

<sup>92</sup> Agence Europe, (4.5.2000) 7709, S. 3; Schlußfolgerungen, Ziffer 20.

Koordinierung die Ministerräte (Wirtschaft und Finanzen bzw. Arbeit und Soziales) zuständig. Sie erstellen alljährlich die programmatischen Vorgaben für die Mitgliedstaaten (Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Leitlinien der Beschäftigungspolitik), können diese aber nur mit dem zuvor einzuholenden Placet (den sogenannten Schlußfolgerungen) des Europäischen Rats verabschieden (EGV Art. 99(2) und 128(1)).<sup>93</sup> Die Konditionierung durch den im Konsens entscheidenden ER relativiert im selben Zuge auch die Bedeutung der qualifizierten Mehrheit im Entscheidungsverfahren des Ministerrats.

Noch wichtiger ist, wie der ER den verbleibenden gestalterischen Spielraum in der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung nutzte: Europäische Räte haben seit Beginn der 3. Phase der WWU, vor allem in Luxemburg, Cardiff und Köln sowie im Jahr 2000 in Lissabon, programmatische Anregungen und teilweise detaillierte Ausführungsanweisungen zu den Schwerpunkten der EU-Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik gegeben. Fast jeder ER hat sich im Bereich der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung profilieren und mit neuen Texten und Formulierungen oder der Ingangsetzung neuer »Prozesse« so tun wollen, als erfinde er bedeutsame Initiativen und Verfahren, auch wenn diese entweder auf vorhergehenden Räten, oder im Vertrag, oder in der etablierten Koordinierung der Wirtschaftspolitik bereits eingeführt waren. Damit füllt er auch die in der integrationspolitischen Einbindung der Wirtschaftspolitik entstandene Lücke.<sup>94</sup>

Der Europäische Rat von Lissabon vom 23. und 24. März 2000 ist aber noch einen Schritt weiter gegangen. Bis Lissabon vertrauten die Europäischen Räte der Kompetenzverteilung des Vertrags entsprechend die Umsetzung ihrer Vorgaben den Ministerräten und der Kommission an.<sup>95</sup> Im März 2000 hat der ER in dem von ihm verkündeten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Programm für »Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialen Zusammenhalt. Ein Strategisches Ziel für das kommende Jahrzehnt« einen weiteren großen Schritt gemacht. Wiederum benannte er bestimmte Themen als dringliche Gegenstände der gemeinsamen Wirtschaftspolitik, wie die Erhöhung der Beschäftigung auch durch Maßnahmen aktiver Politik, auch für Frauen, oder die Stärkung der Kommunikationsinfrastruktur, die weitere Förderung der Innovation, dabei die besondere Berücksichtigung der kleinen und mittleren Unternehmen, oder schließlich den vertrauensvollen Dialog der Sozialpartner. In all diesen Feldern gab es bereits zuvor Politikinitiativen oder Koordinierungsaktivitäten der EG.

<sup>93</sup> Hierzu zutreffend *Seidel*, Beschlußverfahren, S. 200, der seinerzeit nicht ausschloß, daß sich der ER in seiner maßgeblichen Vertragsrolle weiter, bis »zu einer Wirtschaftsregierung ... entwickelt«.

<sup>94</sup> Zu den Reserven des Generalsekretariats des Rats gegen diese Entwicklung vgl. *Agence Europe*, (4.5.2000) 7709, S. 3; Schlußfolgerungen, Ziffer 20.

<sup>95</sup> Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Luxemburg 20./21.11.1997, Cardiff 15./16.6.1998, Köln 3./4.6.1999.

Was in Lissabon gegenüber dem bisherigen Muster hinzukam, ist die noch weitere Emanzipation des ER von der argumentativen und politischen Bindung der wirtschaftspolitischen Koordinierung an die gemeinsame Geldpolitik in der Währungsunion. Neu ist zweitens, daß er den Eindruck vermittelt, als könne er für die Erreichung bestimmter gesellschaftspolitischer Ziele wie der Berufsausbildung Jugendlicher oder, noch zweifelhafter, für die Beschäftigungsquote insgesamt sowie diejenige der Frauen konkrete Prozentzahlen und Termine vorgeben und sichern (Ziffern 26 und 30). Neu ist drittens sein Signal, daß nunmehr der Europäische Rat sich im einzelnen in Konzeption und Durchführung der verschiedensten Felder der gesellschaftspolitischen Aktivität der EU/EG und der wirtschaftspolitischen Koordinierung einschalten und dort die Dinge in die Hand nehmen könnte. Und neu ist schließlich, daß er den Eindruck vermittelt, als könne er dadurch die Wirkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung deutlich verbessern.

Dafür hat er auch eigenmächtig und substantiell die Spielregeln so verändert, daß er jetzt direkt in die Durchführung der allgemeinen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsaufgabe der WWU hineinwirken kann.<sup>96</sup> Nach dem ordentlichen Europäischen Rat von Santa Maria da Feira am 19. Juni 2000 und den dabei gebilligten Grundzügen der Wirtschaftspolitik für das Jahr 2000 ist auch klar geworden, daß der zusätzliche Koordinierungsanspruch des ER nicht nur die Umsetzung seiner »neuen strategischen Zielsetzung« umfassen soll, sondern die gesamte wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung. Ohnehin konnte man sich nicht vorstellen, wie beide Ebenen voneinander zu trennen wären. Das Instrument des ER ist eine Ausweitung seiner Einflußnahme auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik in der WWU, die – niedergelegt in den Grundzügen für 2000<sup>97</sup> – ab dem Jahr 2001 wirksam werden soll. Danach will sich der ER im Frühjahr schon zeitig vor der Fertigstellung des Grundzüge-Entwurfs eine erste Schwerpunktskizze des Ecofin-Rats vorlegen lassen, auf deren Grundlage er sich mit der Setzung eigener »Prioritäten« in die weitere Redaktion dieses Dokuments einschaltet. Das Recht zur abschließenden Billigung der Grundzüge durch seine Schlußfolgerungen nach EGV-Art. 99(2) will er dabei aufrechterhalten.

Damit hat der ER tatsächlich die Möglichkeit, wie in den Lissabonner Schlußfolgerungen formuliert, rechtzeitig im Frühjahr seine Aufträge an die Koordinierungs-Institutionen Ecofin-Rat und Kommission festzulegen und dann im Juni sicherzustellen, daß sie befolgt werden.<sup>98</sup> Damit gälte für die wirtschafts- und infolgedessen auch für die einkommens- und

<sup>96</sup> Vgl. für das folgende die Schlußfolgerungen des Vorsitzes, englische Fassung in: Pressemitteilung Europäischer Rat Nr. 100/2000, Lissabon, vor allem Ziffer 36; *Ecofin-Rat*, Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, 19.6.2000, aufgrund der Schlußfolgerungen des Europäischen Rats in Santa Maria da Feira, englische Fassung (Ecofin 9223/00-EN).

<sup>97</sup> Grundzüge für 2000, S. 3f.

<sup>98</sup> Ziffer 7 der Schlußfolgerungen. Die neuen Ratskompetenzen werden in Ziffer 36 bekräftigt und noch weiter ausgeführt.

beschäftigungspolitische Koordinierung eine neue institutionelle Balance, deren Konformität mit dem Vertrag erst noch zu prüfen wäre. Auch die Art der Entscheidung wäre sehr unterschiedlich. Das Entscheidungsverfahren des ER ist nicht so eingebunden in vertraglich vorgegebene Mitwirkungs-schritte der anderen Institutionen. Er beschließt grundsätzlich im Konsens und nicht mit der für den Ecofin-Rat ausdrücklich vorgesehenen qualifizierten Mehrheit. In ihm gibt es auch nicht wie im Ecofin eine Eurogruppe als Vertreterin der Sonderinteressen und Entscheidungsprivilegien der Eurostaaten, die seine Willensbildung teilweise präjudizieren könnten. Es ist nur folgerichtig, wenn der Lissabonner Gipfel sie mit keiner Silbe erwähnt. Schließlich ist der Europäische Rat noch weiter als der Ecofin Rat von der geregelten parlamentarischen Kontrolle entfernt. Je nachdem wie weitgehend der ER seine Möglichkeiten wahrnimmt, kann der Charakter der Koordinierung so spürbar verändert werden.

Die Rolle des Europäischen Rats bei der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung der WWU befindet sich im Vergleich mit den anderen Institutionen also am stärksten in der Entwicklung, einer Entwicklung, deren Einfluß auf die WWU-Politik und deren Grenzen sich bisher nicht absehen lassen. Ähnlich wie im Bereich der Institutionen und Verfahren ist diese Entwicklung des Europäischen Rats nicht auf objektiven Koordinierungsbedarf in der Wirtschaftspolitik zurückzuführen. Der wird vom Ecofin-Rat bereits ausreichend und nach Stellungnahmen aus der Bundesregierung auch kompetent gedeckt.<sup>99</sup> Die Motive liegen eher in der Organisation des EU-Ratsvorsitzes: Jede Vorsitzmacht in der EU will den von ihr ausgerichteten Europäischen Räten auch inhaltlich erkennbar ihren eigenen Stempel aufdrücken. Da die wirtschafts- und sozialpolitischen Themen für jedes Mitgliedsland immer stärker die nationale Regierungsagenda und die Wahlergebnisse bestimmen, wollen die Staats- und Regierungschefs in diesem Feld auch den Eindruck vermitteln, die Führenden zu sein, und diesen Part nicht den im Gemeinschaftsprozess der WWU allmächtigen Finanzministern überlassen. Dieses Handlungsmuster gibt dem ER weiter eine freiere Hand bei der Auswahl von Themen und Methoden und nach Lissabon auch bei der politischen Umsetzung. Er muß sich von den sachlichen Kompetenzgrenzen und den Disziplinen der WWU-Koordination nicht einengen lassen. Zugleich könnte er unpopulärere Themen vermeiden. Schließlich behält er so auf diesem Feld auch in einer sich erweiternden EU Handlungsspielraum.

Das ist nur zum Teil zu vermeiden und letztlich positiv zu beurteilen. In der repräsentativen Demokratie mit ihrem medial verstärkten und vermittelten öffentlichen Politikdiskurs, spielen die Gipfel der Staats- und Regierungschefs auch für die wirtschaftspolitische Koordinierung eine wichtige Rolle, indem sie ihre Initiativen auf hohem politischem Niveau sichtbar machen und Legitimation für sie einfordern.

<sup>99</sup> Interviews des Autors bei kompetenten Entscheidungsträgern, die dem Ecofin-Rat, im Unterschied zu anderen Ministerräten, besonders hohe Kompetenz zugestehen; Juli 2000.

*Kritik:* Trotzdem überwiegt insgesamt die Kritik. Die Probleme und Fehler liegen in der Form, in der die Staats- und Regierungschefs intervenieren, und ergeben sich aus der Dynamik, die die institutionelle Struktur der EU in Gang setzt. Nach drei Jahren Mitwirkung des Europäischen Rats an der wirtschaftspolitischen Koordinierung vermögen Laien, aber auch viele Experten nicht mehr genau zu erkennen und auseinanderzuhalten, welche Rolle der Europäische Rat und welche die Ministerräte in diesem Feld spielen, wer wem in welchem rechtlichen Verfahren zuarbeitet, wie denn nun in den nach den vier erwähnten Orten genannten »Prozessen« genau die Möglichkeiten, aber auch die Verantwortlichkeiten jeder der beiden Ebenen bei der Führung dieser Koordinierung aussehen, wie sie sich zu den vertraglich bestimmten Koordinierungsaufgaben verhalten, und wo die sachlichen Grenzen der Koordinierungskompetenz liegen.

Was die beteiligten Akteure noch mitvollziehen mögen, ist für Medien und die politische Öffentlichkeit zunehmend undurchschaubar, die nur ein paar Tage lang – das könnte vielleicht sogar die Absicht sein – den jeweils neugeschaffenen Leitbegriffen hinterherlaufen. Auch zentral an der Koordinierung beteiligte Ministerien haben nach »ertragreichen« Europäischen Räten Mühe mit der Buchführung, was nun für wen an neuen Pflichten und Terminen, gegebenenfalls auch im Sinne der Verdopplung, hinzugekommen ist. Dieser fortlaufende Prozeß trägt bereits als solcher zu Intransparenz und Verwirrung bei und damit zur Effizienz- und Legitimitätsminderung in Sachen wirtschaftspolitischer Koordinierung.

*Perspektive:* Bei alledem läßt die von ER zu ER verstärkte wirtschaftspolitische Eigenrolle die Frage aufkommen, was dem ER nach Lissabon noch an Steigerungsmöglichkeiten des wirtschaftspolitischen Aktivismus bleibt. Auch dürfte es Probleme bei der Umsetzung von Lissabon geben. Selbst wenn der ER die Fachräte machen läßt, müßte man sich auf eine schwieriger werdende Koexistenz von Konsensregime und freier Themenwahl auf der ER-Ebene einerseits, mit Bindung an Mehrheitsregime und sachliche Restriktionen in der WWU andererseits, vorbereiten. Eine verschärfte Konkurrenz zwischen ER und Ministerräten könnte auch um die Deutungshoheit für die Ziele und Möglichkeiten der gemeinsamen Wirtschaftspolitik entstehen. Nicht nachvollziehbar ist, wie der ER in Lissabon angesichts dieser Ergebnisse annehmen konnte, seine Einschaltung werde eine »kohärentere strategische Leitung« zustande bringen. Nach Lissabon erhielt in den Bereichen des »neuen strategischen Ziels« und darüber hinaus die Koordinierung der Wirtschaftspolitik noch einen stärker intergouvernementalen Akzent. Hätte sie dadurch künftig weniger Verbindlichkeit und Wirksamkeit als die wirtschaftspolitische Koordinierung in der WWU? Das ist unwahrscheinlich. Denn gleichzeitig trug Lissabon maßgeblich dazu bei, daß die »europäische Ebene« der Wirtschaftspolitik in der EU immer weiter aufgefüllt wird, mit Forderungen, Ankündigungen und Erwartungen, die den Druck auf die »nationale Ebene« in problematischer Weise erhöhen, ohne daß eine entsprechende Handlungskapazität geschaffen werden kann. Wird er nicht doch einen Punkt erreichen, an dem der ER zur Erhaltung seiner Glaubwürdigkeit nicht nur mit dem Zeigefinger auf

die privaten und die nationalen staatlichen Akteure zeigen kann, sondern die Union stärker in die Pflicht nehmen und damit auch das Subsidiaritätsprinzip beeinträchtigen muß, nach dem die wirtschaftspolitische Koordinierung bisher angetreten war?

Im Frühjahr 2001 ist der Stockholmer Gipfel, der eigentlich die Einlösung des Lissabonner Anspruchs der Staats- und Regierungschefs sein sollte, die kohärente strategische Leitung besser zu leisten (als der Ecofin), früher als erwartet zum Beweis des Gegenteils geworden. EU-Gipfel taugen wegen der Sonderrolle des Europäischen Rats und seiner Beanspruchung durch wichtige Themen der Aktualität (im März 2001 vor allem BSE und die Mazedonienkrise)<sup>100</sup> eben nicht dazu, eine so zentrale regelmäßige Überwachungs- und Koordinierungsaufgabe wahrzunehmen, wie sie in der Wirtschafts- und Finanzpolitik in der WWU erforderlich ist. Die Abschlußtexte vermitteln außerdem den Eindruck, daß vor allem die umfangreichen Vorlagen der Kommission<sup>101</sup> weitgehend akzeptiert wurden, während die wenigen Vorlagen des Rates, etwa zu den »Kernfragen im Zusammenhang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik für das Jahr 2001«, die vertragsgemäß eigentlich die zentrale Richtlinie der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung sein soll, dem ER nur 5 Absätze (von 52) am Ende seiner wirtschafts- und sozialpolitischen Erwägungen wert waren.

## Die Europäische Kommission

Die Rolle der Kommission in der gemeinsamen Wirtschaftspolitik ist substantiell und sehr differenziert. Sie arbeitet in diesem Feld einerseits vertragsgebunden für die zuständigen Ministerräte, andererseits ad hoc weisungsgebunden für die Europäischen Räte, die sich immer stärker einschalten. Schließlich sucht sie sich auf allen Ebenen der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung mit ihrer Expertise zur Geltung zu bringen, so etwa im makroökonomischen Dialog.

Die Kommission hat bei den Verfahren der Defizitüberwachung und -kontrolle, der Wechselkurse und der internationalen Finanzpolitik der WWU, oder auch bei der Koordinierung von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (EGV Art. 99, 104 und 111) nicht das Monopol von Initiative und Vorschlags- sowie Abänderungsrecht, das sie im ersten Pfeiler sonst ausübt. Die Ausnahme ist das Vorschlagsrecht für die Beschäftigungslinien. Gleichwohl hat sie ein bedeutsames Recht auf regelmäßige Überwachung und Berichterstattung; in vielen Fragen kann der Rat nur nach einer Empfehlung der Kommission handeln, in anderen wird sie aufgrund von Position und Sachkompetenz das entscheidende konzeptionelle Zen-

**100** Vgl. u.a. John Pinder, A Modest Summit – with Modest Conclusions, Analyse des European Policy Centre vom 25.3.2001, <http://www.theepc.be>; genauer die Schlußfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Stockholm) 23. und 24.3.2001, <http://ue.eu.int/newsroom>.

**101** Mitteilung der Kommission. Das ganze Potential der Union ausschöpfen: Konsolidierung und Ergänzung der Lissabonner Strategie. Beitrag der Europäischen Kommission zur Frühjahrstagung des ER Stockholm, 23. und 24.3.2001 (KOM (2001) 79 endgültig).

trum. Dies Privileg teilt sie in Fragen der Wechselkurse und der internationalen Finanzpolitik mit der EZB.

Ihre Position in der Eurogruppe ist bisher schwächer. Zwar müssen auch die Zwölf sie zu ihren Sitzungen einladen. Ihre formellen Berichts- und Empfehlungsrechte hat sie aber nur gegenüber dem Ecofin-Rat. Was nur diesem vertraglich zusteht, darf sie eigentlich im eigenen Interesse nicht etwa schon immer vorab der Eurogruppe zukommen lassen. Sie löst dieses Dilemma bisher, indem sie dem Wirtschafts- und Finanzausschuß regelmäßig so früh ihre Berichte und Positionen zukommen läßt, daß alle Mitgliedstaaten rechtzeitig Gelegenheit haben, sie zur Kenntnis zu nehmen und mit der Kommission zu diskutieren (EGV Art. 114(2)). Außerdem strebt sie entschieden nach einer ausdrücklichen Stärkung ihrer Beziehung zur Eurogruppe (s. unten).

Unterscheidet man einmal zwischen den drei Hauptachsen der gemeinsamen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und zwischen einer beratenden und einer exekutiven Rolle, dann ist ähnlich wie bei den Ministerräten die exekutive Rolle der Kommission bei der Koordinierung der Fiskalpolitiken am stärksten, bei der der Beschäftigungspolitik am schwächsten. Die wirtschaftspolitische Koordinierung liegt dazwischen, aber näher am fiskalpolitischen Muster. Auf der Grundlage der vertraglichen Vorgaben haben die Mitgliedstaaten in der Haushaltspolitik die stringenteste Berichtspflicht an die Kommission, diese hat die größte institutionelle (nicht inhaltliche) Autonomie bei der Würdigung dieser Berichte (und der Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme) mit Blick auf das Defizitkriterium und bei der Empfehlung potentiell stark eingreifender Gemeinschaftsmaßnahmen. Vergleichsweise stärker ist ihr konzeptioneller Beitrag, gemeinsam mit den Ministerräten, zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik in der Wirtschaftspolitik und in den Leitlinien zur Beschäftigungspolitik bei der beschäftigungspolitischen Koordinierung.

Im Jahr 2001 wird noch deutlicher als bisher erkennbar, daß die Kommission ihre beschränkte Rolle in dem teilweise intergouvernemental geprägten Prozeß der gemeinsamen Wirtschaftspolitik (vgl. oben, S. 18ff, Die Ministerräte) kräftig ausweiten und die Wirkkraft ihrer konzeptionellen Beiträge verstärken will. Ihre diesbezüglichen Bemühungen gehen in zwei potentiell gegensätzliche Richtungen: Einmal unterstützt sie massiv mit umfangreichem konzeptionellem Input die Rolle des Europäischen Rats in der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung (in der seit Lissabon in den Vordergrund gestellten Form der sogenannten »offenen Koordinierung«). Das wurde im Absatz zum Europäischen Rat schon kurz angesprochen. Dasselbe versucht sie im Blick auf die Eurogruppe. Beide Bemühungen zielen damit auch auf Institutionen, deren vertragliche Rolle bei der Koordinierung bisher beschränkt war. Und beide setzen auf eine Stärkung der konzeptionellen und diskretionären Elemente der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung, in denen die Kommission ihre größte Kompetenz hat, und damit auf eine Relativierung der vertragsgebundenen Koordinierungsmechanismen.

Ihre Vorschläge im Blick auf die Eurogruppe unterbreitet sie in ihrer bereits angesprochenen Mitteilung vom 7. Februar 2001 über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Gebiet.<sup>102</sup> Soweit die Vorschläge die Aufgaben und Strukturen der Eurogruppe und des Ecofin-Rats bei der Koordinierung betreffen, werden sie an den einschlägigen Stellen angesprochen. Was allerdings die Beziehung der Kommission zur Eurogruppe sowie die Aufgaben der Kommission selbst betrifft, sind sie hier zu diskutieren. Zwei Aspekte sind wichtig: einmal die Konzentration der Kommission auf die Eurogruppe bzw. auf ihre Stärkung; und zweitens die verschiedenen Instrumente, mit denen sie sich stärker ins Spiel bringen will, sowie die bisherigen Reaktionen.

Tatsächlich geht die Konzentration der Kommission auf die Eurogruppe und ihre Stärkung so weit, daß sie die vertragliche Rolle des Ecofin-Rats und seiner Aufgaben und damit auch der Nichtteilnehmer an der gemeinsamen Währung in der gemeinsamen Wirtschaftspolitik empfindlich beschneiden würde. Aus der Logik der Aufgabenverteilung gemäß dem Vertrag und aus den bisherigen Erfahrungen mit dieser neuen Politik ist das nicht zwingend, ja dürfte eher nachteilig wirken (vgl. die folgenden Ausführungen zur Rolle der Eurogruppe). Man fragt sich also, warum sie hier ansetzt. Von den möglichen Antworten scheint am plausibelsten diejenige zu sein, die von der institutionellen Machtbalance ausgeht: Im Verfahren des Ecofin-Rats ist die Rolle der Kommission durch Maastricht vertraglich festgelegt und nur durch prozedurale Akzentsetzungen marginal zu verändern. Die Eurogruppe dagegen und ihre Arbeitsverfahren sind informell, bieten weit größere Einsatzmöglichkeiten für zusätzliche Kommissionsleistungen und größere Änderungsmöglichkeiten bei ihren Aufgaben. Das dynamische Potential der Eurogruppe ist überdies in den letzten Jahren von unterschiedlichen Seiten, insbesondere im zweiten Halbjahr 2000 von der französischen Präsidentschaft, aktiviert worden, mit Initiativen, die noch angesprochen werden.

Damit lag es im Sinne dieses Kapitels über die Machtbeziehungen nahe, daß die Kommission ihre Vorschläge zur Stärkung der Koordinierung und ihrer eigenen institutionellen Rolle darin auf die Eurogruppe konzentrierte.

