ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Heise, Arne; Heise, Özlem Görmez

Article

Europäische Wirtschaftsregierung - Notwendige Ergänzung der EWU oder unrealistische Illusion?

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Heise, Arne; Heise, Özlem Görmez (2010) : Europäische Wirtschaftsregierung - Notwendige Ergänzung der EWU oder unrealistische Illusion?, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 36, Iss. 3, pp. 325-347

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332817

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Europäische Wirtschaftsregierung – Notwendige Ergänzung der EWU oder unrealistische Illusion?[1]

Arne Heise, Özlem Görmez Heise

1. Einleitung

Als Anfang der 1990er-Jahre der Maastrichter Vertrag zur Schaffung einer Europäischen Währungsunion (EWU) unterzeichnet wurde, begleitete den politischen Willen zur Vertiefung der europäischen Einigung auch viel ökonomische Skepsis über die Funktionsfähigkeit und Dauerhaftigkeit einer solchen Währungsunion. Zu unterschiedlich schienen die damals fünfzehn Mitgliedsländer der EU hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft, den institutionellen Rahmenbedingungen und (wirtschafts-) politischen Kulturen, als dass daraus ein optimaler Währungsraum[2] entstehen könnte. Die Befürchtungen gingen dahin, dass entweder die Preisstabilität in der EWU nicht gewährleistet werden könne – der EURO also zu einer weichen, instabilen Währung würde –, dass es zu einem die sozial- und arbeitspolitischen Standards herabsenkenden Systemwettbewerb kommen könnte oder dass es zu dauerhaft nicht akzeptablen Leistungsbilanzungleichgewichten zwischen den EWU-Mitgliedsländern kommen wird, die einen gesamteuropäischen Umverteilungsmechanismus (Finanzausgleich) erforderlich machen könnten.

Nach der ersten Dekade des Bestehens der EWU schienen die Bedenken weitgehend ausgeräumt[3] – die EU strebte auch mit Hilfe der Währungsunion danach, der wettbewerbsfähigste Integrationsraum in der globalisierten Weltwirtschaft zu werden.[4] Dieses Bild hat sich seit der Weltfinanzkrise und deren jüngeren Konsequenzen dramatisch geändert. Mit der Verschlechterung der Situation der öffentlichen Haushalte auf breiter Front, vor allem aber in den Ländern, die despektierlich als ‚PIIGS'- oder ‚GIPSI[5] -Staaten bezeichnet werden, hat die Spekulation über das Fortbestehen der EWU begonnen: Einerseits könnten einige Länder versucht oder sogar gezwungen werden, mit der Wiedereinführung einer eigenen Währung kurzfristig den Staatsbankrott abzuwenden und mittel- bis langfristig durch Inflationierung ihre Entschuldung zu begünstigen. Andererseits wäre es denkbar, dass jene Länder, deren Haushaltsprobleme die gemeinsame Geldpolitik in der EWU (monetäres *Bail-out*) unter Druck

setzen könnten, zum Austritt aus der ‚Preisstabilitätsgemeinschaft' EWU gedrängt werden.[6]

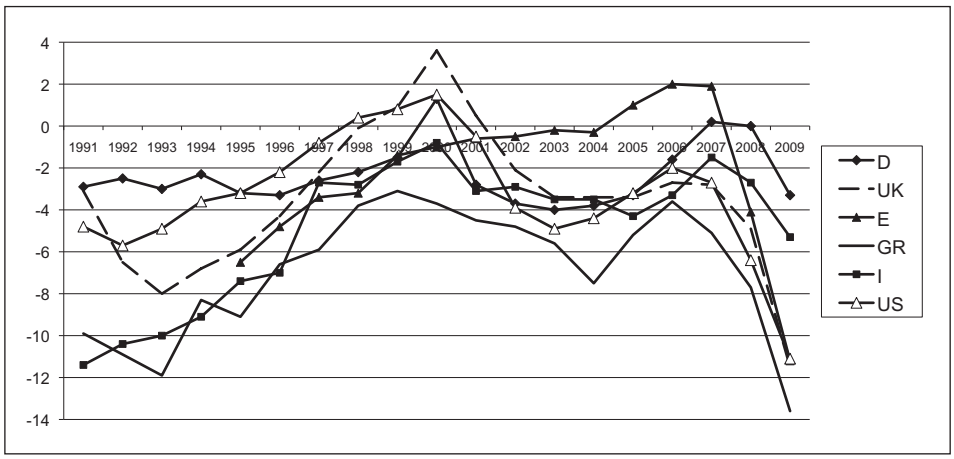
Krisenzeiten sind Zeiten der Veränderungen bzw. der Veränderungsmöglichkeiten. In Krisenzeiten werden die Schwachstellen institutioneller Gebilde ebenso deutlich aufgezeigt, wie jenes Druckpotenzial entsteht, institutionelle Veränderungen vorzunehmen, die ansonsten an dem inneren Beharrungsvermögen von bestehenden Institutionen (und den dahinterstehenden Interessen[7]) scheitern. Insofern kann die gegenwärtige Krise der EWU sicher als Chance bzw. Herausforderung für Reformen begriffen werden – allerdings können diese Reformen in sehr unterschiedliche Richtung laufen. Wir wollen unterstellen, dass der politische Wille zum Erhalt der EWU in seiner gegenwärtig bestehenden Substanz groß genug ist, um alle möglichen Szenarien zur Beendigung oder Verkleinerung der EWU als unrealistisch betrachten zu können. Stattdessen sollen die Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer Vertiefung der europäischen Integration mittels einer seit geraumer Zeit von französischen Wissenschaftlern und Politikern[8] ins Spiel gebrachten ‚Europäischen Wirtschaftsregierung' *(Gouvernement Économique)* untersucht und einige konkrete Vorschläge kritisch beleuchtet werden. Dazu wollen wir uns dem schillernden Begriff der ‚Wirtschaftregierung' zunächst einmal definitorisch nähern, bevor wir anschließend die Wirtschaftsgeschichte und -theorie nach Begründungen für eine Europäische Wirtschaftsregierung befragen. Vorher aber sollen zunächst die Krisensymptome der EWU – als Bezugsrahmen der Diskussion um eine Europäische Wirtschaftsregierung – etwas näher dargestellt werden.

2. Die gegenwärtige Krise der EWU

Liest man die Zeitungen seit Anfang 2010, dann besteht das wesentliche Problem der EWU darin, dass die institutionellen Vorkehrungen für finanzpolitische Disziplin nicht hinreichend seien, um die Härte und Stabilität des Euro zu gewährleisten: Einige Länder – in erster Linie Griechenland, aber auch Italien, Spanien, Portugal und Irland – stünden aufgrund verantwortungsloser Haushaltspolitik (gemeint ist: überbordende Ausgabenpolitik!) vor dem Staatsbankrott und zwängen damit die E(W)U-Mitgliedsländer zu finanzpolitischer Solidarität, die mittelfristig ein monetäres *Bail-out* der Europäischen Zentralbank (EZB) notwendig und folglich eine Schwächung des Euros unabwendbar machen wird.

Ist diese Situationsbeschreibung korrekt? Sie ist insoweit korrekt, dass die erwähnten Länder – und gegenwärtig scheint Griechenland das Exempel zu sein, an dem die Krisengeschichte der EWU festgemacht wird[9] – im Zuge der Weltfinanzkrise schwere Konjunktureinbrüche[10] erlitten, die sich negativ auf die Haushaltsentwicklungen auswirkten. Abbildung 1 zeigt

Abbildung 1: Entwicklung der Haushaltsdefizite in einigen ausgewählten Ländern (in % des BIP)



Quelle: Finanzierungssalden des Staates, AMECO-Datenbank der EU.

einerseits, dass das Ausmaß der krisenbegleitenden Haushaltsentwicklungen zwischen den erwähnten Ländern differiert und auch keineswegs auf diese Länder beschränkt ist: Auch die USA und Großbritannien zeigen eine vergleichbare Defizithöhe.[11] An Abbildung 1 lässt sich aber auch der restriktive Kurs der Finanzpolitik in den EU-Ländern seit Verabschiedung des Maastrichter Vertrags und der anschließenden Vorbereitung auf die EWU und schließlich seit der Gültigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts 1998 erkennen.

In der Krise Anfang des neuen Jahrhunderts fällt die Entwicklung der Neuverschuldung ebenso deutlich geringer aus als noch in der Krise zu Beginn der 1990er-Jahre (was so z. B. nicht für die USA gilt), wie auch die Entwicklung seit 2009 – angesichts des Ausmaßes der jüngsten Weltfinanzkrise – eher unterproportional verläuft. In diesem Sinne kann man sicher davon sprechen, dass die intendierten Wirkungen einer ‚restriktiven Koordinierung[12] der europäischen Finanzpolitiken durch die institutionellen Reglungen gelungen ist[13] – von ausufernder Verschuldungspolitik also keine Spur. Allerdings ist auch richtig, dass die Haushaltspolitik einzelner EWU-Mitgliedsländer – allen voran Griechenland – in der jüngeren Vergangenheit einen nicht-nachhaltigen Kurs[14] eingeschlagen hat, der einer strukturellen Korrektur bedarf. Aufgrund dieser Entwicklungen haben jene *Rating*-Agenturen, die als Mitverantwortliche der Weltfinanzkrise anzusehen sind und in der ‚Dubai-Krise' erst jüngst ihre Unfähigkeit zur korrekten Risikoeinschätzung bewiesen haben, die Bonität der erwähnten Länder teilweise drastisch reduziert, die Staatsanleihen dieser Länder quasi zu spekulativen Anlagen erklärt und damit die von den Regierungen zu zah-

lenden Zinsen auf diese Staatsanleihen in die Höhe getrieben. Einerseits ist dies eine durchaus gewünschte, sanktionsbewährte Marktreaktion, die die Glaubhaftigkeit der sogenannten *‚No-Bail-Out*-Klausel‘ der Verträge über die Europäische Währungsunion beweist,[15] andererseits sind die Größenordnungen der Zinsdifferenzen kaum mehr auf eine nachvollziehbare Risikoeinschätzung zurückzuführen: So werden andere Staaten mit vergleichbar hoher Staatsschuldenquote und Neuverschuldung – die USA und Japan etwa, aber auch Belgien – keineswegs mit einer vergleichbar hohen Risikoprämie belastet.

