



Positionen

Nils aus dem Moore

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

Die EU braucht bessere *governance*,
aber kein *gouvernement économique*



#41 vom 20. Dezember 2010

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;
Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;
Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Reinhard Schulz;
Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;
Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;
Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Positionen

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Tel. 0201 – 81 49-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2010

Schriftleitung:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Redaktion:

Nils aus dem Moore,

Tel.: 030-2021598-15, nils.ausdemmoore@rwi-essen.de

Konzeption und Gestaltung:

Julica Marie Bracht, Daniela Schwindt, Benedict Zinke

Die RWI Positionen im Internet: www.rwi-essen.de/positionen



Positionen

Nils aus dem Moore

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

**Die EU braucht bessere *governance*,
aber kein *gouvernement économique***

#41 vom 20. Dezember 2010

ISBN 978-3-86788-267-5

Position #41 vom 20. Dezember 2010

Nils aus dem Moore

Referent für wirtschaftspolitische Kommunikation
im Berliner Büro des RWI und Wissenschaftler im
Kompetenzbereich „Öffentliche Finanzen“, Associate
der Stiftung Neue Verantwortung in Berlin



Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

Zusammenfassung¹

Die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung ist so alt wie die Pläne für das Projekt der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU). Sie wurde schon im Rahmen der ersten Überlegungen zu einer EWU formuliert und seitdem insbesondere von französischen Politikern und Ökonomen immer wieder aktualisiert. Zuletzt forderte der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy, dass die aktuelle Staatsschuldenkrise in einigen peripheren Ländern der Eurozone ein *gouvernement économique* der 16 Euro-Mitglieder mit einem eigenen Generalsekretariat auf europäischer Ebene zur Folge haben müsse.

Um die Frage zu beantworten, ob wir eine Wirtschaftsregierung brauchen, werden in der vorliegenden RWI Position nach einem Vorschlag zur Definition zunächst frühe Konzepte einer europäischen Wirtschaftsregierung sowie französische Vorstellungen aus der Vorbereitungs- und Gründungsphase der EWU dargestellt. Anschließend werden aktuellere Konzeptionen diskutiert, die seit Beginn der EWU entwickelt wurden und teilweise auch als Reaktion auf die aktuelle Staatsschuldenkrise in der EU vorgeschlagen wurden. Vor diesem Hintergrund werden dann die wesentlichen Argumente für die hier vertretene Position erläutert, dass die EU keine Wirtschaftsregierung im Sinne eines *gouvernement économique* benötigt, sondern vielmehr eine gestärkte wirtschaftspolitische Koordination durch ein verbessertes System der *economic governance*.

Drei Maßnahmen sollten dabei im Mittelpunkt stehen: Notwendig ist erstens eine verbesserte wirtschaftspolitische Überwachung von strukturellen Fehlentwicklungen, welche die einzelnen Mitgliedstaaten frühzeitig auf notwendigen Strukturreformen hinweist. Zweitens muss ein gestärkter Stabilitäts- und Wachstumspakt die Solidität der Staatsfinanzen nachhaltig sichern und dabei dem Kriterium des akkumulierten Schuldenstandes größere Bedeutung als bisher beimessen. Drittens ist es richtig, dass die Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember 2010 eine beschränkte Veränderung des Lissabon-Vertrages beschlossen haben, um einen permanenten Stabilitätsmechanismus mit Vorkehrungen für eine Beteiligung privater Gläubiger zu etablieren.

¹ Der Autor dankt Wim Kösters und Christoph M. Schmidt für wertvolle Hinweise und Anregungen. – Diese RWI-Position ist eine überarbeitete und aktualisierte Fassung des Beitrags „Braucht Europa eine Wirtschaftsregierung?“, der Anfang Dezember 2010 bei der Konrad Adenauer Stiftung erschienen ist (Reihe „Lehren aus der Finanzmarktkrise – Ein Comeback der Sozialen Marktwirtschaft“, Band III „Verflochtene Krisen. Von der Finanzmarkt- zur Eurokrise“, Seite 31–41).

Position #41 vom 20. Dezember 2010

Wenn die Regierungen der Eurozone den politischen Willen für diese drei Reformen aufbringen, dann kann die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion auf Dauer erfolgreich sein. Europa braucht dafür keine föderale Wirtschaftsregierung, wohl aber eine Präzisierung und sanktionsbewehrte Stärkung der Regeln für die nationalen Wirtschaftspolitiken im Rahmen der Währungsunion.

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

1. Einführung und Status quo

Die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung ist so alt wie die Pläne für das Projekt der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU). Sie wurde schon im Rahmen der ersten Überlegungen zu einer EWU formuliert und seitdem insbesondere von französischen Politikern und Ökonomen immer wieder aktualisiert. Zuletzt forderte der französische Staatspräsident *Nicolas Sarkozy*, dass die aktuelle Staatsschuldenkrise in einigen peripheren Ländern der Eurozone ein *gouvernement économique* der 16 Euro-Mitglieder mit einem eigenen Generalsekretariat auf europäischer Ebene zur Folge haben müsse. Eine klare Antwort auf die Frage, ob wir eine europäische Wirtschaftsregierung brauchen, wird dadurch erschwert, dass dieser scheinbar klare Begriff oft nur mit vagen Vorstellungen verbunden wird und daher offen für Interpretationen bleibt. So erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel im Anschluss an den Europäischen Rat vom 17. Juni 2010: „Alle waren sich darüber einig, dass wir eine engere Koordinierung brauchen. Und das nennen Deutschland und Frankreich jetzt eben Wirtschaftsregierung.“ Dieser Versuch, der französischen Vorstellung rhetorisch entgegenzukommen, nachdem man sie in der Substanz abgewehrt hatte, blieb aufmerksameren Beobachtern freilich nicht verborgen. So konstatierte *Le Monde* bereits zwei Tage vor Merkels großzügiger Formulierung, dass Deutschland seine Vorstellungen zur Frage der Wirtschaftsregierung durchgesetzt habe („*Berlin impose sa vision de l'Europe économique*“).

Um die Frage zu beantworten, ob wir eine Wirtschaftsregierung brauchen, werden im Anschluss an einen Vorschlag zur Definition zunächst die frühen Konzepte einer europäischen Wirtschaftsregierung sowie die französischen Vorstellungen aus der Vorbereitungs- und Gründungsphase der EWU dargestellt. Anschließend werden aktuellere Konzeptionen diskutiert, die seit Beginn der EWU entwickelt wurden und teilweise auch als Reaktion auf die aktuelle Staatsschuldenkrise in der EU vorgeschlagen wurden. Vor diesem Hintergrund werden dann die wesentlichen Argumente für die hier vertretene Position erläutert, dass die EU keine Wirtschaftsregierung im Sinne eines *gouvernement économique* benötigt, sondern vielmehr eine gestärkte wirtschaftspolitische Koordination durch ein verbessertes System der *economic governance*.