Die Angebote der Kommission an eine gestärkte Eurogruppe betreffen drei Felder: erstens eine Vermehrung und Differenzierung der wirtschafts- und fiskalpolitischen Analyse- und Empfehlungsleistungen bis hin zu Vorschlägen für die Wirtschaftspolitik, zweitens Konzepte für eine größere Vereinheitlichung von Grundmustern der mitgliedstaatlichen Fiskal- und Wirtschaftspolitik, drittens Vorschläge für die institutionelle Etablierung und Stärkung der Eurogruppe. Insgesamt laufen sie auf die rasche Herstellung einer intensiven fachlichen und operativen Zusammenarbeit der Kommission mit der Eurogruppe hinaus, die eo ipso die Rolle der Kommission in der gemeinsamen Wirtschaftspolitik ganz erheblich stärken

<sup>102</sup> KOM(2001)82 endg.

würde.<sup>103</sup> Außerdem würde auch der Disziplinierungseffekt dieser gemeinsamen Politik auf Kosten der wirtschaftspolitischen Autonomie der Mitgliedstaaten erheblich ausgeweitet. Nach Berichten aus dem Rat und der Kommission ist mit einem vollen Erfolg dieser Kommissionsinitiative in absehbarer Zeit nicht zu rechnen, selbst wenn die Kommission mit ihren Vorschlägen ein Stück weit französische Vorstellungen aufnimmt.

### **Besondere Merkmale der europäischen Wirtschaftspolitik, die verstärkte Zusammenarbeit in der Eurogruppe**

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die institutionelle Dynamik der verstärkten Zusammenarbeit in der Eurogruppe ebenso eine Herausforderung für die zentrale Rolle des Ecofin-Rats in der WWU bedeutet wie der Aktionsdrang des Europäischen Rats. Der Gesichtspunkt der institutionellen Konkurrenz muß bei der Analyse der verstärkten Zusammenarbeit in der WWU berücksichtigt werden.

#### **Das etablierte Verfahren**

An der geld-, währungs- und stabilitätspolitischen Zusammenarbeit in der WWU nehmen im Gegensatz zu den meisten übrigen Bereichen der EU-Politik nicht alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise teil. Das zeigt deutlich die tabellarische Übersicht Nr. 1 im Anhang. Bei der gemeinsamen Geld- und Fiskalpolitik werden die Verfahrensregeln für die verstärkte Zusammenarbeit angewandt.<sup>104</sup> Danach berät und entscheidet zwar immer der gesamte Ecofin-Rat (also im Beisein und unter Mitsprache aller Mitgliedstaaten) in allen diesen Fragen. Das entspricht im übrigen den Regelungen der Artikel 98, 99 und 104 des EG-Vertrages, wonach die Wirtschafts- und Fiskalpolitik eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse aller Mitgliedstaaten ist und im Rat koordiniert werden muß. Aber im Unterschied zu Fragen der Konvergenz-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die alle EU-Mitgliedstaaten einbeziehen, haben bei Stabilitäts- und Währungsfragen sowie dort, wo es unmittelbar um das Management des gemeinsamen Geldes geht, nur die Eurostaaten das Stimmrecht. Dementsprechend wird auch nur unter ihnen die qualifizierte Mehrheit ermittelt, wenn das im Vertrag für eine Entscheidung vorgesehen ist. Zu diesem Zweck müssen sie unter sich über ihr Abstimmungsverhalten beraten können oder darüber, welche gemeinsame Haltung sie zu anderen damit direkt zusammenhängenden Euro-Fragen einnehmen wollen. Auch hierbei allerdings gibt es dann, wenn im vertragsgemäßen Verfahren gearbeitet wird, die Pflicht zur Beiziehung der nichtteilnehmenden Staaten: In der Eurogruppe im Modus der sogenannten erweiterten Eurogruppe, »jedemal wenn es um Fragen

**103** So hatte die Kommission seit 1997 vergeblich eine Stärkung ihrer Rolle bei der internationalen Vertretung der Eurogruppe angestrebt, um zusammen mit dem Präsidenten der EZB und dem Vorsitzenden der Eurogruppe die gemeinsamen Belange der letzteren wahrzunehmen. Die Mitteilung greift diesen Wunsch in Ziffer 23 wieder auf.

**104** *Deubner*, Harnessing Differentiation in the EU 1999, S. 29ff.

von gemeinsamem Interesse geht»,<sup>105</sup> aber auch allgemein in der verstärkten Zusammenarbeit insbesondere nach EUV Art. 4, wonach alle Mitglieder des Rats an diesbezüglichen Beratungen teilnehmen können.

An formlosen Beratungen über alle Fragen der WWU, außerhalb der EU-Institutionen, kann die Eurostaaten somit niemand hindern. Das wurde für den ersten deutschen Vorschlag zum Stabilitätspakt 1995 genutzt, in dem dafür ein außerhalb der EU-Institutionen tagender Stabilitätsrat vorgesehen war.<sup>106</sup> Andererseits wollten einzelne Eurostaaten, vor allem Frankreich wegen seines Wunsches nach einem »gouvernement économique«, aber auch die Kommission Gruppen-Beratungen nur im Vertragsrahmen und nach anerkannten Regeln zulassen. Damit erhielt die Eurogruppe einen höheren Status und offiziellen Bezug zum Ecofin-Rat und zur EZB, würde aber auch stärkerer Kontrolle der Fünfzehn und der Kommission unterworfen. Es gab erheblichen Widerstand gegen die einvernehmliche »Legalisierung« einer Praxis, die in Amsterdam selbst für die verstärkte Zusammenarbeit nicht zugestanden worden war, zumal es ja um Fragen geht, die erhebliche Wirkungen auch für die Wirtschaftspolitik der »Outs« haben können.

Das Ergebnis war die Kompromißlösung des Luxemburger ER vom Dezember 1998. Er stellt die zentrale Bedeutung des Ecofin-Rats für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, der multilateralen Überwachung und der Wechselkurspolitik sowie der Außenbeziehungen der WWU ausführlich heraus. In einem Unterabsatz zu Ziffer 44 der Schlußfolgerungen (vorformuliert in Ziffer 6 seiner Anlage 1) wird dann gesagt:

»Die Minister der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Staaten können sich in informellem Rahmen treffen, um Fragen zu erörtern, die im Zusammenhang mit ihrer gemeinsam getragenen besonderen Verantwortung für die gemeinsame Währung stehen. Die Kommission, und gegebenenfalls die Europäische Zentralbank (EZB), werden zu den Zusammenkünften eingeladen.«

Dem wird unmittelbar die weitere Einschränkung hinterhergeschickt: »Jedesmal, wenn es um Fragen von gemeinsamem Interesse geht, werden diese von den Ministern aller Mitgliedstaaten erörtert. In allen Fällen, in denen ein Beschluß zu fassen ist, tut dies der Ecofin-Rat im Einklang mit den im Vertrag vorgesehenen Verfahren.«<sup>107</sup>

Damit praktiziert die Eurogruppe im Rahmen der vertragsrechtlich gebundenen verstärkten Zusammenarbeit im institutionellen Rahmen, den die gemeinsame Geldpolitik darstellt, eine zweite Ebene freier verstärkter Zusammenarbeit, die nur durch eine Ad-hoc-Einigung der Mitgliedsregierungen sanktioniert ist.

**105** Vgl. Europäischer Rat von Luxemburg, Schlußfolgerungen Ziffer 44, Abs. 4.

**106** Finanzminister Theo Waigel, Interview in: Focus, (August 1995) 37, S. 42–44.

**107** ER auf seiner Tagung in Luxemburg am 12./13.12.1997, Schlußfolgerungen Ziff. 44, Anlage I, Entschließung des ER über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der 3. Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109b des Vertrags, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, (16.2.1998) 12.

In den Jahren 1998 bis 2000 bildete sich folgende Praxis heraus: Dem allmonatlich nachmittags tagenden Ecofin-Rat ging am Vormittag etwa von 9:00 bis 11:00 Uhr eine relativ kurze Sitzung der Eurogruppe voraus. Es folgte der Ecofin-Rat von 11:00 bis 17:00 Uhr. Die (Euro-) Ratspräsidentschaft informierte die Minister, die nicht an der Eurogruppe teilnehmen, »beim Mittagessen des Ecofin-Rats über die Ergebnisse dieser Beratungen«. Von seiten der Elf sind keine Vorbehalte gegen das Verfahren laut geworden. Die Zusammensetzung der Teilnehmer, nur Minister mit ihrem Staatssekretär, findet nach Aussagen von Beteiligten großen Anklang. Häufig nimmt die EZB an diesen Sitzungen teil.<sup>108</sup> Sogar in den Augen des gesamten Ecofin-Rats »wurde ... insbesondere durch die Schaffung der Eurogruppe ... der Rahmen für eine wirkungsvolle Koordinierung der Wirtschaftspolitiken ... bereitgestellt.« (Grundzüge WiPol 99 Entwurf, Ziff. 2.1). In diesem Rahmen (Euro-11 wohl) wird »die wirtschaftliche und budgetäre Lage regelmäßig geprüft, im Blick auf die Bewertung des »policy mix« in der Eurozone.«

Welchen Beitrag leistet die Gruppe zur Wirtschafts- und Währungspolitik in der WWU? Nach Teilnehmerinformationen werden zum einen Fragen vorgeklärt, in denen die Eurostaaten ihr vertragliches Stimmrechtsprivileg wahrnehmen wollen. Das ist im Jahr 2001 letztlich ein sehr begrenzter Bereich, von dem nur die internationale Währungspolitik eine gewisse Aktualität entfaltet. Die Eurostaaten versuchen aber auch Einigung über andere Fragen zu erreichen, die mit »ihrer gemeinsam getragenen besonderen Verantwortung für die gemeinsame Währung« in »Zusammenhang stehen«. Auch diese Positionen bringen sie in die Ecofin-Verhandlungen ein und können sie normalerweise auch durchsetzen. Dazu wird weiter unten noch mehr gesagt.

Gleichwohl fällen die Minister mit ihren Staatssekretären aber keine Beschlüsse. Einmal tut das im EU-Kompetenzbereich der Ecofin-Rat (s. oben). Zweitens gab es in der Eurogruppe bis zur finnischen Präsidentschaft im 2. Halbjahr 1999 auch keinerlei administrative Struktur, die ihr etwa die eigene Vorbereitung, Aufzeichnung (durch »note taker« oder Protokollanten), Weiterverfolgung und Umsetzung gemeinsamer Abmachungen erlauben würde. Seither bringen ein »note taker« und ein Sitzungsbericht des Vorsitzenden an die Teilnehmer einen gewissen Zuwachs an Kontinuität und an Verbindlichkeit der Debatte.

Vorbereitet werden ihre Sitzungen ebenso wie diejenigen des Ecofin-Rats im Kontext des auf diesen zugeschnittenen wirtschaftspolitischen Koordinierungsapparats mit Kommission, Wirtschafts- und Finanzausschuß, Wirtschaftspolitischem und Beschäftigungsausschuß. Dabei konstituiert der Wirtschafts- und Finanzausschuß sich zur technischen Vorbereitung der Eurogruppensitzungen als »Eurogruppen-Arbeitsgruppe«, indem er die normalerweise teilnehmenden Vertreter der nationalen Zentralbanken ausschließt, im übrigen aber in der vollen Besetzung der Fünfzehn zu-

<sup>108</sup> Bericht Ecofin-Rat über die wirtschaftspolitische Koordinierung an den ER von Helsinki (36).

sammenbleibt. Damit ist, das sei nur angemerkt, eine Reformforderung der Kommission aus ihrer Mitteilung vom Februar 2001 (s. oben, Ziffer 20) bereits erfüllt, allerdings gemeinschaftsfreundlicher, als sie das selbst dort vorsieht.

Die nationalen Finanzministerien munitionieren ihre Minister vorab mit speziellen Anliegen. Eurogruppen-Abmachungen werden wiederum in diesem größeren Rahmen mitgeteilt, in Beschlüsse gefaßt und umgesetzt. Daß es vorab Agendavorschläge gibt und hinterher ausreichend Informationen über diese Gespräche und Abmachungen und damit auch ausreichende Grundlagen für Beschlüsse im Ecofin-Rat, dafür sorgt der jeweilige Vorsitz zusammen mit dem Rats-Generalsekretariat.

Die kleine Zahl und die Hochrangigkeit der Teilnehmer, bei völligem Fehlen einer eigenen bürokratischen Struktur, sorgen andererseits aber nach dem Zeugnis der Teilnehmer für eine sehr spontane und auch für innovative Gedanken offene Debatte, in der die Minister die für die gemeinsame Wirtschaftspolitik entscheidend wichtige »peer pressure« gegenseitig unbefangener und direkter ausüben, als sie das im formaler ablaufenden Ecofin-Rat wagen. Dadurch kommt bei aller Informalität ein relativ hoher gegenseitiger Verpflichtungsgrad in wichtigen WWU-Politikfeldern zustande.

Welche Themen kann die Eurogruppe aufgreifen? Schon erwähnt wurden die Felder, in denen der Vertrag ihren Mitgliedern das alleinige Stimmrecht gibt, also die Handhabung des Sanktionsinstrumentariums bei der Defizitkontrolle und die Wechselkurspolitik. Dazu Fragen, die mit »ihrer gemeinsam getragenen besonderen Verantwortung für die gemeinsame Währung« und damit immer noch mit der Erfüllung ihrer Vertragspflichten in der WWU in »Zusammenhang stehen«. Während die ersteren klar bestimmt sind, wurden die zweiten vom Luxemburger ER nur insoweit begrenzt, daß es keine »Fragen von gemeinsamem Interesse« aller Fünfzehn sein sollten, diese würden »von den Ministern aller Mitgliedstaaten erörtert«. Die thematische Breite dieser Fragen ist damit potentiell sehr groß und wohl hauptsächlich durch die Einspruchsmöglichkeit der »Outs« begrenzt. Zu beiden Themenfeldern kann die Eurogruppe auch die vertragsgemäßen Beschlüsse des Ecofin-Rats mittragen.

Es gibt ein drittes Feld von Themen, für die WWU und EU-Institutionen keine vertragliche Zuständigkeit haben, zum Beispiel in bezug auf die Umsetzung wirtschaftspolitischer Koordinierungsentscheidungen durch die Mitgliedsländer. Hier hat die Eurogruppe (wie übrigens allen anderen Mitgliedstaaten) die größte Freiheit, miteinander zu kooperieren.

Nach der deutschen Regierungsumbildung im Oktober 1998 gab es eine Phase deutscher Bemühungen um eine intensiviertere und weiterreichende wirtschaftspolitische Abstimmung in der WWU, zusammen mit dem Streben nach einer wechselkurspolitischen Abmachung mit den USA, um einen überhöhten Euro-Kurs gegenüber dem US-Dollar zu vermeiden. Diese Bemühungen sind aber abgeklungen.

Angesichts ausbleibender Herausforderungen an der stabilitätspolitischen Front konzentrierten sich die Diskussionen im Jahr 2000 auf die

eben erwähnte zweite Themengruppe; von den vertraglichen Kompetenzen kam die Wechselkurspolitik wieder auf den Tisch, jetzt aber wegen der Euro-Schwäche. Das dritte Themenfeld haben die Minister bisher nicht eröffnen wollen, gerade da nicht, wo es sich am deutlichsten anbot, nämlich bei der Steuerharmonisierung.

Viele dieser Themen dürften von den »Outs« legitimerweise als solche »gemeinsamen Interesses« angesehen werden, bei denen sie ein Mitspracherecht haben. Die Vorbereitung aktueller Themen im Wirtschafts- und Finanzausschuß ermöglicht allen Fünfzehn die erforderliche Vorabkenntnis und bereits eine gewisse Mitsprache. Dieser Autor erhielt allerdings keine direkten Informationen aus der Eurogruppe darüber, wie die »Outs« einen weitergehenden Mitspracheanspruch geltend machen.

### Themenfelder in der Euro-12-Gruppe (früher Euro-11)

Wenn man fragt, was für Themen aus den drei genannten großen Themenfeldern in der Euro-11-Gruppe bisher diskutiert wurden, kann man nicht auf veröffentlichte Agenden zurückgreifen wie beim Ecofin-Rat. Man muß man sich an den Beschlüssen verschiedener Europäischer Räte und an neueren Informationen aus der Bundesregierung orientieren. Danach gehörten zu den Gesprächsthemen Fragen der

... *stabilitätspolitischen Koordinierung:*

- Haushaltskoordinierung
- Vorabdiskussion der Entwürfe der anstehenden Haushalte (regelmäßig)<sup>a</sup>
- genaue Prüfung der Umsetzung der angekündigten Haushaltspläne (regelmäßig)<sup>b</sup>
- stabilitätspolitische Qualität der offiziellen Staatshaushalte in ihrer aktuellen Entwicklung\*
- Nutzung unerwarteter Haushaltseinnahmen zur Entschuldung oder zu Steuerentlastungen
- weiteren Vertiefung des Dialogs mit der EZB\*

... *Wirtschafts- und Strukturpolitik:*

- routinemäßige Beurteilung der Wirtschaftslage in den Eurostaaten
- wirtschaftspolitische Themen anstehender ER-Tagungen
- Bewertung des Kapitalmarkts\*

... *Außenbeziehungen des Euro und der Eurogruppe:*

- Zahlungsbilanzfragen der MS\*
- Wechselkurse und -politik für den Euro\*
- Formulierung gemeinsamer Eurozonen-Positionen in internationalen Foren\*
- Vor- und Nachbereitung der G-7-Tagungs-Themen wie multilaterale Überwachung\*
- Beziehungen zwischen Euro und Beitrittsländern<sup>c</sup>

\* Bericht Ecofin-Rat über die wirtschaftspolitische Koordinierung an den ER von Helsinki, Ziffer 20, Schlußfolgerungen Helsinki ER Dezember 1999, Ziffer 32. Die Themen, die dem Ecofin-Rat dafür besonders wichtig waren, sind mit \* gekennzeichnet.

a Bericht Ecofin-Rat über die wirtschaftspolit. Koordinierung an den ER von Helsinki (12).

b Ebd.

c Dies wurde schon vor Wien explizit vom Ecofin-Rat vereinbart; vgl. Anlage II zu Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bericht Ziffer 10.

Zwar ist die Themenliste (s. Kasten) mit Sicherheit nicht vollständig, so dürfte beispielsweise bei den Außenbeziehungen auch über gemeinsame Positionen im IWF gesprochen werden. Trotzdem ist klar erkennbar, daß die Agenda des Ecofin-Rats weit vielfältiger und reicher ist und der Rang

seiner Vertragskompetenzen im Bereich der wirtschafts- und währungs-politischen Koordinierung deutlich höher.

### **Bewertung und Reformansätze**

Die institutionelle Sonderstellung der Eurogruppe dürfte nicht verschwin-den, obwohl schon im Jahr 2000 der Beitritt Griechenlands als 12. Euro-Mitgliedsland beschlossen wurde. Der Beitritt der anderen Außenseiter hängt nur von einer politischen Entscheidung ab. Bei alledem wird einmal über die unberechenbare Dauer der britischen Absenz, vor allem aber über die kommende Ost/Süd-Erweiterungs- und die folgende Übergangsperiode hinweg, also ganz grob geschätzt noch ein gutes Dutzend Jahre lang, die Eurozone nicht alle EU-Mitgliedsländer einschließen. Ob es überhaupt in absehbarer Zeit zu voller Deckungsgleichheit von EU und Euro-Mitglied-schaften kommen wird, erscheint zumindest zweifelhaft.

Insgesamt halten sich Erörterungen und Abmachungen der Eurogruppe und damit ihre Gesamtrolle inhaltlich und institutionell gesehen in den recht engen Grenzen bzw. dem Zwischenstatus, die Vertrag und ER ihr neben dem Ecofin-Rat zugemessen haben. Gleichwohl ist sie gut etabliert und funktioniert, und kann offenbar positive interne Wirkungen auf die WWU-Politik entfalten. Sie hat bis zum Jahr 2001 keine institutionelle Autonomie und ist nur wenig sichtbar; entsprechend schwach ist ihre Wirkung nach außen. Überdies hängt die gesamte Arbeit und Wirksamkeit der Eurogruppe eng vom Funktionieren der vom Ecofin-Rat dominierten fiskal-, wirtschafts- und währungspolitischen Koordinierung ab.

Seit Beginn der Gespräche über einen Kreis engerer Kooperation in der WWU hat es Versuche gegeben, ihn weiterzuentwickeln. Das schien einer-seits darauf abzuzielen, seine Wirkungsmöglichkeiten im Sinne höherer Effizienz für die WWU noch weiter auszuschöpfen, erkennbar etwa an den Vorschlägen des Ecofin-Rats und des ER von Helsinki. Ersterer hatte dem ER empfohlen, daß die Zusammenarbeit bei Fragen, die die gemeinsame Verantwortung für den Euro betreffen, von der Eurogruppe weiterent-wickelt werden sollte. Dazu gehörte auch der Hinweis auf die Einführung von Arbeitsprogrammen für diese Sitzungen und ihre operationelle Nach-bereitung. Der ER von Helsinki unterstützte diese Empfehlung ausdrück-lich. Andererseits suchten einzelne Mitgliedsländer, vor allem Frankreich, mit Zähigkeit eine politisch-institutionelle Aufwertung der informellen Gruppe in Richtung »gouvernement économique« durchzusetzen.<sup>109</sup>

Sein neuester Versuch begann mit der Übernahme des Rats-Vorsitzes im zweiten Halbjahr 2000. Auf der ersten Eurogruppen-Sitzung unter franzö-

**109** Zum ersten Mal anlässlich der Einsetzung der Gruppe 1997–1998, zum zweiten Mal mit der Initiative des seinerzeitigen Finanzministers Dominique *Strauß-Kahn*, Pour un pacte Européen de croissance et de l'emploi, in: Agence Europe, 23.4.1999 (französischer Vorschlag zum Europäischen Beschäftigungspakt), zum dritten Mal im zweiten Halbjahr 2000 in ihren Vorschlägen für die Reform der Eurogruppe, enthalten in dem Bericht des französischen Wirtschafts- und Finanzministeriums in: Die Prioritäten des französischen Vorsitzes in der EU in den wirtschaftlichen und finanziellen Bereichen, v.a. Ziffer 1.2.

sischem Vorsitz am 17. Juli beschlossen die Finanzminister (schon in Anwesenheit Griechenlands, das formell erst seit 1.1.2001 dazugehört), die Rolle dieses Gremiums in bestimmten Punkten nach innen und außen auszubauen.<sup>110</sup> Die Europäische Kommission hat gewissermaßen in Fortsetzung und Verstärkung dieser Linie ihre Reforminitiative vom 7. Februar 2001 begonnen. Über diese und weitere Änderungsvorschläge soll noch verhandelt werden.

- Das betrifft einerseits *Status und Sichtbarkeit*: Bessere Vorbereitung der Sitzungen und Agenden durch Einführung eines eigenen halbjährlichen Arbeitskalenders (nicht als Appendix des Ecofin), ein eigener Termin am Vorabend des Ecofin, mit mehr Zeit für vertiefte Debatten, eine Pressekonferenz am nächsten Morgen und die Möglichkeit eigener Communiqués (nicht im Rahmen der Ecofin-Sitzungen) – diese Punkte sind schon beschlossen, dementsprechend folgte auch der Sitzung am 16./17. Juli 2000 eine Pressekonferenz für Minister Fabius zusammen mit dem WWU-Kommissar Pedro Solbes. Weiter strebt die französische Seite für dringende Fälle die Einrichtung von Videokonferenzmöglichkeiten und einen Vorsitz mit mehr Profil an, etwa um mindestens sechs Monate verlängert und um ein G-7-Mitglied oder einen Vertreter aus Kommission und Rats-Generalsekretariat erweitert. Auch für die Außenvertretung der Eurozone könnte sie die Verantwortung übernehmen.
- Andererseits geht es um eine Erweiterung der *Themen*, unter der Generalforderung, daß »die Eurogruppe der Ort sein muß, an dem die Euroländer über die Fragen der WWU diskutieren und sich verständigen und mit der EZB einen Meinungs austausch führen«. Sie sollte als »ausgewiesenes Koordinierungsgremium« für Öffentlichkeit und Finanzoperateure verständlich und einheitlich (abgestimmt) Stellung zu den Wechselkursen und zur Lage an den Finanzmärkten beziehen, vielleicht auch Positionen zur Außenvertretung ausarbeiten. Sie sollte zusätzlich Strukturreformen und Beschäftigungs- und Einkommenspolitik aufgreifen können. Sie sollte schließlich »regelmäßig« einen »synthetischen Gesamtüberblick über die Wirtschaftslage in der Eurozone« als Ganze vornehmen und für diesen Zweck »dafür sorgen, daß entsprechende Statistiken in der Eurozone rascher und einheitlicher erstellt werden«.
- Dem fügt die Kommission eine allgemeine Forderung nach weiteren verfahrensmäßigen und institutionellen Stärkungen der Eurogruppe und eine Reihe von Einzelvorschlägen hinzu, in einem Ausmaß, das diese gegenüber den Euroländern letztlich an die Stelle des Ecofin-Rats – allerdings mit noch größerer Koordinierungsmacht – rücken würde. Sie sieht sich in der »zentralen Rolle in der wirtschaftspolitischen Koordination«. Dabei wiederholt sie einige Punkte, die bereits in den Helsinki-Forderungen des Ecofin-Rats enthalten waren, wie eine frühzeitige Vorabinformation des Rats und der Kommission über die kurz- und längerfristige Haushaltsplanung, die diesen vor der nationalen Beschlußfassung schon Zeit und Gelegenheit zur Reaktion und ggf. zu

110 Vgl. Berichte in FAZ, 18.7.2000 und Le Monde, 19.7.2000.

Gegenforderungen gibt. Kritisch und neu ist einmal das Ausmaß der angestrebten Verstärkung der Koordinierung, ihre Tendenz zur Ex-ante-Absprache mit der EZB, zur Zentralisierung und zur Eingriffsorientierung der verstärkten Koordination (vgl. hierzu oben den Abschnitt zur wirtschaftspolitischen Koordination), und zweitens die fast exklusive Orientierung ihrer oben dargestellten Vorschläge auf die Koordinierung im Rahmen der Eurogruppe hin.