Insgesamt lässt sich wohl sagen, dass die ‚Griechenland-Krise‘ der EU leichter in den Griff zu bekommen gewesen wäre, wenn die Mitgliedsländer der E(W)U – allen voran Deutschland – Griechenland etwa jene Finanzbürgschaft gewährt hätten, wie sie es den Geschäftsbanken haben zuteil werden lassen.[16] Mithilfe einer solchen, glaubwürdigen Ansage wäre die Spekulation gegen Griechenlands Zahlungsfähigkeit gegenstandlos geworden – eine mögliche, temporäre Schwächung des Euros hingegen sicher akzeptabel. Die genauen Modalitäten einer derartigen Solidaraktion[17] – Schaffung eines Europäischen Währungsfonds, Einbeziehung des IWF, Rückzahlungsmodalitäten[18] – wären dabei allein deshalb zweitrangig, weil es voraussichtlich unter diesen Bedingungen gar nicht zu einer Inanspruchnahme dieses ‚europäischen Schutzschirmes‘ gekommen wäre.[19]

Trotz aller Aufregung um Griechenland liegt das zentrale Problem der EWU nicht in den gegenwärtigen Haushaltsproblemen einzelner Länder, sondern in den Strukturproblemen der EWU: Einerseits herrscht unter Ökonomen mittlerweile weitgehend Einigkeit darüber, dass der makroökonomische *Policy mix* zwischen der europäisierten, auf Preisstabilität festgelegten Geldpolitik der EZB und den nationalen, mittels SWP restriktiv koordinierten Finanzpolitiken keine wachstumsförderliche Marktkonstellation schaffen kann[20] und auch die institutionellen Vorkehrungen – der Europäische Makrodialog (EMD) – nicht ausreichen, ein kooperatives Umfeld zu erzeugen[21].

Tabelle 1 offenbart das Ergebnis des inadäquaten (weil unkooperativen) *Policy mix*: In der Euro-Zone sind nicht nur die Wachstumsraten langfristig niedriger als in den USA oder dem der EWU ferngebliebenen Vereinigten Königreich, auch die Arbeitsmarktentwicklung ist schlechter – ohne hierfür mit einer besseren Inflationsperformanz ‚belohnt’ worden zu sein. Instrumentell zeigt sich die restriktive Geldpolitik der EZB im positiven Zins-Wachstums-Differenzial, die restriktive Finanzpolitik vor allem im negativen Gesamtdefizit-Strukturdefizit-Differenzial[22].

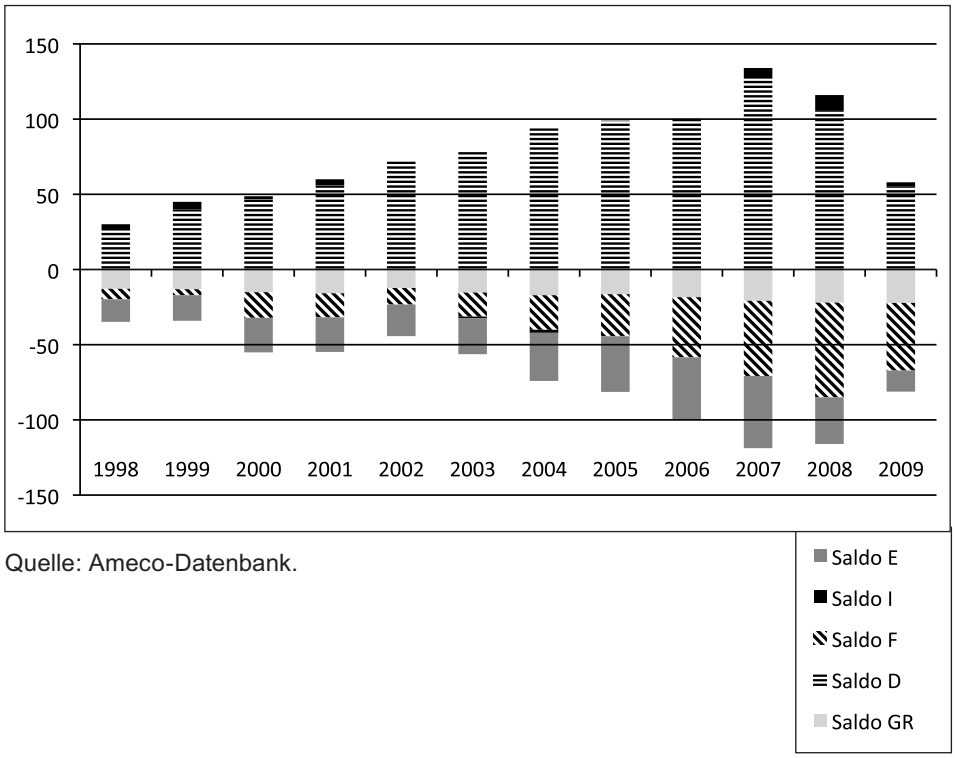
Außerdem bereiten die zunehmenden strukturellen Ungleichgewichte in der EWU, die sich insbesondere in steigenden Leistungsbilanzüberschüssen Deutschlands und spiegelbildlichen Leistungsbilanzdefiziten anderer

Tabelle 1: Ausgewählte Variablen im Vergleich: EURO-Zone, USA und Großbritannien 1997-2005

	Großbritannien	USA	EURO-Zone
Zins-Wachstums-Differenzial+	0,3	-0,3	0,8
Gesamtes Defizit	-0,7	-1,7	-2,6
Strukturelles Defizit *	-1,0	KA	-2,5
Inflationsrate (Konsumdeflator)	1,4	1,9	1,9
BIP-Wachstum	2,6	3,2	2,1
Arb.losenrate	5,5	5,0	8,9

Anmerkungen: + Differenz zwischen realem Kurzfristzins und BIP-Wachstum als Maß für die geldpolitische Orientierung; * das strukturelle Defizit der EURO-Zone wird durch die Kosten der deutschen Einheit erheblich überschätzt; KA: keine Angaben.
Quelle: European Economy, Statistical Annex, Spring 2007 und European Economy, No.60, 1995; eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Leistungsbilanzungleichgewichte im Intra-EU-Handel in Mrd. €



Quelle: Ameco-Datenbank.

E(W)U-Mitgliedsländer wie Italien, Spanien oder Griechenland zeigen (s. Abbildung 2) Probleme.

Wie Abbildung 2 deutlich macht, haben die Leistungsbilanzungleichgewichte seit Einführung der EWU 1999 kontinuierlich zugenommen: Hintergrund sind parallele Ungleichgewichte in den Lohnstückkosten- und – trotz einheitlicher Geldpolitik – Preisentwicklungen in den Teilwirtschaften der EWU.[23] Wenn, wie von De Grauwe (2010) behauptet, auch noch eine Korrelation zwischen Lohnstückkostenentwicklung und Leistungsbilanzungleichgewichten einerseits und (der Differenz zwischen nationalen) Haushaltsdefiziten andererseits existiert, dann sind die hier angesprochenen strukturellen Probleme gar nicht mehr so verschieden von den gegenwärtigen ‚Griechenland-Problemen' der EWU. Und Abbildung 2 zeigt auch die Ergebnisse einer ‚passiven' Anpassungsstrategie: Mittels Rezession (wie seit 2008) können die Ungleichgewichte wohl reduziert werden,[24] aber natürlich unter den ungewünschten Nebenbedingungen steigender Arbeitslosigkeit und unausgelasteter Kapazitäten. Eine derartig passive Anpassungsstrategie kommt für die EU, die mit Legitimationsdefiziten zu kämpfen hat, zweifellos nicht in Frage und wäre mit großen sozialen Verwerfungen verknüpft.

Bevor wir uns aber der Frage stellen wollen, wie diese strukturellen Probleme zu beseitigen sind und ob die Schaffung einer Europäischen Wirtschaftsregierung dafür eine notwendige Voraussetzung darstellt, wollen wir uns zunächst kurz der Frage widmen, worin sich eine *‚Gouvernement Économique'* vom (gegenwärtigen) *‚Economic Governance'* unterscheidet und ob uns die Betrachtung historischer Währungsunionen Hilfestellung bei der Beantwortung der Frage nach der Bedeutung einer Europäischen Wirtschaftsregierung bieten kann.

3. *‚Economic Governance'* versus *‚Gouvernement Économique'* (Wirtschaftsregierung) – eine begriffliche Annäherung

In der Literatur wird nicht immer klar zwischen den Begriffen ‚Europäische Wirtschaftspolitik', ‚Europäisches *Economic Governance'* oder ‚Europäische Wirtschaftsregierung' bzw. *‚Gouvernement Économique'* unterschieden[25]. Deshalb soll an dieser Stelle der kurze Versuch unternommen werden, eine für den weiteren Fortgang der Arbeit richtungsweise Abgrenzung vorzunehmen.

