ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lammers, Konrad

Article — Digitized Version

Braucht die Eurozone eine europäische Wirtschaftsregierung?

ifo Schnelldienst

Suggested Citation: Lammers, Konrad (2010) : Braucht die Eurozone eine europäische Wirtschaftsregierung?, ifo Schnelldienst, ifo Institut, München, Iss. 14, pp. 14-19

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/54764

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

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

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

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

Literatur

Belke, A. (2010), »Lernen aus der Griechenland-Krise – Europa braucht mehr Governance«, *Wirtschaftsdienst* 90(3), 152–157.

Bofinger, P. (2010), »The Shape of Economic Governance«, http://www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010100/sonstiges/Session_6_Peter_Bofinger.pdf.

Blankart, Ch.B. und E.R. Fasten (2010), »Spare in der Zeit und Du wirst darben in der Not?«, *ifo Schnelldienst* 63(11), 13–18.

Harbrecht, E. und M. Wieland (2010), »Ist eine europäische Rating-Agentur sinnvoll, und wie sollte sie organisiert werden?«, *ifo Schnelldienst* 63(1), 3–6.

IMF (2010), *GFSR – Market Update July 2010,* Washington, D.C.

Schweickert, R. (1996), »Harmonisierung versus institutioneller Wettbewerb zur Sicherung realwirtschaftlicher Anpassung und monetärer Stabilität in der Europäischen Währungsunion«, *Beihefte der Konjunkturpolitik* (44), 181–212.

Schweickert, R. (2001), »The Making of European Monetary Union«, in: H.G. Choo und Y. Wang (eds.), *Currency Union in East Asia,* Korea Institute for International Economic Policy, Seoul.

Schweickert, R. (2010), »Estland, Maastricht und der Euro«, Ökonomenstimme, 21. Mai 2010, http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/05/estland-maastricht-und-der-euro/.

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

Vaubel, R. (2010), »Die Stabilität des Euro hängt nicht von der griechischen Haushaltspolitik ab«, http://vaubel.uni-mannheim.de/publications/index.html.

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

Konrad Lammers*

Braucht die Eurozone eine europäische Wirtschaftsregierung?

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

Die Architektur der Währungsunion

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

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

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

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

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

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

Europäische Wirtschaftsregierung – ein Deutungsversuch

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

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

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

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

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

Eine Genese der Krise

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Europäische Wirtschaftsregierung – keine brauchbare Alternative

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

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

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

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

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

Literatur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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