- Ziffern 18 und 26 der Kommissionsvorschläge fordern explizit, sich dabei auf EGV Artikel 99(5) und auf das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 11 sowie EUV Artikel 43 folgende zu stützen. Die wirtschaftspolitische Koordinierung in der WWU würde damit in formaler und institutioneller Weise aufgeteilt zwischen einer Eurozone mit hoher und einer Nicht-Eurozone mit deutlich niedrigerer Verbindlichkeit dieser Koordination. Die Eurozone stünde nicht nur monetär unter voller Kontrolle von ESZB/EZB, sondern wirtschaftspolitisch unter derjenigen der Eurogruppe und der zur Dominanz tendierenden Kommission. Die Nicht-Eurozone, ohne gemeinsame Währung, würde koordiniert vom Ecofin-Rat mit seinen intergouvernementalen Verfahren und einer deutlich weniger einbezogenen Kommission.

Die besondere institutionelle Form der Eurogruppe innerhalb der WWU und die Reformversuche lassen sich kurz folgendermaßen *kommentieren und bewerten*.

- Erstens mit Blick auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung der Eurogruppe im Rahmen der ihr in Luxemburg zugestandenen Rolle.
- Zweitens mit Blick auf die Voraussetzungen für eine Abrundung der gemeinschaftlichen Geldpolitik durch andere geldnahe Gemeinschaftspolitiken, und damit schlußendlich auf deren Wahrscheinlichkeit: Erleichtert dieser Modus das Entstehen solcher Politiken und vergrößert damit den Anreiz für die einen, verringert er die Kontrolle darüber und regt damit eine Beschneidung dieser Möglichkeiten an?
- Und drittens schließlich mit Blick auf die Herausbildung eines Kerneuropas.

Eine besonders reduzierte, für die deutsche WWU-Politik aber nicht zu ignorierende Form verstärkter Zusammenarbeit ist schließlich noch der bilaterale deutsch-französische Dialog. Er hat eine institutionalisierte Form im deutsch-französischen Wirtschafts- und Finanzrat. Nach Auskünften aus dem Umfeld dieses Rats nehmen allerdings Zahl und Länge der Sitzungen und ihre thematische Bedeutung im Zuge der weiteren Entwicklung der Eurogruppen-Kooperation und der Eurozonen-Koordinierung ab; das dürfte sich fortsetzen. Insofern wird er hier nicht mehr weiter angesprochen.

Von Deutschland und anderen Mitgliedstaaten konnte die französische Regierung zu vielen Punkten mit einer grundsätzlich positiven Reaktion, bei wenigen mußte sie mit Widerstand bzw. Gegenvorschlägen rechnen.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> FAZ, 2.6.2000, bestätigt durch informelle Gespräche im Bundesfinanzministerium; der Ecofin-Rat hatte dem auf der vorangegangenen Sitzung in Lissabon auch zugestimmt.

Ziele wie eine bessere Abstimmung der Finanzpolitiken im Euroraum und die Erarbeitung von Positionen zur Wechselkurspolitik hat nämlich bereits der Luxemburger ER (1997) zu Aufgaben der Eurogruppe erklärt und zusammen mit der Betonung der bedeutenden Rolle des Euro-11-Kreises durch den ER von Helsinki (1999) noch einmal bestätigt. Um fast alle diese Fragen kümmert sich die Eurogruppe außerdem bereits in der Praxis, jetzt geht es mehr um eine Frage von Status und Sichtbarkeit. Hinzu tritt 2002 nach Fabius noch eine besondere Verantwortung der Gruppe für die Vorbereitung des Übergangs zu Euro-Münzen und -Scheinen, die jetzt dringlicher werde – ebenfalls eine klassische Aufgabe der Euro-12. Problematischer sind noch weitergehende Wünsche Lionel Jospins nach einem abgestimmten Vorgehen der Finanzminister und der Europäischen Zentralbank zur Stärkung des Euro. Sie stoßen sich an dem eindeutigen Verbot einer Ex-ante-Abstimmung der WWU-Geldpolitik zwischen Rat und EZB.

### **Die Effizienz**

Daß die Effizienz der Beratungen des Ecofin-Rats bei den Sachthemen der WWU-Koordinierung wesentlich durch die teilweise Vorbereitung in der Eurogruppe gefördert wurde, kann man sich zumindest aus der Außen-sicht nicht recht vorstellen. Im Kreise der 2001 auf 12 vermehrten Teilnehmer ist die Spannweite der Differenzen von Interessen und Positionen im Hinblick auf grundlegende finanz- und geldpolitische Fragen nicht geringer oder leichter vereinbar als unter den Fünfzehn. Was dort debattiert- und abstimmbare ist, das ist es mit wenigen Ausnahmen, die die exklusiven Kompetenzen der Euro-Mitglieder betreffen (Sanktionsinstrumente, Wechselkurspolitik, Euro-Management), wohl auch hier. Institutionelle Vor- und Nachbereitung der Eurogruppe ist ohnehin im Ecofin-Kontext angesiedelt. Das betrifft besonders die Konvergenz- bzw. Stabilitätspolitik. Aber auch die Qualität der übrigen wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit in der WWU würde von einer Ausweitung aller diesbezüglichen Gespräche auf die wenigen noch außenstehenden Länder wahrscheinlich kaum leiden; das läßt die Erfahrung im Ecofin-Rat erkennen, dessen Mitglieder sie sind. Die noch außenstehenden EU-Länder beteiligen sich an der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit ausnahmslos konstruktiv<sup>112</sup> und liegen bei der Erfüllung der Konvergenzkriterien gleichauf mit den stabilitätspolitischen Leistungen der Euroländer oder besser als jene.

Noch weniger als vorher wird man nach weiterer Vergrößerung der Eurogruppe Effizienzgründe anführen können, warum nicht alle außer den nur im engsten Sinne auf das Euro-Management bezogenen Fragen in dem lediglich um ein bis zwei Mitglieder größeren Ecofin-Rat verhandelt werden sollen, zumal nur dort bereits die vollen Strukturen für Vorbereitung und Umsetzung von Abmachungen gegeben sind.

<sup>112</sup> Vgl. z.B. den Bericht des Ecofin-Rats über seine Sitzung vom 28.2.2000, mit den Stellungnahmen zu den Berichten über die Konvergenzprogramme Großbritanniens und Dänemarks 1999–2005, 2245. Ratssitzung, Pressemitteilung 49 Nr. 6450/00, Brüssel (28.2.2000).

Im Hinblick allein auf diese Entwicklung wird bei den neuesten Reforminitiativen auch nicht wirklich plausibel, warum gerade im Jahr 2000/2001 die Strukturen und die Autonomie der Eurogruppe gestärkt werden müssen. Um sich unter Ministern über Kommunikués und Presseauftritte zu einigen, bedürfte es solcher Strukturen zwar mehr als in der Vergangenheit. Aber die richtige Konsequenz aus dieser Erkenntnis wäre dann doch, die jetzt geplanten autonomen Auftritte auf Ausnahmesituationen zu beschränken und ihre Vorbereitung, soweit praktikabel, in den Händen der schon existierenden Ecofin-Strukturen und Abläufe zu belassen. Sonst müßte man solche Strukturen verdoppeln, Aufwand und Reibungspotential schaffen, ohne daß ein entsprechender Ertrag erkennbar ist. Insgesamt sollte man vor allem nur auf eine bessere Erkennbarkeit der Eurogruppe nach außen abzielen.

In bezug auf die von französischer Seite zusätzlich vorgeschlagenen Themen liegt die WWU-Koordinierung von wirtschaftspolitischen Strukturereformen sowie Beschäftigungs- und Einkommenspolitik in der Kompetenz des *Ecofin-Rats*. Sie betrifft *alle EU-Mitgliedstaaten*, und es ist im Effizienzinteresse aller, daß sie sich sämtlich im gleichen Maße von diesen Politiken betroffen und verpflichtet fühlen. Auch im EG-Vertrag ist in Artikel 99 Abs. 2 nur von einer Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und *der Gemeinschaft* die Rede, nicht aber der Eurozone. Ob es im Interesse auch nur der Eurogruppe ist, trotzdem eine rein formal-institutionelle Sonderung von Analyse, Erörterung und Wertung dieser Fragen in ihrem Kreise durchzuführen, zumal nach einer weiteren Vergrößerung – das erscheint unter dem Effizienzgesichtspunkt doch fraglich. Außerdem privilegiert es gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik eine Sichtweise, die objektiv nicht zwingend ist, wonach nämlich die gemeinsame Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik nur in enger Beziehung zum Vorhandensein eines gemeinsamen Geldes Sinn und Realität erhält.

Beide Kritikpunkte gelten im Hinblick auf die Kommissionsmitteilung in noch deutlich stärkerer Weise. Darüber hinaus dürfte die Verselbständigung der Eurogruppe sich nicht nach dem Amsterdamer Muster der verstärkten Zusammenarbeit durchführen lassen, weil diese eine formell abgetrennt arbeitende Gruppe nicht zuläßt. Abtrennung geht nur informell, Luxemburg hatte das bereits gezeigt. Der schon jetzt gegebene Widerspruch zwischen institutioneller »Informalität« und konkreter wirtschaftspolitischer Kompetenz würde dann aber so groß werden, daß die Haltbarkeit dieser institutionellen Konstruktion gefährdet wäre. Die hier ganz offizielle Spaltung der wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen Euro- und Nicht-Eurozone bringt absehbar schwere institutionelle und politische Nachteile für die WWU insgesamt. Diese werden nicht, das hat der vorstehende Abschnitt zur wirtschaftspolitischen Koordinierung gezeigt, durch entsprechend große oder größere Vorteile kompensiert.

Weniger negativ fällt die Reaktion auf die Forderungen nach einer regelmäßigen synthetischen Analyse und Bewertung der makroökonomischen Lage in der Eurozone aus. Vorrangig bleiben präzise, aktuelle und vergleichbare Zahlen für die nationalen Volkswirtschaften; ihrer Optimie-

rung sollten auch weiterhin alle Anstrengungen gelten. Daneben braucht man aggregierte wirtschaftsstatistische Zahlen für die Gesamt-WWU, für die Eurozone benötigt man sie nur für jene Fragen, für die die Eurostaaten eine besondere Zuständigkeit haben. Solche Zahlen in dieser Unterteilung gibt es bereits, und darüber wird dem Vernehmen nach auch gesprochen.<sup>113</sup> Sicher sind auch sie verbesserbar. Schlußendlich sollen sie aber nur so gut sein, daß sie einen möglichst realistischen und aktuellen Bezugsrahmen bieten, in dem die wirtschaftspolitischen Akteure der Gesamt-WWU dann über die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken befinden können. Die makroökonomische Analyse und Bewertung der WWU oder auch nur der Eurozone kann keine schwerpunktmäßige Aufgabe dieser Gruppe sein.

Die vielgerühmte Gesprächs- und Kritikkultur der Eurogruppe wird vor allem mit ihrer Begrenzung auf Minister und Staatssekretäre begründet. Von dieser Erfahrung könnten aber auch Sitzungen des gesamten Ecofin-Rats profitieren, wenn man einen dafür geeigneten Teil ihrer Agenda mit ebenso beschränkter Teilnahme durchführen würde. Dafür müßte man nicht unbedingt zwei Mitgliedstaaten vor die Tür schicken. Ein solches Verfahren schlug der Europäische Rat von Luxemburg schon im Dezember 1997 für bestimmte Themen der informellen Sitzungen des Ecofin-Rats vor<sup>114</sup> und die Kommission hat seine Anwendung auch schon vorgeschlagen. Nach Auskunft der unmittelbar Beteiligten haben sich die Ratspräsidentenschaften bisher aber nicht dazu entschließen können.

Erst im Hinblick auf neue Mitglieder, etwa im Zuge der kommenden Osterweiterung, mag die Exklusivität der Eurogruppe wieder zusätzliche Bedeutung gewinnen. Sicher ist das aber auch dort nicht. Aus der Sicht des Jahres 2001 könnten von den jetzigen Kandidatenländern mehrere rascher die Euro-Beitrittskriterien erfüllen, als noch vor kurzem angenommen wurde, und müßten dann in die Gruppe hineingenommen werden. Außerdem dürfte die Erweiterung aus der Sicht des Jahres 2001 erst nach weiteren vier bis fünf Jahren zustande kommen.

Der größte Widerspruch zu dieser reservierten Bewertung der besonderen Möglichkeiten und Effizienz der Eurogruppe dürfte in bezug auf den *Wechselkurs des Euro* kommen. Ist nicht die fehlende politische Autorität und Identität der Eurozone daran schuld, daß der Euro in seiner fundamentalen Stärke vom internationalen Finanzmarkt nicht ausreichend gewürdigt wird? Ist der Träger dieser Identität nicht die Eurogruppe und muß sie deshalb nicht insoweit, besonders aber in der Nutzung ihrer

**113** Vgl. vor allem die Anfangskapitel der Grundzüge, aber auch etwa die von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission regelmäßig in der Publikation Europäische Wirtschaft veröffentlichten Wirtschaftsanalysen für die EU-15, zuletzt erschienen in Beiheft A, Wirtschaftsanalysen, (April 2000) 1–2.

**114** Schlußfolgerungen, Anlage 1, Entschließung des Europäischen Rates über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109b des Vertrags, Ziffer 5, insbesondere für Fragen der multilateralen Überwachung. Interview im Wirtschafts- und Finanzausschuß im Januar 2001.

wechsellkurspolitischen Kompetenzen gestärkt werden?<sup>115</sup> Die französischen Anregungen für die Stärkung der Eurogruppe in der Außendarstellung der Eurozone werden maßgeblich von diesen Argumenten her begründet; auch in der Bundesrepublik werden sie vorgetragen.

Bisher hatten die Euro-11 ihre wechsellkurspolitischen Kompetenzen noch nicht genutzt, zumindest nicht öffentlich sichtbar. Dazu gehört auch die Formulierung allgemeiner Orientierungsleitlinien durch den Ecofin-Rat für die Wechselkurse gegenüber anderen Währungen, im Falle der Unterbewertung des Euro im Rahmen frei floatender Kurse wohl das nächstliegende Instrument. Diese Kompetenz kann mit qualifizierter Mehrheit ausgeübt werden (EGV Art. 111(2)). Dazu hatte der Europäische Rat in Luxemburg im Dezember 1997 ein knappes halbes Jahr nach Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam für den Artikel 111 noch eine sehr restriktive Interpretation nachgeschoben: Solche Orientierungen sollten »nur unter außergewöhnlichen Umständen, beispielsweise im Falle eindeutiger Wechselkursverzerrungen« ausgesprochen werden.<sup>116</sup> Dann gab es zwar Ende 1998/Anfang 1999 die Initiative der seinerzeitigen deutschen und französischen Finanzminister, die in Erwartung einer künftigen Unterbewertung des Euro Wechselkurs-Zielzonen gegenüber US-Dollar und japanischem Yen forderten. Sie scheiterte aber am Widerstand der anderen Mitgliedsländer und der USA, von den enormen Umsetzungsschwierigkeiten eines solchen Systems einmal ganz zu schweigen.

Die im Januar 1999 eingetretene Unterbewertung des Euro hat dieser Initiative außerdem rasch jede Legitimation genommen. Erst der weitere Sinkflug der neuen Währung hat dann im Mai 2000 die Mitglieder des Eurokreises zu der öffentlichen Erklärung veranlaßt, daß sie ihre wechsellkurspolitischen Kompetenzen nützen könnten, wenn es erforderlich werden sollte. Daß nun eindeutige Wechselkursverzerrungen vorliegen, hat weiterhin noch keine seriöse Analyse behauptet. So kann man zustimmen, daß für solche seltenen Fälle das Instrumentarium noch sichtbarer und handlicher gemacht werden sollte. Die Eurogruppe sollte auch darauf hinweisen und ihre Bewertung des Wechselkurses öffentlich darlegen können, wie sie das seit Jahresanfang 2000 mehrfach getan hat. Eine Notwendigkeit zu weitergehenden Änderungen der Wechselkurspolitik und ihrer instrumentellen Vorgaben im Interesse höherer Effizienz läßt sich mit der Entwicklung der vergangenen zwölf Monate jedenfalls nicht begründen.

Die Effizienz-Kosten der Exklusivität für die Eurogruppe sind im gegebenen Format allerdings nicht besonders hoch. Sie könnten sich auch weiter in Grenzen halten, wenn die Eurogruppe ihre Gespräche thematisch innerhalb ihrer Kompetenzgrenzen hielte und wenn sie in den Reforminitiativen ihre eigene Autonomie, ihr eigenes Profil im Vergleich zum Ecofin nur im Bereich der ganz spezifischen Euro-Fragen schärfte. Das positive

**115** Bericht über die Reaktion des französischen Wirtschafts- und Finanzministers Laurent Fabius in: *Le Figaro*, 5.5.2000, S. 6. Ähnlich der bekannte Volkswirtschaftler Jean-Paul Fitoussi, *Le tintamarre de l'euro*, in: *Le Monde*, 5.5.2000, S. 1/17.

**116** Schlußfolgerungen des Vorsitzes.

Votum des Ecofin-Rats vor Helsinki war geeignet, eventuelle Sorgen in dieser Hinsicht zu verringern. Die Kosten könnten aber auch steigen. So würde vielleicht eine allzu starke optische Hervorhebung den schwierigen Kompromiß von Luxemburg 1997 gefährden. In diesem Sinne sensibilisierend wirkt auch die Frage, ob/inwieweit/wie die Nicht-Euroländer über die Ergebnisse der Gruppensitzungen informiert werden sollen. Bisher hatte die Information beim direkt an die Sitzung der Euro-11 (nun 12) anschließenden gemeinsamen Mittagessen stattgefunden. Jetzt kommt sie erst nach der Pressekonferenz zustande, die der Eurogruppen-Sitzung folgt. Ist das klug? Jede wesentliche Ausweitung der Tagesordnung auf Themen, an denen alle 15-(Plus) WWU-Mitglieder ein legitimes Interesse haben – auf Strukturreform- und Beschäftigungspolitik wurde schon verwiesen –, jede Herausforderung des Eurogruppen-Konsenses durch die eigene Aufnahme kontroverser Themen, oder durch das seit 2000 stärkere Aufkommen konfliktträchtigerer Euro-Themen wie etwa der Wechselkurspolitik, könnte ebenfalls dazu führen, daß die Kosten für die Aufrechterhaltung des Eurokreises als gravierend gesehen werden.

Unter diesen Umständen läge es im Sinne einer Konsolidierungsstrategie, eventuell erforderliche Verstärkungen der Zusammenarbeit in der Wechselkurspolitik oder der gemeinsamen Finanzpolitik oder ähnliches nicht durch unnötige optische Hervorhebung in ihrer psychologischen Wirkung noch zu verschärfen. Natürlich können sie trotzdem im Rahmen der Eurogruppe stattfinden, die ohnehin als Gruppe in den genannten Feldern keine eigene Politik machen kann. Vielmehr sieht der EU-Vertrag eindeutig vor, daß beide Arten von Fragen im Rahmen des Ecofin-Rats zu entscheiden sind. Man müßte von einer Veränderung der bisherigen Praxis also abraten.

#### **Wahrscheinlichkeit der Herausbildung anderer geldnaher Politiken unter EU-Mitgliedstaaten**

Verbessern sich durch verstärkte Zusammenarbeit die Voraussetzungen für die WWU-Mitglieder, in der Eurogruppe oder wenigstens für einige von ihnen, zusätzliche »geldnahe« Politiken einzuführen? Wird damit die Wahrscheinlichkeit für ihr Zustandekommen erhöht? Den ersten Teil der Frage kann man bejahen. Freie verstärkte Zusammenarbeit, oder auch eine solche nach den einschlägigen Regeln des Amsterdamer Vertrages, wäre auch im geldnahen Bereich möglich, selbst wenn dieser ganz im ersten Pfeiler liegt und damit den besonders strengen Bedingungen unterliegt, die die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit dort begrenzen.

Bei so einer Zusammenarbeit können sich Mitgliedstaaten der Eurogruppe untereinander, aber auch mit noch Abseitsstehenden zusammenschließen. Trotzdem gilt es aber sorgfältig zu unterscheiden. Als »Eurogruppe« im Rahmen der offiziellen »informellen« Rolle, die ihr der Europäische Rat von Luxemburg zugestanden, soll die Gruppe wohl keine eigenständige Zusammenarbeit in Feldern führen, die über die eng verstandenen Fragen der gemeinsamen Finanz- und Währungspolitik hinausgehen. Andererseits können die Euro-12-Staaten genau wie andere Mitgliedstaaten, aber wohl

eben nicht als »Eurogruppe« auch in geldnahen Feldern zusammenwirken, die nicht direkt dem Ecofin-Rat oder den anderen Fachräten unterstehen. Trotz Reserven einiger Hauptstädte gibt es genug Regierungen, die verstärkte Zusammenarbeit bei bestimmten Themen für denkbar halten. Im ersten Pfeiler galt das ausweislich einer Befragung in fünf EU-Hauptstädten vor allem für Felder, die die EU noch nicht besetzt hatte, also in der Fiskalpolitik, wo eine engere gemeinsame Koordinierung allgemein, aber auch eine Steuerharmonisierung möglich erscheint. Es galt aber auch für die Umweltpolitik oder für bestimmte Aspekte der Außenwirtschaftspolitik, wo im ersten Pfeiler eine Einschließung von Dienstleistungen und geistigem Eigentum in die geltende Regelung erwogen wurde.<sup>117</sup>

Bis Frühjahr 2001 wurde allerdings trotz der neuen Möglichkeiten noch kein Projekt verstärkter Zusammenarbeit lanciert. Das liegt wohl zum Teil daran, daß das neue Amsterdamer Vertragsinstrument erst seit knapp zwei Jahren verfügbar war. Andererseits geht es bei Fragen wie steuerpolitischer Zusammenarbeit am dringendsten darum, in bestimmten Feldern wie der Kapitalertragsbesteuerung (Beispiele UK und Luxemburg) oder auch der Unternehmensbesteuerung (Beispiel Irland) die von den mehrheitlich vertretenen Normen abweichenden Mitgliedstaaten mit den übrigen zusammenzuführen und nicht die Unterschiede durch verstärkte Zusammenarbeit zu zementieren. Auch im Umweltbereich dürften viele Hauptstädte das Risiko scheuen, durch Gruppenkooperation etwa bei der kostenträchtigen Verschärfung von Normen Möglichkeiten zum »free riding« für nichtteilnehmende Mitgliedstaaten zu schaffen.<sup>118</sup> In der EG-Außenwirtschaftspolitik hat es bei den genannten Fragen ebenfalls noch keine Bewegung gegeben. Zu stark dürfte hier die Befürchtung vor dem von einigen Mitgliedstaaten erhobenen Vorwurf der Wettbewerbsverfälschung im Binnenmarkt sein.<sup>119</sup>

Eher als die genannten Einzelfelder erscheint die schon erwähnte fiskal-, wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung in der WWU und deren Außenbeziehungen als Bereich, in dem willige und fähige Mitgliedstaaten gruppiert vorangehen könnten – beschränkt auf die Eurogruppe oder auch nicht, nach den Amsterdamer Regeln für verstärkte Zusammenarbeit oder frei. Gegenstand der Zusammenarbeit könnte die ihrer nationalen Diskretion überlassene Umsetzung der wirtschafts-, fiskal- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsvereinbarungen sein, die sie zu einer weitergehenden Harmonisierung führt, aber auch andere von der Koordinierung noch nicht besetzte Felder. So ein Vorgehen läge in der Logik der bisherigen Entwicklung und wurde in der oben angeführten Befragung unter anderem von der deutschen und niederländischen Regierung für machbar gehalten. Bisher sind in diesem Sinne nur französische Initiativen bekannt geworden. Das war im Jahr 1999 der Vorschlag zu einer eng

<sup>117</sup> Deubner, *Harnessing Differentiation in the EU* 1999.