Wesentliche Unterscheidungen zwischen *‚Governance'* und *‚Government'* (Gouvernement; Regierung) bestehen einerseits in ihren Entscheidungsmodi, andererseits den Interaktionsstrukturen und -modi[26]: Mit *‚Government'* ist ein hierarchisches Entscheidungs- und Durchsetzungssystem gemeint, bei dem monokratisch getroffene Entscheidung durch Anweisungen an subordinierte Stellen (Verwaltung) umgesetzt werden

– ein vertikal-lineares Ziel-Mittel-System also, in dem die Bereitstellung öffentlicher Güter zentrale Regulierungskompetenz und – vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik – den Zugriff[27] auf finanzielle Ressourcen erfordert. *‚Government'* zeichnet sich durch geringe Entscheidungsfindungskosten und hohen Legitimationsbedarf aus. *‚Governance'* hingegen kennt keine hierarchischen Beziehungen bei der Zielfindung und -durchsetzung, sondern baut auf Kommunikation und Verhandlungen, wo in netzwerkartiger – horizontaler – Interaktionsstruktur ein Konsens (Festlegung der Kooperationsbeiträge) erzielt werden muss. *‚Governance'* als Verhandlungssystem ist entweder mit höheren Entscheidungskosten verbunden oder es besitzt deutlich geringere Bindungs- bzw. Durchsetzungsfähigkeit.

Seit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages 1992 und der Einführung einer gemeinsamen Währung 1999 hat sich ein dichtes wirtschaftspolitisches Koordinationsnetzwerk in der EU herausgebildet, das *„the specific ways of deciding and implementing policies through informal rules and formal institutions and a set of agreed objectives"*[28] umfasst. Neben dem *‚Acquis Communitaire'*, in dem die gemeinsamen Rechtsregeln der EU zusammengefasst werden, umfasst das *Governance*-System insbesondere die ‚offene Koordinierungsmethode' (OKM), den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und den Europäischen Makrodialog (EMD). Während OKM und EMD aufgrund ihrer Sanktionslosigkeit als ‚weiche Koordinierungen' bezeichnet werden, gilt der SWP als ‚harte Koordinierung'. Selbst der SWP kann aber nicht als Teil einer ‚Wirtschaftsregierung' angesehen werden, weil er lediglich horizontale Verhandlungsergebnisse absichert, die allerdings die nationalen Handlungsspielräume beschneidet *(‚tying one's hands')*.

Lediglich die europäische Geldpolitik ist bislang Teil eines ‚Europäischen Wirtschaftsregierungssystems' geworden, wie es französischen Vorstellungen bereits während des Aushandlungsprozesses um den Maastrichter Vertrag entsprach: Mit der Europäisierung der Geldpolitik sollte die gerade von Frankreich als zu preisstabilitätsorientiert empfundene Ausrichtung der Deutschen Bundesbank gemeinschaftsverträglicher gemacht werden, eine als *‚Gouvernement Économique'* bezeichnete Europäisierung der Finanzpolitik sollte – insbesondere nachdem sich abzeichnete, dass sich Deutschland bei der Konstruktion der EZB gegen die französischen Vorstellungen durchgesetzt hatte – der EZB gegenübergestellt werden und die Kompatibilität zur französischen Politikkultur des *‚Dirigisme'* sichern helfen.[29] Schließlich war damit auch der Versuch verbunden, den ‚deutschen Merkantilismus' – also eine auf außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit statt binnenwirtschaftlicher Expansion setzende Wirtschaftspolitik der Unterbewertung[30] – zu neutralisieren. Herausgekommen ist das *Governance*-Verfahren zur Aufstellung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP).

4. Bedingungen für den Bestand von Währungsunionen – ein kurzer Blick in die Wirtschaftsgeschichte

Als Anfang der 1990er-Jahre die Konturen der EWU sichtbarer wurden, begann eine Diskussion, ob sich Bedingungen nicht nur für den Nutzen, sondern auch für die Dauerhaftigkeit einer Währungsunion herleiten lassen – schließlich sollte die EWU nicht nur endlich Realität werden, sondern auch als Triebkraft für die weitere Integration Europas dienen und deshalb auf dauerhaften Bestand angelegt sein.

Dass die ökonomischen Kriterien der ‚optimalen Währungsraum' (OWR)-Theorie allein nicht ausreichen, um die Frage nach den notwendigen Bedingungen zu beantworten, zeigt sich schon daran, dass es einerseits zahlreiche Währungsräume gibt, die selbst wahrscheinlich keinen optimalen Währungsraum darstellen und dennoch bereits seit langer Zeit Bestand haben und keinerlei Auflösungstendenz zeigen (z. B. die USA oder Brasilien), andererseits lange Zeit bestehende Währungsräume trotz guter Voraussetzungen für die Charakterisierung als optimaler Währungsraum[31] dennoch wieder auseinanderfielen (z. B. die Skandinavische Münzunion (1872-1931) oder die Deutsch-Österreichische Münzunion (1857-1867). Als weitere Kriterien werden organisatorische oder politische Überlegungen diskutiert: je höher die involvierten Transaktionskosten, die beim Übergang von einem einheitlichen zu separaten Währungsräumen anfallen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit eines längeren Bestandes. Einheitliche Währung statt lediglich Wechselkursfixierung und zentrale Organe (z. B. Zentralbank) dürften also verhindern, dass gemeinsame Währungsräume allzu schnell wieder zerfallen.

Letztlich aber, dass darf als historische Lehre gezogen werden,[32] waren nur solche Währungsunionen von Bestand, deren ökonomische und organisatorische Integration von einer politischen Zentralisierung begleitet war: Im Normalfall war dies die Gründung eines Nationalstaates (z. B. Italien oder das Deutsche Reich), aber auch starke hegemoniale Stellungen einzelner Mitglieder einer Währungsunion (z. B. im Falle der Luxemburgisch-Belgischen Währungsunion) können hinreichende Anreize für eine dauerhafte Kooperation beinhalten.[33] Wesentlicher Gegenstand einer politischen Zentralisierung (ohne Hegemonie) war die Schaffung gemeinsamer politischer Entscheidungsgremien und -institutionen und deren hierarchische Durchsetzungsfähigkeit: also eine gemeinsame (Wirtschafts-) Regierung mit eigener Entscheidungs- und Regulierungskompetenz. Letztlich scheinen nur hierarchische Koordinationsbeziehungen dauerhafte Kooperationen unter eigeninteressierten Akteuren sicherzustellen. Dieser faktische Souveränitätsverlust der Teilstaaten einer Währungsunion bezieht sich wesentlich auch auf die Kontrolle über die Finanzierung der öffentlichen Güterbereitstellung (Finanzpolitik), beinhalten einen Per-

spektivwandel von der nationalen zur supranationalen Ebene[34] und muss durch entsprechende Legitimationsstrukturen (Parlamente, Wahlen) abgesichert werden.

5. Währungsunion und Wirtschaftsregierung – einige theoretische Überlegungen

Nach der Theorie optimaler Währungsräume können Volkswirtschaften eine Währungsunion bilden, wenn sie sogenannte ‚exogene Schocks' (z. B. plötzliche, unerwartete Rohstoffpreisveränderungen oder Finanzmarktturbulenzen) verarbeiten können, ohne den Wechselkursmechanismus als (zusätzlichen) Anpassungsmechanismus nutzen zu müssen. Nach der Theorie optimaler Lohnräume[35] können Volkswirtschaften eine Währungsunion bilden, wenn die nationalen (oder regionalen bzw. betrieblichen) Tarifpolitiken den Widerstreit aus System- und Mitgliederinteressen in einer Weise meistern, dass keine dauerhaften Ungleichgewichte – also endogene Fehlentwicklungen – zwischen den Teilwirtschaften entstehen. Und schließlich können Nationalstaaten die (rechtlich) souveräne Kontrolle über ihre Geldpolitik nur aufgeben, wenn dieser Schritt durch entsprechende ökonomische Verbesserungen (Output-Legitimation) oder einen Souveränitätsaufbau auf zentraler Ebene (Input-Legitimation) gerechtfertigt wird.

Die EWU stellt weder einen optimalen Währungs- noch Lohnraum dar, der dysfunktionale *Policy mix* hat bislang keine Output-Legitimation ermöglicht, und der weitere Souveränitätsaufbau auf EU-Ebene ist trotz EU-Verfassung nicht entscheidend vorangekommen.

Hier nun könnte eine Europäische Wirtschaftsregierung ihren Beitrag leisten:

- in den hochintegrierten Ökonomien der Europäischen Wirtschaftsunion können die öffentlichen Güter Preis- und Konjunkturstabilität nicht mehr effizient auf nationaler Ebene angeboten werden, sondern erfordern Koordinierung. Wie die Geld-, so erfordert auch eine nachhaltige Koordinierung der Finanzpolitik eine Supranationalisierung, wenn nicht ihr Stabilisierungspotenzial unterminiert werden soll.[36] Eine Europäische Wirtschaftsregierung könnte also einen eigenständigen EU-Haushalt jenseits der gegenwärtigen marginalen Größenordnung von etwa 1% des EU-BIP inklusive eigener Verschuldungsmöglichkeit an den Kapitalmärkten meinen oder zumindest die definitive Festlegung der finanzpolitischen Orientierung der EU, die die nationalen Regierungen (unter Beibehaltung der Entscheidungen über die Strukturen der nationalen Haushalte) zu exekutieren haben (zentrale Dezentralisierung). Die Europäisierung der Finanzpolitik ist aber nur dann funktional, wenn sie einer an Nachhaltigkeit orientier-

ten Wachstumsorientierung folgt – andernfalls können gar Konsolidierungs- und Austeritätspolitiken gegen bessere nationale Einsichten durchgesetzt werden.

