

Starbatty, Joachim

Working Paper

Die Abschaffung der DM ist noch keine Bereitschaft zur politischen Union

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 246

Provided in Cooperation with:

University of Tuebingen, Faculty of Economics and Social Sciences, School of Business and Economics

Suggested Citation: Starbatty, Joachim (2002) : Die Abschaffung der DM ist noch keine Bereitschaft zur politischen Union, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 246, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:21-opus-18955>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47568>

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.

Die Abschaffung der DM ist noch keine Bereitschaft zur politischen Union

I. Der Euro als Club-Gut und die damit verbundenen Konsequenzen

Erinnern wir uns an den Endspurt um die Erfüllung der Konvergenzkriterien des Art. 109j EG-V (Maastrichter Fassung) – jetzt Art. 121 EG-V (Vertrag von Amsterdam): Die Orientierung an der Ankerwährung „Deutschmark“ hatte die Geldpolitiken der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) diszipliniert, die Wechselkursausschläge oszillierten um eine stabile Linie, Abwertungen blieben aus und die nationalen Zinsniveaus konvergierten – vor allem auch, weil über Kapitalzuflüsse in die traditionellen Schwachwährungsländer Arbitragegewinne realisiert wurden. Einzig die Finanzpolitiken entsprachen – bis auf wenige Ausnahmen – nicht den geforderten Kriterien. Im Verlauf der 90er Jahre bewegte sich der Schuldenstand aller EU-Mitgliedstaaten von der 60%-Grenze weg; im Jahre 1996 betrug er annähernd 74%. Nun war zu beobachten, wie die einzelnen Länder versuchten, durch verschiedene energische Anstrengungen – angefangen von „kreativer“ Buchführung über Einmalaktionen bis hin zu strengster Ausgabendisziplin im Haushaltsjahr 1997 – wenigstens das vom damaligen Finanzminister Theo Waigel geforderte Ziel „le drei-Komma-Null“ zu realisieren.¹ Es geht jetzt nicht darum, die mangelnde Nachhaltigkeit dieser Aktionen nachweisen, sondern die offensichtliche Attraktivität der Währungsunion festzuhalten – abgesehen von den skeptischen Mitgliedstaaten Dänemark und Großbritannien, die sich vertraglich „Opting out-Klauseln“ hatten einräumen lassen, sowie Schweden, das sich nicht um Erfüllung der Konvergenzkriterien bemühte, aber auch von den anderen Mitgliedstaaten und der EU-Kommission dazu nicht gedrängt wurde.

Daß die beitrittswilligen Länder zumindest kurzfristig Anstrengungen unternahmen, um zumindest im Referenzjahr 1997 das Defizitkriterium zu erfüllen, und daß sie die Finanzkriterien nicht „eng und strikt“, sondern „weit und lax“ auslegten, läßt darauf schließen, daß sie sich von der Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion (EWU) besondere Vorteile versprochen:

¹ Vgl. hierzu unter vielen: W. Hankel u.a., Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muß, Reinbek bei Hamburg 1998, S. 70-88 und 229-238.

- (1) Die gemeinsame Währung „Euro“ und die Mitgliedschaft in der ihn begründenden Institution, der Europäischen Wirtschafts- und Währungs-Union, erleichtern über sinkende Informations- und Transaktionskosten den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr, ein Vorteil, der generell mit stabilen Wechselkursen verbunden ist,
- (2) ein tieferer und damit aufnahmefahigerer Kapitalmarkt,
- (3) Verstetigung unternehmerischer Erwartungen, damit Begünstigung gerade langfristiger Investitionen und Erschließung zusätzlichen Wachstumspotentials,
- (4) Rückgewinnung geldpolitischer Kompetenz in Form nationaler Einflußnahme auf die gemeinsame Währung,
- (5) Einbindung der Deutschen Bundesbank des wiedervereinigten Deutschland in europäische Institutionen,
- (6) niedrigere Zinsen, also die erhoffte und für Länder wie Belgien, Griechenland, Spanien, Portugal, Irland und Italien auch eingetretene Euro-Dividende,
- (7) der Euro als „Modernisierer“ für Sozialleistungssysteme und Arbeitsmärkte,
- (8) Erwartung geringerer Wechselkursschwankungen gegenüber Drittstaaten,
- (9) Schaffung einer Weltwährung, die der dominierenden Weltwährung Dollar Paroli bieten könne,
- (10) bessere Vertretung europäischer und damit auch nationaler Interessen bei spürbar wachsendem Globalisierungsdruck – dieses Argument spielte bei der letzten Bundestags- und Bundesratsdebatte vor der Konstituierung der Währungsunion eine herausragende Rolle.²

Von den (erhofften) Vorteilen können Mitglieder, wenn sie in die Währungsunion aufgenommen worden sind, nicht mehr ausgeschlossen werden; ferner verbrauchen sich diese Vorteile nicht. Wegen Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität können wir dem Euro „Kollektivgut-Charakter“ zuschreiben. Freilich müssen die interessierten Nationalstaaten erst Mitglieder der Währungsunion werden, bevor sie diese Vorteile wahrnehmen können; insofern können wir von einem „Club-Gut“ sprechen.

Die Vorteile der EWU fallen im vollen Umfang nur dann an, wenn die Clubmitglieder die damit verbundenen Pflichten (Produktionskosten) übernehmen: Zurückstellung nationaler Interessen gegenüber supranationalen Interessen. Ein markantes Beispiel für die

² Sitzungstage 23. und 24. April 1998, Plenarprotokoll 13/230 des Deutschen Bundestages und Plenarprotokoll 724 des Bundesrates.

mögliche Einnahme einer „Free-Rider-Position“ ist die Finanzpolitik: Mußten die Mitgliedstaaten vor der Währungsunion die Kosten unsolider Finanzpolitik über höhere Inflation, höhere Zinsen und periodische Abwertungen selbst tragen, so würden sie nun auf die Gemeinschaft umgelegt.³ Die Väter des Maastricht-Vertrages waren sich der mit dieser Konstruktion verbundenen Gefahren durchaus bewußt. Die Konvergenzkriterien des Art. 109j EG-V (Maastrichter Fassung) sollten sicherstellen, daß nur solche Staaten Mitglied des Währungsclubs würden, von denen, nach ihrer bisherigen Politik zu urteilen, die Erfüllung solcher Pflichten erwartet werden könnte.

Wegen der weiten und laxen Auslegung der Konvergenzkriterien bei der entscheidenden Auswahl der Mitgliedstaaten sind insbesondere die finanzpolitischen Probleme, die vor dem Beitritt zur Währungsunion gelöst sein sollten, in die Währungsunion hineingetragen worden. Daraus kann man nur den Schluß ziehen, daß Politiker bislang aus Gründen politischer Rationalität die Lösung solcher Probleme nicht angefaßt haben. Warum sollten sie dazu bereit sein, wenn sie Mitglieder der Währungsunion geworden sind und die Kosten defizitärer nationaler Finanzpolitik nicht vom verursachenden Land, sondern von der Gemeinschaft insgesamt getragen werden? Aus dieser Konstellation kann man nur den Schluß ziehen, daß die Mitgliedstaaten ein Interesse an der Erlangung der mit dem Euro verbundenen oder zumindest vermuteten Vorteile interessiert waren, aber nicht die damit verbundenen Pflichten übernehmen wollten, d.h. ihre verschiedenen nationalen Politiken in die Währungsunion einzubringen, um eine gemeinschaftliche Politik zu formulieren – als Basis für eine weltweit akzeptierte und stabile Währung.⁴

Die entscheidende Frage lautet: Wenn wir kein Mitgliedsland von den Vorteilen der EWU ausschließen können, wie verhindern wir dann, daß sie die „free rider-Position“ einnehmen? Wie können wir sicherstellen, daß sie in Konfliktfällen sich den aus der EWU ergebenden gemeinsamen Pflichten unterwerfen und ihre nationalen Interessen

³ So O. Issing (Europa: Politische Union durch gemeinsames Geld? Abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 50/11.7.1995, S. 5): „Die Währungsunion vermindert aber auf der anderen Seite die Hemmschwelle für die staatliche Kreditaufnahme, indem unter dem Regime der gemeinsamen Währung das Wechselkursrisiko entfällt und die zinssteigernde Wirkung erhöhter nationaler Haushaltsdefizite im gemeinsamen Kapitalmarkt abgeschwächt wird. Die Partner haben die negativen Auswirkungen fiskalischen Fehlverhaltens eines Mitgliedstaates über höhere Zinsen mit zu tragen, der Kapitalmarkt einer gemeinsamen Währung schafft somit ohne entsprechende Vorkehrungen einen Anreiz zu höheren Defiziten, erzeugt also ein Moral-hazard-Problem“.