<sup>118</sup> So die dänische Position in den von mir organisierten Anhörungen zur Flexibilität in 1998.

<sup>119</sup> Vgl. die Positionen von Ehlermann u.a. in: Deubner, *Harnessing Differentiation in the EU* 1999, S. 52.

abgestimmten deutsch-französischen Politik im IWF, ein in seiner bilateralen Beschränkung und seinem Gegenstand problematisches Projekt. Im Jahr 2000 war es der in der französischen Präsidentschaftsinitiative enthaltene Vorschlag zur Erarbeitung gemeinsamer Positionen für die Außenvertretung der Eurozone, unter Umständen auch zur Wahrnehmung dieser Außenvertretung selbst, in einem nicht weiter dargestellten Modus.

Die institutionelle Entwicklung in der WWU scheint für eine solche Gruppenbildung günstig zu sein, hat die Aktivität des Europäischen Rats in den letzten Jahren – zuletzt in Lissabon im März 2000 – doch den Spielraum für diese Art der zusätzlichen Zusammenarbeit eher geöffnet.

Bei aller Plausibilität und trotz der vertraglichen Spielräume sprechen die bisherigen Erfahrungen mit der WWU doch noch nicht dafür, daß diese Spielräume genutzt werden. Einzige Ausnahme könnte die Außenvertretung werden, eine Frage die hier nicht weiter verfolgt wird. Eine Änderung der Bewertung könnte sich allenfalls ergeben, wenn die ersten Kandidaten der nächsten Erweiterungswelle aus Mittel- und Südeuropa der EU beitreten. Nach den neuesten Untersuchungen gibt es aber immer weniger Anlaß, an ihrem baldigen Beitritt zur Eurogruppe zu zweifeln. Wie schon erwähnt, gibt es aber hierzu keine sichere Prognose, an die man entsprechende Erwartungen knüpfen könnte.

#### **Herausbildung eines Kerneuropa**

Bis heute heften sich an die Eurogruppe Erwartungen, daß der Kreis der Eurostaaten auch die Keimzelle für ein ›Kerneuropa‹ werden könnte.<sup>120</sup> Inzwischen gibt es gute Gründe für die Annahme, daß das in der früher von bestimmten Autoren erwarteten Form eines kleinen, sehr kohärenten und handlungsfähigen Kerns nicht mehr der Fall sein wird.<sup>121</sup> Dafür sind es mit absehbar zwölf bis dreizehn sehr unterschiedlich entwickelten Mitgliedstaaten bereits zu viele. Zweitens sind die anderen drei »Outs« (Großbritannien, Schweden, Dänemark) nur aus eigenem politischem Willen nicht dabei. Sie können mit einer Willensänderung von heute auf morgen beitreten – wenn die Union in der Anwendung des Vertrags nicht plötzlich heikler als bisher würde – und die politische Kultur des Kreises drastisch ändern. Auch nach der Erweiterung wird der Kreis aller Voraussicht nach rasch weiterwachsen. Und schließlich sorgt die Mischung der Kompetenzen und die reale wirtschaftspolitische Interdependenz zwischen den Fünfzehn und den Zwölf-Plus für gegenseitige Abhängigkeit und Gesprächsbedarf, von der sich eine Währungskerngruppe nicht ohne weiteres abkoppeln kann. Alles zusammen dürfte eine kerneuropapolitische Ausnutzung der Eurogruppe sehr erschweren. Wenn, dann könnte es allenfalls die genannte verstärkte Zusammenarbeit einer Untergruppe der Euroländer bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der WWU sein, die den

<sup>120</sup> Vgl. dazu die bereits in Fn 8 genannten Titel: *Deubner*, Deutsche Europapolitik: von Maastricht nach Kerneuropa?, und *Commissariat général du Plan*, L'union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces.

<sup>121</sup> Vgl. auch die ähnliche Bewertung bei J. *Delors* sowie bei Giscard *d'Estaing*/Helmut *Schmidt*, Pour une Europe de l'Euro, in: *Le Figaro*, 10.4.2000, S. 1 und S. 16.

Weg in dieser Richtung öffnet, wenn sie breit und dauerhaft genug angelegt ist. Das allerdings ist eine Spekulation auf die Zukunft, zu der die bisherigen Erfahrungen in der EU keinen Anlaß geben.

### **Institutionen und Verfahren: Zusammenfassung**

Im Jahre 2001 sieht das Ergebnis der institutionellen Entwicklung folgendermaßen aus: Vier Prozesse der Weiterentwicklung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung laufen in partieller Überschneidung nebeneinander her, die von konkurrierenden institutionellen Zentren und von unterschiedlichen Verfahrenslogiken gelenkt werden, der eine vom Ecofin-Rat, der zweite vom Europäischen Rat, der dritte von der Eurogruppe und der vierte von der Europäischen Kommission. Die Kommission strebt nach einer Ausweitung und Stärkung ihrer eigenen Rolle, indem sie sowohl Europäischen Rat wie Eurogruppe zu stärken sucht. Im Verhältnis der ersten beiden hatte der Ecofin-Rat zunächst auf der operationellen Ebene den Vorrang, der ER ermutigte und beschleunigte. Diese Arbeitsteilung verändert sich seit Beginn der dritten Stufe erheblich.

Beide Prozesse laufen in Richtung (a) einer *thematischen Ausweitung* und gleichzeitig (b) einer *Effizienzsteigerung bei der Koordinierung* der daraus resultierenden Themen. Beide Institutionen insistieren gleichzeitig auf *dezentraler und selbständiger Umsetzung* der Koordinierungsentscheidungen durch die Mitgliedstaaten unter Zuhilfenahme der nationalen Mittel und Instrumente und auf einer *Verschärfung der gemeinsamen Kontrolle* über die Umsetzung und Durchführung.

Nur zu Anfang machten die Akteure – ebenso wie viele Experten – geltend, daß die wirtschaftspolitische Koordinierung deshalb stattfinden oder stattfinden müsse, weil es die gemeinsame Währung gebe, oder damit diese und das Funktionieren der gemeinsamen Geldpolitik sichergestellt würden. Inzwischen wird die Ausweitung nicht mehr in dieser Weise begründet. Vielmehr scheinen beide von einer vagen funktionalen »spill-over«-Dynamik im wirtschaftlich-sozialen Feld einerseits gesteuert, vor allem jedoch von einer politisch-institutionellen Dynamik andererseits, deren erste mehr das Verhalten des Ecofin-Rats prägt, die zweite mehr das des Europäischen Rats.

Beide Akteure gestehen dem *Ecofin-Rat* auf der Ratsebene (auch gegenüber den anderen beteiligten Fach-Räten) bei Konzeption und Implementierung eine vorrangige Rolle zu, quasi die Systemführerschaft für die gemeinsame Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Sie hatten das zuletzt in Helsinki wieder ausdrücklich bestätigt. Beide gestehen dem *Europäischen Rat* seine übergeordnete anregende und anleitende, gegenüber allen anderen Institutionen leitungsberechtigte Rolle zu. Für sich allein allerdings beansprucht der ER inzwischen noch zusätzlich das Vorrecht, das thematische Feld der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung zu erweitern und auf allen Themenfeldern *Koordinations- und Überwachungsaufgaben* an sich zu ziehen. Was das für Probleme aufwirft, wurde bereits ausgeführt.

Die Eurogruppe stellte bisher keine mit dem Europäischen Rat vergleichbare Herausforderung für den Ecofin-Rat dar. Das liegt möglicherweise daran, daß hier wie dort dieselben Minister sitzen, wenn sie auch unterschiedliche »Hüte« aufhaben und im Ecofin noch drei andere hinzukommen. Die Euro-Minister sind auch beileibe keine kleine Minderheitsgruppe, die sich im großen Kreis mit den Mitteln von »caucus« bzw. einer robusten Dauerkoalition Gehör verschaffen müßte. Wenn überhaupt, dann würde ein solches Motiv für die drei verbleibenden »Outs« gelten. Eurogruppe und Ecofin-Rat müssen in ihrer Tätigkeit ein und derselben wirtschaftspolitischen Grundlogik folgen; der Eurokreis wendet sich mit besonderer, aber auch begrenzter Zuständigkeit nur einem Ausschnitt aus dem großen Kompetenzfeld des Ecofin-Rats zu. Was seine Finanzminister sich dort an zusätzlicher Autonomie und Kompetenz zumessen, das müssen sie selbst als Ecofin-Rat an Effizienz und Kompetenzfülle aufgeben. Das schließt auch die Fragen der Wechselkurspolitik ein. Nur bei der Außenvertretung der Eurogruppe in den internationalen finanzpolitischen Institutionen und beim »Kommentieren« des Euro haben sie ein wirkliches Sonderinteresse und Sonderkompetenz, von dem bisher noch keine systemändernde Dynamik ausgeht. Insgesamt wirkte hier also ein selbststeuerndes Regulativ, das im Verhältnis ER zu Ecofin-Rat gerade fehlt. So schien es weder wahrscheinlich noch wünschbar, daß die Eurogruppe sich, etwa von der Außenvertretungsfrage herkommend in eine künstliche und konkurrenzhafter Parallelaktion zum Ecofin-Rat hineinmanövriert. Schon seit dem Jahr 2000 drängen die Entwicklungen aber trotzdem in eine andere Richtung. Auch für die Eurogruppe werden immer häufiger eine Ausweitung ihrer Kompetenzen und Stärkung ihrer Durchsetzungsfähigkeit gefordert.

Was den Europäischen Rat betrifft, so findet sein politischer Gestaltungsdrang im WWU-Feld, unterstützt von seinem hohen Rang innerhalb der EU sowie in der Hierarchie der teilnehmenden Regierungen, im Innenverhältnis zwischen den EU-Institutionen keine vergleichbar wirksame Grenze.

Diese Herausforderungen des Ecofin-Rats gefährden die Eindeutigkeit und Transparenz der Verfahren und die Klarheit der Aufgabenverteilung in der WWU, die in deren formativer Phase eigentlich gerade hergestellt und gesichert werden sollten und nach denen der Europäische Rat von Luxemburg im Dezember 1997 ausdrücklich verlangte.<sup>122</sup>Außerdem setzen sie eine Dynamik in Gang, die zu einer Ausweitung der WWU-Kompe-

**122** Dessen Schlußfolgerungen lieferten nach der Amsterdamer Vertragsrevision die grundlegenden institutionellen Präzisierungen zur wirtschaftspolitischen Koordinierung. Ausdrücklich betonen sie in Ziffer 44, der Ecofin-Rat »ist gemäß dem Vertrag das zentrale Gremium für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ... Er ist insbesondere das einzige Gremium, das befugt ist, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die das Hauptinstrument der wirtschaftspolitischen Koordinierung darstellen, zu formulieren und zu verabschieden. *Durch diese entscheidende Stellung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) als zentrale Schaltstelle des Prozesses der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Beschlußfassung werden die Einheit und der Zusammenhalt der Gemeinschaft gefestigt.*«

tenzen auf Kosten der Mitgliedstaaten tendiert. Das klingt paradox, kommt diese Herausforderung doch mit dem ER einerseits von der intergouvernementalen EU-Institution par excellence, mit der Eurogruppe andererseits von einem vertraglich gesehen »informellen« Kreis. Und überdies widersprechen im Hinblick auf die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung in der WWU die von beiden Institutionen erklärten Ziele einmal den bisherigen vertraglichen Vorgaben, sie widersprechen sich aber auch gegenseitig. Hinter beiden steht schlußendlich mit umfangreicher und drängender Aktivität die Europäische Kommission. Sie kann bei dieser Entwicklung institutionell erheblich gewinnen, denn bei einer permanenten und differenzierten Teilnahme aller drei Gremien an dieser Koordinierung dürfte sie die einzige Institution sein, die den Überblick behalten und für ein sinnvolles arbeitsteiliges Vorgehen sorgen kann. Diese Chance dürfte das Drängen der Kommission ein Stück weit erklären.

Wenn man einmal zugibt,

- daß die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat bestimmte Felder und Themen der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung als besonders dringlich oder wichtig hervorheben können, wenn sie das wollen; wenn man zweitens zugibt,
- daß es unter EG-Vertrag Art. 98 und 99 (u.a.) bereits eine allgemeine thematische Zuweisung dieser Fragen an die wirtschaftspolitische Koordinierung in der WWU und auch Institutionen, Kompetenzen und Verfahren für die Erledigung dieser Koordinierungsaufgaben – einschließlich der vorgeblich ganz neuen »offenen Koordinierung« – gibt,

dann ist die wichtigste Frage hier, wie das erste getan werden kann, ohne daß beim zweiten noch mehr Verdoppelung und Intransparenz entsteht. Dafür braucht der Europäische Rat nicht auf deutliche thematische Akzentsetzungen zu verzichten. Er sollte aber den Eindruck vermeiden, neue Kompetenzen und Verfahren zu erfinden, auch für sich selbst. Klarer als bisher geschehen, sollte er festlegen, auf welche der schon vorhandenen Rechtsgrundlagen sich seine Absichten stützen, welche Verfahrenstypen sie nutzen und welche Institutionen sie durchführen, welche der vorhandenen Gemeinschaftspolitiken sie beeinflussen bzw. in welche sie sich eingliedern sollen. Bei dieser Selbstbeschränkung würde er gestützt, wenn die EU sich zu einer noch deutlicheren und dauerhafteren Grenzziehung zwischen Mitgliedstaaten und EU-Ebene entschließen könnte, durch Kompetenzabgrenzungen mit Verfassungscharakter.

Sollte die Rolle der Kommission bei alledem entscheidend gestärkt werden, so wie sie es selbst mit zunehmender Ungeduld fordert? Bei der Antwort ist zu bedenken, daß ihre beschränkte Rolle in der WWU ja nicht heißt, daß es dort an Vergemeinschaftung fehlt. Der größte Integrations-schritt hat allerdings beim gemeinsamen Geld stattgefunden, und es ist die hochintegrierte institutionelle Struktur von ESZB und EZB, die den entsprechenden Kompetenzzuwachs erhielt. Wenn man die Begleitung der gemeinsamen Geldpolitik durch eine europäische wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung in etwa auf dem heute vertraglich

gegebenen und partiell noch intergouvernementalen Niveau belassen will, wozu hier geraten wird, dann braucht es zu so einer entscheidenden Verstärkung der Kommissionsrolle nicht zu kommen. Vor allem in der Verbindung mit der Stärkung der Eurogruppe riskiert man, daß sich die Balance von Kompetenzen zwischen WWU und Mitgliedstaaten, und zwischen den EU-Institutionen, nachteilig verändert.

Selbst in der Eurogruppe, mit der die Kommission in besonderer Weise den Schulterschuß suchte, hat der institutionelle Konkurrenzaspekt ihres Ansatzes nach der Berichterstattung über die Sitzung der Eurogruppe am 12. Februar 2001 zu ablehnenden Reaktionen geführt.<sup>123</sup> Soviel Einfluß auf ihre eigenen Absprachen wollten die Minister der Kommission nicht zugestehen. »Mehrere Minister haben gesagt, daß Minister nicht zum Absegnen (von Kommissionsvorschlägen) da sind«, wie der französische Finanzminister Fabius hinterher feststellte. Der Wirtschafts- und Finanzausschuß soll bis April 2001 seinerseits einen Vorschlag ausarbeiten.

<sup>123</sup> Berichterstattung Financial Times Deutschland, 13.2.2001, S. 13: Finanzkommissar Solbes brüskiert Minister.

## Andere Felder politisch-institutioneller Dynamik

Die mit der WWU verbundene politische Dynamik setzte integrationspolitische Strukturierungsprozesse in Gang. Insbesondere enthält die seit dem Abschluß des Maastrichter Vertrags immer wieder kritisch aufgegriffene Frage der demokratischen Kontrolle der WWU-Politiken das Potential zu einer Politisierung der Währungsunion. Was die wirtschaftlich-finanziellen Unterschiede und Interdependenzen als solche nicht erfordern, nämlich einen substantiellen Zuwachs an politischer Koordinierung zwischen den Euroländern über das vom Vertrag verordnete Niveau hinaus, das könnte etwa durch eine Einbeziehung des Europäischen Parlaments herbeigeführt werden. Bei der außenpolitischen Zusammenarbeit tendieren die WWU-Staaten dazu, das gemeinsame Geld und die Instrumente der WWU für ihre Zwecke einzusetzen. Im Ergebnis könnte auch dies einen spezifischen Druck zur weiteren Politisierung der WWU-Koordinierung ausüben.

### Demokratische Kontrolle und Legitimation<sup>124</sup>

Einleitend wurde gefragt, ob nicht auch der WWU eines Tages »Mangel an demokratischer Legitimität« vorgeworfen werde, da neben der »technokratischen« EZB keine demokratisch legitimierte europäische Wirtschaftsregierung stehe. In der Europäischen Integration herrscht eine zunehmende Spannung zwischen der Sicherung des demokratischen Prinzips und dem Fortschritt des Gemeinschaftsprojekts. Das liegt vor allem an der immer weiter ausgreifenden Kompetenzvermehrung der Union, die auf nationaler Ebene zu entsprechenden Einbußen demokratischer Legitimierung führt. Auf der EU-Ebene wird das nicht ausgeglichen, denn deren politisch-vertragliche Konstitution hat ein dynamisches »Mehrebenensystem« der Verhandlung und Entscheidung geschaffen, in dem demokratische Legitimierung noch weniger in der klassischen parlamentarischen Ex-ante-Methode verwirklicht werden kann als auf nationaler Ebene. Es gibt drei mehr oder weniger akzeptierte Legitimationsmethoden auf EU-Ebene:

- die direkte, ex ante wirkende demokratische Legitimation über das EP (Input-Legitimierung) und
- die indirekte, ex ante wirkende und über die Mitgliedstaaten vermittelte demokratische Legitimation (Input-Legitimierung).
- die ex post ansetzende Bewertung von Effizienz und Effektivität der EU-Problemverarbeitung, die im Ergebnis Legitimation erzeugen (Output-Legitimierung), allerdings bei Mängeln auch zu Kritik und Delegitimierung.

<sup>124</sup> Robert Elgie, Democratic Accountability and Central Bank Independence, in: West European Politics, 21 (Juli 1998) 3, S. 53–76; Bettina von Harder, Die Interdependenzen zwischen Währungsunion und politischer Union in der Europäischen Union des Maastrichter Vertrages, Frankfurt a.M. u.a.: Lang, 1997.

rung führen kann. Das kann über demokratisch eingesetzte Institutionen oder über einen indirekten Prozeß der öffentlichen Bewertung wirksam werden. Diesen Zusammenhang sollte man vielleicht nicht »Methode« nennen, er wird aber von vielen Akteuren in Anspruch genommen.

Die Legitimationsmethode über das EP ist insbesondere dort erforderlich, wo im Rat ein Mitgliedstaat überstimmt wird und damit die nationale Parlamentsmehrheit auch ihr indirektes Mitspracherecht über die Teilnahme ihrer Regierung an der EU-Entscheidung verloren hat. Nach demokratischer Kontrolle und Legitimation wird in allen Feldern gefragt, die von der WWU umschlossen werden: auf der Ebene der Geld- und Währungspolitik der Währungsunion, der Fiskal- und besonders der Stabilitätspolitik und schließlich der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik der WWU.

## Geld- und Währungspolitik der WU

### Die Kompetenzbereiche des ESZB

Mit der Schaffung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der EZB als zentralem Beratungs- und Durchführungsorgan ist die Geldpolitik aller teilnehmenden Mitgliedstaaten drastisch entpolitisiert und entdemokratisiert worden. Früher gab es in einzelnen Staaten noch eine wirksame, ex ante wirkende Input-Legitimierung, heute ist es im gesamten Euroraum und darüber hinaus eine ex post wirkende Output-Bewertung und Kontrolle, bei der man sich nur noch um Art und Grad der politischen Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten auseinandersetzt. Das gilt insofern in gleicher Weise für alle Mitgliedstaaten, als die Zentralbankkompetenzen nun nicht mehr der Regelung – und damit letztlich auch der Kontrolle – durch die nationale Gesetzgebung unterliegen, sondern einem nur noch von allen Staaten einvernehmlich zu ändernden Vertrag. Der einzelstaatlichen politischen Kontrolle sind sie damit ein deutliches Stück entrückt. Je nach nationaler Tradition fiel der Verlust an politischer Kontrolle über die Geldpolitik unterschiedlich hoch aus. In Frankreich oder Italien wurden die Zentralbanken erst im Zuge des WWU-Beitritts in die Unabhängigkeit entlassen. Vorher unterlagen sie der direkten Kontrolle durch demokratisch gewählte politische Instanzen, insbesondere durch die Finanzministerien, wie das in Großbritannien immer noch der Fall ist. Die deutsche Bundesbank dagegen war seit ihrer Schaffung unabhängig.

Für eine ex ante wirkende politische Beeinflussung der ESZB-Geldpolitik sind seit 1999 nur noch rudimentäre Potentiale im Vertrag und im entstehenden System der Geldpolitik erkennbar. Dazu gehören einmal die Pflicht der Bank im Europäischen Parlament, und mehr noch im Ecofin-Rat, ihre Geldpolitik zu rechtfertigen, bzw. dort konkrete Vorschläge und Stellungnahmen zu stabilitäts- und währungspolitischen Maßnahmen einzubringen und zu begründen. Gegenüber dem Parlament ist diese Recht-

fertigungspflicht gleichwohl nur schwach.<sup>125</sup> Praktisches Gewicht erhält das Element der indirekten politischen Kontrolle über künftiges Handeln vor allem im Ecofin-Rat, in dem das ESZB direkt in fiskalpolitische Entscheidungs- und Verantwortungsinterdependenzen eingebunden ist, die bei Konsens der Regierungen zu einem starken Druck auf seine geldpolitischen Entscheidungen führen können. Darin kann man politische und demokratische Kontrollpotentiale gegenüber der WU-Geldpolitik identifizieren. Hier setzen auch immer wieder Strategien zu einer Erweiterung solcher Kontrolle an.<sup>126</sup>

Die Debatte zwischen Wissenschaftlern und Praktikern hat zusätzliche Kontrollpotentiale ausgemacht, vor allem dadurch, daß die nationalen Vertreter im EZB-Rat bei aller formalen Unabhängigkeit ihrer Herkunftszentralbank doch unterschiedliche nationale Situationen und unterschiedliche geldpolitische Interessen vertreten.<sup>127</sup>

Sind diese Gegebenheiten stabil, oder muß man wünschen bzw. erwarten, daß sie sich im Zuge der Implementierung der WWU noch verändern, und in welcher Richtung? Im Jahr Drei des gemeinsamen Geldes zeigt sich, daß die vertraglich vorgegebenen neuen Regelungen trotz der bekannten Gegenargumente nicht mehr in Frage gestellt werden und auch vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen tragfähig sind.

