



Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsregierung

ARNE HEISE UND ÖZLEM GÖRMEZ HEISE

September 2010

- Mit der drohenden Zahlungsunfähigkeit Griechenlands traten die heterogene ökonomische Entwicklung in der Europäischen Union ebenso wie die strukturellen Defizite der Währungsunion offen zu Tage. Lange Zeit als illusorische Idee abgetan, erlebt der Begriff der »Europäischen Wirtschaftsregierung« vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise eine neue Konjunktur.
- Bislang fußt die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion abseits der vereinheitlichten Geldpolitik eher auf wirtschaftspolitischer Governance als auf einem ökonomischen Government. Anstelle eines hierarchischen Entscheidungs- und Durchsetzungssystems wird seit dem Maastrichter Vertrag auf netzwerkartige Interaktionsstrukturen der Kommunikation und Verhandlungen gebaut, die eine deutlich geringere Bindungskraft besitzen.
- Konkrete Vorschläge für eine Europäische Wirtschaftsregierung sehen die Einrichtung eines zentralen Budgets, einer europäischen Arbeitslosenversicherung, die Ausgabe von Euro-Bonds, eine institutionelle Stärkung der Euro-Gruppe oder die Ergänzung des Stabilitätspakts um eine externe Dimension vor.
- Die Autoren befragen Wirtschaftsgeschichte und -theorie nach Begründungen für eine Europäische Wirtschaftsregierung, bewerten vorliegende Ideen zu ihrer Etablierung und sorgen mit dieser Studie für definitorische Klarheit zu einem schillernden Begriff.



Inhalt

Einleitung	3
Die gegenwärtige Krise der EWU	3
»Economic Governance« versus »Gouvernement Économique (Wirtschafts- regierung)« – begriffliche Annäherungen	6
Bedingungen für den Bestand von Währungsunionen – ein kurzer Blick in die Wirtschaftsgeschichte	7
Währungsunion und Wirtschaftsregierung – theoretische Überlegungen	8
Europäische Wirtschaftsregierung – einige Vorschläge	9
Eine europäische Wirtschaftsregierung – eine realistische Option?	13
Literatur	15
Zum Weiterlesen	16

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 15 Mitgliedsländer der Europäischen Union hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft, der institutionellen Rahmenbedingungen und (wirtschafts-)politischen Kulturen, als dass daraus ein optimaler Währungsraum¹ entstehen könne. Es wurde befürchtet, 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 könne oder dass es zu dauerhaft nicht akzeptablen Leistungsbilanzungleichgewichten zwischen den EWU-Mitgliedsländern kommen werde, die einen gesamteuropäischen Umverteilungsmechanismus (Finanzausgleich) erforderlich machen könnten.

Nach der ersten Dekade des Bestehens der EWU schienen die Bedenken weitgehend ausgeräumt – die EU strebte auch mithilfe der Währungsunion danach, der wettbewerbsfähigste Integrationsraum in der globalisierten Weltwirtschaft zu werden. 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«²-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.

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) scheitern. Insofern kann die gegenwärtige Krise der Europäischen Währungsunion zwar als Chance bzw. Herausforderung für Reformen begriffen werden – allerdings können diese Reformen in sehr unterschiedliche Richtung laufen. Wir wollen unterstellen, dass gegenwärtig der politische Wille zum Erhalt der EWU groß genug ist, um denkbare Szenarien zur Beendigung oder Verkleinerung der EWU als unrealistisch zu kennzeichnen. Statt solche Szenarien zu zeichnen, sollen die Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer Vertiefung der europäischen Integration mittels einer seit geraumer Zeit von französischen Wissenschaftlern und Politikern (vgl. Boyer 1999 und Boyer/Dehove 2001) ins Spiel gebrachten »Europäischen Wirtschaftsregierung« (Gouvernement Économique) untersucht und einige konkrete Vorschläge kritisch beleuchtet werden. Dazu wollen wir uns zunächst dem schillernden Begriff der »Wirtschaftsregierung« definitiv nähern, um anschließend die Wirtschaftsgeschichte und -theorie nach Begründungen für die Möglichkeit einer Europäischen Wirtschaftsregierung zu befragen. Vorher aber sollen die Krisensymptome der EWU – als Bezugsrahmen der Diskussion über eine Europäische Wirtschaftsregierung – näher dargestellt werden.

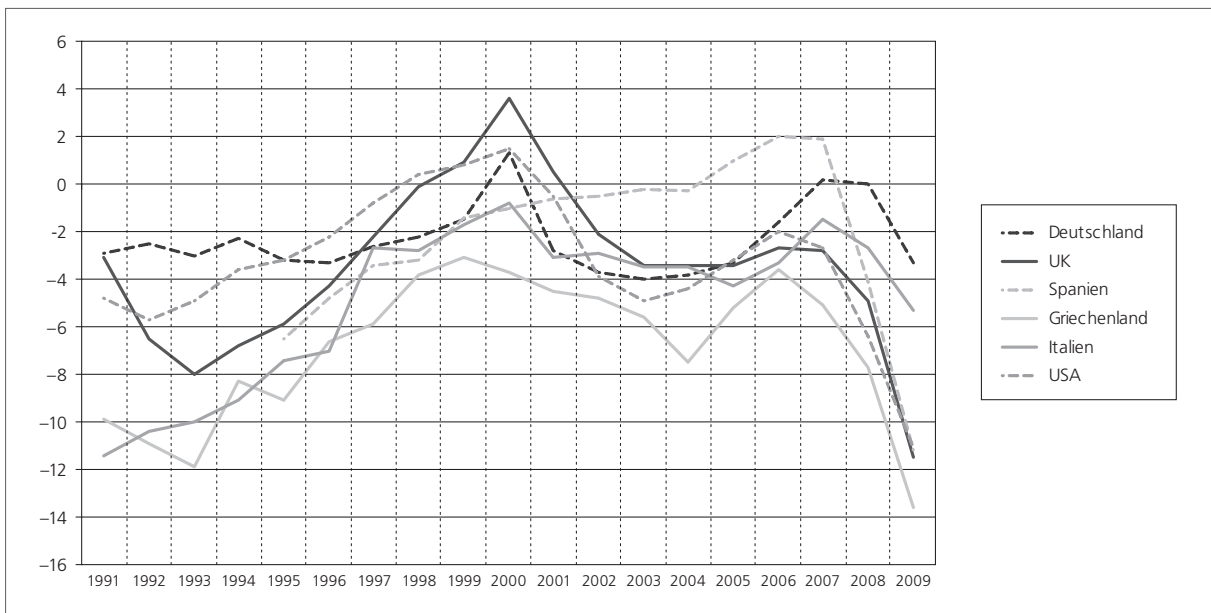
Die gegenwärtige Krise der EWU

Folgt man den Aussagen der Zeitungsartikel zu diesem Thema 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

1. 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).

2. 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.

Abbildung 1: Entwicklung der Haushaltsdefizite in einigen ausgewählten Ländern



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

bail out der Europäischen Zentralbank (EZB) notwendig und folglich eine Schwächung des Euros unabwendbar machen werde.

Ist diese Situationsbeschreibung korrekt? Sie ist insoweit korrekt, als die erwähnten Länder – und gegenwärtig scheint Griechenland das Exempel zu sein, an dem die Krisengeschichte der EWU festgemacht wird³ – im Zuge der Weltfinanzkrise schwere Konjunkturerinbrüche erlitten, die sich negativ auf die Haushaltsentwicklungen auswirkten. Abbildung 1 zeigt 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.⁴ 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 (SWP) 1998 erkennen.

3. Die Netto-Neuerschuldung in den USA liegt 2009 bei 11,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP), in Großbritannien bei 12,1 Prozent des BIP.

4. Und damit wird eigentlich das politische Sanktionsverfahren des SWP überflüssig gemacht, denn dessen Begründung lag in der angeblichen Unglaubwürdigkeit der *no bail out*-Klausel.

In der Krise Anfang des neuen Jahrtausends 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. Deshalb kann man sicher davon sprechen, dass die intendierten Wirkungen einer »restriktiven Koordinierung« (vgl. Heise 2005b: 289) der europäischen Finanzpolitiken durch die institutionellen Regelungen gelungen ist – von ausufernder Verschuldungspolitik also keine Spur. Allerdings ist auch richtig, dass die Haushaltspolitik einzelner EWU-Mitgliedsländer – allen voran die Griechenlands – in der jüngeren Vergangenheit einen nicht-nachhaltigen Kurs 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 zahlenden 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 Währungs-



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

	Großbritannien 1997–2005	USA 1997–2005	Euro-Zone 1997–2005
Zins-Wachstumsdifferenzial ^{a)}	0,3	–0,3	0,8
Gesamtes Defizit	–0,7	–1,7	–2,6
Strukturelles Defizit ^{b)}	–1,0	KA	–2,5
Inflationsrate (Konsumdeflator)	1,4	1,9	1,9
BIP-Wachstum	2,6	3,2	2,1
ALQ	5,5	5,0	8,9

Anmerkungen: a) Differenz zwischen realem Kurzfristzins und BIP-Wachstum als Maß für die geldpolitische Orientierung; b) 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

union beweist,⁵ andererseits sind die Größenordnungen der Zinsdifferenzen kaum mehr auf eine nachvollziehbare Risikoeinschätzung zurückzuführen: So werden andere Staaten mit vergleichbar hoher Staatsschuldenquote und Neu-Verschuldung – 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 sie den Geschäftsbanken haben zuteil werden lassen (vgl. Fricke 2010). Mithilfe einer solchen, glaubwürdigen Ansage wäre die Spekulation gegen Griechenlands Zahlungsfähigkeit gegenstandslos geworden – eine mögliche, temporäre Schwächung des Euros hingegen sicher akzeptabel. Die genauen Modalitäten einer derartigen Solidaraktion – Schaffung eines Europäischen Währungsfonds, Einbeziehung des IWF, Rückzahlungsmodalitäten – wären dabei allein deshalb zweitrangig, weil es voraussichtlich unter diesen Bedingungen gar nicht zu einer Inanspruchnahme dieses »Europäischen Schutzschirmes« gekommen wäre.⁶

5. Entgegen mancher Kassandrarufer 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.

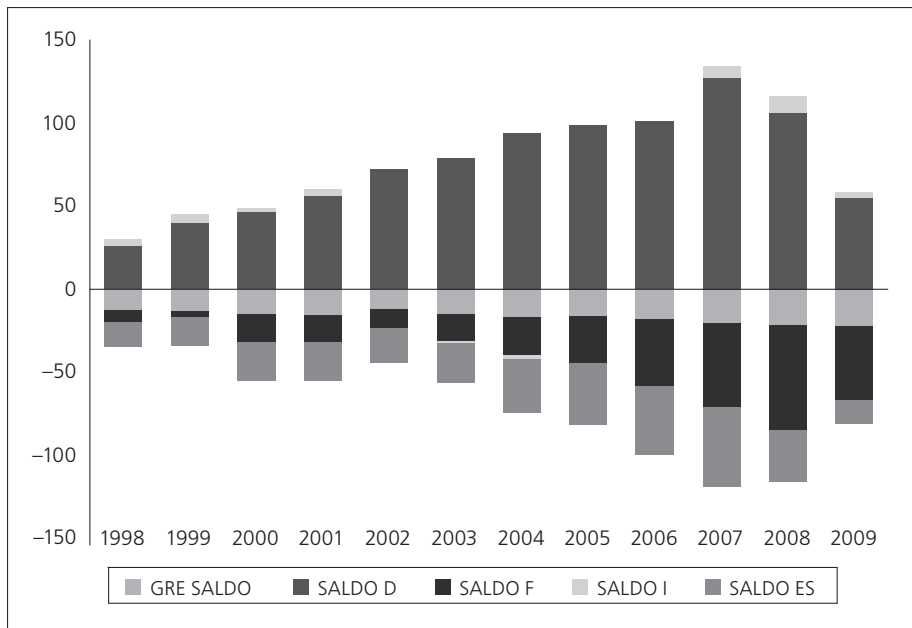
6. Wählt man das strukturelle Defizit als Kriterium der finanzpolitischen Orientierung, wirkt sich im Falle der Euro-Zone die Verzerrung, die durch die Kosten der deutschen Einheit alljährlich entsteht (ca. 4 Prozent des deutschen BIP!), informationsverschleiend aus. Ein negatives Gesamtdefizit-Strukturdefizit-Differenzial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

Trotz allen Ballyhoos 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 Marktconstellation schaffen kann (vgl. u. a. von Hagen/Mundschenk 2002, Allsopp und Artis 2003, Watt/Hallwirth 2003, Jerger und Landmann 2006, Collignon 2008 und Heise 2008) und auch die institutionellen Vorkehrungen – der Europäische Makrodialog (EMD) – nicht ausreichen, ein kooperatives Umfeld zu erzeugen (vgl. Heise 2001).

Tabelle 1 offenbart das Ergebnis des inadäquaten (weil unkooperativen) *policy mixes*: 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-Wachstumsdifferenzial, die restriktive Finanzpolitik vor allem im negativen Gesamtdefizit-Strukturdefizit-Differenzial.

Außerdem bereiten die zunehmenden strukturellen Ungleichgewichte in der EWU, die sich insbesondere in steigenden Leistungsbilanzüberschüssen Deutschlands und spiegelbildlichen Leistungsbilanzdefiziten anderer E(W)U-

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



Quelle: Ameco-Datenbank

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 (vgl. Dullien/Fritsche 2009). 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,⁷ aber natürlich nur unter den ungewünschten Nebenbedingungen steigender Arbeitslosigkeit und unausgelasteter Kapazitäten. Eine derartig passive Anpassungsstrategie kommt für die EU, die mit Legitimations-

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

defiziten zu kämpfen hat, zweifellos nicht infrage 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 zuwenden, 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.

»Economic Governance« versus »Gouvernement Économique (Wirtschaftsregierung)« – begriffliche Annäherungen

In der Literatur wird nicht immer klar zwischen den Begriffen »Europäische Wirtschaftspolitik«, »Europäisches Economic Governance« oder »Europäische Wirtschaftsregierung« bzw. »Gouvernement Économique« unterschieden. Deshalb soll an dieser Stelle der kurze Versuch unternommen werden, eine für den weiteren Fortgang der Arbeit richtungsweisende Abgrenzung vorzunehmen.

Wesentliche Unterschiede zwischen »Governance« und »Government« (Gouvernement; Regierung) bestehen einerseits in ihren Entscheidungsmodi, andererseits den Interaktionsstrukturen und -modi (vgl. Benz 2001: 168): Mit »Government« ist ein hierarchisches Entscheidungs- und Durchsetzungssystem gemeint, bei dem monokratisch getroffene Entscheidung als Anweisungen an subordinierte Stellen (Verwaltung) weitergegeben werden, die ihrerseits diese Anweisungen in die Tat umsetzen müssen – 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 Zugriff⁸ 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, bei denen 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« (Collignon 2003a: 2) umfasst. Neben dem »Acquis Communautaire«, 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 als »weiche Koordinierungen« bezeichnet werden (beide haben keine Sanktionsbefugnisse), 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*).

8. Zugriff muss dabei nicht notwendigerweise bedeuten, dass die zentralen Entscheidungsträger selbst über Einnahmen verfügen. Es reicht, wenn sie über Einnahmen bzw. Ausgaben nachgeordneter Institutionen verbindlich entscheiden können – zentrale Dezentralisierung also.

Lediglich die europäische Geldpolitik ist bislang Teil eines »Europäischen Wirtschaftsregierungs-systems« 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 gemeinschaftsverträglich 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 (vgl. Heise 2005c). Schließlich war damit auch der Versuch verbunden, den »deutschen Merkantilismus« – also eine auf außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit statt auf binnenwirtschaftliche Expansion setzende Wirtschaftspolitik der Unterbewertung (vgl. Herr 1991) – zu neutralisieren. Herausgekommen ist das Governance-Verfahren zur Aufstellung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP).

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

Als Anfang der 1990er Jahre die Konturen der EWU sichtbar wurden, begann die 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 Theorie eines »optimalen Währungsraums« (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), dass andererseits über lange Zeit bestehende Währungsräume trotz guter Voraussetzungen als optimaler Währungsraum charakterisiert zu werden dennoch wieder auseinander fielen (z. B. die Skandina-

vische 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 Währungsraum zu separaten Räumen 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 aus der Geschichte als Lehre gezogen werden (vgl. Theurl 1992), 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 (vgl. Cohen 1993). 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), beinhaltet einen Perspektivwandel von der nationalen zur supranationalen Ebene (Theurl 1992: 302) und muss durch entsprechende Legitimationsstrukturen (Parlamente, Wahlen) abgesichert werden.

Währungsunion und Wirtschaftsregierung – theoretische Überlegungen

Gemäß der Theorie optimaler Währungsräume können Volkswirtschaften eine Währungsunion bilden, wenn sie sogenannte »exogene Schocks« (z. B. plötzliche, unerwartete Rohstoffpreisveränderungen oder Finanzmarkturbulenzen) verarbeiten können, ohne den

Wechselkursmechanismus als (zusätzlichen) Anpassungsmechanismus nutzen zu müssen. Gemäß der Theorie optimaler Lohnräume (vgl. Heise 2002b) 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 (vgl. Heise 2005a). Eine Europäische Wirtschaftsregierung könnte also einen eigenständigen EU-Haushalt jenseits der gegenwärtigen marginalen Größenordnung von etwa 1 Prozent 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 orientierten 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 (vgl. Heise 2009). Eine Europäische Wirtschaftsregierung könnte in diesem Zusammenhang meinen, 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 Marktconstellation 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 meinen, einen adäquaten Rechtsrahmen (z. B. ein europäisches Streik- und Tarifrecht) zu schaffen, der Anreize für einen stärkeren europäischen Korporatismus bietet.

■ Schließlich, sozusagen als »Ultima Ratio«- und »End of Pipe«-Maßnahme könnte eine Europäische Wirtschaftsregierung meinen, 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.

Europäische Wirtschaftsregierung – einige Vorschläge

Die Breite und Tiefe der Vorschläge für eine Europäische Wirtschaftsregierung sind erstaunlich – sie beziehen sich auf alle oben angesprochenen Maßnahmen oder implizieren gar eine europäische (Wirtschafts-)Regierung als Teil einer »Europäischen Republik« (Collignon 2003b). Hier soll eine Auswahl in jüngerer Zeit gemachter Vorschläge vorgestellt werden⁹ – die Gefahr des Scheiterns der EWU und der gesamten bisher erreichten europäischen Integrationsfortschritte im Falle des Unterlassens einer Reform der gegenwärtigen EU-Architektur war

9. 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.

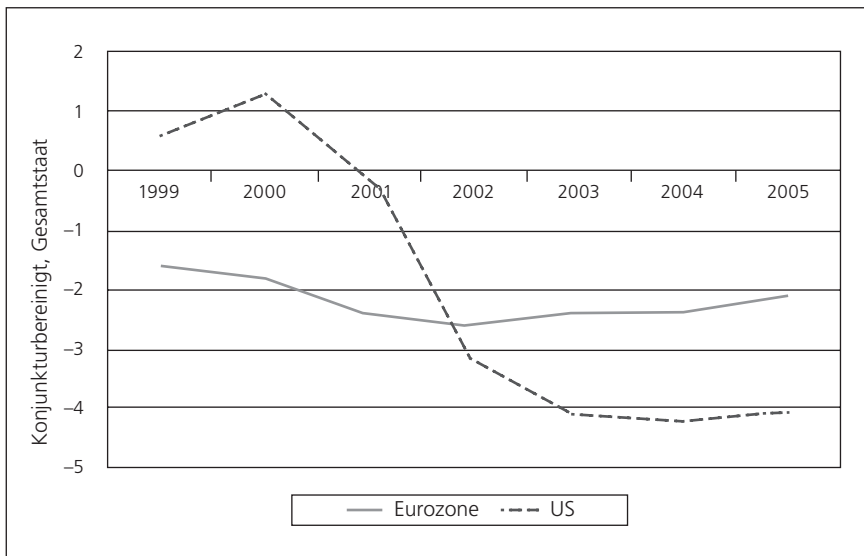
noch nie so offensichtlich wie in der ersten Hälfte des Jahres 2010.

De Grauwe: Einführung eines zentralen europäischen Budgets zur Ermöglichung von Finanztransfers zwischen den Mitgliedstaaten

De Grauwe (2006; 2010) gründet seine Forderung nach einer deutlichen Intensivierung der politischen Integration Europas auf (neu-)keynesianische 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 (siehe Abbildung 3, in der die finanzpolitische Expansion in den USA im Vergleich zur Eurozone nach der Wirtschaftskrise 2001/2002 deutlich wird) wenig realistisch.

De Grauwe plädiert deshalb für einen weiteren Schritt 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« (De Grauwe 2006: 20). Die genaue Höhe eines solchen EU-Budgets lässt er im Unklaren, hält aber den gegenwärtigen Kommissionshaushalt von 1,27 Prozent des EU-BIP für klar unzureichend, eine Größenordnung von 20–30 Prozent (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-Haushalters in konjunkturell ungünstigen Zeiten (*deficit spending*). Vielleicht erklärt dies, weshalb in jüngeren Publikationen (De Grauwe 2009; 2010) als wesentliche Bestandteile seiner Vorstellung einer europäischen Wirtschaftsregierung auch nur die *euro government bond* übrig geblieben ist. Ein solcher Schultitel solle den EWU-Staaten nach ihrem Kapitalanteil an der Europäischen Investitionsbank (EIB) gezeichnet und zugeteilt werden. Die Verzinsung dieser Euro-Anleihe solle dem (gewichteten) Durchschnitt der Verzinsungen

Abbildung 3: Struktureller Haushaltssaldo in der Eurozone und den USA



Quelle: Europäische Kommission

der nationalen Staatsanleihen entsprechen, jede nationale Regierung aber jeweils jenen Zins auf die Zuteilung entrichten, der auch auf nationale Schuldtitel zu zahlen sei. Damit würde jede Form der Umverteilung unterbunden, aber auch die mögliche Internalisierung externer Effekte der Finanzmärkte ignoriert.¹⁰

Das zentrale EU-Budget solle allerdings nicht nur zur Konjunkturstabilisierung eingesetzt werden, sondern auch für eine temporäre Umverteilung von Ländern mit besserer in Länder mit 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 De Grauwe 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, geht er auf diese distributive Funktion eines zentralen EU-Budgets später auch nicht mehr explizit ein.

10. 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 Vertrauensvorsprung zurückzuführen sind (vgl. De Grauwe 2009) – diese Entwicklungen führen zu unterschiedlichen Anreizen, gemeinsame konjunkturelle Herausforderungen durch konjunkturpolitische Interventionen zu begegnen.

Dullien: Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone

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 werden können – 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 bei struktureller 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 Prozent des letzten Monateinkommens (nach einer Beschäftigung von mindestens 12 Monaten) ausmachen.¹¹

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« (Dullien 2008: 18). 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

11. Nach Dulliens Berechnungen würde dies auf ein Finanzierungsvolumen von etwa 2 Prozent der Bruttolohnsumme hinauslaufen – entsprechende nationale Abgaben würden sinken, so dass die gesamten Lohnnebenkosten durch die europäische Arbeitslosenversicherung nicht steigen würden.

aber adressiert die »europäische Arbeitslosenversicherung« mit den *rotating depressions* ein Phänomen, das bislang weder in der theoretischen noch empirischen oder politischen Diskussion über die EWU eine besondere Rolle spielte. Letztlich bleibt sie ein eher symbolischer Beitrag zu einer »europäischen Wirtschaftsregierung«.

Mabbett/Schelkle: Euro-Bonds als Mittel der Politikkoordinierung

Mabbett/Schelkle (2010) argumentieren, ähnlich wie De Grauwe, für die Auflage einer Euro-Schuldverschreibung. Im Gegensatz zu De Grauwes Vorschlag soll diese Faszilität allerdings nicht in erster Linie als Notfallhilfe¹² konstruiert, sondern grundsätzlich zur Koordinierung der Finanzpolitik der EWU-Staaten genutzt werden. Dazu sollen die Mitgliedsländer im Rahmen der Orientierung der Finanzpolitik für den gesamten Euro-Raum die Höhe einer Euro-Staatsanleihe festlegen, die von der European Investment Bank (EIB) ausgegeben wird und nach ebenfalls von den EWU-Staaten festgelegten Tranchen an die Mitgliedsländer weitergereicht wird – 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 nationalspezifisch, sondern würde einheitlich dem (gewichteten) Durchschnitt der nationalen Zinssätze entsprechen.

Auch die Euro-Bonds wären kein Schritt in Richtung europäische Wirtschaftsregierung, sondern allenfalls eine Erweiterung der Koordinierung (Governance). Allerdings bleibt zweifelhaft, ob die implizierten Sanktionsmöglichkeiten tatsächlich das *moral hazard*-Problem lösen können.¹³ Unklar ist auch, wieso die Euro-Bonds nicht zu einem *adverse selection*-Problem 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 Haushalts-

12. 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.

13. Die Sanktion müsste in konjunkturell ungünstigen Zeiten eine geringere Finanzzuweisung als erforderlich beinhalten – was ökonomisch unsinnig (prozyklisch) und politisch wenig glaubwürdig wäre.

defizite sein, wäre mit einem massiven Kollektivgutproblem zu rechnen.

Jacquet/Pisany-Ferry: Institutionelle Stärkung der »Euro-Gruppe« innerhalb des Rates »Wirtschaft und Finanzen« (ECOFIN-Rat)

Jacquet/Pisany-Ferry (2000) gehen von einer doppelten Notwendigkeit zur Koordinierung der makroökonomischen Politik in einer Währungsunion aus: 1) es bedarf der »systemerhaltenden« Koordinierung; 2) es bedarf 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 sogenannten »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.

Das Konzept der 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 Exekutivorgan« der EWU entwickelt werden, in der die gemeinsame Wirtschafts- und insbesondere Finanzpolitik abgesprochen und mittels einfacher Mehrheit verbindlich entschieden werden soll. Da es sich allerdings nur um Politikrichtlinien, nicht um 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« nicht als tatsächlicher Schritt auf dem Wege hin 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,¹⁴ 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 (vgl. Heise 2001).

Dullien/Schwarzer: Externer Stabilitätspakt zur Einbeziehung übermäßiger Ungleichgewichte in die europäische Regulierungspraxis

Dullien/Schwarzer (2009) adressieren explizit die Zunahme dauerhafter Leistungsbilanz-Ungleichgewichte zwischen den EWU-Mitgliedsstaaten, die nicht erklärt werden durch konvergenzbedingte Wachstumsdifferenzen, sondern sich aus den divergierenden Lohnstückkosten-Entwicklungen ergeben, deren Grundlage institutionelle Unterschiede in den Kollektivvertrags- und Arbeitsmarktsystemen sind – die EWU ist eben kein »optimaler Lohnraum«.

Um diesen Leistungsbilanz-Ungleichgewichten entgegenzuwirken, schlagen Dullien/Schwarzer einen »Stabilitätspakt für außenwirtschaftliche Gleichgewichte« vor: Sobald Leistungsbilanzdefizite, aber auch -überschüsse eine Grenze von drei Prozent des BIP überschreiten, soll ein dem Defizitverfahren des SWP vergleichbares Verfahren – Mahnung, Rückführungsplan, Sanktionen – angestoßen werden.

14. Genau dies ist allerdings in der Vergangenheit mit der neoklassisch-neoliberal inspirierten »Finanzpolitik ausgeglichener Haushalte«, die ja im SWP ihre sanktionsbewährte Absicherung fand und mantra-gleich in allen Grundzügen der Wirtschaftspolitik wiederholt wurde, geschehen.

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 Gleichgewichte 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 deshalb bedrohlich, weil, wie Dullien/Schwarzer argumentieren, damit die Auslandsverschuldung eines EWU-Mitgliedsstaates wächst,¹⁵ 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 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.

15. 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.

Eine europäische Wirtschaftsregierung – eine 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 (vgl. Karrass 2009). Hintergrund dieser Entwicklung war zweifellos die Dominanz neoliberaler Vorstellungen von der Überlegenheit von Marktlösungen gegenüber politischen Konstruktionen. Entsprechend ist auch das europäische Economic Governance-System allenfalls dann als adäquat einzuschätzen, wenn eine horizontale wirtschaftspolitische Koordinierung (zwischen den verschiedenen Politikfeldern) und eine vertikale wirtschaftspolitische Koordinierung (zwischen den verschiedenen EWU-Staaten innerhalb eines Politikfeldes) zugunsten von *assignment* und Subsidiarität zurückgewiesen wird – Vorstellungen, die nicht erst angesichts der jüngsten Weltfinanzkrise in Politik und Wissenschaft immer weniger Anhänger finden.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen dreierlei: 1) Die EWU ist nicht hinreichend vorbereitet, mit externen Schocks und internen Ungleichgewichten umzugehen. Diese Erkenntnis ist nicht neu, doch die Hoffnung, Nachjustierungen während des laufenden Betriebs würden ausreichen, haben sich bislang nicht erfüllt. 2) Selbst die gegenwärtige Bedrohung der Existenz der EWU scheint nicht auszureichen, einen Souveränitätsverlust durch weitere Kompetenzübertragungen auf die EU-Ebene zu akzeptieren und als Notwendigkeit verkaufen zu können. Fast alle Vorschläge laufen auf Erweiterungen des Governance-Systems, häufig mit Notfallcharakter, hinaus, lediglich die »europäische Arbeitslosenversicherung« und der zentrale 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 (Mehr-Ebenen-)Regierungssystems um einen

langen Entwicklungsprozess und 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 anscheinend auch die Euro-Einführung wenig beitragen konnte, kaum vorstellbar. Sieht man in solchen Erkenntnissen strikte Handlungsbeschränkungen, dann 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 (vgl. Flassbeck/Spiecker 2010).

Ein optimistischerer Ausblick bietet sich 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 an die europäische Tarifpolitik und deren Verantwortung für das »europäische Haus« gedacht ist.¹⁶ Letztlich – und das zeigen die Vorkommnisse der »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 (vgl. Lierse 2010). Krisenzeiten können der notwendige Auslöser (*trigger*) für solch einen Perspektivwandel sein, sie können aber auch leicht zum Rückfall in die nationale Froschperspektive führen – 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 die französische Initiative zur Bildung einer »Gouvernement Économique« unter

der Bedingung unterstützt werden, dass eine EWU-weite finanzpolitische Orientierung an nachhaltiger Konjunktur- und regionaler Gleichgewichtigkeit institutionalisiert wird.

16. 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 muss einer künftigen Arbeit vorbehalten bleiben.

Literatur

- Allsopp, C., Artis, M. J. (2003): The assessment: EMU, four years on, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 19, 1–29.
- Benz, A. (2001): *Der moderne Staat*, München.
- Blanchard, O. (2007): *A Macroeconomic Survey of Europe*, mimeo, MIT, Boston.
- Boyer, R. (1999): *Le gouvernement économique de la zone Euro*; Rapport du Commissariat du général du Plan, Paris.
- Boyer, R., Dehove, M. (2001): Du »gouvernement économique« au gouvernement tout court. Vers un fédéralisme à l'euro-péenne, in: *Critique internationale*, Nr. 11, S. 179–195.
- Cohen, B. J. (1993): Beyond EMU: The Problem of sustainability, in: *Economics and Politics*, Vol. 5, S. 187–202.
- Collignon, S. (2003a): *Is Europe going far enough? Reflections on the EU's Economic Governance*, London School of Economics and CEP, London.
- Collignon, S. (2003b): *The European Republic*, London.
- Collignon, S. (2008): 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, 72–99.
- De Grauwe, P. (2006): *On Monetary And Political Union*, University of Leuven, May.
- De Grauwe, P., Moesen, W. (2009): Gains for All. A Proposal for a Common Euro Bond, in: *Intereconomics*, Vol. 44, No. 3.
- De Grauwe, P. (2010): The Greek Crisis and the Future of the Eurozone, in: *Intereconomics*, Vol. 45, No. 2, S. 89–93
- Dullien, S. (2008): *Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion*, SWP-Studie, Berlin
- Dullien, S., Fritsche, U. (2009): How bad is divergence in the euro zone? Lessons from the United States and Germany, in: *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 31, No. 3, S. 431–458.
- Dullien, S., Schwarzer, D. (2009): *The Euro Zone Needs an External Stability Pact*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, July.
- Flassbeck, H., Spiecker, F. (2010): Lohnpolitische Konvergenz und Solidarität oder offener Bruch, in: *Wirtschaftsdienst* H. 3, S. 173–184.
- Frankel, J., Rose, A. (1998): The endogeneity of the optimum currency area criteria, in: *Economic Journal*, No. 108, S. 1009–1025.
- Fricke, T. (2010): Crash mit Selbstauslöser, in: *Financial Times Deutschland* v. 30.04.2010.
- Hagen, J. von, Mundschien, S. (2002): Koordinierung der Geld- und Fiskalpolitik in der EWU; in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, H. 3, S. 325–338.
- Heise, A. (2001): Der Kölner Prozess – Theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog, in: *Integration* H. 4, S. 390–402.
- Heise, A. (2002): Theorie optimaler Lohnräume – Zur Tarifpolitik in der Europäischen Währungsunion, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, H. 3, S. 368–383.
- Heise, A. (2005a): European Economic Governance – Wirtschaftspolitik jenseits des Nationalstaates, in: *Wirtschaftsdienst* H. 4, S. 230–237.
- Heise, A. (2005b): *Einführung in die Wirtschaftspolitik*, München.
- Heise, A. (2005c): Schulmeister Deutschland oder: wie Europa getietmeyert wurde, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, No. 7, S. 819–828.
- Heise, A. (2008): European economic governance: what is it, where are we and where do we go?, in: *International Journal of Public Policy*, 3, S. 1–19.
- Heise, A. (2009): Die Europäische Beschäftigungsstrategie aus makroökonomischer Perspektive, in: König, H., Schmidt, J., Sicking, M. (Hrsg.): *Die Zukunft der Arbeit in Europa*, Bielefeld, S. 33–48.
- Herr, H. (1991): Der Merkantilismus der Bundesrepublik in der Weltwirtschaft, in: Voy, K., Polster, W., Thomasberger, C. (Hrsg.): *Marktwirtschaft und politische Regulierung*, Marburg, S. 227–262.
- Karrass, A. (2009): *Die EU und der Rückzug des Staates. Eine Genealogie der Neoliberalisierung der europäischen Integration*, Bielefeld.
- Lierse, H. (2010): European economic governance – the OMC as a road to integration?, in: *International Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 1/2, S. 35–49.
- Jacquet, P., Pisani-Ferry, J. (2000): Economic policy co-ordination in the Eurozone: what has been achieved? What should be done?, *Conseil d'Analyse Economique*.
- Jerger, J., Landmann, O. (2006): Dissecting the two-handed approach: who's the expert hand for what?, in: *Applied Economics Quarterly*, 52, 265–88.
- Mabbett, D., Schelkle, W. (2010): Beyond the Crisis – The Greek Conundrum and EMU Reform, in: *Intereconomics*, Vol. 45, No. 2, S. 81–85.
- Mundel, R.: Optimal Currency Areas, in: *American Economic Review*, Vol. 51, S. 509–517.
- Theurl, T. (1992): *Eine gemeinsame Währung für Europa. 12 Lehren aus der Geschichte*, Innsbruck.
- Watt, A., Hallwirth, V. (2003): The Policy Mix and policy coordination in EMU – how can it contribute to higher growth and employment?, *Transfer*, 4, 610–32.



Zum Weiterlesen

- Arbeitskreis Europa (2009): Finanzmärkte zivilisieren! 12 Vorschläge zur Regulierung der europäischen Finanzmarktarchitektur, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06205-20090331.pdf>
- Arbeitskreis Europa (2010): Weichenstellung für eine nachhaltige europäische Wohlstandsstrategie, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06991.pdf>
- Artus, Patrick (2010): Die deutsche Wirtschaftspolitik: ein Problem für Europa?, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06933.pdf>
- Busch, Klaus (2009): Weltwirtschaftskrise und Wohlfahrtsstaat: Lösungskonzepte zum Abbau ökonomischer und sozialer Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft, in Europa und in Deutschland, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06838.pdf>
- Busch, Klaus (2010): Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik: Krise der Eurozone verlangt Strukturereformen, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07108.pdf>
- Dauderstädt, Michael (2010): Staatsschulden und Schuldenstaaten: Europa braucht ein neues Wachstumsmodell, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07133.pdf>
- Dauderstädt, Michael und Hillebrand, Ernst (2009): Exporteuropameister Deutschland und die Krise, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06240.pdf>
- Dullien, Sebastian und Herr, Hansjörg (2010): Die EU-Finanzmarktreform: Stand und Perspektiven im Frühjahr 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07157.pdf>
- Fischer, Severin et al. (2010): EU 2020 – Impulse für die Post-Lissabonstrategie: progressive Politikvorschläge zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung Europas, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06962.pdf>
- Fricke, Thomas et al. (2010): Euroland auf dem Prüfstand: Ist die Währungsunion noch zu retten?, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07227.pdf>
- Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung (2010): Lehren aus der Finanzmarktkrise ziehen: Thesenpapier der Permanenten Arbeitsgruppe Finanzpolitik, Steuern, Haushalt und Finanzmärkte, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=07257&ty=pdf>
- Münchau, Wolfgang (2010): Letzter Ausweg gemeinsame Anpassung: die Eurozone zwischen Depression und Spaltung, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07302.pdf>
- Sommer, Michael et al. (2010): Business as usual oder eine neue Zukunftsstrategie? Die Strategie Europa 2020 aus der Perspektive deutscher Gewerkschaften, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07294.pdf>



Über die Autoren

Dr. Arne Heise ist Professor für Finanzwissenschaft und Public Governance an der Universität Hamburg.

Özlem Görmez Heise ist Doktorandin an der Universität Siegen.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-433-2