⁴ Ganz in diesem Sinne A. Szász (ehem. Mitglied im Direktorium „De Nederlandsche Bank“), Fünfzehn souveräne Staaten – eine Geldpolitik?, in: R. Hasse und J. Starbatty, Wirtschafts- und Währungsunion auf dem Prüfstand. Schritte zur weiteren Integration Europas, Stuttgart 1997, S. 3-10.

hintanstellen, wobei wir hierunter Aktionen verstehen, die im eigenen Land konsensfähig und – konkret – herrschaftstabilisierend sind? Unsere Antwort auf diese Frage lautet: Entweder gibt es eine zentrale Instanz – eine Art Hegemon –, die die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der gemeinschaftlichen Pflichten veranlassen kann, oder wir entwerfen ein gemeinsames sanktionsbewehrtes Regelsystem, zu dessen Beachtung sich die Mitgliedstaaten verpflichten und dessen Nichtbeachtung solche Sanktionen auslösen würde, daß die Mitgliedstaaten die Einhaltung gegenüber der Nichtbeachtung präferieren.

Welche Lösung wir auch präferieren, ohne eine weitergehende politische Fundamentierung in Form einer starken zentralen Exekutive oder eines verbindlichen Regelsystems wird die Währungsunion entweder zerbrechen oder die EWU wird zum Austragungsort nationaler Konflikte und Animositäten. Karl Otto Pöhl, langjähriger Präsident der Deutschen Bundesbank, hat es so formuliert: „Erfolg oder Mißerfolg der Währungsunion werden aber davon bestimmt, daß auch der Prozeß der politischen Integration Europas nicht zum Stillstand kommt. Wie Paul Samuelson (in einem anderen Zusammenhang) gesagt hat: ‚Wir reiten einen Tiger!‘“⁵

II. Die Erfahrungen in Kürze: In Wechselkursunionen hatten nationale Interessen gegenüber gemeinschaftlichen Pflichten Vorrang

Ein währungspolitisches Experiment wie das der EWU ist einzigartig in der Geschichte. Noch nie haben weltwirtschaftlich führende Nationen beschlossen - immerhin gehören vier EU-Mitgliedstaaten als Mitglieder der „group seven“ zu den international einflußreichsten Industrienationen –, sich ihres Rechts auf eine nationale Inflationsrate zu begeben, ohne das entsprechende politische Fundament zu legen. Das Deutsche Reich hatte erst fünf Jahre nach seiner Gründung eine Deutsche Reichsbank, die eine einheitliche Währung emittierte.

Freilich hat es Vorformen zu Währungsunionen in der jüngeren und jüngsten Wirtschaftsgeschichte bereits gegeben: den Goldclub, das Bretton Woods-System (BWS), die „Europäische Schlange“ und das Europäische Währungssystem (EWS). Sie können

⁵ K.O. Pöhl, Die Bundesbank und die Europäische Währungsunion. Ein Rückblick (noch unveröffentlichter Aufsatz), Frankfurt, Juni 2002, S. 9

als Vorformen gelten, da sie die Wechselkurse der Teilnehmerstaaten untereinander stabilisierten. Ist der Wechselkurs zwischen zwei Währungen innerhalb einer Bandbreite stabil oder sogar ganz fest, so sind sie bei Konvertibilität gegenseitig substituierbar. Eine einheitliche Währung ist dann bloß noch ein notarieller Akt, indem er die gegenseitige Substituierbarkeit durch eine einheitliche Währung ersetzt. Der wesentliche Unterschied liegt in der Kündigung begründet. Will ein Land in einer der Vorformen zur Währungsunion einen eigenständigen geld- und finanzpolitischen Kurs fahren, der von dem in der Währungsgemeinschaft vorherrschenden abweicht, so kann es seine Zentralbank anweisen, die Interventionen zur Wechselkursstabilisierung einzustellen. Wird daraufhin die betreffende Währung auf- oder abgewertet, so kann es für die Volkswirtschaft zunächst einen schmerzlichen Anpassungsprozeß geben; öfter wird dieser Schritt aber als Befreiung empfunden, weil nun Geld- und Finanzpolitik auf nationale Belange abgestellt werden können. Ist dagegen eine einheitliche europäische Währung eingeführt worden, so wäre die Kündigung mit einem politischen Erdbeben gleichzusetzen, das die Europäische Integration insgesamt gefährdete.

Die Vorformen zu einer Währungsunion sind sämtlich gescheitert. Die Gründe waren ganz ähnlich: Die Mitgliedstaaten waren nicht länger bereit, die sich aus den währungspolitischen Spielregeln ergebenden Zwänge für nationale Politiken zu akzeptieren. Hierbei spielten die nationalen Finanzpolitiken eine entscheidende Rolle. Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre haben die USA ihre außen- und militärpolitischen Verpflichtungen über eine monetäre Expansion finanziert; als die Mitgliedstaaten diese Politik über Devisenmarktinterventionen nicht länger stützen wollten, brach das BWS auseinander – zunächst 1971, endgültig 1973. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft beschlossen darauf mehrheitlich, die Bandbreiten für die Wechselkurse untereinander auf plus/minus 2,25% zu begrenzen: die „Europäische Schlange“. Sie ist schließlich zu einer „teutonischen Rumpfschlange“ geschrumpft, weil Italien nur kurz zu Beginn teilgenommen hat und weil Frankreich nach der ersten Erdölpreisexplosion ausgeschieden ist; es wollte den daraus resultierenden Schocks mit expansiven Geld- und Finanzpolitiken begegnen, die mit den Pflichten im Rahmen einer Wechselkursunion nicht vereinbar waren.

Beim EWS wollte man es besser machen. Die Vorschriften waren strikter und die gegenseitigen Kreditmöglichkeiten unbegrenzt. Freilich mußten die Kredite verzinst und nach längstens sechs Monaten zurückgezahlt werden, so daß eine autonome Politik nur

für eine begrenzte Zeit möglich war; schließlich mußte die eigene Geldpolitik der des Starkwährungslandes angepaßt werden, wenn die Abwertung vermieden werden sollte. Das EWS ist wegen des von ihm ausgehenden Disziplinierungsdruckes auch als „Trainée-Stadium“ für eine ins Auge gefaßte Währungsunion begriffen worden.

Doch es kam anders. Weil die deutsche Wiedervereinigung nicht über Steuern und/oder Ausgabenkürzungen, sondern hauptsächlich über den Kapitalmarkt finanziert wurde, stiegen in Deutschland die Zinsen. Die Bundesbank war nicht bereit, durch eine Öffnung der Geldschleusen die staatliche Finanzierung zu erleichtern. Sie machte über ihre Zinspolitik deutlich, daß sie am Ziel einer stabilen Währung festhalte. Das ist ihr als währungspolitischer Imperialismus angekreidet worden. Sie bekam die Hiebe ab, die eigentlich für die Bundesregierung hätten bestimmt sein müssen. Weil die Mitgliedstaaten im EWS aus Gründen nationaler Konjunkturschwäche einem solchen Kurs nicht folgen wollten und wohl auch nicht konnten, wurde das EWS schließlich im August 1993 endgültig durch die Ausweitung der Bandbreiten auf plus/minus 15% faktisch außer Kraft gesetzt.⁶

III. Vom EWS zur Währungsunion: Der Übergang zu währungspolitischer Symmetrie

Politisch Verantwortliche sehen die Bereitschaft, nationale Währungen durch eine gemeinschaftliche Währung zu ersetzen, als Anzeichen dafür, auch die Schritte zu tun, die eine Währungsunion langfristig absichern. Dieser Souveränitätsverzicht auf eine nationale Inflationsrate sei die entscheidende Weichenstellung zur Schaffung einer weitergehenden politischen Union – in welcher Form auch immer. In diesem Sinne machte Jack Lang, seinerzeit Vorsitzender des außenpolitischen Ausschusses der französischen Nationalversammlung, geltend, daß bereits die Bereitschaft zur Bildung einer Währungsunion als ein wesentlicher Schritt zu einer politischen Union aufgefaßt werden könne, da die Mitgliedstaaten immerhin zur Aufgabe geldpolitischer Souveränität bereit gewesen seien.⁷ Vielfach wird auch argumentiert, die Mitglieder wüßten, daß das währungspolitische Voranpreschen die notwendige politische Fundamentierung nach sich ziehen

⁶ Vgl. hierzu und zum Phänomen, dass nach Erweiterung der Bandbreite die nationalen Geldpolitiken in Richtung Ankerwährung konvergierten, J. Starbatty, Zur Entwicklung der Europäischen Währungsunion. Gedanken zu Oppermanns Kapitel „Währungsunion“, in: C.D. Classen u.a. (Hrsg.), „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen ...“ (Festschrift für Th. Oppermann), Berlin 2001, S. 630ff..