Aus deutscher, aber nicht nur deutscher Sicht bedarf das Wirken einer Zentralbank keiner ex ante ansetzenden demokratischen Kontrolle mehr. Was zählt, ist die Erfüllung der Aufgabe: die Stabilität des gemeinsamen Geldes zu gewährleisten und das auch durch die Handhabung der Wechselkurse gegenüber dritten Währungen zu unterstützen. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben läßt sich nur ex post kontrollieren. Insofern gibt es jedenfalls gute Chancen, daß die Kontrolle des ESZB weiter indirekt erfolgt.

Es ist nicht anzunehmen, daß die Unabhängigkeit der Zentralbank durch eine stärkere politische und demokratische Kontrolle beeinträchtigt wird. Der Status quo erscheint daher als dauerhaft stabilisiert.

### **Die Kompetenzbereiche der Mitgliedstaaten in den EU-Beschlußgremien und intern**

#### *Defizitkontrolle: Nationale Ebene*

Für die Mitgliedstaaten liegt die Koordinierung der Finanzpolitiken im Rahmen der WWU vor allem in der Einhaltung des Defizitlimits und der Teilnahme an der multilateralen Überwachung der Finanzpolitik sowie in der Pflicht zur Reduzierung der Staatsschuld im Rahmen der staatlichen Haushaltspolitik. Diese Pflichten hat jeder Mitgliedstaat gegenüber allen anderen Vertragspartnern. Dies haben die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten mit der Ratifizierung von Maastrichter und Amsterdamer

<sup>125</sup> Vgl. Christa Randzio-Plath, Joachim Starbatty/Fritz Franzmeyer, Zeitgespräch: Bedarf die EU einer Wirtschaftsregierung?, in: Wirtschaftsdienst, 77 (August 1997) 8, S. 435-446.

<sup>126</sup> Vgl. die Forderungen nach einem »gouvernement économique«.

<sup>127</sup> Vgl. oben zur EZB im institutionellen System.

Vertrag jeweils ausdrücklich akzeptiert, und damit auch die Begrenzung ihrer eigenen haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit. Rechtlich gesehen ist es also nicht etwa eine von außen aufgedrückte, sondern eine Selbst-Beschränkung. Ihre besondere Qualität erhält sie allerdings durch ihre internationale Vertragsnatur, die auch eine anders orientierte neue parlamentarische Mehrheit in einem Mitgliedstaat daran hindern würde, sich dieser Beschränkung durch internen Rechtsakt zu entledigen. In einem Interessenkonflikt zwischen einem Mitgliedstaat und den anderen könnte diese Vertragspflicht daher politisch als eine von außen aufgedrückte Beschränkung und ein dadurch erzwungenes demokratisches Defizit interpretiert werden, insbesondere da die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht durch die Parlamente gingen.<sup>128</sup>

Für die Stabilisierung dieser Linie dürfte immer wieder der Hinweis auf die bedeutende zinsenkende und -stabilisierende Funktion einer niedrigen Verschuldung hilfreich sein, wie sie durch die Einhaltung gemeinsamer Obergrenzen erleichtert wird. Davon profitieren gerade stark verschuldete Staaten. Die verbleibenden Spielräume liegen in den anderen finanz- und wirtschaftspolitischen Variablen. Aus der Perspektive des Jahres 3 der Währungsunion gesehen, kann man sich vorstellen, daß der gegenwärtige vertragliche Stand in diesem Sinne tatsächlich ausreicht.

Das gilt einmal im Rückblick auf die der Einsetzung des gemeinsamen Geldes vorangegangene Konvergenz- und Anpassungsphase. Seinerzeit war die Drohung mit der Nichtaufnahme in den Klub für alle heute beteiligten Mitgliedstaaten so wirksam, daß die internen politischen Kräfte sich ihr nicht entziehen konnten. Alle machten erhebliche und innenpolitisch kostspielige (wie man an verlorenen Wahlen in Italien 1994/1996, Frankreich 1997 und Deutschland 1998 sieht) Investitionen in die Konsolidierung ihrer Haushaltslage, die ohne diesen – selbstgesetzten – externen Druck und Termin wohl nicht erfolgt wären.<sup>129</sup> Es gilt auch für die kurze Zeit seither. Keine Mitgliedsregierung hat aus dem gesetzten Rahmen ausbrechen wollen, kein nationales Parlament hat Zeichen des prinzipiellen Widerstandes gegen die Beachtung der Stabilitätsdisziplinen gezeigt. Und

**128** Schon bei der Vereinbarung der Stabilitätskontrolle und -durchsetzung durch den Stabilitätspakt war ein demokratisches Defizit zu verzeichnen. Beides geht in Teilen, vor allem in bezug auf Höhe und Verwendung der Sanktionsgelder, über den von den nationalen Parlamenten ratifizierten Maastrichter Vertrag hinaus. Trotzdem wurde der Stabilitätspakt »nur in Form von Ratsverordnungen (Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken« und »Verordnung über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit«) europäisches Recht, ohne jemals von einem Parlament ratifiziert worden zu sein« (Der Stabilitätspakt – ein Gütesiegel für die Währungsunion?, in: Trends, Wirtschaftsanalysen der Dresdner Bank, 1. Quartal 1998, S. 28f).

**129** Es gibt in diesem Konvergenzzeitraum allerdings eine parallele internationale Tendenz zur öffentlichen Haushaltskonsolidierung, etwa in der gesamten anglophonen Welt, sehr markant zum Beispiel in den USA, die die WWU-Staaten einem internationalen fiskalpolitischen Konkurrenzdruck unterwarf. Es ist schwer zu sagen, welches Gewicht man diesem Faktor im Vergleich mit demjenigen der Kriterien- und Terminsetzung innerhalb der WWU einräumen muß. Er dürfte aber auch seinerseits weiter wirken.

die Euro-Staaten haben insgesamt im Hinblick auf die Einhaltung dieser Disziplinen durch jeden einzelnen ein Maß an Flexibilität bewiesen, das auch den nationalen Parlamenten nicht jeden Spielraum nahm. Erstaunlich auch, wie wenig die Regierungen und Sozialpartner intern bei der Spar- und Maßhaltepolitik die Regeln und »Grundzüge« der EU-Wirtschaftspolitik geltend machten.

Andererseits ist die Probe aufs Exempel auch noch nicht gemacht worden: Keine Euro-Regierung hat seit Anfang 1999 soziale Krisen und Unruhen, oder auch nur das klare Risiko der parlamentarischen Abwahl durchstehen müssen, um gegenüber den übrigen Eurostaaten ihre Stabilitätspflichten zu erfüllen. Man wird also noch auf derartige Herausforderungen warten müssen, um die Belastbarkeit des demokratischen Faktors bei der Koordinierung auf längere Sicht bestätigen zu können.

Die Haushaltsmittel und die Verfügung über ihre interne Umverteilung sind und bleiben in allen Mitgliedsländern eine erstrangige, wenn nicht die wichtigste Machtressource für die herrschenden politischen Eliten, auch und gerade in demokratischen Ordnungen. Man kann sich nicht darauf verlassen, daß die Stabilitätskriterien in allen Euroländern immer den Vorrang vor dem Machtkalkül der Innenpolitik behalten werden. Selbst die schon genannte Rationalität der gemeinsamen Defizitkontrolle schließt nicht aus, daß einzelne Mitgliedstaaten sich bietende Gelegenheiten zum Trittbrettfahren wahrnehmen. Wenn genug andere Mitgliedstaaten die Kontrolle regelgemäß ausüben, wird auch ein regelbrechender, sprich die Defizitgrenzen überschreitender Staat vom niedrigen Zinssatz im Euroraum profitieren, der seine Überschuldung tragbar macht, ohne die gleichen politischen Investitionen gemacht zu haben wie die anderen.

Diese Annahme wird dadurch gestützt, daß die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer internen politischen Strukturen eine sehr unterschiedliche Anpassungsfähigkeit an externe Konsolidierungsvorgaben besitzen, vor allem wenn es keine Sanktion der Zutrittsverweigerung gibt. So war zum Beispiel Italien seit dem Einsetzen der Konvergenzphase nach Maastricht (1993) nicht imstande, die Konsolidierungsforderungen im Rahmen seines in der Nachkriegszeit gewachsenen, stark parlamentarisch geprägten Regierungssystems zu erfüllen: »In Italien wurde die Rückführung der öffentlichen Defizite durch eine zeitweilige Suspendierung der normalen parlamentarischen (Regierungs-)Aktivität ermöglicht, ... und sobald das Land in die dritte Stufe der WWU eintrat, wurde diese zeitweilige Suspendierung ... aufgehoben und die traditionelle parlamentarische Regierung wieder aufgenommen.« Die eigentlich erforderliche gründliche Stärkung der politischen Handlungsfähigkeit durch eine Verfassungsreform wurde zwar versucht, scheiterte aber an denselben internen Strukturvorgaben.<sup>130</sup> So bleibt in Italien, aber wohl auch in anderen Mitgliedsländern noch zu beweisen, daß die demokratischen Strukturen anpassungs- und reformfähig genug sind für die dauerhafte Beachtung einer extern gesetzte Norm,

<sup>130</sup> Sergio Fabbrini, *Political Change without Institutional Transformation: What Can We Learn from the Italian Crisis of the 1990s?*, in: *International Political Science Review*, 21 (2000) 2, S. 173–196 (191).

die so tief in die Verfügung über eine zentrale innenpolitische Machtressource eingreift.

Schließlich, so hart sich diese Grenzen auch darstellen, enthalten sie doch Toleranzen für geringfügige Überschreitungen. Und bei der Koordination der Finanzpolitiken unter Beachtung dieser Grenzen bleiben den Eurostaaten – anders als in der Geldpolitik – Ermessensspielräume. Das betrifft die interne politische Bewertung der Vertragspflicht und die institutionelle Ausgestaltung ihrer Durchsetzung sowie die interne Verteilung der daraus entstehenden Sparpflichten.<sup>131</sup> Es betrifft auch die externen Spielräume gegenüber den anderen Mitgliedstaaten, die der einzelne Mitgliedstaat sich bei Beachtung der Defizitgrenzen reservieren kann, was schon bei den Debatten über die Verwendung der Mehreinnahmen in den Haushalten verschiedener Mitgliedstaaten 1999 und 2000 deutlich wurde. In Deutschland rückte man neben der Verringerung der Kreditaufnahme die weitere Verringerung der Staatsverschuldung in den Vordergrund (Stabilitätspakt II), während man in Frankreich zwar ebenfalls das erste befolgte, im übrigen aber mehr auf eine Politik der wachstumswirksamen Mehrausgaben setzte.<sup>132</sup>

Wie groß der Spielraum ist, könnten die Mitgliedstaaten auf WWU-Ebene durch Verhandlungen im Ecofin-Rat, im Extremfall aber auch durch Nichtbeachtung der Kriterien, Hinnehmen der Sanktionsprozedur, bis hin zur Forderung nach einem »Bail-Out« bei Überschuldung, austesten. Erst die Erfahrungen, die nationale Parlamente und Regierungen in ihrem gegenseitigen Verfassungsverhältnis und in ihrer vertraglichen Position gegenüber der EU machen, werden wahrscheinlich über den tatsächlichen Spielraum entscheiden, den interne demokratische Verfahren gegenüber den Vorgaben des Vertrags noch ausschöpfen können, und über die Grenzen, an die sie stoßen. Somit wird erst dann das wahre politische Gewicht des demokratischen Defizits auf der Ebene der EU-Gremien offenbar werden.

Für die Belastbarkeit des demokratischen Konsenses im eben genannten Sinne gibt es Bedingungen; zwei davon liegen auf der Hand. So wäre es sicher gut, wenn große wirtschaftliche und soziale Herausforderungen der Stabilitätskriterien zunächst ausbleiben. Die zweite Bedingung ist, daß die Minister im Ecofin-Rat und der Eurogruppe es ungeachtet aller Bedeutung einer gewissen Flexibilität bei der Anwendung der Obergrenzen doch vermeiden, sie zu weit über die vertraglich festgelegten Grenzen hinaus auszudehnen. Derart abweichende Vereinbarungen dürften nicht mehr den hohen Status des Vertrags genießen, sondern würden wohl als politische Vereinbarung aufgefaßt. Und politische Vereinbarungen dieser Reichweite könnte kein nationales Parlament allein der Verhandlungskompetenz seines Finanzministers im Ecofin-Rat überlassen. Wiederum erwüchse Druck in Richtung auf eine stärkere nationale parlamentarische Kontrolle

<sup>131</sup> Der Pakt bindet darüber hinaus »nicht nur die Zentralstaaten, sondern auch die nachgeordneten Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungseinrichtungen« (Der Stabilitätspakt – ein Gütesiegel für die Währungsunion?).

<sup>132</sup> Vgl. die Berichterstattung in Le Monde und Le Figaro von September 1998 und 1999.

dieser Entscheidungen, die auch die Option einer stärkeren Einschaltung des Europäischen Parlaments zur Folge hätte.

Eine dritte Bedingung für die Belastbarkeit ist schließlich der Verzicht auf eine noch weitere Vertiefung und höhere Verbindlichkeit der finanzpolitischen Koordinierung. Wenn die Koordinierung nicht mehr nur das Vermeiden einer Normüberschreitung bei der Neuverschuldung beinhaltet, sondern wenn im positiven Sinne ein bestimmtes Verhalten gefordert würde, beispielsweise eine koordinierte Über- oder Unterschreitung der Norm, oder wenn etwa einzelnen Mitgliedstaaten ein für die übrigen kostenträchtiges Ausbrechen aus den Normen gestattet würde, dann wären Proteste in Mitgliedstaaten gegen das Fehlen parlamentarischer Genehmigungspflicht für solche Arten von Maßnahmen eher vorstellbar und könnten zu einer Veränderung der Lage führen.

Im föderalistischen Deutschland und in anderen ähnlich strukturierten Mitgliedstaaten wie Österreich ist es zusätzlich noch nötig, die vertraglich akzeptierten Stabilitätsvorgaben innerstaatlich auf die verschiedenen Gebietskörperschaften zu verteilen und von den Volksvertretungen auf jeder Ebene eine definitive Annahme der damit verbundenen Handlungseinschränkung zu verlangen. In Österreich ist im Januar 1999 ein nationaler Stabilitätspakt bereits in Kraft getreten. In Deutschland dagegen war es im Jahr 2001 trotz mehrjähriger Bemühungen noch nicht gelungen, zwischen Bund, Ländern und Kommunen eine solche definitive Rechtsgrundlage für die Verteilung der »Verschuldungsrechte« zu erreichen.<sup>133</sup> Das ist angesichts der ungeklärten Auseinandersetzungen über den innerdeutschen Finanzausgleich nicht erstaunlich.

Die Finanzen der Bundesländer haben sich gleichwohl in Richtung der Kriterien von Maastricht entwickelt, und alle Länder erfüllen seit 1998 beim Haushaltsdefizit die Maastricht-Vorgabe.<sup>134</sup> Eine Regelung der Finanzausgleichsfrage mit einer gewissen Vergrößerung der Länderautonomie dürfte auch eine Regelung über den »internen Stabilitätspakt« möglich machen.

#### *Defizitkontrolle: Die EU-Ebene*

Angesichts der demokratischen Defizite bei Genese und Handhabung der Defizitkontrolle muß man auch fragen, ob die Balance zwischen dem demokratischen Mitspracherecht der nationalen Parlamente und dem Fehlen jeder parlamentarischen Mitsprache auf der Ebene der WWU-Gremien bei der Handhabung der Defizitkontrolle ausreicht, um WWU-Entscheidungen auf der jeweils betroffenen nationalen Ebene sicher zu legitimieren.

<sup>133</sup> Sturm, Nationaler Stabilitätspakt; vgl. zu dieser Frage auch Dieter Vesper, Die Budgetregeln des Vertrages von Maastricht und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Gebietskörperschaften, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, (1999) 49; und Finanzpolitische Stabilisierung im föderalen Staat. Deutsche Erfahrungen aus den 90er Jahren, in: DIW Wochenbericht, (21.9.2000) 38, S. 615–623.

<sup>134</sup> Auf dem richtigen Weg, in: IWD, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, (20.1.2000) 3, S. 4–5.

Denn in den Gremien der WWU fällt das demokratische Defizit bei der Kontrolle der staatlichen Neuverschuldung noch deutlicher aus als auf der nationalen Ebene. Hier entscheiden die Regierungen im (Ecofin-)Rat allein, ohne Mitwirkung des Europäischen Parlaments, aber auch ohne Einwirkung der nationalen Parlamente, bei der Bewertung einzelstaatlicher Haushaltspolitiken über die Handhabung von Kontroll- und gegebenenfalls von Sanktionsinstrumenten, die dem betroffenen Mitgliedstaat erhebliche Nachteile zufügen können. Zwar handhaben sie auch hier nur Instrumente, befolgen Normen, die von allen Mitgliedstaaten parlamentarisch abgesegnet wurden. Dennoch treten sie als ein politisch wertendes und handelndes Gremium auf. Insofern laden sie zu einer politischen Bewertung ihrer Entscheidungen ein, die sehr wohl zur Forderung nach einer Einschaltung des Europäischen Parlaments in diesen Entscheidungsschritt führen könnte.

Vorausgesetzt, sie wollen die gemeinsame Währung, gibt es für die nationalen Parlamente trotzdem einen starken politischen Anreiz, die gegenwärtige Verfassungslage zu stabilisieren und dem EP keine Mitspracherechte bei der Defizitkontrolle einzuräumen. Denn wenn es diese erhielte, dürfte mehr ins Rutschen kommen. Man kann sich nämlich vom Europäischen Parlament noch weniger vorstellen als vom Ecofin-Rat, daß es bereit wäre, bei Entscheidungen zur Einhaltung von Verschuldungsquoten stehen zu bleiben, wenn es über die Haushaltsprobleme einzelner Mitgliedsländer debattiert. Es würde noch stärker dazu neigen, Entscheidungsrechte auf die nationale Wirtschaftspolitik auszudehnen. Die nationalen Parlamente würden mit einer solchen Kompetenz des EP einen zusätzlichen Schritt auf dem Weg zu ihrer Entmachtung riskieren.

Im Sinne einer Erhaltung der nationalen parlamentarischen Kompetenzen läge es wohl vergleichsweise näher, daß die Parlamente die in den Verschuldungsobergrenzen liegende Beschränkung ihrer Budgethoheit als quasi sachnotwendige technische Begleiterscheinung der neuen Währung hinnehmen und sie allenfalls ein Stück weit austesten.

#### *Koordinierung der nationalen Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik*

Noch mehr als für die Koordinierung der Stabilitätspolitiken ist ex ante und ex post politisch-demokratische Kontrolle für das wesentlich weitere Feld der Koordinierung der nationalen Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitiken erforderlich. Die Koordinierung hat angesichts der vermehrten Einschaltung von Europäischem Rat und Eurogruppe und bei einer absehbaren Erhöhung des Kommissionseinflusses inzwischen eine nur noch schwer überschaubare inhaltliche Breite und institutionelle Vielfalt gewonnen. So ist der Europäische Rat bei der Ausübung seiner zunehmenden inhaltlichen Initiativrolle und operationellen Kompetenzen nicht einmal wie der Ecofin-Rat jeweils zur Berichterstattung an das Europäische Parlament verpflichtet oder in der Beschäftigungspolitik auch der Anhörung des EP unterworfen.

Es ist schwer vorstellbar, daß das auf Dauer akzeptiert wird, selbst wenn sich die Regierungs- und Staatschefs gern auf ihre eigene demokratische

Legitimation berufen. In Deutschland käme dieser Weg außerdem einem Versuch des Kanzlers gleich, in europäischen Fragen die Kompetenz der zuständigen Minister zu beschneiden. Das hat bisher stets starken Widerstand der Betroffenen geweckt und dürfte das auch wieder tun.

Was die Eurogruppe betrifft, so würde sie in dem Maße, in dem sie den ihr von der Kommission vorgeschlagenen Weg beschreitet, berechnete Forderungen nach demokratischer Kontrolle provozieren. Diese Forderungen müßten politisch auf der Gruppenebene ansetzen, fänden dort aber vertraglich keinen Ansatz, weil der Amsterdamer Vertrag eine gruppierte Abstimmung im Europäischen Parlament selbst für verstärkte Zusammenarbeit nicht vorsieht, sondern vielmehr die Abstimmung im Gesamtkreis der Parlamentarier. Damit läge zusätzlich zu den übrigen Fragen auch noch die der unterschiedlichen Geometrie im EP wieder auf dem Tisch.

### *Zusammenfassung*

Je mehr Politikfelder die Koordinierung erfaßt, je diskretionärer und verbindlicher sie wird, desto schwerer ist vorstellbar, daß sie ohne stärkere Einschaltung einer demokratischen parlamentarischen Kontroll- und Entscheidungsinstitution auf EU-Ebene funktionieren kann. Nach Einführung des Euro ist die WWU-Defizitkontrolle auf nationaler politisch-parlamentarischer Ebene noch nicht in der ganzen Eurozone gleichermaßen stabilisiert. Überall wird man noch abwarten müssen, zum Teil kürzer, zum Teil länger, wie die Euroländer die ersten geldpolitisch schwierigen Phasen nach dem 1. Januar 1999 meistern. Von großer Bedeutung wird sein, wie rasch die nationalen Parlamente und Eliten lernen, daß ihnen zum Schock-Management auch andere wirtschaftspolitische Instrumente zu Gebote stehen als die Erhöhung der Staatsausgaben. Dabei mag es helfen, daß der wirtschaftspolitische Trend weltweit auf eine Verringerung der Staatsdefizite hinweist, was schon das Entstehen der WWU begünstigt hat. So gibt es nach den bisherigen Erfahrungen auch Grund zu der Erwartung, daß sich nationale Legitimität und Wirksamkeit der Defizitkontrolle im Euroraum auf Dauer etablieren.

Das wird leichter gehen, wenn nicht frühzeitig schwerwiegende Schocks den Konsens in Frage stellen. Eine wichtige weitere Voraussetzung dafür dürfte sein, daß die gegebenen vertraglichen Stabilitätsnormen lange genug unangetastet bleiben, daß sie gleichsam unbefragten Verfassungsrang für die teilnehmenden Länder erlangen können und nicht durch eine Koppelung mit politisch ausgehandelten und legitimierungsbedürftigen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik selbst politisiert werden. Schließlich muß eine operationelle Rolle der Eurogruppe vermieden werden, die noch zusätzlich die Frage einer variablen Geometrie auf der parlamentarischen Ebene auf den Tisch brächte. Eine Einschaltung des Europäischen Parlaments als Legitimationsvehikel von Fiskal- und Wirtschaftspolitik im Euroraum könnte den wirtschaftspolitischen Spielraum der nationalen Parlamente und Regierungen schließlich noch viel mehr beschneiden als die Stabilitätsvorgaben. Die nationalen Parlamente dürften einem solchen Schritt deshalb auch reserviert gegenüberstehen.

Unter diesen Umständen muß keine weitere unwiderstehliche Dynamik zu mehr gemeinschaftlicher Wirtschaftspolitik entstehen, ist auch der vertragliche Status quo der WWU stabilisierbar. Eine auf Konsolidierung der WWU bedachte Politik sollte diese Entwicklungsrichtung begünstigen. Das wird leichter möglich sein, wenn eine weitere Stärkung der Defizitkontrolle, so sie als erforderlich gesehen wird, an den Bonitätsregeln der Staatspapiere ansetzt und nicht an der Erhöhung und Verfeinerung der gegenseitigen wirtschaftspolitischen Druckausübung. In Deutschland gehört zu den Konsolidierungsmaßnahmen der Defizitkontrolle ein nationaler Stabilitätspakt.