- Preisstabilität und Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum sind interdependente Ziele, deren effektive Verfolgung eine Koordination der makroökonomischen Politikbereiche benötigt.[37] Eine Europäische Wirtschaftsregierung könnte in diesem Zusammenhang bedeuten, dass die Supranationalisierung der Finanzpolitik einen unitarischen Akteur schafft, der im Rahmen des Europäischen Makrodialogs (EMD) unter veränderten institutionellen Rahmenbedingungen zu einer effektiven Kooperation der Politikträger beiträgt, die eine wachstumsförderliche Marktkonstellation schafft.
- Außerdem bedarf es einer verbesserten Koordinierung der europäischen Tarifpolitik, um einerseits den endogenen Fehlentwicklungen in der EWU Herr zu werden und andererseits die Tarifpolitik ebenfalls in den EMD einbinden zu können. Eine Europäische Wirtschaftsregierung könnte hierbei die Fähigkeit bedeuten, einen adäquaten Rechtsrahmen (z. B. ein europäisches Streik- und Tarifrecht) zu schaffen, der Anreize für einen stärkeren europäischen Korporatismus schafft.
- Schließlich, sozusagen als *‚Ultima Ratio‘*- und *‚End of Pipe‘*-Maßnahme könnte eine Europäische Wirtschaftsregierung bedeuten, einen Mechanismus zur Verteilung der Kosten der strukturellen Fehlentwicklungen zu entwickeln: einen europäischen ‚Länderfinanzausgleich‘ oder einen anderen zentralen Mechanismus (z. B. eine europäische Arbeitslosenversicherung), der Ressourcen von den (Leistungsbilanz-)Überschussländern in die Defizitländer umverteilt.

6. Europäische Wirtschaftsregierung – einige Vorschläge

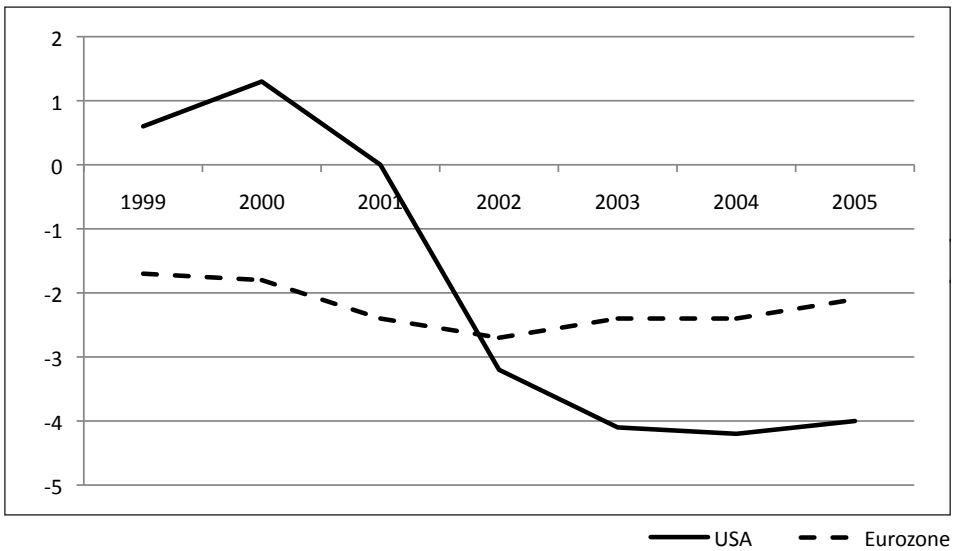
Die Breite und Tiefe der Vorschläge für eine Europäische Wirtschaftsregierung ist erstaunlich – sie beziehen sich auf alle oben angesprochenen Maßnahmen oder implizieren gar eine europäische (Wirtschafts-)Regierung als Teil einer ‚Europäischen Republik'.[38] Hier soll eine Auswahl in jüngerer Zeit präsentierter Vorschläge vorgestellt werden[39] – die Gefahr des Scheitern der EWU und der gesamten bisher erreichten europäischen Integrationsfortschritte im Falle des Unterlassens einer Reform der gegenwärtigen EU-Architektur war noch nie so offensichtlich wie in der ersten Hälfte des Jahres 2010.

6.1 De Grauwe: Erhöhung des EU-Budgets

De Grauwe (2006; 2010) basiert seine Forderung nach einer deutlichen Intensivierung der politischen Integration Europas auf (neu-)keyne-

sianische Überlegungen von der Wirksamkeit geld- und finanzpolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung E(W)U-weiter allgemeiner oder asymmetrischer Schocks. Angesichts einer einseitig und ohne Legitimationsbedarf auf Preisstabilität ausgerichteten Geld- und durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt ihrer diskretionären Kraft beraubten nationalen Finanzpolitik ist ein wachstumsfreundlicher *Policy mix* nicht zu erwarten bzw. eine stärker stabilisierungspolitische Orientierung der Finanzpolitik wie z. B. in den USA (s. Abbildung 3, wo die finanzpolitische Expansion in den USA im Vergleich zur Eurozone nach der Wirtschaftskrise 2001/2002 deutlich wird) wenig realistisch.

Abbildung 3: Struktureller Haushaltssaldo in der Eurozone und den USA (in % des BIP)



Quelle: Europäische Kommission.

De Grauwe (2006, S. 20) plädiert deshalb für einen weiteren Schritt[40] der politischen Integration durch Einrichtung eines supranationalen EU-Haushaltes: *„giving some discretionary power to spend and to tax to a European executive, backed by a full democratic accountability of those who are given the authority to spend and to tax“*. Die genaue Höhe eines solchen EU-Budgets lässt er im Unklaren, hält aber den gegenwärtigen Kommissionshaushalt von 1,27% des EU-BIP für klar unzureichend, eine Größenordnung von 20-30% (entsprechend der nationalen Haushalte) für weder politisch machbar noch notwendig. Um seine Aufgabe als Instrument der Stabilisierungspolitik übernehmen zu können, erscheint allerdings nicht so sehr die Höhe eines EU-Haushaltes bedeutsam als vielmehr die Verschuldungsfähigkeit eines EU-Haushälters in konjunkturell ungünstigen Zeiten *(‚deficit spending‘)*. Vielleicht erklärt dies, weshalb in

jüngeren Publikationen[41] als wesentliche Bestandteile seiner Vorstellung einer europäischen Wirtschaftsregierung auch nur die *‚euro government bond‘* übriggeblieben ist. Ein solcher Schuldtitel soll den EWU-Staaten nach ihrem Kapitalanteil an der Europäischen Investitionsbank (EIB) gezeichnet und zugeteilt werden. Die Verzinsung dieser Euro-Anleihe soll dem (gewichteten) Durchschnitt der Verzinsungen den nationalen Staatsanleihen entsprechen, jede nationale Regierung aber jeweils jenen Zins auf die Zuteilung entrichten, der auch auf nationale Schuldtitel zu zahlen wäre. Damit würde jede Form der Umverteilung unterbunden, aber auch die mögliche Internalisierung externer Effekte der Finanzmärkte ignoriert.[42] Das zentrale EU-Budget sollte allerdings nicht nur zur Konjunkturstabilisierung eingesetzt werden, sondern auch für eine temporäre Umverteilung von Ländern besserer in Länder schlechterer Konjunktur angesichts asymmetrischer Schocks. Dieser Teil des Konzeptes wird jedoch in keiner Weise ausgearbeitet – weder ist klar, wie hoch diese Finanztransfers sein sollen, noch macht er Aussagen über deren Dauer oder auch nur, wie der gewünschte Zahlungsautomatismus (Indikatoren?) ausgelöst wird. Vermutlich weil De Grauwe selbst erkennt, dass die E(W)U über keine kulturelle Basis für einen ausgeprägten Länderfinanzausgleich verfügt, wird auf diese distributive Funktion eines zentralen EU-Budgets später auch nicht mehr explizit eingegangen.

6.2 Dullien: Eine Arbeitslosenversicherung für die Euro-Zone

Der Ansatz von Sebastian Dullien (2008) versucht den bereits von De Grauwe festgestellten Mangel an finanzpolitischer Stabilisierung in der EWU durch den Einbau ‚europäischer' automatischer Stabilisatoren zu bekämpfen. Ausgangspunkt sind allerdings nicht die auch von ihm attestierten strukturellen Ungleichgewichte in der EWU, sondern die in einer Währungsunion möglichen asynchronen Konjunkturverläufe, die durch eine einheitliche Geldpolitik verstärkt (Blanchard 2007) spricht von *‚rotating depression‘* und aufgrund der Begrenzungen des SWP mittels diskretionärer Finanzpolitik auf nationaler Ebene nicht mehr effektiv adressiert werden können.