⁷ J. Lang, Je ne voterai pas le traité d'Amsterdam, in: Le Monde vom 19.8.1997.

müsse, um den Prozeß der Vergemeinschaftung der Währungen dauerhaft abzusichern. Dieser Zwang zur Einigung werde nationale Widerstände überwinden – die sog. Sachzwangstrategie.

Die Sachzwangstrategie ist für verschiedene Bereiche als die Integration beflügelnd und sogar weitertreibend angesehen worden. Das geradezu klassische Beispiel ist die Europäische Agrarpolitik. Die entscheidenden gemeinsamen Elemente – Preise, Präferenzen (Außenschutz) und Verantwortung (finanziell) – setzten voraus, daß die Wechselkurse unverändert blieben, um unerwünschte Arbitragebewegungen zwischen den nationalen Märkten und Interventionsstellen zu verhindern. Dann aber hätten die Preisentwicklungen und die dafür maßgeblichen Geldpolitiken nicht divergieren dürfen. Damals ist die hier beschriebene Konsequenz als Sachzwangstrategie ausführlich diskutiert worden. Doch hat die Etablierung des gemeinsamen Agrarmarktes keine entsprechend abgestimmte Geld- und Finanzpolitik nach sich gezogen. Statt dessen ist es zu einer teilweisen Re-Nationalisierung der Agrarmärkte gekommen, indem an den Grenzen Ausgleichszahlungen gewährt oder verlangt wurden, um Paritätsänderungen auszubalancieren. Alfred Müller-Armack kommt daher als früherer Staatssekretär für Europäische Fragen im Bundeswirtschaftsministerium und maßgeblicher Verhandler der Römischen Verträge und der materiellen Ausfüllung dieser Verträge zu folgendem Schluß: „Die Hoffnung, wirtschaftliche Integration würde schon als solche zu einem politischen Zusammenwachsen der Länder führen, hat sich nicht erfüllt... Wer die politische Union will, muß sie, wie ich glaube, direkt angehen.“⁸

Schließlich ist auch die Ausweitung der Bandbreite auf $\pm 15\%$ (August 1993) im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) ein Beleg dafür, daß die Annahme, eine enge Bandbreite werde eine aufeinander abgestimmte Geldpolitik erzwingen, die Paritätsänderungen hinfällig werden lassen, sich nicht bewahrheitet hat. Das EWS war insofern als Trainée-Stadium für die Währungsunion gedacht, als die Einhaltung der engen Bandbreite gewährleisten und zeigen sollte, daß die Mitgliedstaaten für eine gemeinsame Geldpolitik und schließlich auch für die Währungsunion reif seien. Das EWS war als ein symmetrisches System geplant:

- die ECU (Europlan Currency Unit/Währungskorb) als Verrechnungs- und Bezugseinheit,
- zweiseitiges Paritätengitter mit einer Bandbreite von $\pm 2,25\%$,

⁸ A. Müller-Armack, Auf dem Weg nach Europa. Erinnerungen und Ausblicke, Tübingen 1971, S. 261.

- bilaterale Interventionspflichten im Rahmen des zweiseitigen Paritätengitters,
- 3-monatiger unbeschränkter kurzfristiger Beistand (einmal prolongierbar), wobei die Inanspruchnahme der Partnerwährung als Kredite der Gläubiger-Zentralbank verbucht wurde,
- Auf- und Abwertungen als konzertierte Aktionen.

Zunächst hatte man angenommen, daß wegen der bilateralen Interventionspflicht und des unbegrenzten (aber befristeten) kurzfristigen finanziellen Beistands eher ein stabilitätsorientierter Kurs aufgeweicht, als ein weicher Kurs gehärtet würde. Es kam jedoch anders. Die symmetrische Lastenverteilung entwickelte sich im Zeitverlauf zu einer Asymmetrie, bei der die Schwachwährungsländer die Anpassungslast tragen oder abwerten bzw. zu einem Realignment bereit sein mußten. Da die Interventionen der Gläubiger-Zentralbanken als Kredite an die Schwachwährungsländer zu gelten hatten und nach längstens sechs Monaten zurückbezahlt werden mußten, verschafften sie den Schwachwährungsländern lediglich eine Atempause, ihre nationale Geldpolitik an die des Starkwährungslandes anzupassen.

Die DM wurde zur Ankerwährung des Systems. Die Konsequenz war zweifach: Die DM war erstens – über den Währungswettbewerb – in die Rolle einer Leitwährung hineingewachsen, indem sie als dominante Währung auch von den anderen Mitgliedstaaten gepflegt wurde, und zweitens entwickelte sich die Politik der Deutschen Bundesbank zur unabhängigen Variablen; die Geldpolitik der übrigen Mitgliedstaaten wurde in die Rolle der abhängigen Variablen gedrängt: währungspolitische Asymmetrie.⁹ Damit gab die Bundesbank die Geldpolitik und damit auch die Inflationsrate im EWS vor. Abweichende Politiken einzelner Staaten führten zu entsprechenden „Realignments“.

Eine geradezu anekdotisch berichtete Begebenheit aus der währungs- und geldpolitischen „Abstimmung“ jener Epoche wirft ein Schlaglicht auf die an die Ankerposition der DM gekoppelte währungspolitische Asymmetrie: Während eines Abendessens, das die Niederländische Zentralbank gegeben habe, sei ein Zettel an deren damaligen Präsidenten, Wim Duisenberg, gereicht worden. Der habe kurz darauf geblickt und diesen an seinen Vizepräsidenten weitergereicht; dieser habe das ebenfalls getan; dann hätten sich beide nickend verständigt, und der Zettel sei mit einer kurzen Notiz versehen an den

⁹ Vgl. hierzu im einzelnen B. Herz, Währungspolitische Asymmetrie im Europäischen Währungssystem, 1994, Baden-Baden passim.

Überbringer zurückgegangen. Nach dem Essen sei gefragt worden, was der Zettel zu bedeuten gehabt habe. Duisenbergs Antwort – auf dem Zettel sei vermerkt gewesen, die Deutsche Bundesbank habe ihren Eckzinssatz um 0,5 Prozentpunkte heraufgesetzt, und das beiderseitige Nicken habe signalisiert, daß man mitgehe – wurde wie folgt kommentiert: Die Autonomie der Niederländischen Zentralbank dauert genau 30 Sekunden. Dies ist eine prägnante Beschreibung der mit der Ankerwährung zusammenhängenden währungspolitischen Asymmetrie.