### **Nicht-wirtschaftliche EU-Politiken als »Pendant« zum gemeinsamen Geld**

Häufig wird die These von einem *Ungleichgewicht* vertreten, das zwischen der ausgebauten zentralisierten Geldpolitik und dem Vergemeinschaftungsgrad in anderen Politikfeldern (etwa 2. und 3. Pfeiler) bestehe. Politiker und politiknahe Autoren haben in diesem Sinne argumentiert. Es wurde bereits Giuliano Amato mit seiner Vorhersage zitiert, wenn EZB und europäische Geldpolitik existierten, würden die europäischen Chiefs die Notwendigkeit für ein politisches Gegengewicht erkennen. Eine ganz ähnliche Variante ist die Feststellung, die Geldregierung der EZB funktioniere in einem gefährlichen politischen Vakuum, neben vielen anderen auch von Padoa-Schioppa 1998 vertreten. Diese These hat angesichts der Euro-Abwertung gegenüber dem US-Dollar gerade in Frankreich, aber nicht nur dort, Hochkonjunktur erhalten.

Konkrete funktionale Interdependenzen sind für die dort unterstellten Zusammenhänge nicht so erkennbar wie bei den geldnahen Politikfeldern. Zwar war es nach Maastricht zumal unter französischen Analytikern und bis in die Politik hinein gang und gäbe, die Deutsche Mark als einen machtpolitischen Trumpf auf eine Stufe mit der französischen nuklearen »force de frappe« zu stellen und zu verlangen, daß beide nationalen Machttrümpfe in eine integrationspolitische Vertiefungsstrategie eingebracht werden müßten.<sup>135</sup> Auch auf der deutschen Seite gab es die voluntaristische Sichtweise, nach der die deutsche Politik in Maastricht das bedeutende Souveränitätsrecht nationaler Geldpolitik nicht ohne Gegenleistung aufgeben konnte, nämlich die Aufgabe des Souveränitätsrechts nationaler Außen- und Sicherheitspolitik (außen und innen) durch andere große Mitgliedstaaten.<sup>136</sup> Einige Autoren behaupten auch, der Widerstand der französischen (und britischen) Seite gegen diesen Ausgleich habe dazu geführt,

<sup>135</sup> Vgl. etwa Camilla Lund, *The Role of the National Interest in European Integration: Theory versus History*, Oslo: Europa programmet 1996 (Europa i dag, Nr. 7/1996), S. 40. Dominique Bocquet ist ein französischer Autor und langjähriger Generalsekretär der französischen Europäischen Bewegung, der diesen Zusammenhang in den Vordergrund mehrerer Analysen stellte. Vgl. sein *La France et l'Allemagne un couple en panne d'idées*, Paris: Fondation Saint Simon, 1995, S. 7, 41f.

<sup>136</sup> Der bereits zitierte Seiters-Text ist eine Variante.

daß Deutschland seinerseits eine Stärkung der politischen Union nur im Wirtschaftsbereich (*gouvernement économique*) abgelehnt habe, eine Sicht, die von anderen Partnern geteilt wurde. Eine solche gegenseitige Projektion könnte eine politische Sogkraft entfalten, der sich auch eine vorsichtige Integrationspolitik nicht entziehen könnte.

Mühseliger erscheinen vergleichsweise Thesen, die trotz allem einen funktionalen Zusammenhang herstellen. So behauptet der Wirtschaftswissenschaftler Jean-Paul Fitoussi, »allein das Entstehen eines politischen Europa könne dem Euro die Glaubwürdigkeit geben, die seinen Besitz für außereuropäische Finanziere und Institutionen attraktiver machen würde«, eine Währung könne nur den Status einer internationalen Devisen erlangen, wenn sie in den Dienst einer ... Außen- und Sicherheitspolitik gestellt werde.<sup>137</sup> Man fragt sich natürlich, wie jemals die Deutsche Mark oder der Schweizer Franken ihren Status erringen konnten, wenn dessen Voraussetzung der Besitz klassischer machstaatlicher Trümpfe sein soll. Und man fragt sich auch, ob ein unterbewerteter Euro nicht eher währungspolitischen Handlungsdruck auf die Wettbewerber der Eurozone ausübt als auf diese selbst. Im Grunde hat man mit der Gemeinschaftswährung eine für die internationale Wirtschaft neue Größe mit neuen Strukturvorgaben geschaffen. Selbst bei aller Mühe wird es nicht möglich sein, sie in die alten Kleider einer nationalen Währung, gar noch einer klassischen Großmacht, einzukleiden, um sie für die internationalen Finanzinstitutionen leichter berechenbar zu machen. Es ist auch nicht ratsam. Der Lernprozeß mit dieser neuen Währung wird ein zweiseitiger sein müssen: für die Euroländer selbst und für die übrigen externen Mitspieler.

Sind die Vorstellungen von Ungleichgewichten in einem weiteren integrationspolitischen Sinn mehr als ein sprachliches Spiel mit Begriffen? Drängt »Ungleichgewicht« aus der Sache heraus zu einem Ausgleich, zu einer Stärkung der politischen Unionsbildung? Das ist wohl nicht der Fall. Wichtiger ist vermutlich wiederum ein anderer, rein politischer Zusammenhang. Die EU als gemeinsames großes Politikprojekt ihrer Mitgliedsländer ist inzwischen für alle namhaften Politiker und Regierungen eine höchst bedeutsame Ebene politischer Aktion und Konkurrenz. So kann etwa eine Regierung, die bei der WWU nicht mitwirken kann oder will und dadurch eine Verringerung ihres Status als mitgestaltendes und -leitendes EU-Mitglied befürchtet, zur Kompensation einem anderen Thema eigener Präferenz auf der EU-Integrationsagenda höhere Wichtigkeit geben, um ihren integrationspolitischen Mitspracheanspruch zu verwirklichen.

Diese Erwägung schien zum Beispiel – neben der Erfahrung des Kosovo-Luftkriegs und der anhaltenden Herausforderung der EU auf dem Balkan – bei der britischen Initiative von Pörschach zur Stärkung der gemeinsamen Verteidigung eine Rolle zu spielen. Sie lag ausdrücklich den italienischen Strategie-Erwägungen in den Jahren vor 1998 zugrunde, als eine Nichtteilnahme Italiens an der ersten Eurogruppe noch als realistische Per-

137 *Le tintamarre de l'euro*, in: *Le Monde*, 5.5.2000, S. 1/17.

spektive galt, auf die man sich vorzubereiten hatte. Seinerzeit wollten italienische Politiker neben den Kreis der Geldintegration einen Kreis beschleunigter sicherheits- und verteidigungspolitischer Kooperation stellen, in dem Italien einen bedeutenden Platz einnehmen und die europapolitische Statureinbuße beim Geld ausgleichen könnte.

Derartige Verhaltensmuster müßten wohl auch im Hinblick auf künftige Entwicklungen berücksichtigt werden. Sind sie integrationspolitisch positiv oder negativ zu bewerten? In einer weiter vergrößerten Union mit absehbar größerer und inhaltlich widersprüchlicher Agenda kann diese Perspektive den politisch Handelnden nicht immer optimistisch stimmen. Sie ist allerdings nur im Rahmen einer verfassungsähnlichen Neustrukturierung des Vertrags mit einer verbindlicheren Aufzählung und Hierarchisierung der Kompetenzen in sinnvoller Weise zu begrenzen.

### **Die Außen- und Sicherheitspolitik**

In bezug auf den Zusammenhang zwischen gemeinsamer Währung und gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (im klassischen Verständnis) verdient eine funktional begründete These besondere Aufmerksamkeit.

Danach würde die WWU für sich oder im Zusammenhang mit der EU-Integrationspolitik dynamische Prozesse in Gang setzen, welche eine weitere Integrationsvertiefung unabweisbar machen, sei es um schwere Nachteile für die Mitgliedstaaten zu vermeiden, sei es um sich große Vorteile nicht entgehen zu lassen.

Schon in der Vergangenheit hat die EU aufgrund der ihr zustehenden Kompetenzen in anderen außenwirtschaftspolitischen, insbesondere den handelspolitischen Dimensionen der internationalen Ordnung ebendiese Art von Interdependenz zwischen den Politikebenen erlebt. Das wurde indirekt in Kontroversen über die Welthandelsordnung – etwa bezüglich GATT/WTO – wirksam, die potentiell immer auch den Aspekt der internationalen Vorteilsverteilung und Machtausübung für jeden Vertragspartner enthalten. Koalitionsbildung zur Durchsetzung eigener Konzepte, zur Veränderung der Machtbalance, gar zur Reform der Institutionen, um den eigenen künftigen Einfluß zu vergrößern, all das erfordert politischen Einsatz, der auf dem vertrauten Feld und mit den Mitteln der Diplomatie erfolgen muß, und es hat seinen Preis in Form von Konzessionen oder der Hinnahme neuer Rivalitäten gegenüber den Verhandlungspartnern, der unter Umständen auf anderen Feldern der Außen- und Bündnispolitik zu erlegen ist.

Eine außenwirtschaftspolitische Dimension der EU, über die im weiteren Sinne gemeinsame außenpolitische Positionen der EU provoziert werden und weltwirtschaftliche ordnungspolitische Differenzen mit den USA oder Japan einen außen- und sicherheitspolitischen Ausdruck erhalten können, ist also nichts Neues. Die gemeinsame Geld- und Währungspolitik fügt dem allerdings eine bedeutsame zusätzliche Dimension hinzu. Bringt dies für die GASP (nicht die WWU, darüber wurde bereits gesprochen) eine unabweisbare Dynamik oder einen dringenden Bedarf zur

Vertiefung der inhaltlichen und konzeptionellen Abstimmung zwischen den EU-Staaten, bringt es Bedarf an vertieften Abstimmungs- und Beschlußmöglichkeiten auf der institutionellen Ebene?

Was fügt die WWU den bekannten Fragen hinzu? Ganz ähnliche Mechanismen wie schon in der internationalen Handelspolitik dürften künftig im Felde der internationalen Finanzpolitik und -institutionen wirksam werden. Darüber hinaus hat die gemeinsame Währung die Eurostaaten nolens volens in eine neue und potentiell konfliktträchtigere Konkurrenzposition zu den USA gebracht, die künftig nicht mehr in gleichem Maße wie bisher von der internationalen Position des US-Dollar profitieren können, um ihre Wechselkurse zu beeinflussen, um ihr Wachstum, aber auch ihre Politik auf dem internationalen Finanzmarkt so günstig wie früher zu finanzieren.<sup>138</sup>

Je nachdem wie rasch sie die Rolle des Euro in der internationalen Wirtschaft stärken und die Attraktivität und internationale Präsenz des US-Dollar damit schwächen können, je nachdem wie politisch die US-Administration mit den ihr in vielen Feldern zu Gebote stehenden außen- und sicherheitspolitischen Hebeln reagiert, um die diesbezügliche Politik der EU zu bremsen, könnten die sich Euroländer zur Formulierung eigener Positionen auf ebendiesen Feldern animiert bzw. gezwungen sehen, selbst wenn sie das vorher nicht wollten.

Eine solche Konkurrenzlage ist vor allem dann denkbar, wenn in konkreten Fällen künftig eine macht- und sicherheitspolitische Dimension einerseits und eine solche internationaler Finanzpolitik andererseits zusammenfallen sollten, und jede der beiden Seiten eine gegensätzliche (und die EU eine einheitliche!) Position vertritt. Wenn es in der G-7 oder sonst im internationalen Finanzsystem zum Beispiel um kontroverse Einschätzungen zu bestimmten Ländern oder Regionen geht, wird die Eurogruppe, da sie künftig als potenter Akteur auftreten kann, mit ihren Entscheidungen ein Konfliktpotential im Verhältnis zu Dollar und Yen entfalten, das früher nicht existierte. Daraus könnte sich fallweise auch ein Sog in Richtung gemeinsamer außen- und sicherheitspolitischer Positionen ergeben. Krisen sind vorstellbar – etwa bei »Bail-Out«- und Sanierungsinitiativen gegenüber Krisenländern und -regionen, die neben Dollar und Yen auch die globale Position des Euro direkt implizieren, den Wechselkurs,<sup>139</sup> die Regelung des Kapitalmarktzugangs nach Euroland und dessen

**138** Aus deutscher Sicht hat die WWU die globale Währungskonstellation rein währungspolitisch nicht so drastisch verändert, wie man denken könnte: Dem Dollar standen in Europa ja nicht etwa 15 autonome Kleinwährungen gegenüber. Auch bisher schon war für den Dollar gegenüber dem europäischen Währungsraum nur eine Beziehung maßgeblich, nämlich die zur Deutschen Mark. Aber die deutsche Geldpolitik wurde in Deutschland gemacht, in ihre Bestimmung floß auch – mehr oder weniger direkt – eine Bewertung des deutschen Verhältnisses zu den USA und dem Dollar ein. Dagegen wird die Beziehung des Euro zum Dollar durch das Handeln einer Zentralbank und eines Ecofin-Rats bestimmt, wobei die Sichtweisen von 12 Partnerländern einfließen.

**139** Beispielsweise bedroht eine Währungskrise in Asien die Wechselkurse des Euro und damit die Konkurrenzfähigkeit europäischer Produkte. Dies erfordert koordiniertes Vorgehen zusammen mit den USA und Japan.

Finanzmarktordnung<sup>140</sup> sowie finanzwirksame Außenwirtschaftspolitiken der EU<sup>141</sup> – und erfordern daher eine Reaktion der Eurogruppe insgesamt. Diese Reaktion wiederum kann Euro-seitig anders ausfallen, als sie von den USA und Japan erfolgt, und hätte angesichts des großen Volumens des Euro größere Durchsetzungschancen, zumindest jedoch würde sie eine Durchsetzung amerikanischer Interessen viel stärker bedrohen als früher, als es »nur« um die Konkurrenz von Deutscher Mark, Pfund Sterling oder französischem Franc ging.

Auch bei konkreten Auseinandersetzungen finanzpolitischer Natur mit bestimmten Ländern ist so ein Mechanismus denkbar. Ein Beispiel ist das jetzt von der EU im multilateralen Verbund geplante schärfere Vorgehen gegen Länder, die sich nicht gemeinsamen Verhaltensweisen gegen die Geldwäsche anschließen wollen. Auch mit Blick auf internationale Steuer-oasen kann man sich künftig solche Entwicklungen vorstellen.

Muß man daher in den kommenden zehn bis zwanzig Jahren erwarten, daß es auf der internationalen ordnungspolitischen Ebene zu immer mehr Auseinandersetzungen einer Art kommt, die eine außen- und sicherheitspolitische Einigungsdynamik in der EU in Gang bringt?<sup>142</sup> Da die Interessen von Amerikanern und wichtigen EU-Mitgliedsregierungen in der Weltwirtschaft auch weiterhin in vieler Hinsicht gleichgerichtet sind und die Interessendivergenzen innerhalb der EU selbst anhalten, ist das trotz allem nicht sehr wahrscheinlich. Auch an einer großen oder raschen Schwächung des US-Dollars oder seiner grundsätzlichen Herausforderung auf dem globalen Finanzmarkt dürfte keiner europäischen Regierung gelegen sein.<sup>143</sup>

Letztlich bleibt vieles an der Debatte über die Bedeutung dieser größtenteils indirekten »spillovers« aus der gemeinsamen Währungs- und Finanzpolitik in die Außen- und Sicherheitspolitik vorerst spekulativ. Demgegenüber haben die vergangenen zehn Jahre in Europa gezeigt, daß umgekehrt die direkten außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen aus der politischen Neuordnung Europas nicht nur die Mitgliedstaaten der EG/EU immer wieder zu neuen Schritten gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik nötigen und deren Weiterentwicklung vorantreiben, sondern daß sie auf diesem Wege auch den Einsatz der gemeinsamen Wirtschafts- und Finanzpolitik auf der internationalen Ebene fördern. Denn es liegt nahe, daß die EU in diesen Fällen besonders ausgiebig jene Instrumente nutzt,

**140** Eine Region oder ein Staat praktizieren Kapitalverkehrskontrollen irgendeiner Art, oder benachteiligen Euro-Investoren durch ihre Finanzmarktregelungen: Verhandlungsergebnisse in beiden Bereichen hätten jedenfalls Auswirkungen auf die Situation von Dollar und Yen.

**141** Ein außen- und finanzwirtschaftspolitischer Vertragspartner der EU etwa in der Dritten Welt gerät in Schwierigkeiten, die ein abgestimmtes Hilfsprogramm für ihn erforderlich machen, in dem auch Dollar und Yen einzuschalten wären.

**142** Schon die nächste WTO-Liberalisierungsrunde könnte Aufschluß geben, ob die Währungsfrage darin eine neue Rolle spielt.

**143** Elke Thiel, Die Euro-EU als globaler Akteur: Weltmachtrolle ohne politische Autorität, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2000.

die sie am besten beherrscht, und das sind nun einmal diejenigen der internationalen Wirtschafts- und mit dem Entstehen der WWU zunehmend auch der Finanzpolitik.

Beispiele lieferten für die Handelspolitik der Falklandkrieg und die Konflikte in Bosnien und im Kosovo, in denen die EU außenwirtschaftspolitische Maßnahmen (Handelsembargo, Kapitalverkehrsblockaden o.ä.) gegen eine Konfliktpartei anwenden konnte. Internationale Fragen, »die über die Zuständigkeit der Gemeinschaft und das besondere Interesse der elf Mitgliedstaaten des Euroraums hinausgehen« und unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, werden auch über die Internationalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen wie die G-7 an die EU herangetragen und regen diese zur Formulierung gemeinsamer Positionen an. Das war schon vor der Einführung des Euro der Fall, als eine solche Position gegenüber Rußland festgelegt wurde.<sup>144</sup>

Ein aktuelles Beispiel ist auch die neue Gemeinsame Strategie der EU für Rußland vom 4. Juni 1999, die auf dem Europäischen Rat in Köln beschlossen wurde:<sup>145</sup> Bei der Verfolgung einer übergreifenden außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzung gegenüber Rußland, die demokratische und marktwirtschaftliche Entwicklung dieses Landes zu stützen und durch Zusammenarbeit mit ihm die Stabilität und Sicherheit in Europa und der Welt zu fördern, erklärt diese »Strategie« wiederholt den Willen der EU, ihre außenwirtschaftspolitischen Maßnahmen mit Blick auf Rußland zu koordinieren, in den internationalen Finanzinstitutionen und der WTO gemeinsame Positionen zur Einbeziehung und Förderung Rußlands zu entwickeln »durch zusätzliche Bemühungen in den zuständigen Gremien, um die Koordinierung der Politik der Europäischen Union im Zusammenhang mit den internationalen Finanzinstitutionen« (Teil II,2.a) und im Hinblick hierauf ihre eigene Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen zu verbessern.

Die Ausübung dieser Kompetenz der EU verstärkte allerdings für die Mitgliedstaaten den Zwang zu einer gemeinsamen Bewertung der jeweiligen außen- und sicherheitspolitischen Fragen, konnten die außenwirtschaftspolitischen Instrumente doch nur von allen gemeinsam angewandt werden. Damit vergrößerte sich jeweils auch die Möglichkeit einer direkten außenpolitischen Reibung mit dritten Ländern, unter Umständen etwa auch mit den USA.

### **Osterweiterung der EU als Problem, als dynamischer Faktor**

Alle EU-Mitgliedstaaten sind vertraglich verpflichtet und eo ipso auch berechtigt, das gemeinsame Geld zu übernehmen, sobald ihre Partner im Verfahren des Artikels 122 EGV erklärt haben, daß sie die Konvergenzkrite-

<sup>144</sup> Ecofin-Bericht an den Wiener Europäischen Rat 1998, Ziffer 12.

<sup>145</sup> Schlußfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Köln, 3. und 4. Juni 1999, Anhang II, Gemeinsame Strategie der EU für Rußland vom 4. Juni 1999, abgedruckt in: EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 2 (7.6.1999).

rien erfüllen.<sup>146</sup> Das gilt auch für neu beigetretene Staaten aus Mittel- und Südeuropa. Sie müssen außerdem vom Moment ihres Beitritts an die Verpflichtungen beachten, die die WWU allen Mitgliedern für ihre geldpolitische Ordnung, das Stabilitätsziel der Geldpolitik und die Konvergenzorientierung ihrer Wirtschaftspolitik auferlegt. Schon mit dem Eintritt in die Verhandlungen unterliegen sie im Zuge der Überprüfung ihrer Beitrittsfähigkeit durch die EU einem erhöhten Druck auf geld- und währungspolitische Konvergenz.

Diesen vertraglichen Pflichten wollen sich die Beitrittskandidaten<sup>147</sup> auch nicht entziehen, sondern erklären vielmehr ihr Interesse, möglichst bald die gemeinsame Währung zu übernehmen, und bereiten sich auch tatsächlich auf eine engere Bindung an die gemeinsame Geldpolitik vor. Alle aus der »ersten Gruppe« haben seit dem Start des Euro ein kontrolliertes Wechselkursregime zu diesem,<sup>148</sup> meist in Kombination mit dem US-Dollar, nach Methoden, die vom Currency Board (Estland, Kopplung an den Euro) über einen Crawling Peg (Ungarn und Polen mit monatlicher Abwertung) bis zu kontrolliertem Floaten (Tschechien und Slowenien) reichen.

Bei allen noch vorhandenen Rückständen gegenüber der Eurogruppe muß man daher damit rechnen, daß zumindest einige von ihnen rascher als erwartet dazugehören werden. Das Beispiel der südeuropäischen EU-Länder läßt das erwarten. Für einen Teil der übrigen ist dann anzunehmen, daß sie die Regeln des EWS II übernehmen, dem sich im Jahr 2000 bereits Dänemark und Griechenland unterworfen haben, aus dem Griechenland aber schon ein Jahr später in die Eurogruppe überwechselte. Und nur einige wenige künftige Mitglieder dürften sich, solange sie eine Ausnahmeregelung erhalten, wie Großbritannien und Schweden nur den Bindungen der WWU als solchen unterwerfen.

Im Ergebnis dürfte also die Ost/Süd-Erweiterung nichts Wesentliches an der differenzierten und dynamischen Situation ändern, die noch auf längere Sicht zwischen der Eurogruppe und den übrigen EU-Mitgliedern gegeben sein wird und schon im Hinblick auf das Regime der verstärkten Zusammenarbeit in der WWU skizziert wurde. Die aus der Ost/Süd-Erweiterung resultierenden zusätzlichen Fragen bezüglich der integrationspoliti-

**146** Allerdings ist der im Vertrag gegebene Zwangscharakter dieser Mitgliedschaft durch das schwedische Präzedenz ein gewisses Stück weit entwertet worden. Daher erscheint es nicht ganz ausgeschlossen, daß die EU bei Beitrittsverhandlungen bezüglich der Euro-Übernahme auch »opt-out«-Wünsche einzelner Kandidaten akzeptiert, selbst wenn das nach der bisherigen Vertragslage (Edinburgh) für andere Mitglieder als Großbritannien und Dänemark eigentlich nicht mehr gestattet ist.

**147** Das gilt vor allem für die Länder der sogenannten ersten Welle. Formal gibt es diese Gruppe nicht mehr, seit der ER von Helsinki die Beitrittsverhandlungen für alle mitteleuropäischen Aspiranten öffnete. Faktisch dürften die Staaten der ursprünglichen Gruppe, Slowenien, Zypern, Tschechien, Ungarn, Polen, Estland, nach wie vor dem Beitritt am nächsten stehen.