Position #41 vom 20. Dezember 2010

Die interpretationsoffene Unbestimmtheit hinter dem Schlagwort „Europäische Wirtschaftsregierung“ ist für Ziele der strategischen Kommunikation in der Wirtschaftspolitik günstig², nicht jedoch für den Versuch, in der unübersichtlichen Debatte zur gedanklichen Klarheit beizutragen. Ein Vorschlag zur Definition knüpft am Wort „Regierung“ an und leitet daraus mit Blick auf Entscheidungsmodi und Interaktionsstrukturen den spezifischen Gehalt einer europäischen Wirtschaftsregierung ab (Heise, Görmez-Heise 2010: 7). Von einer Wirtschaftsregierung im Sinne von *Government* könne daher nur gesprochen werden, wenn ein „hierarchisches Entscheidungs- und Durchsetzungssystem“ vorhanden sei, dass „monokratisch getroffene Entscheidungen in einem vertikalen System als Anweisungen an subordinierte Stellen (Verwaltung)“ weitergeben könne und für die Bereitstellung öffentlicher Güter dabei neben der zentralen Regulierungskompetenz auch „Zugriff auf finanzielle Ressourcen“ habe. Die Alternative – *Governance* – kenne hingegen keine hierarchischen Beziehungen bei der Zielfindung und -durchsetzung sondern baue „auf Kommunikation und Verhandlungen, bei denen in netzwerkartiger – horizontaler – Interaktionsstruktur ein Konsens (Festlegung der Kooperationsbeiträge) erzielt werden muss.“

Bewertet man den Status quo der EWU auf Grundlage dieser Definitionen, dann erfüllt nur die supranational in der Europäischen Zentralbank zentralisierte Geldpolitik die Kriterien von *Government*, während alle anderen Elemente – neben dem *Acquis Communautaire* sind hier die Offene Methode der Koordinierung, der Europäische Makrodialog sowie der Stabilitäts- und Wachstumspakt zu nennen – als Koordinationsverfahren im Sinne von *Governance* zu bewerten sind (Heise, Görmez-Heise 2010: 7). Die darin zum Ausdruck kommende Asymmetrie zwischen der Geldpolitik einerseits und allen anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik andererseits hat die Debatte über eine Europäische Wirtschaftsregierung von Anfang an geprägt.

2. Frühe Konzepte und französische Initiativen

Die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung war anfangs ein integraler Bestandteil der Pläne für das Projekt der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU). So schlug der Werner-Report bereits 1970 vor, dass parallel zur Gründung einer europäischen Zentralbank „Eurofed“ auch ein föderales Ent-

² Ein Beispiel dafür liefert die „Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes“ vom 25. März 2010, die unter anderem die gemeinsame Ansicht dokumentierte, dass „der Europäische Rat die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union verbessern muss“ (deutsche Fassung) was in der französischen Fassung als eine Stärkung der Wirtschaftsregierung („renforcer le gouvernement économique“) und in der englischen Version als Verbesserung der Governance („improve the economic governance“) bezeichnet wurde.

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

scheidungszentrum für die übrige Wirtschaftspolitik („Centre de Décision pour la Politique économique“) etabliert werden solle. Allerdings wurde der Plan vom Europäischen Rat nur mit Einschränkungen in Bezug auf die Wirtschaftsregierung verabschiedet (in Form einer deutlich verzögerten Einführung dieses Elements) und letztlich, aufgrund veränderter weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, vollständig fallengelassen (Verdun 2003: 12).

Das Thema blieb in der EU jedoch auf der Agenda und die Einführung einer europäischen Wirtschaftsregierung zur Ermöglichung einer EU-Fiskalpolitik galt weiterhin als ein notwendiger Bestandteil für eine Wirtschafts- und Währungsunion. So empfahl der MacDougall-Report 1977, dass im Zuge einer Währungsunion der EU-Haushalt in drei Schritten auszuweiten sei: zunächst auf 2% bis 2,5% in der Vorbereitungsphase, zu Beginn der Währungsunion auf 5% bis 7% und schließlich, sollte die EU eine föderale Union vergleichbar den USA werden, auf 25% des EU-Sozialprodukts. (Zur Einordnung: Der für das Jahr 2011 beschlossene EU-Haushalt beträgt 126,5 Mrd. € und entspricht damit 1,01% des Bruttonationaleinkommens der 27 EU-Mitgliedstaaten.) Ausgangspunkt war die Frage, wie groß automatische Stabilisatoren auf föderaler Ebene sein müssen, damit länderspezifische Schocks auf die Wirtschaftsentwicklung durch das föderale EU-Budget ausgeglichen werden können. Die Empfehlungen des MacDougall-Reports haben zwar bis heute im EU-Budget keinen Niederschlag gefunden, allerdings dürften seine Analysen mittelbar zur Begründung der EU-Strukturfonds und der verschiedenen Kohäsionspolitiken beigetragen haben.

Gegen Ende der 1980er Jahre wurde das Projekt einer europäischen Währungsunion zunehmend konkreter. Aber das Thema einer in Teilen föderalen Fiskalpolitik und die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung spielten nicht mehr die zentrale Rolle, die sie noch in den Studien von Werner und MacDougall innegehabt hatten. Ein gemeinsames EU-Budget mit automatischen Stabilisatoren auf Ebene der Währungsunion wurde nun nicht mehr für nötig gehalten. Man war einerseits davon überzeugt, dass es landesspezifische Schocks ohnehin kaum geben dürfte (abgesehen von dem singulären Ereignis der deutschen Wiedervereinigung) und regionale Schocks ohnehin wichtiger sein würden. Zum Ausgleich der relevanten regionalen Schocks sollten die auf der nationalen Ebene wirksamen Mechanismen ausreichen. Andererseits, und dies dürfte das entscheidende Motiv gewesen sein, konnte eine realistische Lageeinschätzung nur zu dem Schluss führen, dass es absehbar keinen ausreichenden politischen Willen für die Zentralisierung größerer Budgetanteile auf der europäischen Ebene gab (Verdun 2003: 16).

Position #41 vom 20. Dezember 2010

Hinzu kam, dass sich zwischenzeitlich in entscheidenden Mitgliedstaaten ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel vom Keynesianismus zum Monetarismus vollzogen hatte (Heipertz, Verdun 2004: 771f.). In den Texten der 1960er und 1970er Jahre steht erkennbar die Idee einer „Menükarte der Wirtschaftspolitik“ im Hintergrund, aus deren Angeboten in Form verschiedener Bündel von Inflation einerseits und Arbeitslosigkeit andererseits die Politik mit dem richtigen Policy Mix von Geld- und Fiskalpolitik auswählen kann. Doch nachdem Theorie und Empirie die Idee einer kurz- wie langfristig stabilen Wechselwirkung zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation („Phillips-Kurve“) widerlegt hatten, rückten in den Konzepten für eine europäische Währungsunion andere Fragen, vor allem die wirksame Begrenzung nationaler Budgetdefizite und Staatsschulden, in den Vordergrund. Mit den 1991 auf dem Maastricht-Gipfel beschlossenen Kriterien für die Qualifikationsphase zur Währungsunion sowie der No Bail-out-Klausel und den Grenzwerten des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) wurden die bis heute gültigen, wenn auch in der SWP-Reform des Jahres 2005 verwässerten und angesichts jüngster Erfahrungen offensichtlich nicht ausreichenden Antworten auf die nun im Zentrum des Interesses stehenden Herausforderungen gegeben.

Frankreich beharrte in der Vorbereitungsphase der EWU hartnäckig darauf, dass in Parallelität zur europäischen Geldpolitik der Europäischen Zentralbank auch eine europäische Wirtschaftsregierung notwendig sei. Als zentrale Gegenspieler in dieser Frage kristallisierten sich Kommissionspräsident Jacques Delors einerseits und andererseits der damalige Bundesbankpräsident Karl-Otto Pöhl heraus. Während Pöhl für ein *ordo-liberales* Konzept stand, das in der Fiskalpolitik klar definierte Regeln gegenüber einer diskretionären Politik präferierte, stand Delors für die französische Tradition eines wirtschaftspolitischen Aktivismus (*dirigisme*), aus dessen Sicht die Politik letztlich in allen wirtschaftspolitisch relevanten Fragen, also auch in der Geldpolitik, das letzte Wort haben sollten (Verdun 2003: 20; Howarth 2007). Der Vorschlag eines *gouvernement économique* ist in der französischen Blaupause für den EWU-Vertrag vom 10. Januar 1991 dokumentiert. Dieser Vertragsentwurf betont, dass die Zentralbanken auf der ganzen Welt zur Wahrnehmung ihrer geldpolitischen Verantwortung im Dialog mit den Regierungen ständen, die für den Rest der Wirtschaftspolitik verantwortlich sind. Eine Verletzung dieser Parallelität zwischen Wirtschafts- und Geldpolitik könne zum Scheitern der Währungsunion führen (Verdun 2003: 20).

Jenseits des abstrakten Hinweises auf die für notwendig gehaltene Parallelität zwischen Geld- und Fiskalpolitik mangelte es jedoch nicht nur diesem Vorschlag für eine europäische Wirtschaftsregierung an Konkretion. Detaillierte Analysen legen nahe, dass letztlich keine einheitliche französische Position existierte, son-

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

den je nach Zeitpunkt und Akteur vier verschiedene, sich teilweise überlappende Stoßrichtungen mit dem Vorschlag einer europäischen Wirtschaftsregierung verbunden waren (Howarth 2007: 1066ff.): Erstens das Bestreben, einen effektiveren Politik-Mix mit mehr Akzenten auf Wachstum und Beschäftigung zu erreichen; zweitens das Ziel, das französische Modell des wirtschaftspolitischen Voluntarismus, der auf gezielte Interventionen und Industriepolitik setzt, auf europäischer Ebene zu etablieren (etwa über europäische Arbeitsmarktstrategien und defizitfinanzierte europäische Infrastrukturprogramme); drittens die Etablierung einer auf die Euro-Mitgliedstaaten beschränkten Institution, die als Koordinierungsarena der nationalen Fiskalpolitiken und als zentraler Ansprechpartner der EZB dienen sollte; sowie viertens die Begrenzung der operativen Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank.³

Es spricht viel dafür, dass es keine eindeutige französische Position zur genauen Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung gab, weil es sie aufgrund widersprüchlicher Ziele der französischen Politik letztlich gar nicht geben konnte. Denn während einerseits die Prinzipien des Dirigismus nahelegten, für einen fiskalpolitischen Gegenspieler zur Europäischen Zentralbank zu werben, so verhinderte die auf ein Höchstmaß an nationaler Souveränität bedachte Tradition des Gaullismus, den damit verbundenen Kompetenztransfer von der nationalen auf die europäische Ebene voranzutreiben, wie er in den Konzepten des Werner- und des McDougall-Reports angelegt war. Der Widerstreit zwischen diesen beiden gleichermaßen wirkungsmächtigen Traditionslinien in der französischen Politik führte dazu, dass die Forderungen nach einer Wirtschaftsregierung letztlich inkohärent bleiben mussten (Howarth 2007).

³ Das letzte, aus deutscher Sicht völlig inakzeptable Ziel, spielte in der französischen Innenpolitik immer wieder eine große Rolle. Bereits im Sommer 1992 versicherte Staatspräsident François Mitterrand vor dem Maastricht-Referendum im Fernsehen, dass die Politik der Europäischen Zentralbank natürlich Anweisungen erteilen könne. Staatspräsident Chirac mahnte in seiner Fernsehansprache zum Nationalfeiertag am 14. Juli 2004 eine Korrektur des zu niedrigen Inflationsziels an, sein damaliger Finanzminister Nicolas Sarkozy forderte kurz darauf im Juni 2004, dass die EZB sich an der amerikanischen Fed orientieren und neben Preisstabilität auch Wirtschaftswachstum ein explizites Ziel ihrer Politik sein sollte. Im Präsidentschaftswahlkampf des Jahres 2007 kritisierte Sarkozy den Fokus der Preisstabilität erneut und das Wahlprogramm seiner Herausforderin Ségolène Royal beinhaltete die Forderung, dass Beschäftigungsförderung zu einem in den EZB-Statuten vorgeschriebenen Ziel der Geldpolitik werden müsse. Bereits im Dezember 2006 hatte die Präsidentschaftskandidatin der sozialistischen Partei eine Zinserhöhung der EZB scharf kritisiert und gefordert, dass die Zentralbank der politischen Kontrolle unterworfen werden müsse, da es nicht ihre Aufgabe sein könne, die Zukunft der europäischen Volkswirtschaften zu bestimmen („commander“).

Position #41 vom 20. Dezember 2010

Den größten Erfolg hatten die französischen Initiativen in Bezug auf das dritte der oben genannten Ziele, einen Rahmen für die Diskussion und Koordination jener wirtschaftspolitischen Fragen durch Überzeugung und peer pressure zu etablieren, die hauptsächlich oder ausschließlich die aktuellen Mitglieder der Eurozone betreffen. Als Finanzminister der sozialistischen Regierung von Lionel Jospin konnte Dominique Strauss-Kahn im Dezember 1997 dieses Ziel als Beschluss des Europäischen Rates durchsetzen.⁴ Zwar fallen alle Entscheidungen nach wie vor im Ecofin-Rat der EU-Finanzminister, aber bei den Euro-Themen werden sie traditionell entlang der *terms of reference* der am Vortag tagenden Eurogruppe gefällt – erst Recht seit dem Lissabon-Vertrag, der das Stimmrecht im Ecofin-Rat bei Euro-Themen auf die Mitglieder der Eurozone beschränkt (Dehousse et al. 2010: 73f.). Die Tatsache, dass an den Treffen der Eurogruppe neben den nationalen Finanzministern (plus jeweils einem Berater) auch der EU-Kommissar für Wirtschaft und Währung sowie der EZB-Präsident (jeweils ohne Stimmrecht) teilnehmen, zeigt, dass dieses Gremium grundsätzlich alle Akteure vereint, die zur Abstimmung eines Politik-Mix benötigt werden. Die Rollen sind jedoch klar verteilt: Der EZB-Präsident erläutert in der Eurogruppe seine Sicht der Lage, nimmt jedoch keine Handlungsempfehlungen oder gar Weisungen entgegen.

Ist die Eurogruppe schon eine europäische Wirtschaftsregierung? Mit Blick auf Frankreichs Vorstellungen für ein Gremium, das internationale Koordination durch Verhandlungen anstrebt, ohne dabei einen Kompetenztransfer von der nationalen auf die europäische Ebene zu implizieren, könnte man mit Ja antworten. Legt man jedoch die eingangs vorgestellte Definition zu Grunde, dann erweist sich die Eurogruppe eindeutig als horizontale Governance-Struktur und nicht als Regierung mit einem hierarchischen Entscheidungs- und Durchsetzungssystem.

3. Erfahrungen und Reformvorschläge

In den Jahren zwischen dem Start der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion 1999 und dem Scheitern des „Verfassungsvertrages“ in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai beziehungsweise Juni 2005 blieb die institutionelle Architektur der EWU vor allem aus zwei Gründen auf der Tages-

⁴ Das von ihm als „Euro-Rat“ präsentierte Gremium wurde nach deutschen Protesten gegen diese irreführende Bezeichnung, die einen in der Verträgen abgesicherten legalen Status suggeriert, in „Euro-X“, dann entsprechend der Mitglieder beim Start der Währungsunion in „Euro XI“ und während der französischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000 schließlich in „Eurogroup“ umbenannt. Mit dem Lissabon-Vertrag erhielt dieses informelle Gremium schließlich den Status einer offiziellen EU-Institution, bereits 2004 übernahm der luxemburgische Premier- und Finanzminister Jean-Claude Juncker erstmalig den auf zweieinhalb Jahre angelegten Vorsitz der Gruppe.

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

ordnung: Einerseits belebte der Diskussions- und Vorbereitungsprozess für einen europäischen Verfassungsvertrag die Debatte um eine europäische Wirtschaftsregierung. Andererseits sorgte das Scheitern von immer mehr Mitgliedstaaten an der Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, insbesondere aber die von Deutschland und Frankreich im Jahr 2003 politisch erzwungene Aussetzung der Defizitverfahren sowie die daran anschließende Aufweichung des Paktes im März 2005 dafür, dass über institutionelle Reformen diskutiert wurde.

Bereits im Vorfeld der EWU waren Befürchtungen geäußert worden, dass eine einheitliche Geldpolitik in einer inhomogenen Währungsunion mit unvollendetem Binnenmarkt, die ganz offensichtlich nicht die Kriterien eines optimalen Währungsraums erfüllt, fast zwangsläufig zur Verstärkung realwirtschaftlicher Divergenzen führen müsse. Ausschlaggebend dafür sei die pro-zyklische Wirkung des so genannten Realzins-Effekts: Weicht die nationale Inflationsrate oder die Auslastung des Produktionspotenzials (der so genannte *Output gap*) eines Euro-Mitgliedstaates von dem jeweiligen Durchschnittswert der EWU ab, dann ist der von der EZB festgelegte Nominalzins aus nationalstaatlicher Perspektive nicht mehr optimal, sondern entweder zu hoch oder zu niedrig, und trägt so zur Verstärkung der jeweiligen Trendabweichung bei. Überdurchschnittlich stark wachsende Länder sehen sich zu niedrigen Realzinsen gegenüber und geraten in die Gefahr konjunktureller Überhitzung; Länder mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftsentwicklung werden durch die Konfrontation mit zu hohen Realzinsen noch tiefer in die Konjunkturkrise gedrückt. Die nationalen Lohn- und Fiskalpolitik seien daher gefordert, um die sich andernfalls selbst verstärkende Trendabweichung zu korrigieren.

Dem Realzinseffekt wirken als quasi-automatische Anpassungsmechanismen vor allem flexible Preise und Löhne, die Mobilität von Produktionsfaktoren sowie die realen Wechselkurse entgegen. Durch eine unterdurchschnittliche Lohn- und Preisentwicklung sollten Länder innerhalb einer Währungsunion ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbessern und bei flexiblen Produktionsfaktoren dann relativ schnell wieder zum Durchschnitt der EWU aufschließen können. Optimistische Einschätzungen gingen davon aus, dass diese Mechanismen in der EWU hinreichend wirksam sind und insbesondere der antizyklische Realwechselkurs-Effekt stärker sein dürfte als der prozyklische Realzinseffekt (Frankel, Rose 1998). Skeptiker hingegen haben von Anfang an darauf hingewiesen, dass Europa nicht zuletzt durch stärkere Gewerkschaften signifikant höhere Lohnrigiditäten als die USA aufweise, die Arbeitskräftemobilität wegen nationaler Arbeitsmarktregulierungen und des Problems der Sprachbarrieren noch auf lange Sicht vergleichsweise gering sein werde, ein erheblicher Teil der Wirtschaftskraft auf räumlich

Position #41 vom 20. Dezember 2010

fixierten Produktionsfaktoren basiere und es daher gute Gründe geben, den Realzins-Effekt stärker einzuschätzen als den Realwechsellkurs-Effekt. Der optimistischen These von einer endogenen Entwicklung der EWU in Richtung einer optimalen Währungszone stand daher ex ante die skeptische Gegenthese gegenüber, dass das politisch erzwungene Projekt der europäischen Währungsintegration früher oder später an steigenden ökonomischen Fliehkräften scheitern müsse und damit das Einigungswerk der Europäischen Integration insgesamt in Gefahr bringen werde (Feldstein 1997).

Die Evidenz der ersten Jahre deutete darauf hin, dass sich der Optimismus, die EWU würde durch die flexiblen Anpassungsmechanismen auf nationaler Ebene von allein („endogen“) immer mehr zu einem optimalen Währungsraum, nicht bewahrheitet hat. Empirische Analysen kamen zu dem Ergebnis, dass einzelne Länder über mehrere Jahre von der Durchschnittsentwicklung abweichen und der Realzins-Effekt in den ersten Jahren der EWU offenbar stärker war als der Realwechsellkurs-Effekt (vgl. u.a. IMF 2004; Sturm, Wollmershäuser 2008; Dullien, Fritsche 2009; GD 2010a, b; ECB 2005; SVR 2010b: 76ff.). Vor diesem Hintergrund wurde dafür argumentiert, dass die nationalen Fiskalpolitiken von der Zwangsjacke des Stabilitäts- und Wachstumspaktes befreit werden sollten (Enderlein 2004) oder die Einrichtung eines europäischen Transfermechanismus zur konjunkturellen Stabilisierung angestrebt werden sollte (Dullien, Schwarzer 2005). Während der erste Vorschlag eine stärkere Re-Nationalisierung der Wirtschaftspolitik impliziert, weist ein europäischer Transfermechanismus eindeutig in Richtung einer europäischen Wirtschaftsregierung.

Parallel zu diesem evidenzbasierten Diskursstrang leitete eine stärker politökonomisch gestützte Analyse aus der immer stärkeren Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften, insbesondere in der Eurozone, die zunehmende Relevanz von „Europäischen Öffentlichen Gütern“ ab. Deren Bereitstellung durch die Politik könne nur dann demokratischen Standards genügen und das vermeintliche „demokratische Defizit“ der Europäischen Union beheben, wenn sie im Rahmen einer stärker föderal entwickelten Union erfolge (Boyer, Dehove 2001; Collignon 2003a, b). Aus dieser Perspektive wird eine europäische Wirtschaftsregierung nicht mehr als fiskalpolitisches Gegenstück zur Europäischen Zentralbank konzipiert und begründet, sondern als ein Ressort einer zukünftigen Europäischen Regierung mit eigener Verwaltung, deren Nukleus in der heutigen EU-Kommission gesehen wird (Collignon 2009: 85; Collignon 2010).

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

In der aktuellen Staatsschuldenkrise von Ländern in der Peripherie der Eurozone wurde eine Reihe von Vorschlägen unter dem Stichwort „Europäische Wirtschaftsregierung“ wieder aufgegriffen oder neu entwickelt. Stellvertretend sollen hier sechs Vorschläge kurz dargestellt werden:

Ausweitung des EU-Budgets und Euro-Bonds: Vorschläge für ein zentrales europäisches Budget in einer makroökonomisch relevanten Größenordnung knüpfen an die Analysen im Werner- und McDougall-Report an (De Grauwe 2009; De Grauwe, Moesen 2009; De Grauwe 2010). Sie halten die gegenwärtige Größe des Haushalts von 1,2% des EU-BIP für völlig unzureichend für die notwendige Stabilisierungspolitik, andererseits die in den früheren Reports angepeilte Größenordnung von 25 bis 30% weder für notwendig noch für politisch machbar. Im Zentrum dieser Vorschläge steht daher die Einführung gemeinsamer Schuldtitel der EU-Mitgliedstaaten, die in konjunkturell ungünstigen Zeiten ein kreditfinanziertes *deficit spending* ermöglichen sollen. Die akquirierten Mittel sollen den Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Kapitalanteile an der Europäischen Investitionsbank (EIB) zugeteilt werden. Die Verzinsung dieser Euro-Anleihe soll dem (gewichteten) Durchschnitt der nationalen Staatsanleihen entsprechen. Um jede Form der Umverteilung zu verhindern, sollte jede nationale Regierung aber jenen Zins auf die Zuteilung entrichten, den sie bei ihren national begebenen Schuldtiteln zu zahlen hat.

Auch Mabet/Schelkle (2010) plädieren für eine Euro-Schuldverschreibung, streben allerdings eine deutlich weitergehende Verwendung an. In ihrem Konzept sollen Eurobonds nicht nur als Notfinanzierung das *deficit spending* in Krisenzeiten ermöglichen, sondern grundsätzlich zur Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken in der Eurozone genutzt werden. Die Mitgliedsländer sollten die Höhe der von der EIB begebenen Euro-Staatsanleihe für den gesamten Euro-Raum festlegen. Im Gegensatz zum Vorschlag von De Grauwe würde den einzelnen Ländern auch kein landesspezifischer Zins berechnet, sondern der Durchschnittszins der nationalen Zinssätze gelten. Von Depla/von Weizsäcker (2010) stammt der detailliert ausgearbeitete Vorschlag für europäische Blue Bonds zu einem gemeinsamen Zinssatz, die um nationale Red Bonds zum landesspezifischen Zinssatz ergänzt werden können. Darvas (2010) sieht darin die Lösung für Probleme der finanzpolitischen Koordinierung in EU und Eurozone. Dieser Vorschlag wurde Anfang Dezember 2010 vom luxemburgischen Premierminister *Jean Claude Juncker* gemeinsam mit dem italienischen Finanzminister als Instrument zur Überwindung der gegenwärtigen Staatsschuldenkrise in den Krisenländern der europäischen Peripherie aufgegriffen (Juncker, Tremonti 2010) .

Position #41 vom 20. Dezember 2010

Einführung automatischer Stabilisatoren für die Euro-Zone: Dieser Vorschlag zielt darauf ab, den vermeintlichen Mangel an finanzpolitischer Stabilisierung in der EWU durch die Verankerung automatischer Stabilisatoren auf Ebene der EU beziehungsweise der Eurozone zu beheben. Dazu werden zwei Alternativen vorgeschlagen: Entweder eine europäische Basisarbeitslosenversicherung, wobei Höhe und Bezugsdauer durch nationale Regelungen aufgestockt werden könnten, oder die Teil-Finanzierung des EU-Haushalts durch eine europäische Körperschaftsteuer, die als Mindestbesteuerung ebenfalls durch nationale Zuschläge erhöht werden könnte (Dullien, Schwarzer 2009a). Beide Vorschläge haben zum Ziel, ohne Schaffung einer neuen Bürokratie einen automatisierten Finanztransfer so zu bewirken, „dass über den Konjunkturzyklus jedes einzelne Land in etwa netto genauso viel in das System einzahlt, wie es herausbekommt.“ (Dullien 2008: 18). Die Arbeitslosenversicherung sollte von der EU-Kommission verwaltet, aber von den bestehenden nationalen Arbeitslosenversicherungssystemen administriert werden (Dullien 2008; Dullien, Schwarzer 2009a).

Externer Stabilitätspakt zur Berücksichtigung übermäßiger Ungleichgewichte: Dieser Vorschlag setzt an den Leistungsbilanz-Ungleichgewichten zwischen den EWU-Mitgliedstaaten an und sieht vor, dass Leistungsbilanzdefizite aber auch -überschüsse durch ein strukturiertes Verfahren korrigiert werden müssen, das dem Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vergleichbar ist (Mahnung, Rückführungsplan, Sanktionen bei Nichteinhaltung). Die Maßnahmen zum Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten sollen vollständig in nationaler Verantwortung liegen, die vorgeschlagenen und möglichst automatisch greifenden Sanktionen (Strafzahlungen, Ausschluss von EU-Projekten) sollen jedoch von der Europäischen Kommission überwacht werden (Dullien, Schwarzer 2009b).

Europäische Haushaltspolitik und Koordinierung nationaler Lohnpolitiken: Dieser Vorschlag reanimiert nahezu vollständig die ursprünglichen Empfehlungen des Werner-Reports, ergänzt um Überlegungen zur zentralen Steuerung nationaler Lohnentwicklungen. Dementsprechend sollen die Eckwerte der nationalen Haushalte durch die EU-Kommission festgelegt und vom Ecofin-Rat mit doppelter Mehrheit sowie vom Europäischen Parlament mit absoluter Mehrheit beschlossen werden. Unbeeindruckt von allen Souveränitäts- und Akzeptanzproblemen wird in diesem Verfahren die Lösung aller fiskalischen Probleme gesehen. Zur Steuerung der Lohnpolitiken wird einerseits ein europäischer Koordinationsmechanismus vorgeschlagen, der von der Europäischen Kommission moderiert werden soll, und andererseits ein europäisch definierter Mindestlohn in allen 27 Mitgliedstaaten der EU gefordert, der 60% des im jeweiligen Mitgliedsland herrschenden Durchschnittslohns betragen sollte (Busch 2010: 7).

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

Wirtschaftsregierung mit Haushaltsausschuss der nationalen Parlamente: Dieses Konzept vom Arbeitskreis Europa der Friedrich-Ebert-Stiftung schlägt eine europäische Wirtschaftsregierung vor, die aus einem präventiven und einem reaktiven Arm besteht. Präventiv sollen die Mitgliedstaaten im Rahmen einer „Koordinierungspflicht“ ihre Wirtschaftspolitiken mit dem Ziel aufeinander abstimmen, das Entstehen makroökonomischer Ungleichgewichte vor allem über die Koordination von Lohn- und Steuerpolitiken zu verhindern. (Als Koordinationsgrundlage werden sowohl einheitliche Mindeststeuersätze als auch ein einheitlicher Mindestlohn in Höhe von mindestens 50% des durchschnittlichen nationalen Bruttoverdienstes gefordert.) Gelingt dies nicht, dann soll eine zentrale Wirtschaftsregierung jedoch die Kompetenz besitzen, die zur Begrenzung und Rückführung der Ungleichgewichte notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass das außenwirtschaftliche Gleichgewicht als zusätzliche Zielgröße im Stabilitäts- und Wachstumspakt integriert wird, inklusive Sanktionen bei Defiziten oder Überschüssen im Intra-EU-Handel von mehr als 3% des BIP. Zusätzlich soll ein Gemeinschafts-Haushaltsausschuss aus Vertretern der nationalen Parlamente die nationalen Haushaltsentwürfe der EWU-Mitgliedstaaten überprüfen und, wo es geboten erscheint, Änderungen empfehlen.⁵

Demokratische Wirtschaftsregierung mit Legitimation durch das EU-Parlament: Dieser Vorschlag setzt nicht auf die intergouvernementale Koordination zwischen den Regierungen von Eurozone oder EU, sondern auf die tatsächliche Zentralisierung der makroökonomischen Politik-Gestaltung auf europäischer Ebene. Dazu soll die Europäische Kommission zu einer Wirtschaftsregierung weiter entwickelt werden, die durch den Europäischen Rat und das Europäische Parlament demokratisch kontrolliert würde. Dabei soll das mit dem Vertrag von Lissabon neugeschaffene „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ zum Einsatz kommen, das ein Mitentscheidungsverfahren unter Beteiligung von Kommission, Rat und Europäischen Parlament definiert. Im Detail sieht dieser Vorschlag vor, dass die bisherigen „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ von einer relativ unverbindlichen Orientierung zu einem bindenden Rechtsakt der Union werden, mit dem die allgemeine makroökonomische Orientierung und die optimale aggregierte Verschuldungsquote für die Eurozone festgelegt werden. Jedes Mitgliedsland erhalte seinen Anteil der im Europäischen Parlament demokratisch beschlossenen Gesamtverschuldung entsprechend seinem Anteil am BIP der Eurozone in Form von Verschuldungszertifikaten zugeteilt. Diese Verschuldungszertifikate sollen zwischen den Mitgliedern

⁵ Vgl. Arbeitskreis Europa 2010: 7: „Ein solcher Frühwarn-Mechanismus hätte den Vorteil, dass die Beurteilung auf eine rein mitgliedstaatliche Koordinierung zurückginge, mit keinerlei Sanktionen verknüpft wäre, eine Beteiligung der Kommission entbehrlich wäre und es nicht zu einer Verletzung der verfassungsrechtlich dem Bundestag zugewiesenen Budgethoheit käme.“

Position #41 vom 20. Dezember 2010

der Eurozone handelbar sein: Eine über das individuelle Limit der Eurozone hinausgehende Verschuldung einzelner Länder wäre daher nur möglich, wenn andere Mitgliedstaaten zur Abgabe ungenutzter Verschuldungszertifikate bereit sind. Eine europäische Richtlinie soll in Europa tätige Finanzinstitutionen gleichzeitig dazu zwingen, öffentlichen Instanzen nur dann Kredite zu gewähren, wenn sie Verschuldungszertifikate in der entsprechenden Höhe vorweisen können. Auf diese Weise soll die Einhaltung des demokratisch beschlossenen Schuldenvolumens von den Märkten überwacht werden (Collignon 2010).

4. Wesentliche Gegenargumente

Gegen die verschiedenen Vorschläge zur Etablierung einer europäischen Wirtschaftsregierung können im Wesentlichen drei grundsätzliche Gegenargumente formuliert werden. Sie resultieren aus den Umsetzungs-, Anreiz- und Legitimationsproblemen, die mit den diversen Spielarten dieses Konzepts verbunden sind (Fahrenschon 2010; Hefeker 2010; Lammert 2010; Schweickert 2010):

Umsetzungsprobleme: Fast alle Schritte in Richtung einer europäischen Wirtschaftsregierung bergen das Risiko in sich, die Unabhängigkeit der EZB und damit ihren Auftrag der Preisstabilität zu gefährden – sei es, weil die EZB explizit zu einer ex ante-Koordination im Sinne eines Politik-Mix genötigt werden soll, sei es weil ein signifikant vergrößerter EU-Haushalt mit eigener Verschuldungsoption über Eurobonds perspektivisch einen Druck zur Inflationierung der über die Jahre entstandenen EU-Schulden bewirken könnte (Fahrenschon 2010: 7; Kösters 2010: 89). Hinzu kommen die Risiken und Nebenwirkungen einer diskretionären (Fiskal-) Politik, welche in vielen Konzeptionen einer europäischen Wirtschaftsregierung eine große Rolle spielt. Die Erkenntnis-, Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen der diskretionären Fiskalpolitik sowie das selten gelungene Vorhaben, deficit spending im Abschwung durch Einsparungen im anschließenden Aufschwung vollständig auszugleichen, haben in Wissenschaft und Wirtschaftspolitik zu einem weitreichenden Konsens geführt, dass den automatischen Stabilisatoren des Steuersystems und der Sozialversicherungen die Stabilisierungsfunktion überlassen werden sollte. Die Ausnahme sind ganz extreme Einbrüche der wirtschaftlichen Aktivität, wie sie zuletzt in den Jahren 2008 und 2009 aufgetreten sind.

Die Argumente gegen eine diskretionäre Fiskalpolitik gelten erst Recht auf Ebene der EU, wo zu Erkenntnis-, Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen noch mannigfaltige Koordinationsprobleme hinzutreten. Scheinbar visionäre Vorschläge wie Collignon (2010) messen diesen Umsetzungsproblemen viel zu wenig Bedeutung zu. Diese Probleme gelten in ähnlicher Form auch für die Ideen, die

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

Überwachung und Koordinierung von Wettbewerbsfähigkeit und Ungleichgewichten auf europäischer Ebene anzusiedeln. Gros/Alcidi (2010) zeigen, dass verschiedene Antworten auf die Frage, welches das richtige Basisjahr zur Beurteilung von Lohnentwicklungen und damit verbundenen Verschiebungen in der Wettbewerbsfähigkeit ist, zu völlig unterschiedlichen Schlussfolgerungen führen können.

Anreizprobleme: Überlegungen, dass eine Wirtschaftsregierung nationale Lohnentwicklungen zur Begrenzung von Ungleichgewichten innerhalb des Euroraums beeinflussen sollte, bergen darüber hinaus die Gefahr, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit auf ein europäisches Mittelmaß nivelliert wird und der gerade für Exportnationen ausschlaggebende Maßstab der wichtigsten Konkurrenten im internationalen Kontext dabei aus dem Blick gerät (Fahrenschon 2010: 7). Noch gravierender sind jene Anreizprobleme, die mit Vorschlägen für ein deutlich ausgeweitetes EU-Budget oder die Einführung von Eurobonds verbunden wären. Statt mit Eurobonds den Märkten die Möglichkeit zur Differenzierung zwischen guten und weniger guten Schuldnern größtenteils zu nehmen und so die nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik weitgehend aus der Verantwortung zu entlassen, sollte im Gegenteil die disziplinierende Funktion der Märkte aufrecht erhalten und gestärkt werden. Die Anreizprobleme des deutschen Länderfinanzausgleichs und die dadurch begünstigten Schuldenberge in den Bundesländern sind gerade kein Modell für Europa, sondern ein abschreckendes Beispiel (Fahrenschon 2010: 7).

Legitimationsprobleme: In der wirtschaftspolitischen Analyse bietet es sich häufig an, die USA als scheinbar natürlichen Maßstab für die EU beziehungsweise die Eurozone heranzuziehen. Dabei wird jedoch oft verkannt, dass die EU eben keine umfassende politische Union ist, sondern eine Entität sui generis. Ihr sollten daher keine im nationalstaatlichen Kontext gültigen Schablonen übergestülpt werden, wie beispielsweise in Collignon (2010). Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der neu im EU-Vertrag verankerte Subsidiaritäts-Check schieben der weiteren Aushöhlung der nationalen Souveränität daher zu Recht einen Riegel vor. Der Souveränitätscheck weist in eine andere, durchaus vielversprechende Richtung: Die Parlamente der Mitgliedstaaten können vom weitgehend unbeteiligten Zuschauer zum einflussreichen Akteur der europäischen Politik werden und so stärker zu ihrer demokratischen Legitimierung beitragen (Dehousse et al. 2010: 111ff.).⁶

6 Im Rahmen des Subsidiaritäts-Check verfügen die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten nun über die Möglichkeit, einen Richtlinienvorschlag der Kommission bei Verdacht auf Verletzung des Subsidiaritätsprinzips in Frage zu stellen und eine Überarbeitung durch die EU-Kommission zu verlangen („gelbe Karte“ nach Protokoll Nr. 2 des Lissabon-Vertrags) sowie – für den Fall dass die Kommission an ihrem Vorschlag unverändert festhält – ihn zur Subsidiaritäts-Überprüfung an die europäischen Gesetzgeber, EU-Parlament und Europäischen Rat, zu über-

Position #41 vom 20. Dezember 2010

Die EWU-Verfassung des Maastricht-Vertrages setzte vor diesem Hintergrund zu Recht auf das Prinzip, die Zentralisierungsvorteile einer gemeinsamen Geldpolitik zu nutzen und zugleich die Verantwortung der Mitgliedstaaten in der Fiskal- und jene der Tarifparteien in der Lohnpolitik weitgehend zu erhalten. Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte sichergestellt werden, dass die wachstumsfreundlichen Bedingungen geringer Inflation und niedriger Zinsen nicht durch unverantwortliche nationale Fiskalpolitiken und gezieltes Trittbrettfahrer-Verhalten gefährdet werden können. Die gegenwärtige Krise offenbart, dass es hier Reformbedarf im Sinne einer engeren wechselseitigen Überwachung mit intensiverer *peer pressure* und stärker automatisierten Sanktionsmechanismen gibt. Völlig falsch wäre es jedoch, den Weg in eine föderale Transferunion anzustreben, nur weil dieses Modell im nationalstaatlichen Kontext verwirklicht ist.

In jeder dieser drei Dimensionen – Umsetzung, Anreize, Legitimation – zeichnen sich viele Blaupausen für eine europäische Wirtschaftsregierung durch große Marktskepsis und ebenso großen Politik- und Steuerungsoptimismus aus. Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise mit dem eklatanten Versagen vieler Banken sowie der Rating-Agenturen und dem anschließend weitgehend erfolgreichen Krisenmanagement der Regierungen dient als scheinbar plausible Rechtfertigung dieser Einschätzung. Dabei wird jedoch übersehen, dass die spezifischen Probleme in der Eurozone eher aus verschiedenen Beschränkungen von Marktmechanismen resultieren und gerade nicht auf das ungehemmte Spiel von Angebot und Nachfrage zurückgeführt werden können. So unterblieb, weil die „No Bail-out“-Klausel offenbar seit Beginn der EWU aus Sicht der Finanzmärkte nicht glaubwürdig war, eine angemessene Preisdifferenzierung bei den Staatsanleihen der verschiedenen Euro-Mitgliedstaaten. Eine erhebliche Fehlallokation der Kapitalströme in Europa war die Folge. Große Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten in der südlichen Peripherie der Eurozone, beispielsweise die weit verbreitete Inflationsindexierung in Spanien, führten darüber hinaus dazu, dass sich selbst verstärkende nationale Preis-Lohn-Spiralen mit entsprechend negativen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit entstehen konnten (Sinn 2010).

weisen („orangene Karte“ nach Protokoll Nr. 2 des Lissabon-Vertrags). Entscheidet entweder das EU-Parlament mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen oder der Europäische Rat mit einer qualifizierten Mehrheit von 55% der Stimmen, dass ein Bruch des Subsidiaritätsprinzips vorliegt, dann wird der Richtlinienvorschlag dadurch gestoppt.

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

5. Fazit

Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in der die Geldpolitik auf supranationaler Ebene zentralisiert ist, aber in der die Verantwortung für Fiskal- und Lohnpolitik von den nationalen Regierungen und Tarifpartnern wahrgenommen werden muss, ist ohne Frage ein anspruchsvolles Konzept. Dieses asymmetrische Modell entspricht nicht den nationalstaatlichen Blaupausen oder der Empfehlung der Theorie des fiskalischen Föderalismus, der zufolge die Aufgabe der fiskalpolitischen Stabilisierung auf der höchsten Ebene angesiedelt werden sollte. Aber die institutionelle Architektur der EWU repräsentiert den in Maastricht vereinbarten und zuletzt im Lissabon-Vertrag bekräftigten Konsens, die ökonomischen Vorteile einer Währungsunion zu realisieren ohne dabei die Souveränität in der nationalen Fiskal- und Lohnpolitik weitgehend aufzugeben. Spannungen und Fliehkräfte, die aus der einheitlichen Geldpolitik bei unterschiedlichen konjunkturellen Entwicklungen der Mitgliedstaaten resultieren können, müssen daher vor allem durch nationale Struktur- und Fiskalpolitik sowie eine die Erfordernisse der Währungsunion berücksichtigende Lohnpolitik verhindert oder ausgeglichen werden. Eurogruppe und Ecofin-Rat kommt dabei die wichtige Funktion zu, im Dialog mit der Europäischen Kommission einen Konsens über die notwendigen Reformen zu etablieren und über *peer pressure* darauf hinzuwirken, dass der Einsicht in den Mitgliedstaaten auch die entsprechenden Taten folgen.

Dass dieses *policy assignment* als eine sinnvolle und klar abgesteckte Aufgabenverteilung zwischen Europäischer Zentralbank, EU-Ebene und Mitgliedsstaaten funktionieren kann, zeigt nicht zuletzt die Entwicklung in Deutschland: Nachdem ein zu hoher Wechselkurs beim Eintritt in die Währungsunion dazu geführt hatte, dass Deutschland sich über mehrere Jahre mit einer zu restriktiven Geldpolitik konfrontiert sah, haben die Strukturreformen der Politik im Rahmen der Agenda 2010 und moderate Lohnabschlüsse der Tarifpartner die notwendige Anpassung ermöglicht – und zugleich die Anpassungsfähigkeit und die Flexibilität auch für die Zukunft erhöht. Vor einer vergleichbaren Aufgabe stehen jetzt insbesondere die Mitgliedstaaten der südlichen und nördlichen Peripherie der Eurozone, insbesondere Griechenland, Portugal, Spanien und Irland. Empirische Analysen zeigen, dass die Intensität der Arbeitsmarktreformen in den Mitgliedstaaten der Eurozone über viele Jahre hinweg nicht größer war als außerhalb der EWU (Duval, Elmeskov 2006). Das war eindeutig zu wenig, gemessen an den erhöhten Flexibilitätserfordernissen der EWU.

Die Wirtschafts- und Währungsunion selbst muss an einzelnen, grundlegenden Stellen reformiert, aber nicht revolutioniert werden. Drei Maßnahmen sollten im Mittelpunkt stehen: Notwendig ist erstens eine verbesserte wirtschaftspolitische

Position #41 vom 20. Dezember 2010

Überwachung von strukturellen Fehlentwicklungen, welche die einzelnen Mitgliedstaaten frühzeitig auf notwendige Strukturreformen hinweist. Dabei sollten flexibilisierende Maßnahmen im Vordergrund stehen, die einerseits die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten erhöhen und andererseits durch schnellere Anpassungsreaktionen zum besseren Funktionieren der Währungsunion beitragen (Kösters 2009: 135). Zweitens muss ein gestärkter Stabilitäts- und Wachstumspakt die Solidität der Staatsfinanzen nachhaltig sichern und dabei dem für die Tragfähigkeit wichtigen Kriterium des akkumulierten Schuldenstandes größere Bedeutung als bisher beimessen.

Drittens ist es richtig, dass die Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember 2010 eine beschränkte Veränderung des Lissabon-Vertrages beschlossen haben, um einen permanenten Stabilitätsmechanismus mit Vorkehrungen für eine Beteiligung privater Gläubiger zu etablieren.⁷ Denn das dreifache Nein des Maastricht-Vertrages – kein Bail-Out, kein Austritt, keine Insolvenz – hatte sich unter dem Druck der Märkte im Mai 2010 als nicht stabil erwiesen. Der dauerhafte Stabilitätsmechanismus (European Stability Mechanism, ESM) soll auf dem 2013 auslaufenden Rettungsschirm (European Financial Stability Facility, EFSF) aufbauen. Er muss einerseits dem Prinzip der europäischen Solidarität durch die Möglichkeit von Überbrückungskrediten unter Beachtung der „No Bail-out“-Klausel gerecht werden, andererseits durch ein Insolvenzverfahren aber gleichzeitig die nationalstaatliche Verantwortung für die Finanzpolitik und die disziplinierende Funktion der Finanzmärkte stärken.⁸

Wenn die Regierungen der Eurozone den politischen Willen für dieses Update von „Maastricht 1.0“ auf „Maastricht 2.0“ aufbringen, dann kann die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion auf Dauer erfolgreich sein. Die bisher beschlossenen Maßnahmen, sowohl auf europäischer Ebene als auch die in den Krisenländern, weisen in die richtige Richtung. Es gibt daher Grund für die Zuversicht, dass sowohl DM-Nostalgiker im Inland als auch nicht ganz uneigennützig argumentierende Fundamentalkritiker im (angelsächsischen) Ausland eines Besseren belehrt

7 Zu diesem Zweck werden zwei Sätze in den Artikel 136 des EU-Grundlagenvertrags von Lissabon eingefügt. Sie lauten: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ Die Finanzminister der EU sollen Anfang 2011 einen Vorschlag zur Funktionsweise des Europäischen Stabilitätsmechanismus und zum finanziellen Volumen des damit verbundenen Krisenfonds ausarbeiten. Eine Entscheidung darüber soll der EU-Gipfel im März 2011 fällen (Europäischer Rat 2010).

8 Die Vereinbarungen zum Europäischen Stabilitätsmechanismus sind in Anlage II der Schlussfolgerungen zur Tagung des Europäischen Rats am 16. und 17. Dezember 2010 dokumentiert (Europäischer Rat 2010).

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

werden (Regling 2010). Um sich zu einem dauerhaft erfolgreichen Währungsraum zu entwickeln, braucht die Eurozone daher keine föderale Wirtschaftsregierung im Sinne eines *gouvernement économique*. Mehr Europa ist jedoch in einem anderen Sinne notwendig (Kösters, Schmidt 2010): Als erkennbarer Wille aller Regierungen der Mitgliedsländer, das gemeinsame Projekt Europa durch den Respekt vor den notwendigen Regeln und die Durchführung der erforderlichen Strukturreformen zum Erfolg zu führen.⁹ Eine bessere *Governance* der Währungsunion sollte darin bestehen, dass die Regeln für die nationalen Wirtschaftspolitiken präzisiert und durch möglichst automatische Sanktionen gestärkt werden.

Literatur

Arbeitskreis Europa (2010), *Die Zukunft der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Boyer, R. und M. Dehove (2001), Du “gouvernement économique” au gouvernement tout court. *Critique internationale* 11 (avril): 179–195.

ECB (2005), Monetary Policy and Inflation Differentials in a Heterogeneous Currency Area. European Central Bank Monthly Bulletin 2005 (May): 61–77.

Busch, K. (2010), Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik. *Internationale Politikanalyse* 2010 (März).

Collignon, St. (2003a), *The European Republic*. London.

Collignon, St. (2003b), Is Europe going far enough? Reflections on the Stability and Growth Pact, the Lisbon Strategy and the EU’s Economic Governance. *European Political Economy Review* 1 (2): 222–247.

Collignon, St. (2009), Tackling Europe’s Legitimacy Crisis – A Republican Approach to Euroland’s Governance. In R. Caesar, W. Kösters, H.-H. Kotz and D. Schwarzer (eds.), *Governing the Eurozone*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 74–90.

Collignon, St. (2010), Demokratische Anforderungen an eine europäische Wirtschaftsregierung. *Internationale Politikanalyse* 2010 (Dez.).

Darvas, Z. (2010), Fiscal Federalism in Crisis – Lessons for Europe from the US. Bruegel Policy Contribution 2010/7. Brüssel.

⁹ Auf diesen Punkt hat das RWI seit Beginn der EWU immer wieder hingewiesen, insbesondere Roland Döhrn und Wim Kösters in ihren Beiträgen für das „Jahrbuch der Europäischen Integration“ (Hrsg. Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden).

Position #41 vom 20. Dezember 2010

- De Grauwe, P. (2009), Some Thoughts on Monetary and Political Union. In L. Simona Talani (ed.), *The Future of EMU*. New York, 9–28.
- De Grauwe, P. (2010), The Greek Crisis and the Future of the Eurozone. *Intereconomics* 45 (2): 89–93.
- De Grauwe, P. and W. Moesen (2009), Gains for All. A Proposal for a Common Euro Bond. *Intereconomics* 44 (3): 132–135.
- Dehousse, F. et al. (2010), *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. Joint Study by CEPS – Centre for European Policy Studies, Egmont – The Royal Institute for International Relations, and EPC – European Policy Centre.
- Depla, J. And J. von Weizsäcker (2010), The Blue Bond Proposal. Bruegel Policy Brief 2010/3. Brüssel.
- Dullien, S. (2008), *Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone*. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Dullien, S. and U. Fritsche (2009), How Bad is Divergence in the euro zone? Lessons from the United States and Germany. *Journal of Post Keynesian Economics* 31 (3): 431–457.
- Dullien, S. und D. Schwarzer (2005), Eurozone unter Hochspannung – Die regionalen Konjunkturzyklen in der Währungsunion müssen stabilisiert werden. SWP-aktuell 21, Mai 2005. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Dullien, S. and D. Schwarzer (2009a), Bringing Macroeconomics into the EU Budget Debate: Why and How? *Journal of Common Market Studies* 47 (1): 153–174.
- Dullien, S. and D. Schwarzer (2009b), *The Euro Zone Needs an External Stability Pact*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Duval, R. and J. Elmeskov (2006), The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets. ECB Working Paper 596. Frankfurt a.M..
- Enderlein, H. (2004), Break it, Don't Fix it! *Journal of Common Market Studies* 42 (5): 1039–1046.
- Europäischer Rat (2010), Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates am 16. und 17. Dezember 2010. EUCO 30/10, Brüssel.
- Fahrenschon, G. (2010), Europa am Scheideweg: Wirtschaftliche Koordinierung ja – Wirtschaftsregierung nein. *ifo-Schnelldienst* 63 (14): 6–8.

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?

Feldstein, M. (1997), The political economy of the European Economic and Monetary Union: political sources of an economic liability. *Journal of Economic Perspectives* 11 (4): 23–42.

Frankel, J.A. and A.K. Rose (1998), The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *Economic Journal* 108 (449): 1009–1025.

GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010a), *Erholung setzt sich fort – Risiken bleiben groß*. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010. Essen.

GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010b), *Deutschland im Aufschwung – Wirtschaftspolitik vor wichtigen Entscheidungen*. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2010. München.

Gros, D. and C. Alcidi (2010), Fiscal Policy Coordination and Competitiveness Surveillance – What solutions to what problems? CEPS Policy Brief 213. Brussels.

Hefeker, C. (2010), Europa braucht verlässliche Rahmenbedingungen statt einer Wirtschaftsregierung. *ifo-Schnelldienst* 63 (14): 8–10.

Heipertz, M. and A. Verdun (2004), The dog that would never bite? What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact. *Journal of European Public Policy* 11 (5): 765–780.

Heise, A. und Ö. Görmez-Heise (2010), *Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsregierung*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Howarth, D.J. (2007), Making and breaking the rules: French policy on EU 'gouvernement économique'. *Journal of European Public Policy* 14 (7): 1061–1078.

IMF (2004), Has fiscal behavior changed under the European Economic and Monetary Union? *World Economic Outlook* 2004 (Sept.), 103–136.

Juncker, J.-C. and G. Tremonti, Giulio (2010), E-bonds would end the crisis. *Financial Times* 2010 (Dec. 6).

Kösters, W. (2009), Common Euro Bonds – No Appropriate Instrument. *Intereconomics* 44 (3): 135–138.

Kösters, W. (2010), Challenges Facing European Monetary Union – Rules and Assignment or Discretion and Coordination? *Intereconomics* 45 (2): 86–89.

Kösters, W. und Ch.M. Schmidt (2010), Maastricht 2.0 statt Eurobonds. *Financial Times Deutschland* 2010 (16. Dez.).

Lammers, K. (2010), Braucht die Eurozone eine europäische Wirtschaftsregierung? *ifo-Schnelldienst* 63 (14): 14–19.

Position #41 vom 20. Dezember 2010

Mabbet, D. and W. Schelkle (2010), Beyond the Crisis – The Greek Conundrum and EMU Reform. *Intereconomics* 45 (2): 81-85.

Regling, K. (2010), Emu's critics will eat their words again. *Financial Times* 2010 (Dec. 16).

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), *Chancen für einen stabilen Aufschwung – Jahresgutachten 2010/2011*. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Schweickert, R. (2010), Mehr Markt wagen – eine europäische Wirtschaftsregierung kann die Geburtsfehler der Währungsunion nicht beheben. *ifo-Schnelldienst* 63 (14): 11-14.

Sinn, H.-W. (2010), Euro-Krise. *ifo-Schnelldienst*, Sonderausgabe, 20. Mai 2010.

Sturm, J.-E. and T. Wollmershäuser (2008), The Stress of Having a Single Monetary Policy in Europe. CESifo Working Paper 2551. München.

Verdun, A. (2003), La Nécessité d'un 'Gouvernement économique' dans une UEM asymétrique. Les Préoccupations françaises sont-elles justifiées? *Politique européenne* 10 (printemps): 11-32.

Eine Wirtschaftsregierung für Europa?



rheinisch-westfälisches institut
für wirtschaftsforschung

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Hohenzollernstraße 1-3
45128 Essen

Büro Berlin

Hessische Straße 10
10115 Berlin

Das RWI ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

Zuletzt erschienene Positionen des RWI

- #40 Eine unbequeme Wahrheit
- #39 Wehrpflicht und Zivildienst a.D.
- #38 Ein gesundheitspolitisches Reformprogramm
- #37 Die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung
- #36 Erneuerbare Energien – Kosteneffizienz muss über weiteren Ausbau entscheiden
- #35 AKW-Laufzeiten: Versteigern statt Verschenken!
- #34 Keine Steuererhöhungen!
- #33 Wohlstand durch Leistung
- #32 Eine Reformagenda für Deutschland
- #31 Du sollst nicht zocken!
- #30 Quo vadis, Ökonomik?
- #29 Einkommensteuer senken, Pendlerpauschale abschaffen!

Die RWI Positionen im Internet: www.rwi-essen.de/positionen