Aus dieser Perspektive ist eine gemeinsame Währung und deren gemeinschaftliche Steuerung faktische Rückgewinnung geldpolitischer Kompetenz. In diesem Sinne hat der frühere Präsident der Banque de France, Jacques de Larosière, auf die Frage, ob Frankreich mit der Zustimmung zum Maastricht-Vertrag nicht geldpolitische Souveränität abtrete, geantwortet, im Gegenteil – es gehe darum, sie zu teilen, um sie besser im Interesse Frankreichs und der Gemeinschaft auszuüben.¹⁰

Die Ablösung des durch die DM dominierten EWS durch die Währungsunion ist als Übergang zur währungspolitischen Symmetrie zu betrachten, wobei die Zentralbank jedes Mitgliedslandes auf die gemeinsame Entscheidungsfindung („ein Land – eine Stimme“) einwirkt – das gilt auch für Luxemburg, das bis dato keine eigene Zentralbank kannte. Für die Mitgliedstaaten, die bisher der Geldpolitik der Bundesbank folgten, ohne selbst darauf aktiv Einfluß nehmen zu können, ist der Übergang zu währungspolitischer Symmetrie mit einem Gewinn an geld- und währungspolitischer Kompetenz verbunden, faktisch also eine Renationalisierung eines wesentlichen Politikparameters. Wir können daher aus der Bereitschaft zur Gründung einer Währungsunion nicht folgern, dies sei bereits der entscheidende Schritt in die Währungsunion. Daher hat gerade jüngst wieder Johann Wilhelm Gaddum, ehemaliger Vizepräsident der Deutschen Bundesbank, an einen zentralen Satz aus einer Stellungnahme der Bundesbank erinnert: „Letzten Endes ist eine Währungsunion damit eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft, die nach aller Erfahrung für ihren dauerhaften Bestand eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt.“¹¹ Seine Forderung an die

¹⁰ J. de Larosière, Wir wollen unsere Souveränität behalten, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 7 vom 28.11.1992.

¹¹ J.W. Gaddum, Die Währungsunion muss durch eine politische ergänzt werden, in „Die Welt“, 3. Juni 2000. Abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 27 vom 7.6.2000, S. 8. Die Stellungnahme der Bundesbank ist abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 1990, S. 41.

Politik lautet: „Ohne eine Weiterentwicklung Europas zu einer echten Union bleibt die Währungsunion Stückwerk.“¹²

IV. Die politischen Auffassungen zur politischen Fundamentierung gehen in der EU auseinander

Es gibt zwei Wege, um über eine politische Fundamentierung die Erfüllung supranationaler Pflichten zu sichern:

- die bundesstaatliche, d.h. zentralistische Lösung – die existierenden Institutionen werden in Richtung klarer Kompetenzabgrenzung und demokratischer Bestellung weiterentwickelt bei entsprechender parlamentarischer Kontrolle, also die „Vereinigten Staaten von Europa“: Modell I;
- die verpflichtende Abmachung unter den Mitgliedstaaten, sich auf die Einhaltung gemeinsamer Spielregeln – ex ante oder durch jeweilige Abstimmung – zu verständigen: Modell II.

Der Präsident des Europäischen Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, machte anlässlich seines Zwischenberichts zur Arbeit und zum Fortgang des Europäischen Konvents darauf aufmerksam, daß die Diskussion in der EU zwischen den beiden Polen supranationaler und intergouvernementaler Zusammenarbeit oszilliere; er lasse der Diskussion breiten Raum; hätte der Konvent die Phase des Zuhörens übersprungen, rechtfertigte der Präsident seinen Arbeitsstil, „wäre er schon bald Gefangener der seit Amsterdam und Nizza bekannten Antagonismen und Vorurteile geworden“.¹³

Modell I wird von den politisch Verantwortlichen in Deutschland favorisiert:

- eine gemeinschaftliche Exekutive, die aus dem bisherigen „Geschäftsführer“ der Gemeinschaft, der EU-Kommission, hervorgehen könnte, wobei diese schließlich über demokratischen Wahlen legitimiert werden müßte,
- das eigentliche Entscheidungs- und Beschlußgremium der EU, der Ministerrat in seinen jeweiligen Ausformungen, wird zu einer Art zweiter Kammer oder Senat, in dem die Interessen der nationalen Mitgliedstaaten artikuliert und berücksichtigt werden,

¹² J.W. Gaddum, a.a.O., S. 9.

¹³ Giscard bilanziert den EU-Reformkonvent. Hohe Komplexität des Vorhabens betont, in „Neue Zürcher Zeitung“, 13./14. Juli 2002, S. 1, 2.

- das Europäische Parlament, das bislang bei den Entscheidungen zwar mitwirken kann, dem aber die entscheidenden parlamentarischen Rechte – Budgetrecht und Bestellung der Regierungen – vorenthalten sind, wächst in die Rolle eines vollwertigen Parlaments hinein.

Diese Elemente sind in allen von deutschen Politikern vorgelegten Entwürfen im Kern enthalten: Schäuble/Lamers, Joschka Fischer, Johannes Rau und SPD-Leitantrag. Dieser Ansatz krankt an drei grundlegenden Defiziten:

- dem fehlenden Staatsvolk; das Bundesverfassungsgericht spricht daher in seinem Maastricht-Urteil vom „Staatenverbund“¹⁴,
- dem Zeitbedarf zur Realisierung eines solchen Modells, „wenn das Projekt aus der blassen Abstraktion von Verwaltungsmaßnahmen und Expertengesprächen herausgelöst, also politisiert wird“¹⁵,
- dem Dissens innerhalb der EU zwischen dem Modell „Deutschland“ und dem Modell „Frankreich“: gemeinschaftliche zentrale Willensbildung – parlamentarisch kontrolliert – versus Abstimmung zwischen souveränen nationalen Regierungen. Interessanterweise verbindet der SPD-Leitantrag sein politisches Konzept mit der Rückverlagerung von (kostenträchtigen) Kompetenzen an die Mitgliedstaaten, während der frühere französische Premierminister, Lionel Jospin, darin eine Schwächung der Europäischen Idee sieht.¹⁶

Bei Modell II sind die Mitglieder bereit, gemeinsame Probleme in einem europäischen Sinne zu lösen, also anzuerkennen, daß es ein europäisches Interesse gibt, hinter dem im Zweifel nationale Interessen zurückstehen müssen; sie sind daher auch bereit, Standards oder Spielregeln zu beachten, die nationale Politiken im Sinne eines gemeinschaftlichen Interesses steuern; schließlich finden sie sich – wenn auch nach komplizierten Abstimmungsprozessen – zu gemeinschaftlichen Aktionen etwa in der Außen- und Sicherheitspolitik zusammen.

¹⁴ Vgl.: Zweiter Leitsatz zum Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993, abgedruckt in: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, Dokumentation des Verfahrens mit Einführung, hrsg. von I. Winkelmann, Berlin 1994, S. 561.

¹⁵ J. Habermas, Warum braucht Europa eine Verfassung? In: Die Zeit, 28. Juni 2001, Nr. 27, S. 7

¹⁶ Vgl. hierzu die Rede von Premierminister Lionel Jospin im Centre d’Accueil de la Presse Etrangère, Paris, 28. Mai 2001: Die Zukunft des erweiterten Europas. Die Rede ist publiziert in: Frankreich-Info, Herausgeber: Französische Botschaft – Presse- und Informationsabteilung (Internet: www.botschaft-frankreich.de).

Wenn wir Modell II zuordnen wollen, dann entspricht es eher dem Prinzip der intergouvernementalen Abstimmung. Freilich besagt dieses Modell nicht, daß der politische Souveränitätsverzicht geringer wäre. Bei Modell I ordnen sich die nationalen Regierungen einem durch demokratische Wahlen oder durch Beschluß souveräner Regierungen legitimierten „Hegemon“ unter, bei Modell II halten sie sich an Spielregeln, die sie gemeinschaftlich bestimmt haben. Wir können aber festhalten, daß Modell II auch deswegen nur in Frage kommt, weil Modell I zumindest nicht auf absehbare Zeit realisiert werden kann.

Es ist evident, daß solche Konzeptionen nicht in einem raschen Tempo und nicht immer folgerichtig konkretisiert werden können, aber es müßten per saldo Fortschritte in dieser Richtung erkennbar sein. In diesem Sinne wäre zu prüfen, ob der EWU als einer wesentlichen Etappe die Akzeptanz gemeinsamer Spielregeln und darauf aufbauender Kooperation folgen. Wir müssen uns also fragen, ob die Vergemeinschaftung der Geldgewalt allmählich zur Übertragung weiterer substantieller Befugnisse in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik nötige, d.h. den Beginn einer wirklichen politischen Union einläute, oder ob sich Gefahren für die EWU aus übermächtigen Schubkräften nationaler Gewohnheiten und Egoismen ergäben.¹⁷ Bei künftigen Vertragsrevisionen ist entscheidend, „ob die EWU-Teilnehmerstaaten willens und fähig sind, im Interesse einer ‚Stabilitätskultur‘ weitere Bereiche ihrer wirtschaftlich sozialen Binnenstrukturen zu staatsähnlicher Homogenität zu vereinigen“.¹⁸

Es geht im Kern also um die Frage, ob die Mitgliedstaaten der Währungsunion bereit sind, zur Gewährleistung des Clubgutes „stabiler Euro“ sich an die erforderlichen Spielregeln zu halten, auch wenn so nationale Interessen – z.B. die Sicherung der Wiederwahl – gefährdet sind. Bei der Analyse möglicher Konfliktfälle bedienen wir uns des Ansatzes der „Neuen politischen Ökonomie“. Deren Kernsatz besagt, daß Politiker bei ihren Aktionen zunächst ihr eigenes politisches Überleben sichern wollen. Übertragen auf das internationale Terrain heißt das: Politiker, die internationale Verträge aushandeln, haben vornehmlich das nationale Interesse im Auge.¹⁹ Es mag sein, daß einzelne

¹⁷ Siehe hierzu Th. Oppermann, *Europarecht*. 2., vollständig überarbeitete Auflage, München 1999, S. 388.

¹⁸ Th. Oppermann, a.a.O., S. 388.

¹⁹ Die verschiedenen nationalen Interessen hat Otto Schlecht schlaglichtartig zusammengefasst: „Frankreich will über die EU weiter Weltmachtsambitionen frönen, Z.T. mit anti-amerikanischem Akzent, schreckt aber andererseits vor einem besseren institutionellen Gefüge zurück; Großbritannien hofft ganz offen, dass mit der Erweiterung nur eine bessere Freihandelszone herauskommt; Spanien will die EU weiter als Melkkuh nutzen; die Kleinen wollen nicht unter die Räder der Großen geraten; und in Deutsch-

Akteure in den Mantel der Geschichte schlüpfen wollen; generell aber gilt, daß wir internationale Verhandlungen und Ergebnisse besser verstehen und erklären können, wenn wir vom jeweiligen nationalen Interesse – genauer: was die Politiker darunter verstehen – ausgehen.²⁰

Dabei können wir uns auch auf die Lehren stützen, die wir der Europäischen Integrationsbewegung zu verdanken haben. Die Bemühungen, eine Währungsunion zu begründen, gehen auf die Konferenz von Den Haag (1969) zurück, in deren Gefolge die Arbeiten für eine Währungsunion in Angriff genommen wurden und die schließlich an den nationalen Widerständen scheiterten²¹, die auch heute noch nicht als überwunden gelten können. Wer diese Erfahrungen ausblendet, kann auch leicht den Weg in eine dauerhafte Währungsunion verlieren oder Gefahr laufen, einen solchen auszuwählen, der in abwegiges oder abschüssiges Gelände führt, genau wie im Gebirge zunächst solche Wege verlockend sind, die rasch zum Ziel zu führen scheinen, den Wanderer aber in den Abgrund stürzen lassen oder zu einem schwierigen Rückmarsch zwingen, weil sie statt des Wanderpfades einen ausgetrockneten Bachlauf als Route ausgewählt haben.

Ferner ziehen wir die Basissätze der liberalen Ordnungstheorie heran, die wir Eucken, Böhm, Röpke, Rüstow, Müller-Armack, in besonderem Maße auch v. Mises, v. Hayek und Olson verdanken. Solche Basissätze lauten etwa: Bei Wechsel der Marktform von der Konkurrenz zum Monopol muß mit der Ausbeutung des Konsumenten gerechnet werden. Deswegen plädiert v. Hayek für Währungswettbewerb.²² Der Übergang vom Währungswettbewerb zu einer Monopollösung im Rahmen der EU ist daher von vorn-

land irrlichtern die politischen Akteure zwischen dem Traum von den Vereinigten Staaten von Europa und Verstärkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit.“ (Quo vadis Europa? Unveröffentlichter Vortrag, 25. Januar 2001, S. 1f.)

²⁰ So auch Gretschmann: „Offensichtlich verhalten sich Nationalstaaten – allen Schwächen einer (neo)rationalistischen Integrationsinterpretation zum Trotz – wie rational agierende ‚nutzenmaximierende Akteure‘ der ökonomischen Theorie.“ Traum oder Altraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 26. Januar 2001, S. 26. – Gretschmann war als Wirtschaftswissenschaftler zunächst ins Kanzleramt berufen worden und hat dort als „Sherpa“ die Weltwirtschaftsgipfel für den Kanzler vorbereitet (1998-2000); er ist nun als Generaldirektor im Sekretariat des Ministerrats tätig. Er weiß also, wovon er spricht.

²¹ Vgl. hierzu A. Müller-Armack/R. Hasse/V. Merx/J. Starbatty, Stabilität in Europa. Strategien und Institutionen für eine europäische Stabilitätsgemeinschaft, 1971, S. 164-180. – Vgl. ferner M. Seidel, Diskussionsbeitrag, in: R. Hasse/J. Starbatty (Hrsg.), Wirtschafts- und Währungsunion auf dem Prüfstand. Schriften zur weiteren Integration Europas, 1997, S. 24ff., und H. Tietmeyer, der als stellvertretendes Mitglied in der Werner-Gruppe mitgearbeitet hat: Der Weg Europas seit den Römischen Verträgen – Bilanz und Perspektive, in: Europa als Wertegemeinschaft – Wege und Irrwege. Zum 100. Geburtstag von Alfred Müller-Armack (Ludwig-Erhard-Stiftung, Symposium 45), Krefeld 2002, S. 50-59.

²² F.A. v. Hayek, Entnationalisierung des Geldes. Eine Analyse der Theorie und Praxis konkurrierender Umlaufmittel, 1977, passim.

herein mit der Vermutung der Ausbeutung der Geldverwender in Form von Inflation konfrontiert. Daß dies nicht abwegig ist, bestätigt der Maastricht-Vertrag: Die Konvergenzkriterien sollen solche Staaten fernhalten, bei denen auf Grund ihrer bisherigen Politik ein Interesse an Inflation vermutet werden kann. Darüber hinaus muß noch auf die Artikel zur Einschränkung des Kapitalverkehrs verwiesen werden, die die zukünftige Währung gegebenenfalls vor dem Wettbewerb mit Drittwährungen schützen sollen. Ein weiterer Basissatz der Ordnungstheorie macht auf die „Interdependenz der Ordnungen“ aufmerksam. Bei Vergemeinschaftung der Geld- und Währungspolitik sind maßgebliche Ventile verstopft worden, um z.B. unterschiedliche Produktivitätsniveaus auszubalancieren; es müssen dann neue Ventile geöffnet werden in Form atmender Arbeitsmärkte oder flexibler Sozialleistungssysteme.

Im folgenden skizzieren wir Elemente des Modells II. Dabei wird nicht behauptet, daß hier alle wesentlichen erfaßt sind und abschließend behandelt werden. Es ist aber an der Zeit, daß Wissenschaftler, Politiker und Praktiker, worunter diejenigen verstanden werden, die für das Management des Euro verantwortlich sind oder tagtäglich mit ihm umgehen, den Satz an Spielregeln zusammenstellen und deren Funktionsweise diskutieren, die das langfristige Überleben des Euro sichern sollen. Wir wollen hier fünf Elemente vorstellen:

- (1) Flexibilisierung und Integration der Arbeitsmärkte,
- (2) Finanzausgleich bei konjunkturell unterschiedlicher Wirksamkeit endogener und exogener Schocks,
- (3) die Aufgabenstellung und Arbeitsweise des Euro-X-Rates,
- (4) abgestimmte nationale Politiken bei exogenen Schocks,
- (5) solide Finanzpolitik (Haushaltsausgleich über einen Konjunkturzyklus hinweg) als Flankierung einer stabilitätsorientierten Politik.

Zu (1) Bei einem Wegfall von nationaler Geldpolitik und fehlenden Wechselkursventilen, die bislang unterschiedliche Produktivitätsentwicklungen sowie interne oder externe Schocks ausbalanciert haben, müssen flexible Löhne und Sozialleistungssysteme sowie ein hohes Maß an Mobilität an deren Stelle treten. Die Integration der Arbeitsmärkte ist ein wesentliches Kennzeichen optimaler Währungsräume und neben integrierten Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten die zentrale Voraussetzung für die Bildung einer Währungsunion. Es hat aber beim Start der Währungsunion weder Flexibilität auf den Arbeitsmärkten noch die Voraussetzungen für ein höheres Maß an Mobi-

lität gegeben.²³ Die Stellungnahmen der maßgeblichen internationalen Organisationen – IMF und OECD – haben vor und nach Bildung der EWU die regulierten Arbeitsmärkte als schwere Hypothek bezeichnet.

Es war allen politisch Verantwortlichen klar, daß es bei diesem Zustand nicht bleiben konnte. Nun wurde die Sachlogik umgekehrt: Nicht die ordnungspolitische Umgestaltung wurde als Voraussetzung angesehen, sondern die Währungsunion solle als Katalysator den ordnungspolitischen Umbau vorantreiben.²⁴ Diese Argumentationslinie entspricht der Sachzwangstrategie: Die Vorwegnahme eines bestimmten Integrationsprozesses – die Vorziehung der Währungsunion – könne ohne begleitende Maßnahmen keinen Bestand haben; also sähen sich die Politiker zu entsprechenden politischen Maßnahmen gezwungen.

Um es kurz zu machen: Die erhoffte oder befürchtete Katalysatorwirkung der Währungsunion auf die Politik, in Richtung höherer Flexibilität und Mobilität tätig zu werden, ist gerade da, wo es dringend geboten wäre, ausgeblieben. Alle Entscheidungen und Maßnahmen auch gesetzlicher Natur haben die Regulierungsnetze in den Kernstaaten – Frankreich, Deutschland und Italien – noch dichter gemacht. Die Stichworte für Deutschland lauten: Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Kündigungsschutz auch bei Kleinstbetrieben, Sozialpflichtigkeit geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, Scheinselbstständigkeit, Arbeitszeitregelung, Beschäftigungsbrücke sowie Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes. Das mag alles seinen sozialen Sinn haben, das Ergebnis bleibt sich beispielsweise für Deutschland gleich: Die Vorschriften nehmen zu, und die Regulierungen werden dichter.

Zu (2) In einer Währungsunion muß wegen unterschiedlicher Wirtschaftskraft ein einheitlicher Wechselkurs kein Gleichgewichtskurs für alle Regionen sein. In den bisherigen Mitgliedstaaten gibt es daher unterschiedliche Formen des Finanzausgleichs – etwa

²³ Wurden bei Wanderungsbewegungen bei gegebenen Arbeitsmarktstrukturen und Sozialleistungen Arbeitslosigkeit in den Zuwanderungsländern befürchtet, sind sie sogar politisch unterbunden worden. Vgl. hierzu: M. Löwisch, Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz – ordnungspolitischer und rechtlicher Irrweg, in: Freiheit und wettbewerbliche Ordnung. Gedenkband zur Erinnerung an Walter Eucken. Hrsg. von B. Külp und v. Vanberg, Freiburg u.a. 2000, S. 221-246. – Ganz so auch die Diskussion und die politischen Intentionen im Zuge der Ost-Erweiterung der EU.

²⁴ Die unterschiedlichen ordnungspolitischen Positionen in Bundestag und Bundesrat unmittelbar vor der entscheidenden Sitzung des Europäischen Rates in Brüssel sind herausgearbeitet worden, in: J. Starbatty, Schicksalhafte Entscheidung und politische Argumentation – Bundestag und Bundesrat zum Euro, in: Währungsunion und Weltwirtschaft. Festschrift für Wilhelm Hankel. Hrsg. von W. Nölling, K.A. Schachtschneider und J. Starbatty, Stuttgart 1999, S. 215ff.

für alte und neue Bundesländer. Ein Finanzausgleich ist aber im Maastricht-Vertrag ausdrücklich nicht vorgesehen (Art. 104b Maastrichter Fassung – Stichwort: „No bail-out“).

Der Ministerpräsident von Luxemburg, Claude Juncker, hat auf die Sorgen des bayerischen Ministerpräsidenten, Transferleistungen seien in der großen Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion potentiell eher möglich als in einer kleinen, geantwortet: „Transferleistungen sind so absurd wie eine Hungersnot in Bayern“.²⁵ Doch lassen die höhere Wettbewerbsintensität im Euro-Club, für die besonders Kommissionsmitglied Mario Monti sorgen will, und unterschiedliche Produktivitätsentwicklungen einerseits und die mangelnde Flexibilität von Arbeitsmärkten und Sozialleistungssystemen andererseits die Wahrscheinlichkeit von Transfers, vielleicht sogar deren Unausweichlichkeit als denkbar erscheinen. Diese liegen ja durchaus in der Logik einer Währungsunion, wenn die realen Wechselkurse den verschiedenen EU-Regionen nicht mehr den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechen. Werden bislang Zahlungen aus den Kohäsionsfonds geleistet, damit sich wirtschaftlich schwächere Mitgliedstaaten auf die Währungsunion vorbereiten können, dann entspricht es ökonomischer und politischer Logik, daß Transfers geleistet werden, um schwächere Mitgliedstaaten, die besonders von Konjunkturabschwächungen und exogenen Schocks getroffen werden, in der Währungsunion zu halten. Auch kann ein Finanzausgleich gegebenenfalls eine restriktive Geldpolitik, die eine Volkswirtschaft mit hoher Arbeitslosigkeit stark treffen würde, sozial abfedern.

Zu (3) Der Euro-X-Rat ist als Koordinationsgremium gedacht, doch gehen die Auffassungen um dessen jeweilige inhaltliche Auffüllung auseinander. Die französische Position kann am ehesten wie folgt umrissen werden: Die Regierungen stimmen sich von Mal zu Mal politisch ab, wobei dieser Prozeß nicht regelgebunden abläuft, sondern diskretionär gesteuert wird. Damit sind die Resultate der Abstimmungsprozesse nicht prognostizierbar; auch ist nicht sichergestellt, ob nationale Interessen supranationalen Pflichten untergeordnet werden; denn in den jeweiligen Entscheidungsprozessen wird das europäische Interesse von Mal zu Mal festgelegt. Weiter soll so auf die Politik der EZB eingewirkt werden, indem bestimmte Wegmarken aufgestellt werden; auch soll der

²⁵ Zitiert nach Edmund Stoiber, Ministerpräsident des Freistaates Bayern, Protokoll der 724. Sitzung des Bundesrates vom 24. April 1998 (Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 724), S. 203.

außenwirtschaftliche Kurs der EU festgelegt werden, z.B. bei der Frage von Deviseninterventionen; damit würde zugleich die Autonomie der EZB unterhöhlt.²⁶

Die deutsche Position ist dagegen eher als zurückhaltend zu charakterisieren: Die eigene Politik soll nicht durch ad hoc-Entscheidungen festgelegt werden; vor allem sollen eine politische Festlegung des monetären Kurses und damit die Unterminierung der Autonomie der EZB vermieden werden. Unsere Schlußfolgerung lautet: Der Euro-X-Rat ist nicht als ein Instrument gedacht, nationale Politiken so zu steuern, daß sie einen Beitrag zur Produktion des Club-Gutes „stabiler Euro“ liefern.²⁷

Zu (4) Exogene Schocks in Form von Erdölpreiserhöhungen haben die Vorformen der Währungsunion, „Euro-Schlange“ und EWS, auf harte Proben gestellt, die sie nicht unbeschädigt überstanden haben. Im Zuge der ersten Erdölpreisexplosion 1973/1974 sind Italien und Frankreich aus dem Währungsverbund ausgeschieden, weil sie dem Kaufkraftabfluß in Richtung Opec-Staaten mit einer expansiven Geld- und Finanzpolitik begegnen wollen, die Politiken der anderen Mitgliedstaaten aber an der Stabilisierung des Preisniveaus orientiert waren. Auf die zweite Erdölpreisexplosion (1979-1982) re-agierten die Mitgliedstaaten des EWS ebenfalls unterschiedlich – mit der Konsequenz sich häufender Wechselkurskorrekturen.

Nach Schaffung der Währungsunion sollte es anders werden. Das Gegenteil war der Fall. Der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker kritisierte die nationalen Alleingänge im Zuge der starken Erdölpreiserhöhungen im Jahre 2000: Trotz klarer europäischer Beschlußlage für die Steuerpolitik „macht bei der Mineralölsteuer zurzeit jeder, was ihm von seiner nationalen Kulisse aufgezwungen wird“. Mit abgestimmter Wirtschaftspolitik habe dies nichts zu tun, und „das geschieht ausgerechnet unter Vor-

²⁶ Das französische Verständnis von allgemeiner Politik und Geldpolitik hat der ehemalige französische Wirtschafts- und Finanzminister Dominique Strauss-Kahn wie folgt formuliert („Den Meister übertreffen“, Spiegelgespräch, in: Der Spiegel 50/1997, S. 26f.): „Wir brauchen also auf europäischer Ebene ein Gremium, das diesen Dialog mit der Europäischen Zentralbank führt.“ Spiegel: „Ohne ihr Weisungen zu erteilen?“ Strauss-Kahn: „Die Unabhängigkeit der Bank steht gar nicht zur Debatte. Sie braucht aber einen politischen Partner. Denn entstünde der Eindruck, daß sie völlig eigenmächtig handelt, könnten die Völker Europas sie für alles verantwortlich machen, was in der europäischen Wirtschaft passiert: Wachstum, Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit. Ihr Mandat beschränkt sich aber darauf, über die Stabilität der Preise zu wachen. Für die Wirtschaftspolitik bleiben die Minister – einzeln oder kollektiv – zuständig. Wenn das nicht so wäre, würden sich die Bürger am Ende gegen die Europäische Zentralbank wenden.“ Spiegel: „Sie tun ja geradezu so, als müsste sie vor einer politischen Revolte geschützt werden.“ Strauss-Kahn: „Für sich allein genommen hat sie keine politische Legitimation.“

²⁷ Vgl. hierzu auch: A. Oldag, Machtkämpfe in der Euro-Gruppe: Club der Eitelkeiten, in: Süddeutsche Zeitung, 9. März 2001.

sitz der französischen Regierung, die sich immer zum Sprachrohr dieser notwendigen verstärkten Koordinierung gemacht hat“.²⁸

Zu (5) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – nachgeschoben zur Härtung der finanzpolitischen Kann-Vorschriften des Art. 104c EG-V (Maastrichter Fassung) – sieht keinen Sanktionsmechanismus bei Verletzung der Vorschriften des 104c vor, sondern ein automatisches Sanktionsverfahren, bei dem „Sünder über Sünder“ befinden (Hans D. Barbier). Man nahm daher an, daß diesem Pakt der „Biß“ genommen sei, bevor er überhaupt habe wirken können.²⁹ Dessen Sinn lag ja auch nicht darin, Mitgliedstaaten mittels Zwangsgelder zu bestrafen, wenn ihre Einnahmen aus Steuern, Abgaben und Gebühren nicht ausreichten, die Ausgaben zu decken, wodurch der Schuldenstand nochmals aufgestockt würde, sondern sie rechtzeitig zur Umsteuerung ihrer Haushalt zu veranlassen, damit sie solche Zwangssituationen von vornherein verhindern können. Der besonders auf französischen Druck zustande gekommene Schwenk in Richtung eines politischen Abstimmungsprozesses auf dem Dubliner Gipfel (Dezember 1996) hat dann dazu geführt, daß solche „Sanierungsarbeiten“ nicht mehr dringlich erschienen.

Der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Bundesbank und die Europäische Zentralbank haben immer wieder die notwendigen Reformen gerade in den Kernstaaten Deutschland, Frankreich und Italien angemahnt – ohne Erfolg. Man braucht bloß die Schlagzeilen einschlägiger Artikel im Jahre 2002 zu überfliegen, um sich davon zu überzeugen, daß die Mitgliedstaaten dabei sind, die entscheidenden Disziplinierungsmaßnahmen des Paktes auszuhebeln, wobei die politische Rhetorik dies zu verschleiern versucht. Hier einige Kostproben:

- „Der Makel des Sanierers. Nach der Verwarnung aus Brüssel kommen in Hans Eichels Finanzministerium erste Zweifel am Stabilitätspakt auf“,
- „Mit Schröder läuft Europa ins Defizit“,
- „Chirac will EU-Stabilitätsziele aushebeln. Frankreichs Präsident verzögert vereinbarten Ausgleich des Staatshaushaltes“,
- „Italiens Defizit wird größer als früher versprochen. Regierung sieht keine Verletzung des Stabilitätspakts“,

²⁸ Juncker kritisiert den französischen Alleingang. In: FAZ, 22.9.2000, S. 14.

²⁹ In diesem Sinne W. Steuer, Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: R. Caesar und H.-E. Scharer (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Institut für Europäische Politik, Bonn 1998, S. 101.

- „Wachstumsschwäche und Wahlversprechen erhöhen das Defizit. Portugal, Italien und Frankreich als Sünder des Stabilitätspaktes, Deutschland diesmal nicht im Visier“,
- „Der Euro-Stabilitätspakt ist in Gefahr. Portugal, Frankreich und Italien verfehlen Verschuldungsziele. Großzügigere Auslegung erwogen“,
- „Die Weichmacher. Rechnen, tricksen, lügen: Wie Europas Finanzminister ihre Haushalte frisieren – auf Kosten des Euro“,
- „EU-Kommissar Solbes droht Portugal mit Sanktionen. Warnung auch an Frankreich und Italien. Konjunkturrisiken im Euro-Raum wachsen.“
- „Manövrierraum zurückgewinnen. Frankreichs Staatshaushalt droht zu entgleisen“,
- „Doppeltes Debakel. Schwere Belastungsprobe für den Stabilitätspakt der Euro-Länder: Die Portugiesen können ihn nicht einhalten – und die Franzosen wollen nicht“,
- „Euro-Politik mit kleiner Münze. Die Egoismen der EU-Staaten könnten die gemeinsame Währung in den Ruin treiben“,
- „Schüssel: Euro nicht beschädigen“. – Der österreichische Bundeskanzler Schüssel warnte jetzt davor, den Stabilitätspakt in seinen Grundprinzipien „einseitig“ abzuändern: „Diese Prinzipien müssen von allen ernstgenommen werden, weil sie von allen beschlossen wurden und weil es darum geht, jedwede Beschädigung der Glaubwürdigkeit zu verhindern“, sagte Schüssel mit Blick auf den Euro. Ohne Deutschland, Frankreich und Portugal beim Namen zu nennen, deren Regierungen Zweifel an ihrer Treue zum Stabilitätspakt hatten aufkommen lassen, fügte er hinzu: „Bei einigen brechen die Dämme.“³⁰

Diese Liste ließe sich beliebig verlängern und mit entsprechenden Zitaten unterlegen. Dies alles zeigt, daß offensichtlich die maßgeblichen Mitglieder der Währungsunion nicht bereit sind, nationale Interessen supranationalen Pflichten unterzuordnen, wobei in diesem Falle sogar die Beachtung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch im wohlverstandenen nationalen Interesse wäre. Werner Steuer hat diese Entwicklung wie folgt kommentiert: „Nun wird offenbar, was Skeptiker von Anfang an befürchtet hatten: daß es dem Stabilitätspakt an innerem Konsens fehlt. Die Regierung Kohl wollte den Pakt, um das Mißtrauen in der deutschen Bevölkerung gegenüber der Währungsunion abzubauen. Doch die Partner höhlten die von deutscher Seite vorgeschlagene Sanktionsautomatik so weit aus, daß der Biß des Paktes verlorenging. Nachdem der

³⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Juli 2002, Nr. 150, S. 6.

Euro da ist, hat auch die Bundesregierung kein Interesse mehr an einer zügigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Ausgerechnet sie hebelte den Pakt als erste Regierung aus. Nun wachsen die Schuldenberge in den großen Euro-Ländern Deutschland, Frankreich und Italien wieder mit erhöhtem Tempo weiter an und erschweren es der Europäischen Zentralbank, ihre Zinssätze auf ein stabilitätsgerechtes Niveau anzuheben. Dies alles geht früher oder später nicht nur zu Lasten des Geldwertes; der Bruch des Stabilitätspaktes fügt auch der Glaubwürdigkeit der Europa-Politik unermesslichen Schaden zu.“³¹

Auch der allgemeine politische Integrationsprozeß schlingert, wie die Konferenz von Nizza (Dezember 2000) gezeigt hat. Sie sollte unter der französischen Ratspräsidentschaft die EU reformieren und auf die Aufnahme der Reformstaaten Mittel- und Osteuropas vorbereiten. Das Gegenteil war der Fall – so Elmar Brok, Mitglied des Europäischen Parlaments: „Der ... Vertrag von Nizza ist der erste wirkliche Integrationsrückschritt seit der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch die französische Nationalversammlung 1954. Der Gipfel von Nizza ist sogar das erste europäische Treffen, das einen solchen Rücktritt vertraglich beschlossen hat. So gesehen, hatte Präsident Chirac Recht, als er von einem ‚historischen‘ Ergebnis sprach ... Was die Handlungsfähigkeit angeht, wird die Entscheidungsstruktur im Rat mit Nizza nicht nur schlechter als das bisherige Verfahren, sondern auch noch sehr viel schlechter als das, was in Amsterdam als unzureichend für die Erweiterung abgelehnt wurde“.³²

Unsere (vorläufige) Schlußfolgerung lautet: Das Gemeinschaftsinteresse deckt sich nicht mit den Vorstellungen der Mitgliedstaaten. Die bisherigen Ansätze und Erfahrungen zur Einhaltung gemeinsamer Spielregeln, um das Kollektivgut „Währungsunion“ funktionsfähig zu halten, sind zu schwach und auch zu widersprüchlich ausgeprägt, um bei ernststen Konfliktfällen sicherzustellen, daß nationale Interessen supranationalen Pflichten untergeordnet werden. Kommissionspräsident Prodi sieht das eigentliche Problem darin, „daß wir uns irgendwann einmal mit unseren Mitgliedstaaten nicht mehr über die Marschrichtung einig gewesen sind und es immer mühsamer geworden ist,

³¹ W. Steuer, Europäischer Stabilitätspakt ohne Biß, in FAZ, 24. Juli 2002, Nr. 169, S. 6 (Leserbrief).

³² E. Brok, Der Vertrag von Nizza: Wird die EU handlungsunfähig?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 11 vom 13.1.2001, S. 11.

unsere Uneinigkeit hinter subtilen Protokollen und immer komplizierteren Formeln zu verbergen“.³³

V. Die politische Fundamentierung der Währungsunion wird nach der Ost-Erweiterung der EU noch schwieriger

Ausgehend von einem ähnlichen Befund kommt der frühere Präsident der Deutschen Bundesbank, Hans Tietmeyer, zu der Überzeugung, daß Europa um eine baldige Klärung seiner zukünftigen Struktur und Organisation nicht herumkomme: „Die bisherige Weiterentwicklung seit den Römischen Verträgen hat – außerhalb der inzwischen geklärten Kompetenz- und Institutionenregelung für die Geldpolitik – leider in vielen Bereichen zu immer mehr Mischkompetenzen und vielfach entscheidungsunfähigen Strukturen der Institutionen geführt“.³⁴ Die Zuordnung von Kompetenzen, im Kern das Verhältnis von supranationalen Pflichten und nationalen Interessen, müsse geklärt sein, bevor es zur EU-Erweiterung komme. Die Integrationsmethode des Vorwärtsgehens in kleinen Schritten genüge jetzt nicht mehr, da mit der Währungsunion vorgeleistet und damit auch eine offene Flanke geschaffen worden sei; zudem stehe mit der Osterweiterung eine große neue Herausforderung bevor: „In dieser Situation kann und darf die Zukunft nicht mehr so offen bleiben, wie das bisher in Europa der Fall war. Europa muß den Horizont und die weitere Richtung der Integration klären, bevor es noch zu mehr Unbeweglichkeit und gefährlichen Konflikten kommt“.³⁵

Die Voraussetzungen für eine funktionsfähige Währungsunion und einen stabilen Euro werden auch nach allgemeiner Einschätzung nach der EU-Osterweiterung nicht besser:

- die strukturellen Divergenzen nehmen zu; das Prinzip – „one size fits all ... ein Geldmantel für alle“ – wird dann noch weniger zutreffend sein;
- die Bereitschaft zu nationalem Souveränitätsverzicht ist nach einem rund 40jährigen erzwungenen Souveränitätsverzicht bei den Beitrittsstaaten wahrscheinlich weniger stark ausgeprägt³⁶;

³³ R. Prodi, Die Lage der Union im Jahre 2001, Rede vor dem Europäischen Parlament, 13. Februar 2001, S. 8 (SPEECH/01/64).

³⁴ H. Tietmeyer, a.a.O., S. 66f..

³⁵ H. Tietmeyer, a.a.O., S. 68.

³⁶ H. Tietmeyer, a.a.O., S. 67: „Hinzu kommt, dass der Befreiungsprozess aus der sowjetischen Diktatur für manche der Länder eine Art nationale Wiedergeburt gebracht hat, die zumindest vorerst noch mit einer gewissen Skepsis gegenüber einer Eingliederung in neue supranationale Strukturen verbunden ist“.

- wer Gremienarbeit kennt, weiß um den steigenden Abstimmungsbedarf bei zunehmender Mitgliederzahl.³⁷ Daher ist im Zuge der Nizza-Konferenz ein Grundsatzbeschuß gefaßt worden, daß sich die Stimmenverteilung im EZB-Rat an Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt orientieren soll. Da ein solcher Beschluß der Einstimmigkeit bedarf, kann jeder Kundige ermessen, wie lang und dornenreich der Weg vom Grundsatzbeschuß zur Realisierung sein wird, zumal nicht zu erwarten ist, daß er vor der EU-Erweiterung getroffen wird.

„Wohlmeinende“ politische Experten raten den Beitrittskandidaten, der Währungsunion vorerst noch fernzubleiben, da ihre Volkswirtschaften wegen des unterschiedlichen Entwicklungsstandes überfordert werden könnten. Die erhofften Segnungen der Währungsunion gelten aber für alle Volkswirtschaften – gleich welchen Entwicklungsstandes. Ein Problem ergibt sich dauerhaft, wenn ein (einziger) Wechselkurs und eine (einzige) Geldpolitik für alle zu wirtschaftlichen Komplikationen führen, die ohne innergemeinschaftlichen Finanzausgleich nicht zu beheben sind. Auch wenn es im politischen Raum abgestritten und verdrängt wird: Jede Währungsunion ist letztlich eine Haftungsgemeinschaft. Es sind Töne aus Berlin und aus Brüssel zu hören, die den Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages noch ein reales Konvergenzkriterium hinzufügen wollen – etwa BIP pro Kopf –, das im Vertrag angedeutet ist, bislang aber keine Rolle gespielt hat.

Unser Ergebnis: Die Sachzwangstrategie, bereits die Existenz des Euro werde zu weitergehender politischer Fundamentierung führen, trifft nach theoretischen Erwägungen und bisherigen empirischen Erfahrungen nicht zu. Die gewissermaßen vulgärmarxistische Theorie, das ökonomische Sein bestimme das politische Bewußtsein, gilt nicht. Wir erinnern an die Worte Karl Otto Pöhl, die er Paul Samuelson entlehnt hat: „Wir reiten einen Tiger“.

³⁷ K. Gretschmann (a.a.O., S. 30) hat als „Insider“ beschrieben, wie mit steigender Mitgliederzahl der Abstimmungs- und Entscheidungsprozess komplizierter, noch weniger durchschaubar und damit naturgemäß auch undemokratischer wird: „Eine ‚tour de table‘ im Rat, bei Ausführungen von ca. fünf Minuten Länge pro Mitgliedsland, dauerte bei den sechs Gründungsmitgliedern in der Regel ca. 30 Minuten, bei den jetzigen 15 darf von knapp eineinhalb Stunden ausgegangen werden, und ei angenommenen 30 Mitgliedern sind mehrere Runden in der gegenwärtigen Form schon aus Zeitgründen gar nicht mehr vorstellbar. Die Konsequenz wird sein, dass mehr und mehr Diskussionen und Aushandel-Prozesse in den informellen Raum verlagert werden. Kaffeepausen, bilaterale Mittagessen, Empfänge etc. werden förmliche Treffen zunehmend ersetzen, und die Ratsreffen selbst werden dann nur noch zu Sanktionsritualen für bereits informell Entschiedenes fungieren. In einem solchen informellen Rahmen könnten nationale Verwaltungskulturen dominant werden, die immer schon stärker informell und weniger regel- als vielmehr ‚mauschelgerecht‘ operierten.“