**148** Zuvor hatten sie sich teilweise an der Deutschen Mark und anderen EU-Währungen orientiert; vgl. den kurzen Überblick: Der weite Weg zum Euro, in: EU Magazin, (1999) 11, S. 36f.

schen Konsequenzen der WWU sind ebenfalls in diesem Kontext zu stellen und zu beantworten. Unrealistisch bleiben daher auch alle Vorstellungen, die von der längerfristigen Existenz eher stabiler Gruppen unterschiedlich verbindlicher geldpolitischer Zusammenarbeit in der EU ausgehen und davon etwa auch die Herausbildung eines harten Kerns erwarten, der die Perspektive weiterer Integration sicherstellt.<sup>149</sup>

Dagegen werden sich die Probleme verschärfen, die die noch weiter wachsenden Differenzen in Entwicklungsniveau und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Mitgliedsländer und in der Eurogruppe – jetzt bereits zwischen Griechenland am einen und Luxemburg am anderen Ende – für eine nachhaltige Sicherung der gemeinsamen Währung, ihrer Stabilität und Funktionsfähigkeit schaffen. Gerade im Hinblick auf diese deutlich absehbare Herausforderung ist es um so wichtiger, die Teilnahme an der gemeinsamen Währung nicht mit einem politischen oder moralischen Anspruch auf zusätzliche Transferleistungen zu verbinden. Diese sollten auch künftig nur im Kontext der vorhandenen bzw. noch zu reformierenden Regelungen über die Regionale Strukturpolitik der EU oder über einen nationalen wirtschaftlich-sozialen Notstand festgelegt werden.

### **Nicht-wirtschaftliche EU-Politiken: Zusammenfassung**

Was ergibt sich aus diesen Ergebnissen für die Leitfrage der Untersuchung, nämlich ob die Existenz des Euro und einer gemeinsamen Geldpolitik als solche unabweisbar zu einer Weiterentwicklung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beitragen muß, ob sie nolens volens eine Dynamik in dieser Richtung entfaltet, und ob diese Dynamik im Sinne einer konsolidierten WWU kontrolliert und gegebenenfalls auch gebremst werden kann? Ein Zusammenhang zwischen der Schaffung des Euro und der Weiterentwicklung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik (im klassischen Verständnis) läßt sich möglicherweise in folgenden Feldern suchen:

Vor allem indirekt, in der Verfolgung eigener oder zur Abwehr fremder Reformforderungen an die internationale Finanzordnung, durch den Einsatz außen- und sicherheitspolitischer Instrumente, in der EU-internen außenpolitischen Koordinationsleistung und der Erbringung außen- und sicherheitspolitischer Gegenleistungen an externe Partner.

Direkt könnte es bei einer erfolgreichen entwicklungsfördernden und friedensstiftenden internationalen Währungs- und Finanzpolitik möglicherweise zu einer Entlastung der deutschen bzw. gemeinschaftlichen Außen-, Sicherheits-, Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik kommen, die insgesamt eine qualitative Veränderung der außen- und sicherheitspolitischen Situation herbeiführen könnte.

Nach den bis Frühjahr 2001 auswertbaren Erfahrungen allerdings zeigt sich dieser Zusammenhang eher in umgekehrter Richtung als eben skizziert und vielfach vermutet: Der Zug geht nämlich von der Außen- und

<sup>149</sup> Vgl. neben anderen *Deubner*, Von Maastricht; *Gianni Bonvicini*, EMU, Path to European Political Integration, in: *The Bologna Center Journal of International Affairs*, 1 (Frühjahr 1998) 1, S. 25–29 (28).

Sicherheitspolitik aus. Sie liefert gegebenenfalls von Fall zu Fall die Motivation dafür, die Instrumentarien der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU und damit auch der Eurozone weiterzuentwickeln. In dem Maße, in dem die EU ihre eigene Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt, werden die zuständigen Minister und Regierungschefs sich auch nicht davon abhalten lassen, das vorhandene, durch den Euro erweiterte wirtschafts- und finanzpolitische Instrumentarium der EU für diese Zwecke einzusetzen. Sie werden versuchen, das Instrumentarium gegebenenfalls im Sinne dieses Zwecks zu optimieren, mit Blick auf die Effizienz interner Koordination sowie der Vertretung nach außen.

Diese Anläufe dürften spezifisch außen- und sicherheitspolitisch gefärbte Motive in die ohnehin bereits von der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU selbst angetriebenen Reforminitiativen einbringen. Selbst wenn letztere in ihrer eigenen Logik einen geringeren Druck zur Integrationsvertiefung entfalten würden, könnten die GASP-Akzente als Beschleuniger wirken, und zwar um so mehr, je mehr die GASP sich einerseits gefordert sieht, und je weniger sie auch weiterhin die klassischen Instrumente der staatlichen Außen- und Sicherheitspolitik einsetzen kann, nämlich eine effiziente, flexible und reaktionsfähige Diplomatie und militärische Kapazitäten.

Im Sinne der hier verfolgten Leitfrage wird man diese absehbare Tendenz einerseits als unabweisbar akzeptieren. Daher wird es institutionell noch dringlicher als früher, daß die zuständigen Akteure für die außenwirtschaftspolitischen Fragen der EG, zu denen jetzt auch die Finanz-, Geld- und Währungspolitik gehören, in einen direkten handlungsorientierten institutionellen Kontext mit den zuständigen Akteuren der GASP gebracht werden. In der Tat ist diese Möglichkeit sowie die Erfahrung und Neigung der EU, das zivile Instrumentarium zu nutzen, einer der großen Vorteile der EU-GASP im Vergleich zu anderen großen Mächten. Andererseits müßte die internationale Finanz- und Währungspolitik der Eurogruppe wohl dasjenige Maß an Leitprinzipien und Verfahrensgrundsätzen gewinnen und bewahren, das sicherstellt, daß auch im Hinblick auf Herausforderungen dieser Art die Erhaltung ihrer zentralen WWU-internen Funktion die Voraussetzung jedes außen- und sicherheitspolitischen Einsatzes bleibt.

Im Vergleich mit den übrigen untersuchten Feldern zeigt sich die Außenpolitik damit neben der Herausforderung der demokratischen Legitimität und der Konkurrenz der politischen Institutionen um die maßgebliche Rolle in der gemeinsamen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik als der am unmittelbarsten wirkende dynamische Faktor für die weitere Vertiefung der WWU. Keiner dieser drei Faktoren ist aber ein Bestandteil der internen geld-, fiskal- und wirtschaftspolitischen Entwicklungslogik der Wirtschafts- und Währungsunion. Auf die Entwicklung der WWU können sie nur in dem Maße durchschlagen, in dem die politischen Akteure das wollen, aus deren interner Entwicklungslogik heraus gibt es keinen Zwang dazu.

# Anhang

## Tabellen

### 1. Mitwirkung der EU-Mitgliedstaaten (MS) in Gremien und Verfahren der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

#### A. Teilnahme der MS an Institutionen

	Eurogruppe	Schweden	Dänemark	Großbritannien
EZB-Rat <sup>a</sup>	Ja			
Erweiterter EZB-Rat <sup>b</sup>	Ja	Ja	Ja	Ja
Eurogruppe <sup>c</sup>	Ja			
Erweiterte Eurogruppe	Ja	Ja	Ja	Ja
Ecofin-Rat <sup>d</sup>	Ja	Ja	Ja	Ja
Opt-Out von Euro <sup>e</sup>			Ja	Ja

#### B. Teilnahme der MS an Politiken

	Eurogruppe	Schweden	Dänemark	Großbritannien
Euro-Geld- und Wechselkurspolitik <sup>f</sup>	Ja			
Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, einschließlich der Vermeidung übermäßiger Defizite	Ja	Ja	Ja	Ja, mit Ausnahme der Vermeidung öffentlicher Defizite nach Art. 104(1) <sup>g</sup>
Stabilitäts- und Wachstumspakt	Ja	Ja, aber keine Sanktion	Ja, aber keine Sanktion	Ja, aber keine Sanktion

**a** EGV Art. 112 in Verbindung mit 122(3).

**b** Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, Art. 45–47 (Protokoll zum EG-Vertrag, in der Fassung von Maastricht), in: *Europäische Kommission*, Wirtschafts- und Währungsunion. Kompendium des Gemeinschaftsrechts, Juni 1999, S. 48–49.

**c** EGV Art. 122, v.a. Abs. (5); Schlußfolgerungen des Vorsitzes, ER in Luxemburg, 12. und 13.12.1997, ebd. Ziff. 44, 4. Abs., auch für die erweiterte Eurogruppe, wenn die Minister der nichtteilnehmenden Staaten hinzustoßen.

**d** Teilnahme- und Stimmrechte im Themenfeld des Ecofin-Rats vgl. EGV Art. 122.

**e** Die beiden Protokolle zum EG-Vertrag »über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland« und »über einige Bestimmungen betreffend Dänemark« von 1992, in: *Europäische Kommission*, Wirtschafts- und Währungsunion. Kompendium des Gemeinschaftsrechts, Juni 1999, S. 58–60 und 61.

**f** Vgl. hierzu Tabelle 3.

**g** Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland zum EG-Vertrag von 1992, Art. 5.

**C. Unterwerfung unter WWU-Pflichten**

	Eurogruppe	Schweden	Dänemark	Großbritannien
Verbot der öffentlichen Kreditfinanzierung durch Zentralbank <sup>h</sup>	Ja	Ja	Ja	Ja, aber eine »ways and means« facility <sup>i</sup>
Konsultierung der EZB bei Gesetzgebungsvorhaben <sup>j</sup>	Ja	Ja	Ja	
Unabhängigkeit der Zentralbank <sup>k</sup>	Ja	Ja	Ja	
Teilnahme am EWS 2			Ja	

**D. Stimmrechte**

	Eurogruppe	Schweden	Dänemark	Großbritannien
Sekundärrecht, Weiterbau WWU-Architektur <sup>l</sup>	Ja	Ja	Ja	Ja
Sekundärrecht, für die Eurozone <sup>m</sup>	Ja			

**h** EGV Art. 101

**i** Die Bank von England kann der Regierung »overnight« kurzfristig Kredit gewähren; Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland zum EG-Vertrag von 1992, Art. 11.

**j** EGV Art. 105(4).

**k** EGV Art. 116(5).

**l** Diese schloß z.B. die Einigung über den Stabilitäts- und Wachstumspakt ein.

**m** Anwendung des Instrumentariums des Stabilitäts- und Wachstumspakts; vgl. auch Tabelle 3.

**2. Koordinierungs- bzw. Abstimmungsverfahren für die Wirtschafts-, Haushalts- und Beschäftigungspolitik\***

	Haushalts- und Defizitpolitik	Wirtschaftspolitik	Beschäftigungspolitik
<b>1. Grundlagen und Ziele</b> Vertragsartikel	EGV (Titel VII, Art. 104); Stabilitätspakt (Verordnung EG Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Verordnung EG Nr. 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, (2); EntschlieÙung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 16./17. Juni 1997	EGV (Titel VII, Art. 98-100); Stabilitätspakt (Verordnung EG Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Verordnung EG Nr. 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (2))	EGV (Titel VIII, Art. 125-130)
Europäischer Rat, verschiedene (Sonder-)Sitzungen verschiedene Räte	- Zusatzklärung des Ecofin-Rats vom 1. Mai 1998, und Schlußfolgerungen ER Cardiff, 15./16. Juni 1998, Ziff. 7 (Cardiff-ProzeÙ) - ER von Helsinki, 11./12. Dezember 1999	- Zusatzklärung des Ecofin-Rats vom 1. Mai 1998, und Schlußfolgerungen ER von Cardiff, 15./16. Juni 1998, Ziff. 7 - ER von Helsinki, 11./12. Dezember 1999 - ER von Lissabon, 23./24. März 2000	- ER Luxemburg, Sondersitzung 20./21. November 1997, v.a. Ziff. 13-24 (Luxemburg-ProzeÙ) - Schlußfolgerungen ER Köln 3./4. Juni 1999, Ziff. 7 - ER von Helsinki, 11./12. Dezember 1999 - Lissabon, 23./24. März 2000
Ziele	- Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite durch MS - Rückführung übermäßiger öffentlicher Defizite - Mittelfristiges Ziel: Haushaltsausgleich bzw. Haushaltsüberschuß (als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein starkes nachhaltiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.◊)	- Verwirklichung der Ziele lt. EUV und EGV (2) - Beachtung Grundsätze EGV (4 und 98) - Angelegenheit von gemeinsamem Interesse (99) - Beachtung des Ziels des hohen Beschäftigungsniveaus (127(2))	- Verwirklichung der Ziele lt. EGV und EUV (2) - hohes Beschäftigungsniveau (127(2)) - Einklang mit »Grundzügen« nach (99) - Beschäftigungsförderung Angelegenheit von gemeinsamem Interesse (126(2))

\* **Fett** hervorgehoben sind solche Schritte, die durch die auf dem ER von Helsinki befürtworteten Empfehlungen des Ecofin-Rats und vom ER in Lissabon zusätzlich vorgegeben wurden; **fett** hervorgehoben und zusätzlich mit einem gestrichelten Kosten umgeben sind vertraglich bzw. vom Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene Sonderrichtlinien für Euro-Teilnehmer. Anmerkungen siehe am Tabellenende.

	Haushalts- und Defizitpolitik	Wirtschaftspolitik	Beschäftigungspolitik
Allgemeine Methode	verbindliche sanktionsbewehrte Koordinierung	- »Koordinierung« (99(1)) <b>Sonderverfahren des Europäischen Rates</b>	- »Abstimmung« (126(2))
<b>2. Vorgaben durch den Vertrag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Bezifferte Konvergenzkriterien</i> zur Defizitbegrenzung der MS (Protokoll Nr. 6 zum Maastricht-Vertrag)</li> <li>- <i>Ausnahmekriterium der Rezession</i></li> <li>- <i>Genauere Vorgaben zur zeitlichen Staffelung der Schritte</i></li> <li>- <i>Art und Umfang der Sanktionen</i> (Verordnungen EG Nr. 1466 (2) sowie 1467/97 des Rates, (2))</li> </ul>		
durch Gremien	Zusätzliche Vorgaben von Rat und ER	<i>Grundzüge WiPol</i> (ggf. <i>Empfehlungen, siehe Sanktionen</i> )	<i>Leitlinien</i> zur Beschäftigungspolitik MS, mit konkreten Zielen
<b>3. Erstellung der Vorgaben</b> Kommission		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empfehlung für <i>Grundzüge WiPol</i> an Rat (99(2)), <b>Termin April<sup>i</sup></b></li> <li>- <b>zusätzliche Berichte im Rahmen Cardiff-Prozess<sup>ii</sup></b></li> <li>- <b>nur noch ein Jahresbericht zur Reform Binnenmarkt<sup>iii</sup></b></li> </ul>	Vorschlag für Revision der <i>Beschäftigungsleitlinien</i> an Rat; im Einklang mit wirtschaftspolitischen <i>Grundzügen</i> (99(2)), <b>und besonders auf das Funktionieren der Arbeitsmärkte fokussiert<sup>iiii</sup> im Juni/Juli<sup>iv</sup></b>
Rat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mindestnormen des Ecofin-Rats für <b>Konvergenz- und Stabilitätsprogramme der MS<sup>v</sup></b> sehen zusätzlich vor: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>bestimmte Datensätze</b></li> <li>- <b>bestimmte finanzpolitische Annahmen</b></li> </ul> </li> <li>- <b>Terminvorgabe</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Ecofin Rat holt frühzeitig im Jahr »Rat und Unterstützung« insbesondere der Räte Binnenmarkt, Industrie, Beschäftigung und Sozialpolitik ein. Fließen ein in Abfassung der Grundzüge<sup>vi</sup></b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorlage zur Revision <i>Beschäftigungsleitlinien</i> für das Folgejahr; s. Kommission, im Herbst</li> </ul>

	Haushalts- und Defizitpolitik	Wirtschaftspolitik	Beschäftigungspolitik
Rat		Entwurf für <i>Grundzüge WiPol</i> EG und Mitgliedstaaten, mit QMV Bericht an EuRat (99(2))	
Europäischer Rat		Schlussfolgerung zu <i>Grundzügen WiPol</i> , einstimmig (99(2)) <b>Termin Juni</b> <sup>vi</sup> (»Mittelpunkt des Koordinierungsprozesses, an dem sich die Politiken in den verschiedenen Gebieten ausrichten« <sup>viii</sup> )	- Schlussfolgerung zu <i>Beschäftigungspolitik</i> (128(1))
Europäisches Parlament		<b>Nimmt teil an jährlicher politischer Debatte zwischen Kommission und Rat, die der Formulierung der <i>Grundzüge</i> vorangeht, äußert sich zu Kommissionsempfehlung</b> <sup>ix</sup>	Anhörung - bei Einsetzung <i>Beschäftigungsausschuß</i> - Verabschiedung <i>Leitlinien</i> BeschPol
Rat		Empfehlung der <i>Grundzüge</i> durch Rat auf Grundlage der Schlussfolgerungen, mit QMV (99,2) <b>im Juni/Juli</b> <b>Abschluß der Prozedur im 1. Halbjahr</b> <sup>x</sup>	Rat mit QMV, im Einklang mit Schlussfolgerungen des ER Verabschiedung <i>Leitlinien</i> zur <i>Beschäftigungspolitik</i> , welche die MS berücksichtigen (128,2)
Europ. Parlament		Unterrichtung durch Rat (99(2))	
Kommission und Rat			<i>Gemeinsamer Jahresbericht Rat und Kommission</i> (128(1)) an ER

	Haushalts- und Defizitpolitik	Wirtschaftspolitik	Beschäftigungspolitik
<p><b>4. Multilaterale Überwachung der Umsetzung</b></p> <p>Rolle der Mitgliedstaaten</p>	<p>nicht teilnehmende MS übermitteln jeden 1. März aktualisierte Konvergenzprogramme an Rat und Kommission mit Angaben zu Stabilitäts- und Wachstumspolitik und veröffentlichen sie (Verordnung EG Nr. 1466/97 des Rates). Ggf. Bemerkungen zur Stellungnahme KOM (104,6)</p> <p><b>Ecofin-Rat fordert Vorziehen des Termins auf Ende des Vorjahres zum Zeitpunkt der nationalen Haushaltsentwürfe<sup>xi</sup></b></p> <p><b>Euro-MS übermitteln zum selben Zeitpunkt aktualisierte Stabilitätsprogramme mit entsprechenden Angaben</b></p>	<p>MS übermitteln regelmäßig Angaben zur einzelstaatlichen WiPol an die Kommission (99(3))</p>	<p>Einfügung Leitlinien in mehrjährig angelegte Nationale beschäftigungspolitische Aktionspläne (NAP), mit bezifferten nationalen Zielen und Fristen (Luxemburg Ziff. 15) Übermitteln jährlich an Rat und Kommission Bericht über Maßnahmen der Beschäftigungspolitik, NAP, betr. Umsetzung der Leitlinien (EGV 128,3)</p>
<p>Kommission</p>	<p><b>Haushaltspolitik der MS wird zweimal pro Jahr (Sommer und Winter) ausführlich geprüft,<sup>xii</sup> mit folgenden Methoden:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommission prüft Einhaltung Haushaltsdisziplin mit Blick auf öffentliches Defizit und öffentlichen Schuldenstand (104,2)</li> <li>- Kommission erstellt Bericht und (nach Anhörung des Ausschusses nach (114)) bei Nichteinhaltung Kriterien oder Risiko übermäßiges Defizit von MS (104,3)</li> <li>- Stellungnahme an Rat, Empfehlung für Ratsentscheidung</li> </ul>	<p>Kommission: Berichte zur wirtschaftlichen Entwicklung in den MS</p>	<p>Bilaterale Seminare mit allen Mitgliedstaaten zur Überprüfung der Fortschritte des Vorjahres und Revision der NAP, um die neuen Leitlinien anzupassen (Besch. Rat an ER Köln, Ziff. 1)</p>

	Haushalts- und Defizitpolitik	Wirtschaftspolitik	Beschäftigungspolitik
Kommission		<p>Jedes Frühjahr 2001–2010: Zusammenfassender <i>Jahresbericht</i> an den Europäischen Rat, zum Fortschritt in</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschäftigung</li> <li>- Innovation</li> <li>- Wirtschaftsreform</li> <li>- sozialem Zusammenhalt</li> </ul> <p>Strukturelle Indikatoren<sup>xiii</sup></p>	
Rat	<p>prüft »Qualität« der Programme, verlangt bei Bedenken von den MS Vorlage entsprechender Abänderungen und ggf. deren Diskussion<sup>xiv</sup></p>	<p>Rat bestimmt alljährlich Schwerpunktthemen, denen er in der Überwachung besondere Aufmerksamkeit schenkt<sup>xv</sup></p> <p>Auf Grundlage Berichte Kommission und nationaler Berichterstattung</p> <p>Überwachung wirtschaftliche Entwicklung in jedem MS (99,3), auch mit Blick auf Strukturpolitiken<sup>xvi</sup></p> <p>Vereinbarkeit mit Grundzügen, regelmäßige <i>Gesamtbewertung</i> (99,3)</p> <p>Rat kann feststellen: WiPol eines MS nicht mit <i>Grundzügen</i> vereinbar oder gefährdet WWU (99,4)</p>	<p>Auf Grundlage der Berichte der MS und der Kommission intensive Prüfung der MS-Beschäftigungspolitik »im Lichte der Leitlinien« (128,4) durch Rat</p>
Rat	<p>In Eurogruppe besonders genaue laufende Überwachung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Umsetzung der angekündigten Haushalte</li> <li>- Bewertung der Haushaltsentwürfe im Hinblick auf das kommende Jahr</li> </ul>	<p>Berücksichtigung der zusätzlichen Forderungen des europäischen Rats von Lissabon nach Zuarbeit, vor und nach dessen Frühjahrssitzung zu wirtschaftlichen und sozialen Themen</p>	

	Haushalts- und Defizitpolitik	Wirtschaftspolitik	Beschäftigungspolitik
Europäischer Rat		<p>Jedes Frühjahr 2001–2010: Sondersitzung zum Thema wirtschaftlicher und sozialer Fragen; 2001– 2010: Eine <i>herausragende leitende und koordinierende Rolle</i>, um eine kohärentere strategische <i>Führung</i> und wirkungsvolle <i>Überwachung der Fortschritte</i> sicherzustellen, für die vom Lissabonner Prozeß »Strategisches Ziel« umfaßten Felder<sup>xvii</sup></p>	<p>EuRat erhält Jahresbericht von Rat und Kommission über Beschäftigungslage und Umsetzung der Leitlinien (128,5)</p>
Mahnung Kommission		<p>Empfehlung für eine Empfehlung an den betreffenden MS (99,4)</p> <p>Diese Kompetenz wurde bis 12/99 nicht genutzt, <i>Ecofin-Rat</i> fordert ihre angemessene Ausschöpfung<sup>xviii</sup></p>	<p>Empfehlung der Kommission an Rat für Empfehlungen an MS (128,4)</p>
Rat	<p>Verabschiedung einer <i>Empfehlung</i> mit QMV durch Rat an betreffenden MS (99,4)<sup>xix</sup></p> <p>Rat kann <i>Veröffentlichung</i> beschließen</p> <p>Rat mit QMV Entscheidung, ob übermäßiges Defizit (104,6)</p>	<p>Verabschiedung einer <i>Empfehlung</i> mit QMV durch Rat an betreffenden MS (99,4)</p> <p>Rat kann <i>Veröffentlichung</i> beschließen</p>	<p>Rat kann feststellen: BeschPol nicht mit Leitlinien vereinbar</p> <p>kann mit QMV eine <i>Empfehlung</i> an MS richten</p>
Europäisches Parlament		<p>Unterrichtung über <i>multilaterale Überwachung</i> (99,4) durch Ratspräsident und Kommission</p>	