Dazu soll eine europäische Basisarbeitslosenversicherung nach US-Vorbild jenen Teil nationaler Arbeitslosenversicherungen ersetzen, der die finanzielle Absicherung temporärer Arbeitslosigkeit (bis zwölf Monate) übernimmt – diese Basisversicherung könnte selbstverständlich in Höhe und Bezugsdauer (insbesondere für strukturelle Arbeitslosigkeit) durch nationale Arbeitslosenversicherungen aufgestockt werden. Die Finanzierung soll – wie bereits heute in allen EU-Ländern (mit Ausnahme Luxemburgs) der Fall – über Lohnnebenkosten erfolgen und sich an den individuellen Einkommen orientieren; dies gilt auch für die Höhe der Leistungen,

die – arbiträr gesetzt – 50% des letzten Monatseinkommens (nach einer minimalen Beschäftigung von mindestens zwölf Monaten) ausmachen.[43] Dieses Design der ‚europäischen Arbeitslosenversicherung' soll einerseits bewirken, dass keinerlei (über die durch die nationalen Systeme bestehenden) Fehlanreize auf das Arbeitsangebot oder die Reformbereitschaft der Nationalstaaten durch Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit ausgehen. Außerdem sollen keine dauerhaften Transferströme zwischen den Mitgliedsländern entstehen: „Stattdessen sollte die Versicherung so gestaltet werden, dass über den Konjunkturzyklus jedes einzelne Land in etwa netto genauso viel in das System einzahlt, wie es herausbekommt".[44] Schließlich soll der Aufbau einer europäischen Bürokratie verhindert werden, indem die ‚europäische Arbeitslosenversicherung' zwar von der EU-Kommission verwaltet, letztlich aber von den nationalen Arbeitslosenversicherungssystemen administriert werden soll – zentrale Dezentralisierung also.

Die Implementation der ‚europäischen Arbeitslosenversicherung' könnte gleichermaßen im Rahmen der EU-Verträge für alle EU- oder EWU-Länder bei entsprechend hohen Entscheidungskosten oder auch jenseits der Verträge für einen interessierten Länderkreis erfolgen.

Eine ‚europäische Basisarbeitslosenversicherung' kann zweifelsohne als Teil eines europäischen (Wirtschafts-)Regierungssystems nach dem Muster der ‚zentralen Dezentralisierung' verstanden werden. Indem es auf nationale Systemstrukturen aufbaut, kann es auch als ‚souveränitätsschonend' verstanden werden, was größere Akzeptanz verspricht. Die ökonomischen Auswirkungen allerdings sind nicht zu erkennen, da sie lediglich entsprechende nationale Systeme ersetzen (‚verdrängen') und keinen Netto-Transferfluss auslösen. Ob die internen Finanzierungsströme während der Konjunkturzyklen tatsächlich die befürchtete (empirisch aber nicht nachgewiesene; vgl. De Grauwe 2006) Prozyklik der nationalen Finanzpolitik einschränkt, ist spekulativ. Vor allem aber adressiert die ‚europäische Arbeitslosenversicherung' mit den *‚rotating depressions'* ein Phänomen, das bislang weder in der theoretischen noch in der empirischen oder politischen Diskussion über die EWU eine besondere Rolle spielte. Letztlich bleibt ein eher symbolischer Beitrag zu einer ‚europäischen Wirtschaftsregierung'.

6.3 Mabbett und Schelkle: Euro-*Bonds* als Mittel der Politikkoordinierung

Mabbet und Schelkle (2010) argumentieren, ähnlich wie De Grauwe, für die Auflage einer Euro-Schuldverschreibung. Im Gegensatz zu De Grauwes Vorschlag soll diese Fazilität allerdings nicht in erster Linie als Notfallhilfe[45] konstruiert, sondern grundsätzlich zur Koordinierung der Finanzpo-

litik der EWU-Staaten genutzt werden. Dazu sollen die Mitgliedsländer im Rahmen der Orientierung der Finanzpolitik für den gesamten Euroraum die Höhe einer Euro-Staatsanleihe festlegen, die von der EIB ausgegeben wird und nach ebenfalls von den EWU-Staaten festgelegten Tranchen an die Mitgliedsländer weitergereicht werden – dabei können gleichermaßen konjunkturelle Unterschiede der einzelnen Länder berücksichtigt werden wie Sanktionen über zurückliegendes Fehlverhalten. Der von den nationalen Regierungen zu entrichtende Zins wäre, ebenfalls im Unterschied zum De Grauwe-Vorschlag, nicht national-spezifisch, sondern würde einheitlich dem (gewichteten) Durchschnitt der nationalen Zinssätze entsprechen.

Auch die Euro-*Bonds* wären kein Schritt in Richtung europäischer Wirtschaftsregierung, sondern allenfalls eine Erweiterung der Koordinierung *(Governance)*. Allerdings bleibt zweifelhaft, ob die implizierten Sanktionsmöglichkeiten tatsächlich das Problem moralischer Versuchung lösen können.[46] Unklar ist auch, wieso die Euro-*Bonds* nicht zu einem Problem adverser Selektion dergestalt führen sollten, dass letztlich wieder nur jene Länder darauf zurückgreifen würden, die keinen eigenen Zugang zum Kapitalmarkt mehr hätten. Sollten allerdings die Euro-*Bonds* die einzige Finanzierungsquelle für nationale Haushaltsdefizite sein, wäre mit einem massiven Kollektivgutproblem zu rechnen.

6.4 Jacquet und Pisany-Ferry: Institutionelle Stärkung der ‚Euro-Gruppe'

Jacquet und Pisany-Ferry (2000) gehen von einer doppelten Notwendigkeit zur Koordinierung der makroökonomischen Politik in einer Währungsunion aus: Erstens bedarf es der ‚systemerhaltenden' Koordinierung; zweitens bedarf es der Koordinierung zur ‚Optimierung der Politikergebnisse'. Der SWP kann als Beispiel der ersten Koordinierungsnotwendigkeit angesehen werden – dem damit in der EWU Rechnung getragen wird. Zur Optimierung des makroökonomischen *Policy mix* in der EWU schlagen sie darüber hinaus eine institutionelle Stärkung der so genannten ‚Euro-Gruppe' vor. Bislang ist die ‚Euro-Gruppe' lediglich ein informeller Koordinierungskreis der Finanzminister der EWU-Staaten innerhalb des ECOFIN-Rates ohne klares Profil und, vor allem, ohne eigenständige Entscheidungskompetenz.

Die Stärkung der ‚Euro-Gruppe' zu einem eigenständigen Akteur im europäischen *Economic Governance*-System umfasst folgende Überlegungen:

- Eine wirtschaftspolitische Philosophie soll mittels Deliberation als ‚Charter' erarbeitet werden.
- Die ‚Euro-Gruppe' soll zu einem ‚wirtschaftspolitischen Exekutiv-

organ‘ der EWU entwickelt werden, wo die gemeinsame Wirtschafts- und insbesondere Finanzpolitik abgesprochen und mittels einfacher Mehrheit verbindlich entschieden werden soll. Da es sich allerdings nur um die Politikrichtlinien, nicht konkrete Ausführungen handeln kann, bleibt unklar, was ‚verbindlich‘ in diesem Kontext heißt.

- Um eine Umsetzung der Beschlüsse der ‚Euro-Gruppe‘ auf nationaler Ebene zu ermöglichen, sollten die nationalen Budgetaufstellungsprozesse so terminiert werden, dass sie in der ‚Euro-Gruppe‘ begutachtet und ‚kontrolliert‘ werden können.
- Die Wechselkursstrategie sollte Gegenstand der Verhandlungen und Beschlüsse der ‚Euro-Gruppe‘ werden.
- Die Erweiterung der EWU muss konzeptionell in der ‚Euro-Gruppe‘ vorbereitet werden.

Insgesamt kann die ‚Stärkung der Euro-Gruppe‘ weder als tatsächlicher Schritt auf dem Wege zu einer europäischen Wirtschaftsregierung angesehen werden, sondern ist allenfalls – und dies wird so auch von Jacquet und Pisany-Ferry kommuniziert – eine Erweiterung des gegenwärtigen *Economic Governance*-Systems. Obwohl es sinnvoll erscheint, innerhalb des ECOFIN-Rates die EWU-Finanzminister mit einem Sondermandat auszustatten und eine gemeinsame Philosophie erarbeiten zu lassen,[47] bleibt die Bindungskraft der Beschlüsse dieses ‚Exekutivorgans‘ ohne Sanktions- bzw. Anreizmittel doch genauso begrenzt, wie die Koordination der EU-Finanzpolitik mit der EZB-Geldpolitik zwar gegenüber einem Konzert an nationalen Finanzpolitiken erleichtert werden könnte, ohne institutionelle Reform des EMD aber nicht sehr viel wahrscheinlicher wird.[48]

6.5 Dullien und Schwarzer: Externer Stabilitätspakt

Dullien/Schwarzer (2009) sprechen explizit die Zunahme dauerhafter Leistungsbilanzungleichgewichte zwischen den EWU-Mitgliedsstaaten an, die nicht erklärt werden durch konvergenzbedingte Wachstumsdifferenzen, sondern sich aus den divergierenden Lohnstückkostenentwicklungen ergeben, deren Grundlage institutionelle Unterschiede in den Kollektivvertrags- und Arbeitsmarktsystemen sind – die EWU ist eben kein ‚optimaler Lohnraum‘.

Um diesen Leistungsbilanzungleichgewichten entgegenzuwirken, schlagen Dullien/Schwarzer einen ‚Stabilitätspakt für außenwirtschaftliche Gleichgewichte‘ vor: Sobald Leistungsbilanzdefizite, aber auch -überschüsse eine Grenze von 3% des BIP überschreiten,[49] soll ein dem Defizitverfahren des SWP vergleichbares Verfahren – Mahnung, Rückführungsplan, Sanktionen – angestoßen werden.

Die Maßnahmen der Rückführung der Leistungsbilanzen sollen gänzlich in nationaler Verantwortung bleiben, die Sanktionen (Strafzahlungen,

Ausschluss von EU-Projekten des Europäischen Sozialfonds (ESF) oder des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)) hingegen sollen auf europäischer Ebene von der Europäischen Kommission z. B. im Rahmen des SWP-Prozedere überwacht werden – die mögliche Sanktionierung soll dann automatisch erfolgen.

Mithilfe des ‚Stabilitätspakt für außenwirtschaftliche Gleichgewichte' sollen nicht nur die strukturellen Ungleichgewichte in der EWU bekämpft, sondern eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EWU angereizt und eine stärkere Beachtung des ‚gemeinsamen Interesses' gefördert werden, ohne die nationale Handlungskompetenz allzu sehr einzuschränken.

Der Wert des Vorschlags liegt darin, langfristige Strukturprobleme in der EWU und sich darin ausdrückendes *‚Beggar-thy-neighbour'*-Verhalten zu reduzieren bzw. den ‚deutschen Merkantilismus' zu dämpfen. Die sich in dauerhaften Ungleichgewichten manifestierenden Strukturprobleme sind allerdings nicht bedrohlich, weil, wie Dullien und Schwarzer argumentieren, damit die Auslandsverschuldung eines EWU-Mitgliedsstaates wächst,[50] sondern weil der damit verbundene ‚Export' von Arbeitslosigkeit und die sich ergebenden Sozialkosten und Haushaltsprobleme von den Defizitländer nicht dauerhaft getragen werden können. Das Problem liegt jedoch darin, dass hier lediglich die Symptome, nicht aber die eigentlichen strukturellen Ursachen – also eine bessere Koordinierung von Tarif-, Steuer- und Sozialpolitiken, die alle auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit von nationalen Volkswirtschaften in Währungsunionen einwirken – bearbeitet werden. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn die Akteure – hier der Staat, dort die Sozialpartner im Falle der Tarifpolitik – auseinanderfallen. Genau aus diesem Grund ist es sehr fraglich, weshalb sich die nationalen Regierungen auf diese Erweiterung des europäischen *Economic Governance*-Systems – denn ein Bestandteil von *‚Government'* nach unserer Definition wäre es wohl nicht – einlassen sollten.

7. Eine europäische Wirtschaftsregierung – realistische Option?

Die Architektur der europäischen Integration spiegelt den politischen Wunsch nach Souveränitätsschonung und das ökonomische Primat der Marktschaffung (sogenannte ‚negative Integration') wider. Die Europäische Währungsunion mit der Schaffung einer Einheitswährung und einer europäischen Institution mit zentraler Entscheidungskompetenz ist der bislang wesentlichste Schritt in Richtung einer ‚positiven Integration'. Allerdings war auch hiermit der Wunsch verbunden, im Wege gesteigerter Systemkonkurrenz den Druck auf die nationalen Regulierungssysteme zu erhöhen, statt durch weitere EU-weite Institutionalisierung und Markteinbettung die politische Integration Europas voranzutreiben.[51] Hintergrund

dieser Entwicklung war zweifellos die Dominanz neoliberaler Vorstellungen der Überlegenheit von Marktlösungen gegenüber politischen Konstruktionen. Entsprechend ist auch das europäische *Economic Governance*-System allenfalls dann als adäquat einzuschätzen, wenn eine wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikfeldern und eine wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den verschiedenen EWU-Staaten innerhalb eines Politikfeldes zugunsten von *Assignment* und Subsidiarität zurückgewiesen wird[52] – Vorstellungen, die nicht erst angesichts der jüngsten Weltfinanzkrise in Politik und Wissenschaft immer weniger Anhänger finden.

Die vorstehenden Ausführungen haben dreierlei offenbart: 1.) Die EWU ist nicht hinreichend vorbereitet, mit externen Schocks und internen Ungleichgewichten umzugehen. Diese Erkenntnis ist nicht neu, doch die Hoffnung, Nachjustierungen im laufenden Betrieb werden ausreichen, haben sich bislang nicht erfüllt. 2.) Selbst die gegenwärtige Bedrohung der Existenz der EWU scheint nicht auszureichen, die Akzeptanz eines Souveränitätsverlust durch weitere Kompetenzübertragungen auf die EU-Ebene zu erhöhen und diese als Notwendigkeit verkaufen zu können. Fast alle Vorschläge laufen auf Erweiterungen des *Governance*-Systems, häufig mit Notfallcharakter, hinaus, lediglich die ‚europäische Arbeitslosenversicherung' und der vergrößerte EU-Haushalt können als Schritte auf dem Wege zu einer europäischen Wirtschaftsregierung begriffen werden – allerdings entweder eher symbolisch oder eher verzagt. Da es sich bei der Evolution des europäischen (Mehrebenen-)Regierungssystems um einen langen Entwicklungsprozess, nicht einen am Zeichenbrett entworfenen Masterplan handelt, sollten derartige erste Schritte aber nicht unterbewertet werden. 3.) Eine Umverteilung innerhalb der E(W)U ist angesichts mangelnder Solidaritätskultur, zu der scheinbar auch die Euro-Einführung wenig beitragen konnte, kaum vorstellbar. Nimmt man diese Erkenntnisse als strikte Handlungsbeschränkungen, wird eine europäische Wirtschaftsregierung nicht Realität werden können und die Existenz des gemeinsamen Währungsraums kaum dauerhaft zu sichern sein – dies umso weniger, wenn die alte europäische *Economic Governance*-Architektur tatsächlich schnellstmöglich und unter dem politischen Druck der Notfallhelfer wieder eingesetzt wird. Dann wären massive Haushalts- und Sozialkürzungen zu erwarten, eine Lohn- und Preisdeflationierung, zunehmendes *‚Beggar-Thy-Neighbour'*-Verhalten und eine langanhaltende Stagnation in der Euro-Zone extrem wahrscheinlich.[53]

Einen optimistischeren Ausblick gäbe es nur, wenn die Rahmenbedingungen erweitert werden: Ein Stück Souveränitätsübertragung von der nationalen auf die EU-Ebene ist unverzichtbar, sollte allerdings so (souveränitäts-)schonend und legitimiert wie möglich erfolgen: das Modell der zentralen Dezentralisierung. Wobei hier nicht nur an die europäische

Finanzpolitik, sondern auch die europäische Tarifpolitik und deren Verantwortung für das ‚europäische Haus' gedacht ist.[54] Letztlich – und das zeigen die Vorkommnisse zur ‚Griechenland-Krise' sehr deutlich – wird der entscheidende Schritt zu einer europäischen Wirtschaftsregierung nur möglich sein, wenn eine Diskursrahmung *(‚Framing')* erfolgt, die Fragen der wirtschaftspolitischen Steuerung von einer europäischen Perspektive beleuchtet.[55] Krisenzeiten können der notwendige Auslöser für solch einen Perspektivwandel sein, sie können aber auch leicht zum Rückfall in die nationale Froschperspektive werden – die Bundesregierung hat unter dem Druck der Medien und mit Blick auf anstehende Wahlen dazu beigetragen, dass sich ein ‚Fenster der Möglichkeiten' wieder zu schließen beginnt. Hier sollte – gerade auch aus deutscher Sicht – die französische Initiative zur Bildung einer *‚Governement Économique'* unter der Bedingung unterstützt werden, dass eine EWU-weite finanzpolitische Orientierung an nachhaltiger Konjunkturstabilisierung (als Korrektur der im Grundgesetz verankerten ‚Schuldenbremse') und regionaler Gleichgewichtigkeit institutionalisiert wird.

Anmerkungen

1 Hierbei handelt es sich um die leicht revidierte Fassung einer Studie, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erarbeitet wurde.

2 Als optimaler Währungsraum werden regional differenzierte Integrationsräume bezeichnet, die in der Lage sind, exogene Wirtschaftsschocks ohne Wechselkursänderungen in einer Weise zu verarbeiten, dass keine dauerhaften Leistungsbilanzungleichgewichte entstehen; vgl. Mundell (1961).

3 Vgl. u. a. Deutsche Bundesbank (2009); EU-Wirtschaftskommissar Almunia schrieb: „A full decade after Europe's leaders took the decision to launch the euro, we have good reason to be proud of our single currency. The Economic and Monetary Union and the euro are a major success" (Almunia (2008) III). Allerdings haben kritische Sozialwissenschaftler auf die sich abzeichnenden Schwächen der EWU – die mangelnde Koordinierung der Makropolitiken (z. B. Heise (2005a); Heise (2009) 40ff), den Systemwettbewerb (z. B. Busch (2009)) – hingewiesen.

4 So die Zielsetzung der nach dem 2000er EU-Gipfel von Lissabon benannten ‚Lissaboner Strategie'; vgl. EU Commission (2005).

5 ‚PIIGS' und ‚GIPSI' stehen für Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien.

6 Die abwertend konnotierten Bezeichnungen ‚PIIGS' (Pig = (engl.) Schwein) und ‚GIPSI' (Gipsy = (engl.) Zigeuner) schaffen ja klare Verantwortungszuweisungen und intendieren Abgrenzungsreflexe.

7 Institutionen bilden das realpolitische Machtverhältnis divergierender Interessengruppen zu einem historischen Zeitpunkt ab (vgl. Heise (1999) 37 und Schmid (1990) 121).

8 Vgl. Boyer (1999) und Boyer/Dehove (2001).

9 Zweifellos muss Griechenland zumindest einen Teil der Verantwortung für seine gegenwärtige Situation am EU-Pranger übernehmen, weil es über Jahre falsche Defizitmitteilungen im Rahmen des Defizitüberwachungsverfahrens abgegeben hat und deshalb nun mit Glaubwürdigkeitsproblemen zu kämpfen hat.

[10] Irland verzeichnete mit -7,5% den höchsten Rückgang des Bruttoinlandsproduktes, Griechenland mit -1,1% den geringsten Rückgang.

[11] Die Netto-Neuverschuldung in den USA liegt 2009 bei 11,3% des BIP, in Großbritannien bei 12,1% des BIP.

[12] Vgl. Heise (2005b) 289.

[13] Entsprechend kommentierte die EU-Kommission die Wirkungen der Maastrichter Konvergenzkriterien und des Stabilitäts- und Wachstumspakts als durchweg ‚positiv' (im Sinne von: das Ziel der ‚Haushaltsdisziplin' erreichend); vgl. EU Commission (2008) 69ff. Deshalb wird an dieser Stelle auch keinesfalls der Einschätzung des Keynesianers Stefan Collignon (2010) (und natürlich auch vieler Mainstream-Ökonomen) gefolgt, dass sich der SWP als untaugliches Instrument zur Haushaltsdisziplinierung erwiesen habe, weil nur wenige EWU-Länder seit der Euro-Einführung einen ausgeglichenen Haushalt präsentiert hätten und die 3%-Grenze sanktionslos von einigen Ländern mehrfach überschritten wurde. Tatsächlich hätte der ‚Geist des SWP' eine noch restriktivere Finanzpolitik erfordert, die aber weder in ihrer Einheitlichkeit für alle EWU-Mitgliedsländer ökonomisch sinnvoll noch dem Ziel – einer Haushaltskonsolidierung (Reduktion der Staatsverschuldung) – förderlich gewesen wäre (vgl. Heise (2002a)). Dennoch lässt sich die restringierende Wirkung des SWP kaum bestreiten: Haushaltsdefizite, wie wir sie gegenwärtig in der tiefsten Depression der jüngeren Wirtschaftsgeschichte erleben, waren noch in den 1980er-Jahren in vielen EWU-Mitgliedsländern ‚normal'.

[14] Im Falle Griechenlands hat die Neuverschuldung bereits vor der Weltfinanzkrise wieder deutlich zugenommen und damit den Kurs der Konsolidierung (Staatsschuldenstandsreduktion) in konjunkturell günstigen Zeiten beendet.

[15] Und damit wird eigentlich das politische Sanktionsverfahren des SWP überflüssig gemacht, denn dessen Begründung lag in der angeblichen Unglaubwürdigkeit der *‚No-Bail-Out*-Klausel'.

[16] Vgl. Fricke (2010).

[17] Zur rechtlichen Einschätzung s. Häde (2010).

[18] Vgl. u. a. Gros/Mayer (2010), Pisany-Ferry/Sapir (2010), Matthes (2010).

[19] Entgegen mancher Kassandrarufe ist Griechenland eben nicht bankrott, sondern kann sich – allerdings zu extrem hohen Zinskosten – weiterhin am Kapitalmarkt verschulden. Unter dem ‚europäischen Schutzschirm' hätte sich Griechenland also weiterhin selbst an den Kapitalmärkten versorgen können, ohne die Solidarbereitschaft der E(W)U-Mitglieder in Anspruch nehmen zu müssen.

[20] Vgl. u. a. von Hagen/Mundschenk (2002), Allsopp and Artis (2003), Watt (2003), Jerger und Landmann (2006), Collignon (2008), Heise (2008).

[21] Vgl. Heise (2001).

[22] Wählt man das strukturelle Defizit als Kriterium der finanzpolitischen Orientierung, wirkt sich im Falle der Euro-Zone die Verzerrung, die durch die Kosten der deutschen Einheit alljährlich entsteht (ca. 4% des deutschen BIP!), informationsverschleiernd aus. Ein negatives Gesamtdefizit-Strukturdefizit-Differenzial besagt immerhin, dass es der Finanzpolitik nicht gelungen ist, eine Wachstumsbeschleunigung zu erzeugen.

[23] Vgl. Dullien/Fritsche (2009).

[24] Dies funktioniert jedenfalls unter der nicht ganz unrealistischen Annahme einer überdurchschnittlich hohen Einkommenselastizität der Importnachfrage in Defizitländern.

[25] So haben Linsenmann/Meyer/Wessels (2007) ein Buch unter dem Titel ‚Economic Government of the EU' herausgegeben, in dem es fast ausschließlich um die Entwicklung des ‚Europäischen *Governance*-Systems' geht und in dem an keiner Stelle eine nachvollziehbare Unterscheidung zwischen *‚Government'* und *‚Governance'* vorgenommen wird.

[26] Vgl. Benz (2001) 168.
[27] Zugriff muss dabei nicht notwendigerweise bedeuten, dass die zentralen Entscheidungsträger selbst über Einnahmen verfügen. Es reicht, wenn sie über Einnahmen bzw. Ausgaben nachgeordneter Institutionen verbindlichen entscheiden können – zentrale Dezentralisierung also.
[28] Collignon (2003a) 2.
[29] Vgl. Heise (2005c).
[30] Vgl. Herr (1991).
[31] Insbesondere in der sogenannten ‚endogene optimale Währungsraum'-Hypothese, wonach sich die OWR-Kriterien – zunehmende Arbeitsmarktflexibilitäten, Konvergenz der Handelsstrukturen, etc. – durch den Druck der Verhältnisse mit zunehmender Bestandsdauer verwirklichen; vgl. Frankel/Rose (1998); De Grauwe/Mongelli (2005).
[32] Vgl. Theurl (1992).
[33] Vgl. Cohen (1993).
[34] Theurl (1992) 302.
[35] Vgl. Heise (2002b).
[36] Vgl. Heise (2005a).
[37] Vgl. Heise (2009).
[38] Collignon (2003b).
[39] Für Vollständigkeit kann keine Garantie übernommen werden. Auch sind jene Konzeptionen unerwähnt geblieben – wie der Vorschlag der spanischen Ratspräsidentschaft-, die lediglich normativ eine Besserung der europäischen Kooperation einfordern, ohne eine konkrete Institutionalisierung und Implementation zu benennen.
[40] Andere, bereits gegangene Schritte sieht er in der weitgehenden Zentralisierung der Agrarpolitik oder Wettbewerbspolitik, der Schaffung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofes.
[41] De Grauwe (2009; 2010).
[42] So gibt es Hinweise darauf, dass die Zinsdifferenziale innerhalb der EWU-Staaten nicht nur auf die gestiegenen Risikoprämien von Ländern mit besonderem Ausfallrisiko, sondern auch auf eine gesunkene Liquiditätsprämie für Länder mit besonderem Vertrauensvorschuss zurückzuführen sind (vgl. De Grauwe (2009)) – diese Entwicklungen führen zu unterschiedlichem Anreiz, gemeinsame konjunkturelle Herausforderungen durch konjunkturpolitische Interventionen zu begegnen.
[43] Nach Dulliens Berechnungen würde dies auf ein Finanzierungsvolumen von etwa 2% der Bruttolohnsumme hinauslaufen – entsprechende nationale Abgaben würden sinken, sodass die gesamten Lohnnebenkosten durch die europäische Arbeitslosenversicherung nicht steigen würden.
[44] Dullien (2008) 18.
[45] Richtigerweise qualifizieren Mabbett/Schelkle den De Grauwe-Vorschlag deshalb als Nothilfe-Maßnahme, weil außer im Falle der Unzugänglichkeit des Kapitalmarktes für einzelne nationale Regierungen die Euro-Schuldverschreibung keinen Vorteil gegenüber nationalen Staatsschuldverschreibungen hätte.
[46] Die Sanktion müsste ja wohl in konjunkturell ungünstigen Zeiten eine geringere Finanzzuweisung als erforderlich beinhalten – was ökonomisch unsinnig (prozyklisch) und politisch wenig glaubwürdig ist.
[47] Genau dies ist allerdings in der Vergangenheit mit der neoklassisch-neoliberal inspirierten ‚Finanzpolitik ausgeglichener Haushalte', die ja im SWP seine sanktionsbewährte Absicherung fand und mantra-gleich in allen Grundzügen der Wirtschaftspolitik wiederholt wurde, geschehen.
[48] Vgl. Heise (2001).
[49] Entgegen der Beteuerung von Dullien/Schwarzer ergibt sich die 3%-Grenzes des

‚Stabilitätspakts für außenwirtschaftliche Gleichgewichte' aus der gleichen Finanzarithmetik wie die 3%-Grenze des SWP.

[50] Im Gegensatz zur Situation von Auslandsschulden in Fremdwährung können ‚Auslandsschulden' in einer Währungsunion jederzeit durch das heimische Bankensystem finanziert werden, es entsteht also nicht das bei getrennten Währungsräumen übliche Aufbringungsproblem.

[51] Vgl. Karrass (2009).

[52] Entsprechend werden die gegenwärtigen E(W)U-Probleme von den Verfechtern des neoklassisch-neoliberalen Ansatzes auch nicht in der mangelnden Koordinierung gesehen, sondern in der mangelnden Durchsetzung der klaren Politikzuweisungen an die Akteure. Nicht neue *Governance*- oder *Government*-Strukturen seien notwendig, sondern die harte Durchsetzung jener Strukturen, die auf der Grundlage ihrer Vorstellungen geschaffen wurden: „Therefore, what is most urgently needed now is an immediate and substantial turnaround and the credible commitment by the European Council and all EU member states to strictly adhere to the rules with respect to the EMU without and ifs, ands or buts. To begin with, this requires that Greece must not be assisted by the EU or the member states, in keeping with the no-bailout clause" Kösters 2010: 88). Alle Vorstellungen von europäischer Wirtschaftsregierung werden selbstverständlich ebenso abgelehnt (vgl. z. B Kösters (2010) 88; Belke (2010) 156).

[53] Vgl. Flassbeck/Spiecker (2010).

[54] Wir möchten an dieser Stelle nicht der Versuchung erliegen, eigene konkrete Vorschläge – quasi aus dem Handgelenk – vorzustellen. Es mag zwar unbefriedigend sein, keinen konstruktiven Abschluss vorzufinden, aber noch unbefriedigender wäre es, mit mehr oder weniger gut nachvollziehbaren Ausblicken – wie z. B. dem eines ‚Süd-Euros' und eines ‚Nord-Euros' (vgl. Flassbeck/Spiecker 2010) zurückzubleiben. Die Beschreibung einer adäquaten und machbaren europäischen Wirtschaftsregierung, die vom gewünschten Zielkatalog (nachhaltig-expansive Konjunktursteuerung, gleichgewichtige (regionale) Entwicklung) her definiert werden sollte, muss einer künftigen Arbeit vorbehalten bleiben.

[55] Vgl. Lierse (2010).

Literatur

Allsopp, C.; Artis, M. J., The assessment: EMU, four years on, in: Oxford Review of Economic Policy 19 (2003) 1-29.

Almunia, J., Foreword; in: European Economy 2 (2008) III.

Belke, A., Lernen aus der Griechenland-Krise – Europa braucht mehr Governance; in: Wirtschaftsdienst 3 (2010) 152-157.

Benz, A., Der moderne Staat (München 2001).

Blanchard, O., A Macroeconomic Survey of Europe (=mimeo, MIT, Boston 2007).

Boyer, R., Le gouvernement économique de la zone Euro (=Rapport du Commissariat du général du Plan, Paris 1999).

Boyer, R.; Dehove, M., Du ‚gouvernement économique' au gouvernement tout court.Vers un fédéralisme a l'européenne, in: Critique international 11 (2001) 179-195.

Busch, K., Die europäischen Perspektiven des Wohlfahrtstaates; in: Gawrich, A.; Knelangen, W.; Windwehr, J. (Hrsg.), Sozialer Staat – soziale Gerechtigkeit? (Opladen 2009) 253-280.

Cohen, B. J., Beyond EMU: The Problem of sustainability; in: Economics and Politics 5 (1993) 187-202.

Collignon, S., Is Europe going far enough? Reflections on the EU's Economic Governance (London School of Economics and CEP, London, 2003a).

Collignon, S., The European Republic (London 2003b).
Collignon, S., The Lisbon strategy, macroeconomic stability and the dilemma of governance with governments; or why Europe is not becoming the world's most dynamic economy, in: International Journal of Public Policy 3 (2008) 72–99.
Collignon, S., Private Union Bonds as an Exit from the Greek Drama (=CER Report on Europe, Rom 2010); (http://www.stefancollignon.de/ PDF/Greece%20and%20 Union%20Bonds.pdf.
De Grauwe, P., On Monetary And Political Union (University of Leuven, Löwen 2006).
De Grauwe, P.; Moesen, W., Gains for All. A Proposal for a Common Euro Bond, in: Intereconomics 44/3 (2009).
De Grauwe, P., The Greek Crisis and the Future of the Eurozone; in Intereconomics 45/2 (2010) 89-93.
De Grauwe, P.; Mongelli, F., Endogeneities of optimum currency areas: What brings countries sharing a single currency closer together? (=ECB Working Papers, No. 468, Brüssel 2005).
Deutsche Bundesbank, Zehn Jahre Euro – die deutsche Wirtschaft in der Währungsunion, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank (Dez. 2009) 31-44.
Dullien, S., Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion (=SWP-Studie, Berlin 2008).
Dullien, S.; Fritsche, U., How bad is divergence in the euro zone? Lessons from the United Staates and Germany; in: Journal of Post Keynesian Economics 31/3 (2009) 431-458.
Dullien, S.; Schwarzer, D., The Euro Zone Needs an External Stability Pact (Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin 2009).
EU Commission, Communication to the Spring European Council. Working together for Growth and Jobs. A new Start for the Lisbon Strategy (Brüssel 2005).
EU Commission, EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union, in: European Economy 2 (2008).
Flassbeck, H.; Spiecker, F., Lohnpolitische Konvergenz und Solidarität oder offener Bruch; in: Wirtschaftsdienst 3 (2010) 173-184.
Frankel, J.; Rose, A., The endogeneity of the optimum currency area criteria, in: Economic Journal 108 (1998) 1009-1025.
Fricke, T., Crash mit Selbstauslöser; in: Financial Times Deutschland (30.4.2010).
Gros, D.; Mayer, T., How to Deal with the Threat of Sovereign Default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund; in: Intereconomics 45/2 (2010) 64-68.
Häde, U., Legal Evaluation of a European Monetary Fund; in: Intereconomics 45/2 (2010) 69-72.
Heise, A., Grenzen der Deregulierung (Berlin 1999).
Heise, A., Der Kölner Prozess – Theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog; in: Integration 4 (2001) 390-402.
Heise, A., Optimal Public Debts, Sustainable Deficits, and Budgetary Consolidation, in: Empirica 29 (2002a) 319-337.
Heise, A., Theorie optimaler Lohnräume – Zur Tarifpolitik in der Europäischen Währungsunion, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3 (2002b) 368-383.
Heise, A., European Economic Governance – Wirtschaftspolitik jenseits des Nationalstaates, in: Wirtschaftsdienst 4 (2005a) 230-237.
Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik (München 2005b).
Heise, A., Schulmeister Deutschland oder: wie Europa getietmeyert wurde; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7 (2005c) 819-828.
Heise, A.; European economic governance: what is it, where are we and where do we go?, in: International Journal of Public Policy 3 (2008) 1-19.

Heise, A., Die Europäische Beschäftigungsstrategie aus makroökonomischer Perspektive; in: König, H.; Schmidt, J.; Sicking, M. (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Europa (Bielefeld 2009) 33-48.
Herr, H., Der Merkantilismus der Bundesrepublik in der Weltwirtschaft; in: Voy, K.; Polster, W.; Thomasberger, C. (Hrsg.), Marktwirtschaft und politische Regulierung (Marburg 1991) 227-262.
Jacquet, P.; Pisani-Ferry, J., Economic policy co-ordination in the Eurozone: what has been achieved? What should be done?, (Conseil d'Analyse Economique, Paris 2000).
Jerger, J.; Landmann, O., Dissecting the two-handed approach: who's the expert hand for what?, in: Applied Economics Quarterly 52 (2006) 265-288.
Karrass, A., Die EU und der Rückzug des Staates. Eine Genealogie der Neoliberalisierung der europäischen Integration (Bielefeld 2009).
Kösters, W., Challenges Facing European Monetary Union – Rules and Assignment or Discretion and Coordination; in: Intereconomics 45/2 (2010) 86-88.
Lierse, H., European economic governance – the OMC as a road to integration?, in: International Journal of Public Policy 6/1-2 (2010) 35-49.
Linsenmann, I.; Meyer, C.O.; Wessels, W.T. (Hrsg.), Economic Government of the EU: A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination (Houndmills 2007).
Mabbett, D.; Schelkle, W., Beyond the Crisis – The Greek Conumdrum and EMU Reform; in: Intereconomics 45/2 (2010) 81-85.
Mundel, R., Optimal Currency Areas; in: American Economic Review 51 (1961) 509-517.
Pisani-Ferry, J.; Sapir, A., Crisis Resolution in the Euro Area: An Alternative to the European Monetary Fund; in: Intereconomics 45/2 (2010) 72-75.
Schmid, G., Institutions Regulating the Labor Market: Support or Impediments for Structural Change?, in: Appelbaum, E.; Schettkat, R. (Hrsg.), Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress (New York 1990) 119-143.
Theurl, T., Eine gemeinsame Währung für Europa. 12 Lehren aus der Geschichte (Innsbruck 1992).
von Hagen, J.; Mundschenk, S., Koordinierung der Geld- und Fiskalpolitik in der EWU; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3 (2002) 325-338.
Watt, A.; Hallwirth, V., The policy mix and policy coordination in EMU – how can it contribute to higher growth and employment?, in: Transfer 4 (2003) 610-632.

Zusammenfassung

Die Auswirkungen der jüngsten Weltfinanzkrise sind weitreichend: Nachdem der Zusammenbruch der internationalen Finanzmärkte nur mühsam abgewendet werden konnte, fielen die Volkswirtschaften weltweit in tiefe Depressionen, die in vielen Ländern die Arbeitslosigkeit und die Staatsschulden hochschnellen ließen. Die zweite ‚große Depression' nach den 1930er-Jahren stellte für die Länder der Euro-Zone jenen ‚exogenen Schock' dar, vor dem die Kritiker der Europäische Währungsunion noch Mitte der 1990er-Jahre warnten: Entweder werde er die Europäische Währungsunion auseinanderfallen lassen oder die Preisstabilitätsorientierung der Europäischen Zentralbank gefährden oder, sollte beides tatsächlich verhindert werden können, würde die Europäische Union zu einer Umverteilungsmaschine ohne demokratische Legitimation. Die ‚Europäische Wirtschaftsregierung' wird als dessen Ausdruck zum Schreckgespenst falsch verstandener, dysfunktionaler Solidarität. In diesem Beitrag sollen diese Argumente geprüft und verschiedene Vorschläge für eine ‚Europäische Wirtschaftsregierung' dargestellt und evaluiert werden.