	Haushalts- und Defizitpolitik	Wirtschaftspolitik	Beschäftigungspolitik
<b>Sanktionen?</b>	<p>- <i>Empfehlung</i> an MS zur Abstimmung (104,7)</p> <p>- u.U. Veröffentlichung <i>Empfehlung</i> (104,8)</p> <p>je mit 2/3-Mehrheit Stimmen in Rat</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p><b>Sanktionen nur gegen Euro-MS:</b>  <b>Rat im Fall eines übermäßigen Defizits (vgl. 2) mit 2/3-Mehrheit s.o.:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ggf. <i>In-Verzug-Setzung MS</i> (104,9)</li> <li>- ggf. <i>Verhängung von Sanktionen</i> (104,11)</li> </ul> <p>Vgl. auch <b>Stabilitätspakt</b></p> </div>	<p>Vorschlag für <i>Empfehlungen</i>, durch Kommission (99,4)</p> <p>Rat richtet mit QMV <i>Empfehlungen</i> an MS (99,4), keine Sanktionen</p>	<p>Rat richtet mit QMV <i>Empfehlungen</i> an MS (128,4), keine Sanktionen</p>
<b>Ausnahmen / Hilfen</b>	<p>Bei BIP-Rückgang bis 0,75% in der Regel keine Ausnahme von der 3%-Grenze, bei Rückgang von 0,75 bis 2% Ausnahme nur bei einem jähen Abschwung oder sehr starkem Produktionsrückgang, automatische Ausnahme nur bei Rückgang von 2% und mehr in einem Jahr. (Verordnung EG Nr. 1467/97 des Rates, (2))</p>	<p>Auf Vorschlag Kommission einstimmige Abstimmung bei Ausnahmen,                  Auf Vorschlag Kommission Hilfen bei Ausnahmen (100)</p> <p>Rat kann von QMV zu einstimmiger Abstimmung wechseln,                  Rat kann so unter bestimmten Bedingungen finanziellen Beistand gewähren, wenn MS ohne eigenes Verschulden in/vor Schwierigkeiten (100)</p>	<p>Rat kann in Kodezision Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit MS beschließen (129)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung der Zusammenarbeit MS,</li> <li>- Entwicklung einer <i>koordinierten Beschäftigungsstrategie</i>, insbesondere                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung Qualifizierung, Anpassungsfähigkeit Arbeitnehmer</li> <li>- Flexibilität Arbeitsmärkte</li> </ul> </li> </ul>

	Haushalts- und Defizitpolitik	Wirtschaftspolitik	Beschäftigungspolitik
<b>Jährlicher Bericht</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Gemeinsamer Jahresbericht</i> Rat und Kommission (128,1) zur Vorbereitung Leitlinien</li> <li>- <i>Gemeinsamer Jahresbericht über die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und über die Umsetzung der beschäftigungs-politischen Leitlinien</i> als Abschluß der jährlichen Koordination</li> </ul>
<b>5. Beratende Organe</b>			
Besondere Gremien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Beratender Währungsausschuß (bis 12/1998)</i> (114,1)</li> <li>- <i>Wirtschafts- und Finanzausschuß (ab 1/1999)</i> (114,2), u.a.: Stellungnahme zu Bericht KOM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Beratender Währungsausschuß (bis 12/1998)</i> (114,1),</li> <li>- <i>Wirtschafts- und Finanzausschuß (ab 1/1999)</i> (114,2)</li> </ul> <p><b>Economic Policy Committee (ab 1974)</b> soll künftig stärker eingeschaltet werden und dem Rat mit »rigorous peer reviews« zuarbeiten<sup>xx</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Beschäftigungsausschuß</i> berät den Rat, hört die Sozialpartner (130)</li> </ul>
vertragsgemäße Beteiligung anderer beratender EU-Organe			<p>Anhörung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- WSA</li> <li>- Ausschuß Regionen</li> </ul>

SWP-Berlin  
Währungsunion  
ohne Politische Union?  
April 2001

- i Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 20, Schlußfolgerungen Helsinki, ER Dezember 1999, Ziffer 32
- ii Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 27
- iii Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 28
- iv Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 20
- v Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 22
- vi Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 34
- vii Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 21
- viii Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 10
- ix Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 39
- x Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 20
- xi Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 22ii
- xii Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 33
- xiii Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Lissabonner ER 23./24.3.2000, Ziffer 36
- xiv Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 24
- xv Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 26ii
- xvi Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 26iii

- xvii Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Lissabonner ER 23./24.3.2000, Ziffer 36
- xviii Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 32
- xix Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 33
- xx Bericht Ecofin-Rat an ER von Helsinki Dezember 1999, Ziffer 26iii. Das Economic Policy Committee ist ein aus den nationalen Regierungen und Zentralbanken besetzter Ausschuß, der 1974 vom Rat geschaffen wurde, um drei andere Ausschüsse zu ersetzen. Er wird vom Vorsitzenden des Wirtschafts- und Finanzausschusses geleitet.

SWP-Berlin

Währungsunion  
ohne Politische Union?

April 2001

### 3. Die Rolle der Gremien im Verfahrensverlauf von Defizitkontrolle und Wechselkurspolitik der Wirtschafts- und Währungsunion

#### A. Defizitkontrolle

EGV-Art.	Art der Maßnahmen	Der Rat der EU beschließt mit den Stimmen folgender MS					
		Euro-MS*			alle MS		
		ein- stim- mig	QM** (bzw. 2/3 der Stimmen)	Einbezug EZB und Komm.	ein- stim- mig	QM (bzw. 2/3 der Stimmen)	Einbezug EZB und Komm.
						<i>mit betroffe- nen MS***</i>	
	<b>Das übermäßige Defizit eines MS (ex 104c)</b>						
104(6)	entscheiden				Ja	Ja	Ja
104(7)	Empfehlungen an MS richten				Ja		Ja
104(8)	Empfehlungen veröffentlichen				Ja		Ja
	<b>Die Sanktionen</b>						
104(9)	den MS in Verzug setzen		Ja	Ja			
104(9)	den MS um Vorlage regel- mäßiger Berichte ersuchen		Ja	Ja			
104(11)	Angaben zu Emissionen, Überprüfung von EIB-Darlehen, Unverzinsliche Einlagen, Geldbußen		Ja	Ja			
	<b>Das übermäßige Defizit eines MS</b>						
104(12)	Erklärung zum Ende des übermäßigen Defizits****				Ja		Ja
	Aufhebung einiger oder aller Erklärungen/Sanktionen				Ja		Ja

\* Vgl. hierzu EG-Vertrag Art. 122 (3)-(6).

\*\* QM: Qualifizierte Mehrheit.

\*\*\* Vgl. hierzu EG-Vertrag Art. 104 (13).

\*\*\*\* Am 29.11.1999 sollte der Ecofin-Rat auf Empfehlung der Kommission seine Entscheidung von 1994 über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits in Griechenland aufheben (Agence Europe, 27.11.1999, Nr. 7602, S. 8).

## B. Wechselkurspolitik

EGV-Art. Art der Maßnahmen		Der Rat der EU beschließt mit den Stimmen folgender MS						
		Euro-MS*			alle MS			
		ein- stim- mig	QM (bzw. 2/3)		Einbezug EZB und Komm.	ein- stim- mig	QM (bzw. 2/3)	Einbezug EZB und Komm.
<b>Wechselkurse Euro ggü. Drittwährungen (ex 109)**</b>								
111(1)	förmliche Vereinbarungen über ein entsprechendes System schließen	Ja						
	auf Empfehlung EZB <i>oder</i> Kommission				Ja			
	nach Anhörung EZB				Ja			
	<i>nach Anhörung EP</i>				<i>EP</i>			
111(1)	Euro-Leitkurse gegenüber einem solchen System festlegen		Ja					
	auf Empfehlung EZB <i>oder</i> Kommission				Ja			
	nach Anhörung EZB				Ja			
	<i>danach Unterrichtung EP</i>				<i>EP</i>			
111(2)	allgemeine Orientierungen für Wechselkurse ggü. Drittwährungen aufstellen		Ja					
	auf Empfehlung Kommission und nach Anhörung EZB				Ja			
	<i>oder</i>				<i>oder</i>			
	auf Empfehlung EZB				Ja			
111(3)	<b>Internationale Vereinbarungen mit Staaten oder Organisationen bzgl. Währungsfragen oder Devisenregelungen</b>							
	<b>Modalitäten von Verhandlung und Abschluß</b> festlegen		Ja					
	auf Empfehlung der Kommission				Ja			
	nach Anhörung EZB				Ja			
	volle Beteiligung der Kommission				Ja			
111(4)	<b>Standpunkt</b> der Gemeinschaft auf internationaler Ebene zu Fragen besonderer Bedeutung für die WWU beschließen		Ja					
	Über <b>Vertretung</b> der Gemeinschaft auf internationaler Ebene beschließen	Ja						
	<i>beides:</i>							
	auf Vorschlag der Kommission				Ja			
	nach Anhörung EZB				Ja			

EGV-Art. Art der Maßnahmen	Der Rat der EU beschließt mit den Stimmen folgender MS						
	Euro-MS*				alle MS		
	ein-stim-mig	QM (bzw. 2/3)	ein-zelne MS	Einbezug EZB und Komm.	ein-stim-mig	QM (bzw. 2/3)	Einbezug EZB und Komm.
111(5) über die WWU in internationalen Gremien Verhandlungen führen			Ja				
über die WWU internationale Vereinbarungen treffen (unbeschadet der Gemeinschaftsvereinbarungen)			Ja				

\* Vgl. hierzu EG-Vertrag Art. 122 (3)–(6).

\*\* *EZB* und *Kommission* sind in verschiedenen Formen der Empfehlung oder Anhörung eingeschaltet.

Die **EZB** hat in allen Fragen, die die Wechselkurse des Euro gegenüber dritten Währungen betreffen, eine besonders starke Position, in der allein ihre Befürwortung den Euro-Staaten reicht, um entsprechende Engagements gegenüber den Währungsverantwortlichen dritter Staaten oder -gruppen eingehen zu können (EGV, Art. 111(1–2)).

Die **Kommission** ist stärker, wenn es um Abkommen oder Verträge der EU insgesamt mit dritten Staaten oder internationalen Organisationen geht (Art. 111 (3–4)); dann ist ihr Vorschlag/ihre Empfehlung Voraussetzung für einen Ratsbeschluß der EU.

### C. Allgemeine Fragen

EGV-Art. Art der Maßnahmen	Der Rat der EU beschließt mit den Stimmen folgender MS						
	Euro-MS*				alle MS		
	ein-stim-mig	QM (bzw. 2/3)	ein-zelne MS	Einbezug EZB und Komm.	ein-stim-mig	QM (bzw. 2/3)	Einbezug EZB und Komm.
112(2)b <b>Der EZB-Rat</b> ( <i>ex 109a</i> ) Auswahl und Ernennung der Mitglieder; durch den ER	Ja						
<b>Zu allen ausschließlich die Euro-Teilnehmer betreffenden Fragen informelle Debatte als Eurorat (neben den regulären Ecofin-Sitzungen, Kommission ist einzuladen)</b>	Ja			Ja			

## Literaturhinweise

### Dokumente und Materialien

#### Nationale Institutionen, Deutschland

Bundeskanzler Gerhard *Schröder*, Fazit Deutschland, 22..9.1999, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 30.9.1999, S. 605ff

*CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages*, Überlegungen zur Europäischen Politik, Bonn, 1. September 1994

*Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung u.a.*, Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Zusammenfassender Endbericht 1999, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

#### Nationale Institutionen, Frankreich

*Commissariat général du Plan*, Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe, Rapport du groupe »Géographie économique« présidé par Françoise Maurel, Paris: Economica 1999

– L'union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces, Rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne, Paris: La Documentation Française, 1999

– Le gouvernement économique de la zone euro, Rapport du groupe présidé par Robert Boyer, Paris: La Documentation Française, 1999

*Conseil d'Analyse Economique* (Hrsg.), Coordination européenne des politiques économiques, Paris: La Documentation Française, 1998

*Fabius*, Laurent, Rede anlässlich der International Monetary Conference in Paris, 29.5.2000, in <http://www.finances.gouv.fr>

*Gorce*, Gaëtan, Le dumping social en Europe, Bericht an die Assemblée Nationale, Juni 2000

*Strauss-Kahn*, Dominique, Pour un pacte européen de croissance et d'emploi (für einen europäischen Wachstums- und Beschäftigungspakt), vorgelegt dem informellen Ecofin-Rat in Dresden im Frühjahr 1999, in: Agence Europe, 23.4.1999, Dokumente

*Wirtschafts- und Finanzministerium*, Die Prioritäten des französischen Vorsitzes in der EU in den wirtschaftlichen und finanziellen Bereichen, Mitte 2000 (deutsche Übersetzung)

#### Europäische Gremien

*Economic Policy Committee*, Annual Report on Structural Reforms 2000, 13.3.2000, Report to the Council and the Commission

#### Europäische Kommission

*Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen*, Haushaltsüberwachung in der WWU. Die neuen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Wirtschaftsanalysen, (März 1999) 3

- Europäische Wirtschaft, Beiheft A: Wirtschaftsanalysen, (April 2000) 1–2
- Public Finances in EMU – 2000, Brüssel, 24.5.2000 (ECFIN/339/00-EN)
- Community policies in support of employment [Vorlage der Kommission für den Europäischen Rat von Lissabon] Pressemitteilung 6714/00 (24.3.2000)
- Kommissionsempfehlung vom 11.4.2000 für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, ECOFIN 209/00-DE.

#### **Europäische Union, Rat der ...**

*Ecofin-Rat*, Bericht an den ER von Luxemburg über die Vorbereitungen auf Phase 3 der WWU (in: Anlage 1, »Entschließung des ER ...«, s.d.)

- Bericht des Ecofin-Rats über die wirtschaftspolitische Koordinierung (Anlage zu Anlage II zu Wiener ER, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, s.d.)
- *Empfehlung* Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, 6. Juli 1998, aufgrund der Schlußfolgerungen des Europäischen Rats in Cardiff, englische Fassung, <http://ue.eu.int/emu>
- *Empfehlung* Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, 12. Juli 1999, aufgrund der Schlußfolgerungen des Europäischen Rats in Köln, englische Fassung, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999
- *Empfehlung* Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, 19. Juni 2000, aufgrund der Schlußfolgerungen des Europäischen Rats in Santa Maria da Feira, englische Fassung (Ecofin 9223/00-EN)
- Bericht über die »Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Prüfung des Instrumentariums und der Erfahrungen in der dritten Stufe der WWU« an den ER von Helsinki, englische Fassung, Pressemitteilung 13123/1/99, Brüssel (29.11.1999)
- Bericht über seine Sitzung vom 28.2.2000, mit den Stellungnahmen zu den Berichten über die Konvergenzprogramme Großbritanniens und Dänemarks 1999–2005, 2245. Ratssitzung, Pressemitteilung 6450/2000, Brüssel (28.2.2000)

#### **Rat Arbeit und Soziales**

*Mitteilung der Kommission* vom 1. Oktober 1997: Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten in 1998 [Mitteilung der Kommission KOM(97) 497 endg.]

- vom 14. Oktober 1998: Vorschläge für Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten 1999 [SEC(98)2175 endg. – Amtsblatt C 69 vom 12.3.1999]
- vom 8. September 1999: Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2000 [Amtsblatt L 72 vom 21.3.2000]
- Fortschritts-Bericht an den Europäischen Rat zur Umsetzung des Luxemburg-Prozesses, Pressemitteilung 8745/1/99 (4.6.1999)

### **Europäische Zentralbank**

*Statistical Requirements of the European Central Bank in the Field of General Economic Statistics*, Frankfurt: EZB, August 2000

### **Europäischer Rat**

*Europäischer Rat in Luxemburg*. Sondertagung der Staats- und Regierungschefs der EU über Beschäftigungsfragen am 20./21.11.1997, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, (17.12.1997) 102

*Europäischer Rat in Luxemburg* am 12./13.12.1997, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, (16.2.1998) 12,

Anlage I, Entschließung des ER über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der 3. Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109b des Vertrags

*Europäischer Rat in Cardiff*, 15./16.6.1998, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, (12.8.1998) 55

*Europäischer Rat in Wien*, 11./12.12.1998, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, (17.2.1999) 7

Anlage II zu Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bericht an den Europäischen Rat über den Stand der Vorarbeiten für die dritte Stufe der WWU, insbesondere hinsichtlich der Vertretung der Gemeinschaft nach außen

*Europäischer Rat in Köln*, 3./4.6.1999, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, EU-Nachrichten (hrsg. von der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland), Dokumentation Nr. 2 (7.6.1999)

Entschließung des ER über den Europäischen Beschäftigungspakt, Anhang I der Schlußfolgerungen

Anhang II, Gemeinsame Strategie der EU für Rußland vom 4.6.1999

*Europäischer Rat in Helsinki*, 10./11.12.1999, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, englische Fassung (Press Release European Council, 11.12.99, Nr. 00300/1/99)

*Europäischer Rat in Lissabon*, 23./24.3.2000, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, englische Fassung (Press Release European Council, Nr. 100/2000)

### **Europäisches Parlament**

Metten, A., Draft Report on ‚Asymmetric Shock or Shock Specific to One Country‘ (INIO972), European Parliament, Part B: Explanatory Statement, Committee on Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy, Brüssel, 16.7.1998

### **EU-Vertrag**

Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, Art. 45–47 (Protokoll zum EG-Vertrag, in der Fassung von Maastricht), abgedruckt in: *Europäische Kom-*

mission, Wirtschafts- und Währungsunion. Kompendium des Gemeinschaftsrechts, Juni 1999, S. 48–49

Protokolle zum EG-Vertrag »über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland«, und »über einige Bestimmungen betreffend Dänemark« von 1992, abgedruckt in: *Europäische Kommission*, Wirtschafts- und Währungsunion. Kompendium des Gemeinschaftsrechts, Juni 1999, S. 58-60 und S. 61

### Internationale Institutionen

IMF, World Economic Outlook, September 1998

OECD, EMU Facts, Challenges and Policies, Paris 1999

### Monographien und Aufsätze

Amiti, Mary, New Trade Theories and Industrial Location in the EU: A Survey of Evidence, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (Sommer 1998) 2, S. 45–53

Apholte, Alfred u.a., *Wirtschaft und Finanzmärkte im Zeichen des Euro*, Frankfurt a.M.: Dresdner Bank, 1999

Bayoumi, T./Eichengreen, Barry, *Operationalizing the Theory of Optimum Currency Areas*, London 1996 (CEPR Working Paper, Nr. 1484)

Begg, David/von Hagen, Jürgen (Hg.), *EMU. Facts, Challenges and Policies*, Oxford 1998

Belke, A./Gros, D., Asymmetric Shocks and EMU: Is there a Need for a Stability Fund?, in: *Intereconomics*, November/Dezember 1998

Bieber, Roland und Florian, *Institutionelle Voraussetzungen der Osterweiterung der Europäischen Union*, in: *Weidenfeld*, Werner (Hg.), *Europa öffnen*, Gütersloh 1997, S. 101–155

Bonvicini, Gianni, EMU, Path to European Political Integration, in: *The Bologna Center Journal of International Affairs*, 1 (Frühjahr 1998) 1, S. 25–29

Collignon, Stefan, *Geldwertstabilität für Europa*, Gütersloh: Bertelsmann, 1996

Deubner, Christian, *Mitterrands Reformpolitik in Westeuropa. Die Relevanz der »contrainte extérieure«*, unveröffentlichtes Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1986

– *Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995

Eichengreen, Barry/Charles Wyplosz, The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?, in: *Begg, David/von Hagen, Jürgen (Hg.), EMU. Facts, Challenges and Policies*, Oxford 1998, S. 65–114

Elgie, Robert, Democratic Accountability and Central Bank Independence, in: *West European Politics*, 21 (Juli 1998) 3, S. 53–76

Fabbrini, Sergio, Political Change without Institutional Transformation: What Can We Learn from the Italian Crisis of the 1990s?, in: *International Political Science Review*, 21 (2000) 2, S. 173–196

Feldmann, Horst, Die neue gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik, in: *Integration*, 21 (1998) 1, S. 43–49

- Fitoussi, Jean-Paul, Le tintamarre de l'euro, in: *Le Monde*, 5.5.2000
- Flassbeck, Heiner/Neumann, Manfred J. M., Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik, in: *Die Bank*, (Juni 1999) 6, S. 412–416
- Frankel, A./Rose, A. K., The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria, in: *Economic Journal*, (1998) 108, S. 1009–1025
- Franz, Wolfgang, Die Erfolgskontrolle der Arbeitsmarktpolitik liegt im Argen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.6.2000
- Giscard d'Estaing, Valery/Schmidt, Helmut, Pour une Europe de l'Euro, in: *Le Figaro*, 10.4.2000
- Grabitz, Eberhard (Hg.), Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl am Rhein 1984
- Gros, Daniel, Delivering Price Stability in EMU: the European System of Central Banks, in: *Europäische Währungsunion. Beiheft 14 zur Zeitschrift Kredit und Kapital*, 31 (1998), S. 341–364
- Hall, P./Franzese, R., Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union, in: *International Organization*, 52 (Sommer 1998) 3, S. 505–535
- Harder, Bettina von, Die Interdependenzen zwischen Währungsunion und politischer Union in der Europäischen Union des Maastrichter Vertrages, Frankfurt a.M. u.a.: Lang, 1997
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: *dies.* (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 15–44
- Krugman, Paul/Venables, A. J., Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, in: *Bliss, C./de Macedo, G.* (Hg.), *Unity with Diversity in the European Community*, Cambridge/London: Cambridge University Press, 1990, S. 56–75
- Lohrmann, Astrid Marina, Neuere Entwicklungen in der Konvergenzdiskussion. Die EU-Kohäsionspolitik aus theoretischer Perspektive, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 48 (1999) 3
- Mundell, R. A., A Theory of Optimum Currency Areas, in: *American Economic Review*, 1961
- Padoan, Pier Carlo, Is European Monetary Union Endogenous?, in: *The International Spectator*, (Juli–September 1999) 3, S. 29–44
- Randzio-Plath, Christa/Starbatty, Joachim/Franzmeyer, Fritz, Zeitgespräch: Bedarf die EU einer Wirtschaftsregierung?, in: *Wirtschaftsdienst*, 77 (August 1997) 8, S. 435–446
- Ricci, L. A., Exchange Rate Regimes and Location, Washington 1997 (IMF Working Paper, 69)
- Rose, Andrew K., Commentary. in: *Begg, David/von Hagen, Jürgen* (Hg.), *EMU. Facts, Challenges and Policies*, Oxford 1998, S. 57–61
- Schäfer, Günther F., Die institutionellen Herausforderungen einer EU-Osterweiterung, in: *Weidenfeld, Werner* (Hg.), *Europa öffnen*, Gütersloh 1997, S. 25–100
- Schlag, Carsten-Henning, Die Budgetpolitik in der EWU, in: *Wirtschaftsdienst*, 80 (2000) 2, S. 112–119

- Schröder, Gerhard/Blair, Tony*, Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, London, 8.6.1999, <http://www.spd.de/politik/erneuerung/perspektiven>
- Seidel, Martin*, Beschluß- und Entscheidungsverfahren in der Wirtschafts- und Währungsunion: Rechtliche Aspekte, in: *Integration*, Oktober 1998, S. 197–211
- Seiters, Rudolf/Bitterlich, Joachim*, Europäische Aufgaben bis zum Jahr 2000, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), 1995
- Sturm, Michael*, Nationaler Stabilitätspakt – unerledigte Aufgabe der deutschen Finanzpolitik, in: *Dresdner Bank* (Hg.), Trends Wirtschaftsanalysen Nr. IV, 1999
- Thiel, Elke*, Die Euro-EU als globaler Akteur: Weltmachtrolle ohne politische Autorität, unveröffentlichtes Manuskript, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Mai 2000
- Vaubel, Roland*, Die Macht der europäischen Mehrheiten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.6.2000, S. 16
- Venables, J.*, The Assessment: Trade and Location, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (Sommer 1998) 2, S. 1–6
- Waigel, Theo*, Interview in: *Focus*, (August 1995) 37, S. 42–44

## Abkürzungen

BSP	Bruttonozialprodukt
Ecofin	(Council of) Economic and Finance Ministers
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag
EP	Europäisches Parlament
EMU	European Monetary Union
ER	Europäischer Rat
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EUV	EU-Vertrag
EWS	Europäisches Währungssystem
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
G-7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden Industriestaaten)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
IMF	International Monetary Fund
IWF	Internationaler Währungsfonds
Kom.	(EU-)Kommission
MS	(EU-)Mitgliedstaaten
NAP	Nationale beschäftigungspolitische Aktionspläne
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
QM	Qualifizierte Mehrheit
QMV	Qualifiziertes Mehrheitsvotum
WiPol	Wirtschaftspolitik
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion