

Die WWU als Prozess ‚grand political bargains‘ zwischen Deutschland und seinen EU-Partnern

Ansgar Belke

Erste Vorschläge zur Verwirklichung einer Währungsunion in Europa gab es schon 1970.¹ Die Initiative zum sogenannten ‚Werner-Plan‘ kam vor allem vom damaligen Bundeskanzler Willy Brandt.² Der Bericht war überraschend spezifisch im Hinblick auf die inhaltlichen Ziele der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die bereits in zehn Jahren umgesetzt sein sollte. Er empfahl unter anderem eine nicht die deutschen Interessen widerspiegelnde, vollständige Zentralisierung der Fiskalpolitik³ und schlug damit einen ganzheitlichen Ansatz vor, der auch die Finanz- und Währungspolitik umfasst. Geld stellte für den damaligen luxemburgischen Premierminister Pierre Werner nicht nur ein Zahlungsmittel, sondern auch ein politisches und sogar philosophisches Mittel dar. Der von Werner bereits in Etappen geplante Euro war die monetäre Identität einer politischen Zukunft Europas, also deutlich mehr als nur ein konkretes ökonomisches Projekt. Diese Pläne wurden allerdings aufgrund des schwierigen wirtschaftlichen Umfelds, das in den 1970er Jahren vorherrschte, nicht weiter verfolgt, auch wenn es 1979 gelang, das Europäische Währungssystem (EWS) zu etablieren.

Delors-Bericht

Im Frühling 1989 legte dann der damalige EG-Kommissionspräsident Jacques Delors einen Bericht (sogenannter ‚Delors-Bericht‘) vor, an dem alle Zentralbankenpräsidenten der Mitgliedstaaten beteiligt waren und der den Plan einer schrittweisen, dreistufigen Währungsintegration beinhaltete.⁴

Während der Werner-Plan noch eine vollständige Zentralisierung der Fiskalpolitik zur Sicherung einer flexiblen Stabilisierungspolitik mit Ermessensspielräumen empfahl, beließ der Delors-Bericht die Fiskalpolitik in den Händen der Nationalstaaten. Es handelte sich dabei durchaus um eine fundamentale, deutschen Interessen entgegenkommende Änderung in der Behandlung der Fiskalpolitik.⁵

Der Delors-Bericht beinhaltete keinen nennenswerten Anstieg des EU-Budgets, ließ aber einen Ausbau der Regional- und Strukturpolitiken nach 1993 über die bereits 1988 beschlossene Verdoppelung der Transfers in benachteiligte Regionen hinaus offen. Vor allem aber ist keine Rede von der heute diskutierten Notwendigkeit eines automatischen

-
- 1 Vgl. Pierre Werner et al.: Report to the Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community. ‚Werner Report‘, Supplement to Bulletin II-1970 of the European Communities, Brüssel 1970.
 - 2 Vgl. Norbert Kloten: Germany's Monetary and Financial Policy and the European Community, in: Wilfried L. Kohl/Giorgio Basevi (Hrsg.): West Germany. A European and Global Power, Lexington 1980.
 - 3 Vgl. Daniel Gros/Niels Thygesen: European Monetary Integration – From the European Monetary System to Economic and Monetary Union, 2. Aufl., Harlow 1998, S. 11-14, 324, 403.
 - 4 Vgl. Committee for the Study of Economic and Monetary Union: Report on Economic and Monetary Union in the European Community (Delors Report), Luxemburg 1989.
 - 5 Vgl. Gros/Thygesen: European Monetary Integration, 1998, S. 324, 401-403.

Transfermechanismus, der die Effekte asymmetrischer Schocks auf Mitgliedstaaten eliminiert. Insgesamt gesehen offenbarte der Delors-Bericht eine positivere Einschätzung der Fähigkeiten von Preisflexibilität und Faktormobilität, um die Anpassungsprobleme innerhalb der WWU zu beheben, als der Werner-Plan.⁶ Schließlich betonten die Autoren des Delors-Berichts nicht eine mit viel Ermessensspielraum („Discretion“) versehene Fiskalpolitik, sondern den Bedarf einer Stärkung der Konvergenz durch mittelfristige Vorgaben für nationale Haushaltspolitiken („Rules“). Sie nahmen auch den Vorschlag des Werner-Plans, ein „Centre of Decision for Economic Policy“ zu gründen, nicht mehr auf. Sie sahen den bereits existierenden Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) als hinreichend an. In diesem Sinne waren die politischen Implikationen des Delors-Berichts weniger weitreichend. Die WWU in seiner Vision benötigte weniger politische Union als bei der Konstruktion nach dem Werner-Plan.

Die Vorschläge des Delors-Berichts für das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) waren in Bezug auf dessen Mandat, seine Funktionen, seine Struktur und Organisation und seinen Status sehr explizit. Das ESZB sollte auf das vorrangige Ziel Preisniveaustabilität verpflichtet werden.⁷ Ist dieses erfüllt, sollte das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik auf Gemeinschaftsebene unterstützen. Das System sollte eine föderale Struktur haben und von einem Rat geleitet werden, der aus den nationalen Zentralbankgouverneuren und den Mitgliedern eines Direktoriums besteht. Der Bericht machte zwar keine Vorschläge für die Stimmrechte bei der Formulierung der gemeinsamen Geldpolitik. Er spezifizierte aber, dass die Mitglieder des ESZB-Rates unabhängig von Weisungen der nationalen Regierungen und Gemeinschaftsinstitutionen sein müssen. Dies machte das im Maastrichter Vertrag verankerte „One person, one vote“-Abstimmungsprinzip zu einer natürlichen Wahl. Zudem unterliegt das ESZB umfangreichen Berichtspflichten gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat, um seine Pflicht zur Rechenschaftslegung („Accountability“) zu erleichtern.⁸

Diese Bestimmungen beinhalteten die Hauptprinzipien der Bundesregierung und die viel konkreteren Positionen, die vom damaligen Bundesbankpräsidenten Karl Otto Pöhl zu Beginn der Arbeit des Delors-Komitees eingereicht wurden.⁹ Die Meinungen der Zentralbankgouverneure im Delors-Komitee konvergierten offensichtlich sehr schnell zu der Ansicht, dass das deutsche Modell der Bundesbank in Bezug auf Mandat, Struktur und Beziehung zu anderen politischen Institutionen die geeignete Blaupause für das ESZB sei. Denn das Bundesbank-Modell war für die Zentralbankgouverneure, auch aus Eigennutz, sehr attraktiv im Hinblick auf die Autonomie bei der Formulierung und Implementierung der Geldpolitik. Deutsche Interessen wurden auf dem geldpolitischen Gebiet durch die Besetzung des Delors-Komitees mit einer hinreichenden Zahl ähnlich denkender Notenbanker durchgesetzt und es gab keine bedeutenden Meinungsverschiedenheiten über die wichtigsten Regelungen für das ESZB.¹⁰

6 Vgl. auch im Folgenden Gros/Thygesen: *European Monetary Integration*, 1998, S. 402.

7 Das Adjektiv „vorrangig“ wurde nicht zuletzt auf deutschen Druck hin im Entwurf des Statuts und in Art. 105 der vorgeschlagenen Vertragsänderung nachträglich eingefügt.

8 Vgl. Gros/Thygesen: *European Monetary Integration*, 1998, S. 404.

9 Vgl. Karl Otto Pöhl: *The Further Development of the European Monetary System*, in: *Committee for the Study of Economic and Monetary Union: Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Collection of Papers Submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union*, Luxemburg 1989, S. 131-155.

10 Vgl. Gros/Thygesen: *European Monetary Integration*, 1998, S. 404.

Die Verhandlungen über die WWU: deutsche und französische Interessen

Ende der 1980er Jahre hatte die Deutsche Mark (DM) sich im Europäischen Währungssystem zu einem teilweise schon überstrapazierten Stabilitätsanker entwickelt und sich zur faktischen Leitwährung aufgeschwungen,¹¹ was ein bedeutendes Pfand in den Händen der deutschen Unterhändler in Maastricht war. Der Integrationsprozess hin zur WWU wurde auch durch das allgemein freundliche wirtschaftliche Klima gegen Ende der 1980er Jahre befördert, das nach damaliger Anschauung zum großen Teil auf die Integrationsbemühungen des Binnenmarktprogramms zurückzuführen war.¹²

Obwohl das deutsch-französische Tandem ganz entscheidend für die Konstruktion der WWU war, herrschte kein Konsens über den Weg zu ihr. Zwei Positionen standen sich gegenüber: die der sogenannten ‚Monetaristen‘ (nicht zu verwechseln mit den Vertretern von Geldwertstabilität à la Milton Friedman) und die der ‚Ökonomen‘ als Vertreter der Krönungstheorie. Die Monetaristen wollten zuerst eine gemeinsame Währung schaffen, der dann die ökonomische Konvergenz folgen sollte. Dieser Ansatz wurde auch als Lokomotiv- oder Schöpfungstheorie bezeichnet. Mit den Institutionen zu beginnen, war vor allem die Position der französischen Regierung, die von Belgien, Italien und der Europäischen Kommission unterstützt wurde. Die Ökonomen hingegen wollten als Verfechter der Geldwertstabilität als Erstes die Konvergenz der EU-Volkswirtschaften herstellen und damit die stabilitätspolitischen Grundlagen für die Einheitswährung sicherstellen. Die gemeinsame Währung sollte somit als ‚Krönung‘ am Ende des Prozesses stehen. Dies war die Position vor allem deutscher Ordnungspolitiker.¹³ Die deutsch-französische Differenz zwischen Schöpfungs- und Krönungstheorie war dabei nur ein Beispiel für die allgemeine Differenz zwischen den Währungskulturen in Europa. Sie tat sich aber auch in Bonn auf und kristallisierte sich an der Konfliktlinie zwischen Außenminister Hans-Dietrich Genscher und Finanzminister Gerhard Stoltenberg heraus, also zwischen deutschen Integrations- und Ordnungspolitikern.

In dieser Konstellation wurde die WWU zwischen Juni 1988 (Europäischer Rat in Hannover) und Februar 1992 (Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht) entwickelt. In Hannover wurde das Delors-Komitee installiert, das die Prinzipien für den Aufbau eines europäischen Währungsraums und ein Statut für eine europäische Zentralbank entwerfen sollte.¹⁴ Diese zunächst eher bürokratisch anmutende Maßnahme entpuppte sich später als ein weichenstellendes Beispiel deutscher Politik, das von der deutschen Ratspräsidentschaft und Bundeskanzler Helmut Kohl initiiert wurde. Deutschland kann dabei als Motor im Politikfeld WWU angesehen werden. Mitglieder des Komitees waren alle Notenbankpräsidenten.¹⁵ Seine Leitung übernahm aber EU-Kommissionspräsident Jacques Delors

11 Vgl. Paul Krugman/Maurice Obstfeld/Marc Melitz: *International Economics. Theory and Policy*, 10. überarb. Aufl., London 2015, S. 670 f.

12 Vgl. Gros/Thygesen: *European Monetary Integration*, 1998, S. 411.

13 Vgl. Niels Thygesen: *Different Perceptions of EMU Among Member States*. Background for presentation at Euro Symposium Universität Bayreuth, 2012, abrufbar unter: <http://www.euro.uni-bayreuth.de/en/research/presentations/presentations/Thygesen/Thygesen.pdf> (letzter Zugriff: 26.4.2016); David Schäfer: *A Banking Union of Ideas? The Impact of Ordoliberalism and the Vicious Circle on the EU Banking Union*, erscheint in: *Journal of Common Market Studies*, Artikel vorab online publiziert, 2016.

14 Vgl. Amy Verdun: *The role of the Delors Committee in the Creation of EMU. An Epistemic Community?*, in: *Journal of European Public Policy* 2/1999, S. 308-328.

15 Für eine vollständige Liste der Mitglieder des Delors-Komitees, siehe CVCE: *List of members of the Delors Committee*, 2013, abrufbar unter: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/10/8/2be3e1de-1e9b-47ea-b7c6-cbdc70dcd460/publishable_en.pdf (letzter Zugriff: 27.4.2016).

und nicht, wie ursprünglich von der deutschen Seite avisiert und bereits lanciert, Bundesbankpräsident Pöhl.¹⁶ Dieser zeigte sich empört und argumentierte, die neue Leitung führe zur Dominanz der inhaltlichen Positionen der Europäischen Kommission und ‚lateinischen‘ Ansichten auf Kosten der deutschen Stabilitätskultur. Der holländische Zentralbankpräsident Wim Duisenberg überredete ihn, trotzdem mitzumachen, um die deutschen Interessen einzubringen.

Die Richtung des auf die Schiene gesetzten Zuges war nun klar vorgegeben, denn zu prüfen war nicht mehr, ob eine WWU überhaupt wünschenswert sei. Der Hauptgrund dafür, dass die Debatte über die WWU so bald seit ihrem Beginn im Jahr 1988 zur Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags führte, bestand darin, dass eine wahre Übereinkunft erzielt werden konnte, die fundamentale Interessen beider Seiten respektierte: Das große Anliegen Deutschlands, Preisniveaustabilität zu sichern, und das Motiv Frankreichs (und Italiens), an der geldpolitischen Führungsrolle in Europa teilzuhaben.

Ein Kompromiss wurde erst dann akzeptabel, als Politiker auch in anderen Ländern als Deutschland und den Niederlanden die Vorteile von Preisniveaustabilität an den Märkten realisiert hatten.¹⁷ Diese Länder konnten dann leichter akzeptieren, dass die langfristigen institutionellen Arrangements der WWU ökonomisch Sinn machen und bereits eine solide Grundlage des Managements der Übergangsphase bis zur Einheitswährung darstellen würden. Dieser Ansatz war bereits im Delors-Bericht sichtbar und wurde im Maastrichter Vertrag noch deutlicher.

Mit Blick auf dieses große Potenzial an konstruktivem Kompromiss kann man sich nicht mehr auf das vereinfachende Argument zurückziehen, die WWU sei lediglich ein ‚quid pro quo‘ gewesen, um die französische Akzeptanz der deutschen Vereinigung im Gegenzug zur WWU zu sichern.¹⁸ Die genaue Natur dieses ‚Bargains‘ scheint aber hinsichtlich der damaligen Geschehnisse diffus zu sein. Denn in politischer Hinsicht befanden sich viele europäische Staaten und selbst die Sowjetunion nicht wirklich in einer Position, in den Jahren 1989/90 große Konzession von Deutschland zu erwarten. Die Wiedervereinigung hatte zu viel Schwung aufgenommen. Sie war faktisch unumkehrbar geworden. Lediglich in Frankreich blieb es ein weit verbreiteter Glaubenssatz, dass der französische Präsident François Mitterand (der eine Wiedervereinigung nicht favorisierte) ein Zugeständnis von Bundeskanzler Kohl mit Blick auf eine Währungsunion erhielt. Viel wahrscheinlicher ist es, dass die WWU zwar lange vor November 1989 entworfen wurde, die anschließende Geschwindigkeit ihrer Implementierung und die starke deutsche Hinwendung zu diesem Projekt aber durchaus der Dominanz des Vereinigungsthemas geschuldet war.¹⁹

Die Bundesregierungen haben zudem in der Vergangenheit in konsistenter Weise einfach eine größere Bereitschaft zu einer vertieften Integration gezeigt als ihre EU-Partner. Deshalb hätte man Deutschland damals auch zu Zugeständnissen wohl in anderen Bereichen als bei der Einheitswährung bewegen können. Aber die deutsche Position, dass

16 Vgl. Andreas Rödder: 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München 2015.

17 Vgl. auch im Folgenden Gros/Thygesen: European Monetary Integration, 1998, S. 411.

18 Der ehemalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker sah den Euro als „Preis für die Wiedervereinigung“ an, so zitiert nach Hans-Ulrich Jörges (Hrsg.): Der Kampf um den Euro. Wie riskant ist die Währungsunion? 41 Experten und Prominente streiten über das neue Geld, Hamburg 1998, S. 365. Dem widersprach der ehemalige Außenminister Genscher mit Blick auf den Delors-Bericht, der ein halbes Jahr vor dem Fall der Mauer vorgelegt wurde, siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.4.1998.

19 Vgl. Thygesen: Different Perceptions of EMU, 2012.

das Land die WWU nur solange unterstütze, wie Preisniveaustabilität und der Schutz vor Inflation gewährleistet werde, wurde häufig fälschlicherweise als versteckte direkte Ablehnung des WWU-Projekts interpretiert.²⁰

Hinzu kam die Einigkeit vor allem Deutschlands und Frankreichs darüber, Europas Rolle im Weltwährungssystem angesichts einer zunehmenden Selbstbezogenheit der USA in geld- und währungspolitischen Fragen stärken zu müssen.²¹ Nicht zu vernachlässigen als Ursache für die doch überraschend schnelle Realisierung der WWU ist aber auch die Existenz und das Wirken potenter Interessengruppen aus dem Kreise großer deutscher Industrieunternehmen und Banken, die mit dem Verweis auf die monetären Effizienzgewinne aus der Eliminierung intra-europäischer Wechselkursvariabilität nachdrücklich für eine Einheitswährung plädierten.²²

In Frankreich wurde das Verhandlungsergebnis inhaltlich anders ausgelegt, nämlich als eine implizite Akzeptanz des deutschen Modells im Austausch gegen französische Mitbestimmung bei der europäischen Geldpolitik. Das war aus französischer Sicht deshalb wichtig, da die Deutsche Bundesbank jahrelang die Geldpolitik in Europa dominierte und den meisten anderen Zentralbanken, einschließlich der Banque de France, nichts anderes verblieben war, als die Politik der Bundesbank nachzuvollziehen. Der Haken an der Entmachtung der Bundesbank zugunsten einer Europäischen Zentralbank (EZB) wurde erst später erkannt: Die Akzeptanz einer unabhängigen EZB bedeutet nicht (zwingend), dass eine spezifische französische Stimme die europäische Geldpolitik beeinflusst. Französische Mitglieder des EZB-Rates oder gar ein französischer EZB-Präsident sind de facto unabhängige Notenbankler in einem Klub, der einen starken europäischen ‚esprit de corps‘ entwickelt. Folglich kühlte sich die Begeisterung des französischen politischen Establishments für die WWU Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre ab. Hinzu kam, dass viele Entscheidungen bei der Implementierung der WWU wie zum Beispiel die Wahl von Frankfurt als Standort der EZB und ihrem Vorläufer, dem Europäischen Währungsinstitut (EWI) zugunsten Deutschlands ausfielen und der Stabilitäts- und Wachstumspakt, in den die Franzosen den Ausdruck ‚und Wachstums-‘ eingefügt hatten, vor allem nach deutschen Gesichtspunkten geschaffen wurde. Deshalb verwundert es nicht, dass Frankreich hart darum kämpfte, den ECOFIN-Ratsmitgliedern der WWU-Staaten eine besondere, koordinierende Rolle zu geben.²³

Frankreich, unterstützt von der Europäischen Kommission und den meisten anderen Mitgliedsländern, betonte die hohe Bedeutung der monetären Integration für das Vortreiben anderer Dimensionen der Integration – sowohl von Politiken als auch von Märkten (endogene Theorie optimaler Währungsräume),²⁴ denn zum Zeitpunkt der einheitlichen Währung war die wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedstaaten nicht erreicht.²⁵ Aus heutiger Sicht und vor dem Hintergrund des Wissens über die Auswirkungen der Finanzkrise lässt sich allerdings konstatieren, dass mittlerweile auch die französischen Hoffnungen auf eine Ex-post-Konvergenz des Europäischen Währungsraums zerstoßen sind.

20 Vgl. Gros/Thygesen: *European Monetary Integration*, 1998, S. 411.

21 Vgl. Krugman/Obstfeld/Melitz: *International Economics*, 2015, S. 668.

22 Vgl. Ansgar Belke/Daniel Gros: *Real Impacts of Intra-European Exchange Rate Variability. A Case for EMU?*, in: *Open Economies Review* 3/2001, S. 231-264.

23 Vgl. Gros/Thygesen: *European Monetary Integration*, 1998, S. 412.

24 Vgl. Jeffrey A. Frankel/Andrew K. Rose: *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, in: *Swedish Economic Policy Review* 2/1997, S. 487-512.

25 Vgl. Krugman/Obstfeld/Melitz: *International Economics*, 2015, S. 630-634.

Es offenbarten sich bereits in Hannover Mechanismen, welche die Entwicklung der WWU weiter begleiteten: die schleichende Entmachtung der (Prinzipien der) deutschen Bundesbank (ohne zunächst deren wesentlichen Elemente aufzugeben, die ja in der jungen EZB aufgingen), der Primat der Politik und die Pfadabhängigkeit europapolitischer Entscheidungen. Es zeigte sich vor allem, dass ein europäischer Konsens nur dann hergestellt werden kann, wenn Frankreich und Deutschland als dominante Vertreter der beiden wichtigsten Standpunkte zur WWU zusammengehen. Denn beide Seiten vereinen Länder mit jeweils ähnlichen Positionen hinter sich und die Chance eines Kompromisses ist dann am größten.²⁶

Aus Sicht der Bundesregierung sprachen auch rein ökonomische Gründe für den Euro. Durch die Weiterentwicklung des Binnenmarkts, durch neue Anlage- und Finanzierungsmöglichkeiten, das Entfallen innereuropäischer Wechselkursunsicherheiten und den Wegfall von Transaktionskosten würden Wachstum und Beschäftigung angeregt und die Gewinne aus dem Binnenmarktprogramm nochmals gehobelt.²⁷ Die wichtigsten Elemente dabei sind der Wegfall der Kosten für Währungsabsicherung (der sogenannte ‚technische Hebel‘), die Belebung des Handels und handelsbezogener Investitionen innerhalb der WWU sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Welthandel, also explizit auch im Wettbewerb auf Drittmärkten, vor allem den ‚Emerging Markets‘.²⁸ Wegen der Größe der WWU (‚economies of scale‘) und der Möglichkeit, die deutschen Lohnstückkosten zu senken, ohne dass die DM aufgewertet wird – was sonst immer rasch im Außenverhältnis die Produktivitätszuwächse aufgezehrt hatte –, würden die deutsche Industrie und die Banken stark von den monetären Effizienzgewinnen profitieren, was im Übrigen auch ihre Lobbying-Aktivitäten für die WWU gut erklärt.²⁹ Was aus französischer Sicht sich mit der Aussicht auf größeren Einfluss in der Geldpolitik und die Hoffnung auf niedrigere Zinsen für staatliche Anleihepolitik verband, war auf deutscher Seite mehr auf den Export und Handelsgewinne ohne Aufwertungsdruck (auf die DM) ausgerichtet.

Gegenüber dem politischen Prozess äußerten insbesondere ökonomische Experten, beginnend mit dem Nachfolger Pöhl als Bundesbankpräsidenten, Hans Tietmeyer, seit 1992 von Beginn an Kritik an der Währungsunion. Am 9. Februar 1998 erklärten mehr als 160 deutsche Wirtschaftswissenschaftler, „der Euro kommt zu früh“, da die Konvergenz nicht nachhaltig und die Haushaltsdisziplin der Teilnehmerstaaten durch den Stabilitätspakt nicht gewährleistet sei.³⁰ Skeptiker kritisierten zudem, dass eine Währungsunion ohne politische Union nicht dauerhaft funktionieren könne, wenn trotz vereinheitlichter Geldpolitik die nationalen Parlamente weiterhin in eigener Souveränität über die Staatshaushalte beschließen könnten.³¹

26 Vgl. Krotz/Schild in diesem Buch.

27 Vgl. Krugman/Obstfeld/Melitz: *International Economics*, 2015, S. 668.

28 Vgl. Ansgar Belke/Florian Verheyen: Währungsfusionen am Beispiel der Eurozone, in: *Unikate* Nr. 45, 2014, S. 88-99.

29 Vgl. Krugman/Obstfeld/Melitz: *International Economics*, 2015, S. 676-677; McKinsey Germany: *The Future of the Euro. An Economic Perspective on the Eurozone Crisis*, 2012, abrufbar unter: https://www.mckinsey.de/sites/mck_files/files/The%20future%20of%20the%20euro_McKinsey%20report.pdf (letzter Zugriff: 27.4.2016); Rödder: 21.0, 2015.

30 Vgl. Wim Kösters/Manfred M. Neumann/Renate Ohr/Roland Vaubel (Initiatoren): *Zweites Manifest der Euroskeptiker. Der Euro kommt zu früh*, 1998, abrufbar unter: <https://www.uni-goettingen.de/de/euro-diskussion/65383.html> (letzter Zugriff: 27.4.2016).

31 Siehe Deutsche Bundesbank: *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion*, abrufbar unter: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Standardartikel/Service/Schule_und_Bildung/die_europaeische_wirtschafts_und_waehrungsunion.html (letzter Zugriff: 28.4.2016).

Deutsche Handschrift bei den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der WWU

Die Fundamentalprinzipien, die dem System der Wirtschaftspolitik in der WWU zugrunde liegen, gehen bis auf die Römischen Verträge oder sogar noch weiter zurück und sind die Folgenden:³²

- Scharfe Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen Geld- und Fiskalpolitik,
- Primat der Preisniveaustabilität für die Geldpolitik,
- Ausrichtung nationaler Fiskalpolitiken an den Grenzen für exzessive Defizite.

Die Umgebung, in der diese klassischen makroökonomischen Politikinstrumente wirken, wird bestimmt durch:

- Präferenz für marktbasierende Lösungen,
- Akzeptanz einer beschränkten Umverteilungsfunktion auf der europäischen Ebene, eher fokussiert auf Regionen (nicht Länder) als auf gesellschaftliche Klassen,
- Durchführung gemeinschaftlicher Politiken auf einer beschränkten Zahl an Gebieten mit einem relativ bescheidenen Budget.

Die Europäische Union verfügt somit im weitesten Sinne über einen wohldefinierten Rahmen für die Wirtschaftspolitik, der auch als Ordnungspolitik³³ bezeichnet und als im deutschen Interesse liegend betrachtet werden kann. Aus deutscher Sicht stellen sich die Vorteile des größeren Währungsraums aber nur dann ein, wenn die gemeinsame Währung in ihrem Wert stabil ist³⁴ und sich jedes Mitgliedsland den Bedingungen in einer Währungsunion anpasst.

Krisenmanagement durch unkonventionelle Geldpolitik

Die Finanz- und Wirtschaftskrise im Euroraum und die diversen Rettungspakete haben die Regierungen der Eurostaaten mit in ihren Dimensionen kaum vorhersehbaren Herausforderungen konfrontiert. Auf intergouvernementaler und sekundärrechtlicher Ebene wurden völlig neue Krisen- und Präventionsinstrumente geschaffen, wie die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), der sie dann ablösende Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (kurz: SKS-Vertrag oder auch Fiskalpakt genannt)³⁵ sowie die Defizit- und Haushaltsüberwachungsmaßnahmen im Rahmen von ‚Six-Pack‘ und ‚Two-Pack‘ einschließlich der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der deutsche Einfluss war prägend bei diesen Kriseninstrumenten, insbesondere aber bei der Konstruktion des ESM³⁶ als internationaler Finanzinstitution und beim Fiskalpakt, der auf die Einführung verfassungsrechtlicher oder gesetzlicher Schuldenbremsen auch bei den Partnerstaaten abzielte und dessen Ratifizierung Vorbedingung war, um Finanzhilfen aus dem ESM zu erhalten. Die Finanzhilfen an Krisenstaaten waren zudem nach deutscher Überzeugung an klare Vorgaben zu Reformen und Haushaltskürzungen gebunden, wobei

32 Vgl. Gros/Thygesen: *European Monetary Integration*, 1998, S. 548ff.

33 Vgl. Walter Eucken: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1952.

34 Die deutsche Sicht wird im Folgenden vereinfachend mit der Perspektive des (mehrheitlich ordnungspolitisch ausgerichteten) deutschen Bundesministeriums der Finanzen gleichgesetzt.

35 Siehe Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, 31. Januar 2012, abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 29.4.2016).

36 Siehe Vertrag zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), 1. Februar 2012, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_de.htm (letzter Zugriff: 29.4.2016).

für die Aushandlung und Überprüfung der Anpassungsprogramme der Internationale Währungsfonds (IWF) an Bord geholt wurde, um eine erfahrene Institution dabei zu haben und eine Verteilung der aufzuwendenden Mittel unter Einbeziehung auch der Amerikaner zu erzielen. Insgesamt gesehen reflektieren diese Entwicklungen deutsche Regierungspräferenzen, deren Durchsetzung wegen der großen finanziellen Ressourcen und der entsprechend starken Verhandlungsmacht des Landes möglich war.³⁷

Daneben begann aber auch die EZB sich mit ihren geldpolitischen Instrumenten massiv in das Krisenmanagement einzuschalten. Während die Bundesregierung die Anleihekäufe der EZB als Teil eines notwendigen ‚Policy Mix‘ in der WWU zur Bekämpfung der Krise weitgehend zu tolerieren scheint,³⁸ gibt es bei anderen deutschen vor allem bundesbanknahen Vertretern aus dem Kreise der Verfasser des Maastricht-Manifestes³⁹ große Bedenken gegen die Anleihekäufe der EZB.

Nach Auffassung einer Vielzahl deutscher Kritiker hat die EZB von niemandem das Mandat bekommen, die WWU in genau ihrer bisherigen Zusammensetzung zu erhalten. Die Geldmengenorientierung hat offensichtlich nur noch untergeordnete Bedeutung, nachdem sie zu Beginn der WWU noch als eine von zwei wichtigen Säulen der geldpolitischen Strategie der EZB stand (‚Zwei-Säulen-Strategie‘). Damit folgt die EZB wohl dem anglo-amerikanischen Trend, denn Geldmengenwachstumsdaten werden seit Neuestem vom US-Fed-System gar nicht mehr ausgewiesen. Und dies, obwohl gerade Geld- und Kreditwachstum anzeigen, wie viel Potenzial für spekulative Blasen bereits wieder im System steckt – selbst wenn sie erst in einigen Jahren zu platzen drohen.⁴⁰ Inflationierungsversuche und Niedrigzins als unkonventionelle Maßnahmen der EZB zur Förderung der Entschuldung der Euro-Mitgliedsländer sind in Teilen sogar kontraproduktiv, wie man an der seit Jahren steigenden Staatsverschuldung der Problemländer in der Eurozone sieht. Ein zentrales Anliegen deutscher Regierungen, durch Fiskaldisziplin nachhaltig niedrige Schuldenniveaus zu erreichen, wird hierdurch konterkariert.

Zudem hat der Konsens im EZB-Rat über die Zeit abgenommen. Geldpolitische Beschlüsse werden heute durchweg (anders als unter der Ägide Jean-Claude Trichets, zumindest vor dem Beitritt Zypern und Maltas) als Mehrheitsentscheidungen gefällt und Deutschland häufig überstimmt. Schließlich werden durch die unkonventionelle Geldpolitik aus deutscher Sicht wichtige Lehren aus der geldpolitischen Geschichte nicht beachtet und auch Vorsorgen und Sparen unattraktiver.

Um die Staatsschuldenkrise zu überwinden, wären Reformen und Strukturwandel nötig. Dies ist ein zentraler und wichtiger Punkt deutscher Politik in der WWU. Die niedrigen Zinsen nehmen jedoch Druck von den Staaten, diesen mühsamen Weg auch zu gehen. Dies wird verstärkt durch die massive monetäre Vorleistung der EZB, die auf nachfolgende Reformen lediglich hofft, diese aber nicht als Gegenleistung für ihre unkonventionelle Geldpolitik einfordert. Dies ist neben der umständlichen rechtlichen Legitimierung der EZB-Aktivitäten durch den Gerichtshof der Europäischen Union ein weiteres Problem, mit dem die deutsche Seite geschickt umgehen muss.

37 Vgl. Schäfer: A Banking Union of Ideas?, 2016.

38 Vgl. hierzu die Kritik Schäubles an der EZB: Michael Maisch/Anne Wiktorin: Finanzminister Schäuble kritisiert EZB indirekt, in: Handelsblatt, 22.3.2016 und Holger Steltzner: Wo war Schäuble, als es darauf ankam?, in: FAZ.NET, 15.4.2016.

39 Vgl. Kösters/Neumann/Ohr/Vaubel (Initiatoren): Zweites Manifest der Euroskeptiker, 1998.

40 Vgl. Belke/Verheyen: Währungsfusionen, 2014.

Europäische Bankenunion

Die Eurozone ist zurzeit auf dem Weg zu einer Bankenunion. Diese ist jedoch gegenwärtig unvollständig, wenn man sie an den drei ‚kanonischen‘ Elementen einer Bankenunion misst.⁴¹ Diese bestehen in Folgendem:

- Gemeinsame Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM);
- Einheitlicher Restrukturierungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) und Gemeinsamer Fonds dafür (Single Resolution Fund, SRF);⁴²
- Gemeinsame Einlagensicherung.⁴³

Während die Bankenaufsicht und der Restrukturierungsmechanismus bereits geschaffen wurden, wird über eine gemeinsame Einlagensicherung noch diskutiert. Die deutsche Position bezüglich der Einlagensicherung beinhaltet drei zentrale Punkte: keine Angleichung der Sicherungssysteme auf dem geringsten Niveau, keine Trittbrettfahrerei im Sinne einer durch Fehlanreize bedingten riskanten Geschäftspolitik von Banken und Verhinderung einer Transferunion zulasten von intakten Bankensystemen. Nationale Regierungen müssen auch in Zukunft einen Anreiz haben, sich um ein funktionierendes Finanzsystem und tragfähige Sicherungseinrichtungen im eigenen Land zu kümmern.⁴⁴ Der Bundesregierung geht es folglich um eine Stärkung der Eigenverantwortung der WWU-Mitgliedstaaten.

Vorbereitet durch den Bericht der fünf Präsidenten⁴⁵ hat die Kommission am 24. November 2015 dennoch ein Euroraum-weites Einlagensicherungssystem (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) vorgeschlagen und weitere Maßnahmen zum gleichzeitigen Abbau noch verbleibender Risiken im Bankensektor vorgestellt.⁴⁶ Der Bericht beinhaltet viele langfristige Vorschläge, die eine einstimmige Veränderung der Europäischen Verträge voraussetzen und deshalb aus deutscher Sicht als wenig realistisch gelten.⁴⁷ Strategisch bedeutsam aus deutscher Sicht ist, dass die Europäische Kommission die gemeinsame Einlagensicherung als einzigen konkreten Punkt herausgegriffen und hierzu einen Gesetzesvorschlag vorgelegt hat, demzufolge die deutschen Sparkassen und Volksbanken als wichtige deutsche Interessengruppen entgegen zwischenzeitlicher Aussagen Jean-Claude Junckers und trotz deren strikten Widerstands nun doch langfristig in das geplante

41 Vgl. Ansgar Belke/Daniel Gros: Eine Bankenunion als Shock Absorber. Lektionen aus den US-Erfahrungen für die Eurozone, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 2/2016, S. 127-143.

42 Vgl. Belke/Gros: Bankenunion, 2016.

43 Aus deutscher Sicht dürfte am ehesten ein zweistufiges System der Einlagensicherung einen Kompromiss darstellen, das in ‚normalen‘ Zeiten die bisherigen nationalen Sicherungssysteme operieren lässt und nur in ‚nicht normalen‘ Krisenzeiten eine länderübergreifende Sicherung aus einem Fonds vorsieht. Dieser wird in ‚normalen‘ Zeiten durch die Teilnehmerländer mit risikogewichteten Prämien befüllt. Siehe Belke/Gros, Bankenunion, 2016 und die dort angegebene Literatur.

44 Diese Prinzipien entsprechen weitestgehend auch denen der einflussreichen Verbände der deutschen Sparkassen und Volksbanken, die die Interessen vieler deutscher Sparer in der Europapolitik vertreten und potenzielle Wähler der Merkel-Regierung darstellen. Vgl. Sparkassenfinanzgruppe: Großes Vertrauen in Einlagensicherung muss erhalten bleiben, Bonn 2015.

45 Siehe Europäische Kommission: Der Bericht der fünf Präsidenten: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Brüssel, 22. Juni 2015.

46 Siehe Europäische Kommission: Europäisches Einlagensicherungssystem, 24.11.2015, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/european-deposit-insurance-scheme/index_de.htm (letzter Zugriff: 27.4.2016).

47 Vgl. Otmar Issing: Wollen wir eine echte Wirtschafts- und Währungsunion?, in: Project Syndicate 2015, abrufbar unter: <https://www.project-syndicate.org/commentary/toward-a-genuine-economic-and-monetary-union-by-otmar-issing-2015-09> (letzter Zugriff: 27.4.2016).

europäische Einlagensicherungssystem integriert werden sollen. Es wird deshalb entscheidend sein, wie sich die Bundesregierung in dieser Frage letztlich positionieren wird.

Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble deutete im Dezember 2015 an, dass sich die Bundesregierung nicht grundsätzlich gegen eine gemeinsame Einlagensicherung im Euro sperren werde. Dies sei aber erst möglich, wenn vorher mehrere Schritte durchgeführt worden seien, die das von den Banken ausgehende Risiko erheblich verringerten. So hätten viele WWU-Mitgliedsländer – anders als Deutschland – noch gar nicht damit begonnen, ihre nationalen Sicherungssysteme zu befüllen. Deshalb müsse die Verringerung des Risikos Vorrang haben und nicht der hohe Anteil nationaler Staatsanleihen in den Bilanzen der Banken europäisiert werden. Mit schnellen Entscheidungen der Minister auf diesem Gebiet ist also nicht zu rechnen.⁴⁸

Vor dem Hintergrund einer starken Ausdifferenzierung des deutschen Bankensektors in Geschäftsbanken auf der einen und Sparkassen und Volksbanken auf der anderen Seite spricht viel dafür, dass nicht materielle Interessen wie in der Theorie des liberalen Intergovernmentalismus,⁴⁹ sondern ordoliberaler Ideen für die deutschen Präferenzen konstitutiv waren.⁵⁰ Die Verwendung von Ideen als strategische Ressourcen auf Seiten der Partnerstaaten kann aber andererseits auch erklären, warum Deutschland (überraschende)⁵¹ Konzessionen machte. Dadurch dass die deutsche Regierung anerkannte, dass das Durchbrechen des von Ansteckung geprägten ‚Teufelskreises‘ zwischen Geschäftsbanken und Staaten⁵² das Hauptmotiv einer Bankenunion sei, legte sie sich rhetorisch fest. Dies wurde von der ‚Südkoalition‘ systematisch genutzt, um die Bundesregierung zu einigen Konzessionen in Richtung einer zumindest begrenzten Schuldenvergemeinschaftung zu bewegen.⁵³

Eine weitaus positivere Interpretation aus deutscher strategischer Sicht wäre, dass die Europäische Bankenunion für die Bundesregierung den einen Teil eines längerfristig anzustrebenden Arrangements darstellt, das die inhaltlichen Differenzen zwischen beiden Seiten zum Vorteil beider ausräumt.⁵⁴ Die Rede ist von einer Bankenunion kombiniert mit Fiskalföderalismus à la Vereinigte Staaten oder der Schweiz, das heißt eine weitgehende

48 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schäuble nennt Bedingungen für europäische Einlagensicherung, 9.12.2015.

49 Vgl. Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 4/1993, S. 473-524.

50 Vgl. Wolfgang Schäuble: Rede bei der Stiftung Ordnungspolitik in Freiburg im Breisgau vom 11.7.2014, abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2014/2014-07-11-Stiftungs-Ordnungspolitik.html> (letzter Zugriff: 3.5.2016).

51 Vgl. Andreas Haufler/Bernd Lucke/Monika Merz/Wolfram F. Richter: Plenum der Ökonomen. Stellungnahme zur Europäischen Bankenunion, abrufbar unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2012/09/plenum-der-oekonomen-stellungnahme-zur-europaeischen-bankenunion/> (letzter Zugriff: 27.4.2016).

52 Für die Prägung dieses Begriffs siehe Euro Summit: Statement of the Euro Area Heads of State or Government, 29.6.2012, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf (letzter Zugriff: 27.4.2016), S. 1. Für die theoretischen Grundlagen vgl. Paul De Grauwe: Design Failures in the Euro Zone: Can They Be Fixed?, in: LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series 57/2013, S. 3; Nicolas Véron: Testimony on the European Debt and Financial Crisis, Brüssel 2011, S. 9-10.

53 Vgl. Schäfer: A Banking Union of Ideas?, 2016.

54 Vgl. Ansgar Belke: Bankenunion und auf dem Wettbewerb basierender Fiskalföderalismus als Lösung für die Eurokrise, Vortrag im Rahmen der Konferenz „Renaissance des Föderalismus? Zur Diskussion über die Weiterentwicklung der EU“ des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) und dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), 7.-8.5.2015.

Autonomie nationaler Fiskalpolitiken, die von den privaten Kapitalmärkten beurteilt wird.⁵⁵

Der ‚North-South-Divide‘ seit Beginn der Finanzkrise⁵⁶

Der immer deutlicher werdende ‚North-South-Divide‘ der Positionen über die notwendigen Governance-Strukturen zur Sicherung der Zukunft des Euro schädigte die Europäische Union und ihren politischen Rückhalt in der europäischen Bevölkerung. Dies zeigen die großen Wahlerfolge populistischer Parteien in verschiedenen WWU-Mitgliedsländern. Nachdem man auf dem EU-Gipfel im Juni 2012 beschloss, die schicksalhafte Verkettung zwischen Banken und Staaten aufzubrechen, schien es, also ob die Staats- und Regierungschefs zumindest bereit waren, den Bedrohungen der Finanzkrise zu begegnen. Aber der Optimismus ging sehr bald in der Vielzahl sich widersprechender Interpretationen, was nun genau beschlossen wurde, verloren. Immerhin hatten die Staats- und Regierungschefs den kritischen Punkt identifiziert: Schwache Banken und schwache Staaten sind wie schlechte Schwimmer und ziehen sich gegenseitig unter Wasser.⁵⁷

Aber welcher Schwimmer muss zuerst gerettet werden? Vertreter der Sichtweise des ‚Südens‘ argumentierten, man müsse mit den Staaten beginnen und ihnen die Rettungsweste einer ‚joint-issued debt‘ überwerfen. Reichere Länder sollten zumindest einen Teil der Schulden ärmerer Länder garantieren. Vertreter des ‚Nordens‘, besonders die Regierung Merkel, zogen es vor, mit der Rettung der Banken zu beginnen. Dies könne durch eine starke zentrale Aufsicht und die Vergemeinschaftung einiger Verbindlichkeiten des Bankensektors geschehen, zum Beispiel durch einen gemeinsamen Fonds zur Abwicklung in Konkurs gegangener Banken und eine europaweit geltende Garantie von Bankeinlagen. Dies ist aber aus deutscher Sicht auch ein heikler Punkt, denn faktisch würden ja so die Besitzer der Einlagen in soliden Banken die Ersparnisse der Einleger in fragileren Banken garantieren.⁵⁸ Der ‚Süden‘ sieht die Erhöhungen der Kreditkosten, die ganze Staaten in die Insolvenz treiben könnten, als die größte Bedrohung für den Fortbestand der Eurozone an. Der ‚Norden‘ glaubt, dass die größte Bedrohung aus der zu schnellen Abschaffung dieses Marktdrucks erwache, da sie den Reformdruck mildere.

Beide Seiten sahen sehr wohl die politischen Implikationen. Für den ‚Süden‘ ist es eine exzessive ‚Austerität‘ in den überschuldeten Staaten, die es zurückzuführen gelte; für den ‚Norden‘ sind es exzessive Verbindlichkeiten der Schuldnerstaaten, die Probleme verursachen können. In gewisser Hinsicht waren beide Seiten in ihren Interpretationen gar nicht so weit voneinander entfernt. Der ‚Norden‘ gestand die Notwendigkeit eines gewissen Umfangs einer Vergemeinschaftung der Schulden ein, wenn sie nur dazu dient, Banken zu rekapitalisieren. Der ‚Süden‘ akzeptierte, dass eine Schuldenvergemeinschaft begrenzt werden muss, um ‚Moral Hazard‘ zu minimieren.

55 Vgl. Ansgar Belke: Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Comments on a Roadmap, in: Politics and Governance 1/2013, S. 48-65; Belke/Gros: Bankenunion, 2016.

56 Unter Norden werden hier vor allem Länder wie Deutschland, die Niederlande, Finnland und die drei baltischen Staaten verstanden. Zum Süden zählen Frankreich, Italien, Portugal, Spanien, Griechenland und Zypern, wobei Frankreich häufig eine Scharnierfunktion zwischen Nord und Süd hat.

57 Vgl. Ansgar Belke: The Eurozone Crisis and Debt Mutualization. Assessing the Merkel Government View, in: Applied Economics Quarterly 4/2012, S. 265-278; Belke: Genuine Economic and Monetary Union, 2013.

58 Vgl. auch im Folgenden Belke: Eurozone Crisis, 2012; Belke: Genuine Economic and Monetary Union, 2013.

Der ‚Norden‘ vertrat die Sichtweise, dass die Vergemeinschaftung der Staatsschulden der Eurozone mit dem Ziel, eine Konvergenz der Zinsen zu erreichen, langfristig nicht die Wurzeln des Problems angehe. Stattdessen habe sie das Potenzial, die Saat für eine noch viel größere Krise zu säen. Dies ähnele dem, was bereits in den frühen Jahren der WWU passiert sei. Ein Mangel an privater und staatlicher Konsumdisziplin in Ländern wie Griechenland und Portugal sei von dem Aufbau von Vermögenspreisblasen in Ländern wie Spanien und Irland begleitet worden. Und Strukturreformen seien verzögert worden, während das Lohnwachstum das Produktionswachstum ausstach. Die Folge sei ein großer Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit in der Peripherie der WWU gewesen, der nicht durch eine Vergemeinschaftung der Schulden kompensiert werden könne.⁵⁹

Darüber hinaus beinhalte jede Form der Schuldenvergemeinschaftung ein Subventionselement, das die Fiskaldisziplin entscheidend schwächt: Die Zinsprämie auf Anleihen fiskalisch schwächerer Länder sinkt und die Prämie der stärkeren Länder steigt an. Fiskalisch solide Länder werden bestraft und weniger solide Länder werden für ihren Mangel an fiskalischer Disziplin und exzessiven privaten und öffentlichen Konsum belohnt. Wenn die Renditen zu niedrig werden, besteht kein Anreiz mehr für Investoren, Staatsanleihen zu kaufen.⁶⁰

Zusätzlich zu ‚Moral Hazard‘ gibt es politische Hindernisse für Eurobonds. Deutschland verlangte, anders als Frankreich, eine politische Union, bevor Eurobonds angedacht werden könnten. Finanzminister Schäuble legte zum Beispiel noch im Jahre 2012 dar, dass Vertragsänderungen und auf höchstem politischen Niveau getroffene politische Vereinbarungen hinreichend dafür sicherzustellen seien, dass die WWU-Mitgliedsländer sämtlichen auf Eurozonen-Niveau getroffenen Entscheidungen nachkommen. Dies wurde deutlich, als Schäuble einen Plan zur Stärkung des Europäischen Kommissars für Wirtschaft und Finanzen lancierte; zudem forderte er ein Vetorecht für den Währungskommissar. Dieser solle ermächtigt werden, die Haushalte der Mitgliedsstaaten abzulehnen und ans Parlament zurückzuverweisen.⁶¹ Selbst Mario Draghi, Präsident der EZB, unterstützte seinerzeit diesen deutschen Plan, der Europäischen Union zu gestatten, in die Budgets der Mitgliedsländer zu intervenieren und Änderungen vorzuschlagen, bevor diese von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Aber die Erfahrungen mit Griechenlands (Nicht-)Anpassungen ließen die politischen Akteure jenseits der Souveränitätsproblematik letztlich stark an der Praktikabilität dieses Vorschlags zweifeln.⁶²

Die Unterschiede zwischen den WWU-Mitgliedstaaten vom Einhalten der Regeln bis hin zur administrativen Kapazität sind so groß, dass eine politische Union nur sehr schwierig funktionieren würde, zumindest nicht in den nächsten Jahren. Hierfür spricht auch, dass die französischen Präsidenten der letzten Jahrzehnte das Fernziel einer wirklichen politischen Union de facto immer wieder verworfen haben.⁶³ Es folgt in der Sicht des ‚Nordens‘, dass die Grundlage für Eurobonds extrem dünn ist.⁶⁴

Aus der Sicht insbesondere Deutschlands muss die Einführung von Eurobonds prinzipiell durch eine enge Aufsicht nationaler Fiskalpolitiken abgesichert werden. Es gibt aber so

59 Vgl. Belke: Eurozone Crisis, 2012; Belke: Genuine Economic and Monetary Union, 2013.

60 Vgl. Belke: Genuine Economic and Monetary Union, 2013.

61 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU-Reformen. Bundesregierung will Vetorecht für den Währungskommissar, 16.10.2012.

62 Vgl. Belke: Eurozone Crisis, 2012.

63 Vgl. Hans-Werner Sinn: Fiskalpolitik und Einheit, in: Handelsblatt, 7.12.2015.

64 Vgl. Belke: Eurozone Crisis, 2012; Belke: Genuine Economic and Monetary Union, 2013.

lange keine wirkliche Durchsetzung, wie die einzelnen WWU-Mitgliedsländer politisch autonom bleiben. Im Falle Frankreichs ist es hingegen sehr unwahrscheinlich, dass das Land seine Budgetautonomie an eine europäische Institution abgeben würde.

Die deutschen Bemühungen, eine Fiskalunion als Bedingung für eine Schuldenvergemeinschaftung durchzusetzen, legen nahe, dass die Debatte zumindest in Deutschland zu einer Frage des ‚Alles oder Nichts‘ geworden ist. Dies verengt die strategischen Optionen unnötig und verstärkt gleichzeitig den ‚North-South-Divide‘.⁶⁵ Es bleibt deshalb zu wünschen, dass die Option ‚Bankenunion cum Fiskalföderalismus‘ von deutscher Seite europapolitisch im Spiel bleibt.

‚Austerität und Wachstum‘ oder ‚Austerität versus Wachstum‘?

WWU-Mitgliedsländer aus dem ‚Süden‘ der Eurozone richteten in den letzten Jahren immer wieder die Frage an die Bundesregierung und andere Vertreter des ‚Nordens‘, ob das insbesondere von der Bundesregierung und der Troika vertretene Dogma ‚austerity AND growth‘ nicht durch die realistischere Version ‚austerity VERSUS growth‘ ersetzt werden müsse. Können fiskalpolitische Kontraktionen wirklich expansiv wirken?⁶⁶

Die Regierungen im ‚Norden‘ der Eurozone, unter ihnen auch die deutsche Regierung, vertreten die Sichtweise, dass die Troika den Programmländern für Rettungskredite im Gegenzug Konditionalität in Gestalt von Ausgabenkürzungen und nachgeordnet auch Steuererhöhungen auferlegen sollte. Sie vertrauen auf expansive Effekte von Budgetkonsolidierungen, das heißt „non-Keynesian effects of public budget contractions“.⁶⁷ Fiskalpolitische Anpassungen beeinflussen aus dieser Sicht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch Vertrauens- und Vermögenseffekte positiv und kompensieren die sonst als Folge der Steuererhöhungen und Staatsausgabenkürzungen üblichen Wachstumsverringierungen.

Natürlich gab der ‚Norden‘ zu, dass die Existenz der oben erwähnten positiven Wachstumseffekte der ‚Austerität‘ von dem Ausmaß und der Dauer der fiskalpolitischen Anpassung abhängt. Sie entstehen, wenn das Budgetdefizit groß und/oder wenn das Verhältnis der Staatsschulden zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sehr hoch ist. Aber gleichzeitig betonte der ‚Norden‘ immer wieder die Wichtigkeit schneller Anpassungen des realen Wechselkurses für Volkswirtschaften wie Griechenland, die in einem Szenario großer Fiskaldefizite, niedrigem Wirtschaftswachstum und einer real aufgewerteten Währung stecken.⁶⁸ Dies impliziert direkt, dass ein Land entweder die Eurozone verlassen muss, um seine Währung abzuwerten, oder, falls es präferiert Mitglied zu bleiben, eine interne Abwertung in Gestalt hinreichend starker Lohn- und Preisverringierungen vornehmen muss. Denn asymmetrische Schocks müssen irgendwo ein Ventil haben; wenn nicht durch einen flexiblen Wechselkurs, dann durch flexible Löhne und Preise.⁶⁹ Falls diese realen Abwertungen der heimischen Währung nicht stattfinden, reduzieren die Steuererhöhungen

65 Vgl. Belke: *Genuine Economic and Monetary Union*, 2013.

66 Vgl. Francesco Giavazzi/Marco Pagano: *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, in: Oliver Blanchard/Stanley Fischer (Hrsg.): *NBER Macroeconomics Annual 1990*, Cambridge (MA) 1990, S. 75-122.

67 Cinzia Alicidi/Ansgar Belke/Leonor Coutinho/Alessandro Giovanni/Daniel Gros: *State-of-Play in Implementing Macroeconomic Adjustment Programmes in the Euro Area. Study on the request of the Economic and Monetary Affairs Committee*, 2014, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201402/20140219ATT79589/20140219ATT79589EN.pdf> (letzter Zugriff: 28.4.2016); Belke: *Eurozone Crisis*, 2012; Belke: *Genuine Economic and Monetary Union*, 2013.

68 Oftmals wurde dabei als Beispiel auf Schweden in den 1990er Jahren Bezug genommen.

und Rückführungen der Staatsnachfrage zwangsläufig die aggregierte Nachfrage und das Outputwachstum.

Es gilt zu beachten, dass die Beziehung zwischen Wachstum und Staatsverschuldung bei ‚normalen‘ Schuldenniveaus recht schwach und sehr einschlägig dagegen für Länder mit mehr als 90 Prozent Anteil der Staatsschulden am BIP ist.⁷⁰ Schließlich wird die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in den finanziell angeschlagenen WWU-Mitgliedsländern von Bundeskanzlerin Merkel im Tandem mit Bundesbankpräsident Jens Weidmann als notwendig dafür angesehen, der EZB ihre Glaubwürdigkeit zurückzugeben und dem Eindruck entgegenzuwirken, dass eine monetäre Finanzierung öffentlicher Schulden durch die Druckerpresse stattfindet.⁷¹ Die deutsche Europapolitik hat sich also im Gegensatz zur Geldpolitik beim Thema Staatsverschuldung und Fiskalpolitik im Zeitablauf trotz Finanzkrise kaum verändert und ist strikt beim Ansatz Wachstum durch Sparpolitik geblieben.

Die massive fiskalpolitische Unterstützung des ‚Südens‘ der WWU durch die Bundesrepublik Deutschland und das ‚Opfern‘ der ursprünglichen, regelgebundenen Bundesbankposition zugunsten des ‚Securities Market Programme‘ (SMP), der ‚Long-Term Refinancing Operations‘ (LTROs oder ‚bazookas‘) und der ‚Outright Monetary Transactions‘ (OMT) korrespondieren nur zu deutlich mit der wahrscheinlichsten kurzfristigen ‚Lösung‘ der Eurokrise. Diese wird in einer höheren Inflation im ‚Norden‘ und einer niedrigen Inflation oder sogar Deflation im ‚Süden‘ der WWU bestehen – für sich gesehen nicht das, wofür deutsche Regierungen seit dem Delors-Bericht gekämpft hatten.

Gleichzeitig unterstreicht dies aber, dass die Bundesregierung vor allem wegen der engen Handelsbeziehungen Deutschlands mit seinen Nachbarn das stärkste Interesse an einer funktionsfähigen WWU hat. Und Deutschland hat, als die andere Seite derselben Münze, überhaupt kein Interesse an einem permanenten durch ‚Austerität‘ erzeugten, Wachstumseinbruch im ‚Süden‘ der WWU. Denn dieser würde ja deutsche Exporte in diese Region dauerhaft behindern. Die deutsche Politik ist somit nicht ‚nur‘ durch inländische Interessen getrieben; vielmehr werden inländische Interessen durch eine Orientierung deutscher Wirtschaftspolitik am Wohl der WWU-Wirtschaft abgesichert.

Deutsche Wettbewerbsfähigkeit durch Senkung der Lohnstückkosten: ein Muster für die gesamte Eurozone?

Kritiker merkten seit Krisenbeginn an, Deutschlands Zuwachs an internationaler Wettbewerbsfähigkeit seit Mitte der 2010er Jahre basiere im Wesentlichen auf einer starken Senkung seiner Lohnstückkosten (‚Lohndumping‘). Die Bundeskanzlerin preise diese Politik nunmehr als Vorbild für andere WWU-Mitgliedsländer mit Nachdruck an.⁷² Ist dieses ‚deutsche Europa‘ wirklich eine sinnvolle Option? Wer würde von einem derartigen ‚Race to the bottom‘ profitieren?

69 Vgl. Belke/Gros: Real Impacts of Intra-European Exchange Rate Variability, 2001; Belke: Eurozone Crisis, 2012.

70 Vgl. Carmen M. Reinhart/Kenneth S. Rogoff: Growth in a Time of Debt, in: American Economic Review 2/2010, S. 573-578. Beide Autoren haben mittlerweile einen Rechenfehler bei ihrer komparativen Langzeitstudie zugegeben. Unbestritten bleibt dennoch eine auffällige statistische Wachstumsschwäche bei Staatsverschuldungen jenseits der 90-Prozent-Marke.

71 Vgl. auch im Folgenden Belke: Eurozone Crisis, 2012.

72 Vgl. André Sapir: France and Germany Must Both Change Their Economic Strategy, in: Bruegel, 13.2.2014, abrufbar unter: <http://bruegel.org/2014/02/france-and-germany-must-both-change-economic-strategy/> (letzter Zugriff: 28.4.2016).

Auch aus der Perspektive der Bundesregierung war offensichtlich, dass in der mittleren bis längeren Frist kein WWU-Mitglied von einem ‚Race to the bottom‘ der Lohnstückkosten profitieren würde. Aber Lohnanpassungen nach oben in prosperierenden WWU-Mitgliedsländern garantieren für sich genommen keine nachhaltige Verringerung der Leistungsbilanzsalden der überschuldeten Länder. Beispielsweise würde ein Anstieg der relativen deutschen Lohnstückkosten nicht notwendigerweise zu einem niedrigeren Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands führen. Denn Letzterer wird zu einem großen Teil durch die Nichtpreis-Wettbewerbsfähigkeit getrieben. Zudem würden die aus der Eurozonen-Peripherie importierten Zwischenprodukte und Dienstleistungen überproportional billiger.⁷³

Über Löhne sowie Geld- und Fiskalpolitiken hinaus spielen nichtpreisliche Faktoren wie Qualität, Image und Technologie auf Import- und Exportseite eine Rolle für das Ausmaß von Leistungsbilanzungleichgewichten in der WWU. Die Bundesregierung (und insbesondere das Bundesministerium für Finanzen) bezog sich regelmäßig auch auf den starken Zusammenhang von Ex- und Importen: Deutschlands Importe seien stetig gewachsen, da das Land stetig mehr exportiert habe. In diesem Sinne fungiere das Land als eine Konjunkturlokomotive für den Süden der WWU.

Die Bundesregierung bestand und besteht jedoch in der kurzen Frist darauf, dass eine von Anpassungshärten begleitete Politik der Wiedergewinnung internationaler Wettbewerbsfähigkeit unvermeidbar ist. Denn es ist als eine ökonomische Binsenweisheit nicht möglich, aus einem Leistungsbilanzdefizit ‚herauszuwachsen‘. Um Auslandsschulden zurückzahlen zu können und so wieder ein glaubwürdiger internationaler Schuldner zu werden und an die internationalen Kapitalmärkte zurückkehren zu können, sind Leistungsbilanzüberschüsse überschuldeter Länder gegenüber dem Ausland in der kurzen Frist absolut unumgänglich.⁷⁴ Dieses Argument wurde von der deutschen Seite im Zusammenhang mit den drei Griechenland-Programmen immer wieder auch auf Griechenland gemünzt.⁷⁵ Insgesamt gesehen ist die deutsche Position hinsichtlich des Wettbewerbsfähigkeitsarguments also durchaus kongruent mit der deutschen Position zu Zeiten des Delors-Plans.

‚German leadership‘: Kritik und Reaktionen

Der ausgesprochen deutliche Widerstand der 2012 ins Amt gekommenen sozialistischen Regierung unter Präsident Hollande gegen die ‚deutsche‘ Politik der ‚Austerität‘ hätte Kanzlerin Merkel in Europa politisch fast isolieren können. Dies war für die Bundesregierung strategisch sehr bedeutsam und in Bezug auf die damals kommenden Bundestagswahlen im Herbst 2013 durchaus ein kritisches Moment. Der französisch-deutsche

73 Vgl. auch im Folgenden Belke: Eurozone Crisis, 2012.

74 Diese vor allem vom Bundesministerium der Finanzen und von Schäuble vertretene Position wurde systematisch von Vertretern der ‚Südschiene‘, auch aus dem Direktorium der EZB, infrage gestellt. Siehe zum Beispiel Izabella Kaminska: Cœuré and the Paradox of Integration; a.k.a How the Euro Project Accidentally Created a Homogenised Monster, in: FTAlphaville, 25.11.2015, abrufbar unter: <http://ftalphaville.ft.com/2015/11/25/2145861/coeure-and-the-paradox-of-integration-a-k-a-how-the-euro-project-accidentally-created-a-homogenised-monster/> (letzter Zugriff 28.4.2016): „If every economy were to react to their domestic challenges by exporting their slack, it would only trigger a race to the bottom.“ Aber selbst wenn ein WWU-Mitgliedsland gegenüber dem Inland überschuldet ist, kann es zwar die eigene Bevölkerung für die Finanzierung der Rückzahlung besteuern. Negative Wachstumseffekte hat auch diese Variante allemal.

75 Vgl. Alicidi/Belke/Coutinho/Giovanni/Gros: Implementing Macroeconomic Adjustment Programmes in the Euro Area, 2014.

Motor der europäischen Integration drohte zum Stillstand zu kommen. Um dies zu vermeiden, stellten bereits frühere Strategien der Bundesregierung zu Zeiten der Präsidentschaft Sarkoys („Merkozy“) in der Finanzkrise anders als noch zu Zeiten des Delors-Plans auf intergouvernementale Beziehungen ab, die nach französischen Vorstellungen eine Umgehung des europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission unter Führung der französisch-deutschen Achse beinhalten. Frankreich wurde dabei nach wie vor als das Scharnier zwischen dem ‚Norden‘ und dem ‚Süden‘ angesehen.

Nach dem Amtsantritt Hollandes war die Situation zunehmend durch eine Konfrontation der französischen ‚gouvernance économique‘ mit der deutschen wirtschaftspolitischen Koordinierung charakterisiert. Ein gängiger Narrativ hierzu ist, dass die Merkel-Regierung im Sommer 2013 vor der Bundestagswahl intensivierte Rufe nach einem Ende der ‚Austerität‘ oder sogar nach einer Vergemeinschaftung von Staatsschulden durch eine von der französischen Regierung angeführten Koalition mehrerer ‚südlicher‘ WWU-Mitgliedsländer fürchtete. Sie fürchtete dies, da dadurch zusätzliche Teile der deutschen Wählerschaft in die Arme der damals neuen Anti-Euro-Partei, der Alternative für Deutschland (AfD), hätten getrieben werden können.⁷⁶

In einer Grundsatzrede verteidigte jedoch Merkel die deutsche Position gegen die ausländische Kritik und erläuterte gleichzeitig wichtige Elemente der WWU-Politik der Bundesregierung, welche die wie Folgenden sind:⁷⁷

(1) Löhne seien grundsätzlich autonom und dezentral durch die Tarifparteien zu vereinbaren. In Verbindung mit dem dualen Ausbildungssystem könne dies eine Blaupause für andere Länder der Eurozone sein.

(2) Deutschland sei mittel- und langfristig nur dann wirtschaftlich ‚gesund‘, wenn es Europa insgesamt gut gehe.

(3) Mit Blick auf seine intensiven Handelsbeziehungen mit der Eurozone und der Europäischen Union habe Deutschland ein immanentes Interesse am Wohlergehen der Eurozone als Ganzes.

(4) In den ersten zehn Jahren des Bestehens der WWU gingen Investoren ungerechtfertigt davon aus, dass es eine gemeinsame Verantwortung für nationale Staatsschulden gebe.

(5) Es sei nicht nur notwendig, dass alle WWU-Mitglieder dieselbe Grenze für ihr Budgetdefizit einhalten. Sondern sie müssten in strikter Übereinstimmung mit dem Delors-Bericht eine gemeinsame Auffassung von Wirtschaftspolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit aufweisen. Dass einige WWU-Mitgliedsländer mühevoll nach hoher Wettbewerbsfähigkeit streben und andere hingegen immer noch zu viel konsumieren, sei zu verhindern.

Des Weiteren führte die Bundeskanzlerin in ihrer Rede aus, dass die gegenwärtige Situation keinesfalls durch ‚Austerität‘ verursacht worden sei. Sie sei vielmehr dem Misstrauen internationaler Investoren in die Fähigkeit der überschuldeten WWU-Mitgliedsländer, selbständig aus ihrer misslichen Lage wieder herauszukommen (besonders aus ausgabengetriebenen Fiskaldefiziten), geschuldet. Deshalb müsse man einen Weg finden, ‚Austerität‘ beizubehalten, aber gleichzeitig so viel Wachstum wie möglich zu

76 Vgl. Belke: Eurozone Crisis, 2012.

77 Siehe auch im Folgenden, sofern nicht anders genannt, Die Bundeskanzlerin: Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim 24. Deutschen Sparkassentag, 25.4.2013, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reden/2013/04/2013-04-25-merkel-sparkassentag.html> (letzter Zugriff: 13.5.2016).

schaffen. Wachstum, das sich lediglich auf Staatsfinanzierung gründet, könne nicht nachhaltig sein. Deshalb sei zum einen auf Spezialprogramme zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit zu setzen.⁷⁸ Zum anderen liege der Schlüssel für mehr Wachstum in der Förderung von Forschung und Innovation. Deutschlands wichtigste Aufgabe und Verantwortung sei die Unterstützung von Bemühungen im ‚Süden‘ der Eurozone. Die dort herrschende hohe Jugendarbeitslosigkeit sei zu bekämpfen. Zu diesem Zweck könnten die deutschen Erfahrungen in Ostdeutschland mit Lohnsubventionen, dem dualen Ausbildungssystem etc. herangezogen werden.

Um Ersparnisse des Staates zu generieren, sei auf Privatisierungen zu setzen. Die „bittere Wahrheit“ sei, dass 90 Prozent des Wirtschaftswachstums weltweit derzeit außerhalb der Eurozone stattfindet. Mit anderen Worten: Die Eurokrise ist durch eine mangelnde Anpassung an die Globalisierung ausgelöst worden. Daher könne Europa nicht nachhaltig wachsen, wenn es nicht genügend exportiere. Dies impliziert, dass internationale Wettbewerbsfähigkeit kein Ziel per se für die Bundesregierung darstellt, jedoch eine grundlegende Bedingung für mehr Wachstum ist. In der Krisenperiode sei in dieser Hinsicht viel Richtiges durch Länder wie Spanien, Portugal, Griechenland, Italien und andere getan worden. Auch Deutschland darf sich keinen Stillstand erlauben, insbesondere im Bereich des Einheitlichen Marktes. So müsse beispielsweise der deutsche Dienstleistungssektor weiter dereguliert werden. Der Weg zu mehr Wachstum in Europa führe ausschließlich über die Förderung von Informationstechnologien, die neue Jobs schaffen.

Je höher die Verschuldung eines WWU-Mitgliedslands und umso mehr Finanzinstitutionen wie die EZB in Staatsanleihen investieren, desto weniger Geld sei nach Auffassung der Bundeskanzlerin für die Finanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen übrig. Diese Rettungsarchitektur führe in einen Teufelskreis. Auch aus diesem Grund sei es klar vorzuzugewürdigt, auf eine Schuldenrückführung durch ‚Austerität‘ zu setzen. Denn ansonsten würde die Finanzierung von Wachstum dadurch immer schwieriger.

Arbeitsmarktreformen à la Hartz IV seien eine weitere Priorität. Deren Implementierung benötige jedoch relativ viel Zeit, da sie auch das gesamte Bildungssystem umfassen (zum Beispiel auch die Aktivierung eines dualen Ausbildungssystem).

Deutschland werde durch seine Verfassung gezwungen, seine Staatsschulden durch die Schuldenbremse zu konsolidieren. Eine Schuldenbremse könne auch für andere Euroländer das Mittel der Wahl sein.

Zusätzliche Aufgaben für die EZB?

Zunächst ist zu konstatieren, dass weder Frankreich noch Deutschland bereits im Jahr 1991 die Übertragung von Kompetenzen im Bereich der Wahrung der Finanzstabilität auf die EU-Ebene, möglicherweise auf das ESZB, im Visier hatten.⁷⁹ Auch hatte man vor fast zweieinhalb Jahrzehnten den Einfluss der Euro-Einführung auf Finanzmarktinterdependenzen besonders in Krisenzeiten nicht vorausgesehen.

Der Maastrichter Vertrag verhinderte zwar direkte Kredite der EZB an den öffentlichen Sektor einschließlich der Ankäufe von Staatsanleihen durch die EZB auf dem Primärmarkt. Um dies noch zu verschärfen, gab es sogar im Delors-Komitee Diskussionen darüber, ob Käufe auf dem Sekundärmarkt auf Bündel nationaler Wertpapiere beschränkt

78 Für eine kritische Sicht des deutschen Fokus auf das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa vgl. Mikkel Barslund/Daniel Gros: Unemployment Is the Scourge, Not Youth Unemployment Per Se. The Misguided Policy Preoccupation with Youth, in: Ceps Policy Brief 294, 2013.

79 Vgl. auch im Folgenden Thygesen: Different Perceptions of EMU, 2012.

werden sollten, um eine Bevorteilung bestimmter Mitgliedsländer der Eurozone auszu-schließen. In den bisherigen Verträgen schlug sich das aber nicht nieder. Diese aus heuti-ger Perspektive wieder höchst umstrittenen Aspekte lösten damals erstaunlicherweise keinerlei französisch-deutschen Kontroversen aus. Stattdessen zielte Frankreichs Strategie viel deutlicher auf die Durchführung von Devisenmarktinterventionen durch die EZB. Diese wurden aber im Maastrichter Vertrag ohne eine größere Reform des internationalen Währungssystems viel komplexer. Deshalb betreibt die EZB in letzter Zeit indirekte Wech-selkurspolitik durch Anleihekäufe („Quantitative Easing“).

Im Gegensatz zum Werner-Plan gab es in Maastricht keine Bemühungen, eine eigene politische Instanz für die Wirtschafts- und Währungspolitik auf europäischer Ebene zu schaffen. Handelte es sich dabei um eine Verwechslung von ‚Independence‘ mit ‚Loneli-ness‘ auf der Bühne der europäischen Politik oder um ein weiteres Feld, in dem deutsche Interessen durchgesetzt wurden?⁸⁰ Jedenfalls hatte dies in der Finanzkrise zur Konsequenz, dass die einzige funktionierende unmittelbare europäische Institution, die EZB, gedrängt wurde, Dinge zu tun, die eigentlich auf die politische Ebene gehören oder Aufgaben eines Europäischen Währungsfonds wären.

Fazit und Ausblick

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, dass die Realisierung der WWU ein starkes Anliegen Deutschlands gewesen ist. Aber schon in der Delors-Kommission wurden die heutigen Konfliktlinien bezüglich der Governance der WWU deutlich. Heute gibt es erstaunliche Parallelen zu damals. Seit dem Werner-Plan 1970 zeigt sich, dass Deutsch-land mindestens ebenso stark an der Implementierung der WWU interessiert war wie Frankreich. Als sich die deutsch-französische Allianz intensivierte, bewegte sich Großbri-tannien an den europäischen Rand. Darüber hinaus scheint bis zur Finanzkrise die WWU zunehmend eher eine ‚deutsche WWU‘ als eine ‚französische WWU‘ geworden zu sein. Einen Teil dessen holte sich der ‚Süden‘ der WWU, insbesondere Frankreich und Italien, im Rahmen der Krise über zunehmende Gestaltungsmacht in der europäischen Geldpolitik wieder zurück.

Der Bericht der fünf Präsidenten⁸¹ enthält keine Details zu einer politischen Union in dem Sinne, dass auch Länder wie Frankreich Budgetverantwortung an eine zentrale Ebene abtreten. Er spiegelt aber ähnliche Vorschläge des französischen Präsidenten Hollande wider.⁸² Gleichzeitig wird Druck in Richtung einer gemeinsamen europäischen Einlagen-sicherung gemacht.

So entspricht es genuinem deutschen Interesse, auf eine entpolitisierte Haushaltsüber-wachung zu dringen und eine ‚Brandmauer‘ in der Europäischen Kommission zu fordern. Politische Aktivitäten sind von der unabhängig davon agierenden Haushaltsaufsicht zu trennen, denn Länder wie Frankreich haben es wiederholt versäumt, ihre Neuverschuldung unter den Maastrichter Referenzwert zu drücken und die Kommission hat das Defizit-

80 So Lorenzo Bini-Smaghi in einer Rede vom 28. Januar 2011: „Tommaso (Padoa-Schioppa) never viewed the emergence of an effective economic decision-making structure at European level with trepidation, as a potential threat to the ECB’s independence. On the contrary: he thought it indeed desirable from the central bank’s perspective, and that of the people of Europe – that *‘independence should not mean institutional loneliness’*.” (Hervorheb. i. Orig.); Lorenzo Bini-Smaghi: Tommaso Padoa-Schioppa. Economist, policy-maker, citizen in search of European unity, Manuskript abrufbar unter: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110128.en.html> (letzter Zugriff: 27.4.2016).

81 Siehe Europäische Kommission: Bericht der fünf Präsidenten, 2015.

82 Vgl. Issing: Wollen wir eine echte Wirtschafts- und Währungsunion?, 2015.

verfahren nicht verschärft, sondern Kriterien vorgelegt, nach denen der EU-Stabilitätspakt flexibel auszulegen sei.⁸³ Einige Mitgliedstaaten fordern zudem wegen der Kosten der Flüchtlingskrise und eines Anstiegs der Ausgaben für die Terrorismusbekämpfung ebenfalls mehr Flexibilität.⁸⁴

Die Bundesregierung möchte aber die internationale Wettbewerbsfähigkeit der WWU-Wirtschaft und die Reformintensität in den Mittelpunkt rücken. Auffällig ist, dass sie von ihrem ursprünglichen Vorschlag abrückt, reformeifrige Länder durch Zuweisungen aus einem noch zu schaffenden EU-Haushalt zu belohnen. Vielmehr soll die Gewährung von EU-Strukturfondsmitteln an die erfolgreiche Realisierung von Reformen gebunden werden.

Darüber hinaus spielen Frankreich und Italien mit der griechischen Tsipras-Regierung und der Situation nach den spanischen Wahlen in Bezug auf die Ausgestaltung der zukünftigen WWU-Governance ‚über die Bande‘. Dies gilt vor allem für die Bereiche, in denen die deutsche Seite Gestaltungsmacht unter Beweis gestellt hat und als Preis für die nicht vollständige Einhaltung der Prinzipien der Bundesbank in der Geldpolitik auf ein Festzurren von Fiskaldisziplin (gehärteter Stabilitäts- und Wachstumspakt) und Wettbewerbsfähigkeit (Euro-Pakt) gesetzt hat.

Der italienische Ministerpräsident Matteo Renzi setzt sich für einen europapolitischen Kurs ein, der sich zunehmend auch im Detail gegen die zuvor genannten deutschen Ziele in der WWU richtet. So forderte er Anfang Dezember 2015 ein Bündnis der europäischen Linken gegen Austerität. Er unterstützte einen Linksruck in Europa, der mehr Staatsausgaben und weniger Unabhängigkeit der EZB einschließt. Da in Frankreich bisher positive Potenzialeffekte überhaupt nicht erkennbar sind und Hollandes Position wegen der strukturell schlechten Wirtschaftslage nachhaltig geschwächt ist, dürfte für die deutsche Seite gerade die italienische Positionierung in Sachen WWU immer wichtiger werden.

Schließlich ist es aus deutscher Sicht schwierig, aber von herausragender Bedeutung, aus all den Vorschlägen zur Fiskalunion (gemeinsame Einlagensicherung, gemeinsames Budget, gemeinsame Schuldverschreibungen und eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung) diejenigen zu identifizieren, die echten Versicherungscharakter tragen und nicht nur auf eine Transferunion hinauslaufen.

Herausforderungen für die deutsche Position ergeben sich auch durch die Diskussion über einen europäischen Finanzminister und eine eigene Steuerhoheit für die Europäische Union. Unter diesen Komplex fällt der Vorschlag eines europäischen Schatzamtes.⁸⁵ Der deutsche Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage argumentierte im Juli 2015, dass derartige kurzfristig wirksame Integrationsschritte Gefahren in der längeren Frist bergen. Dies gelte insbesondere für jüngst diskutierte Vorschläge wie die Einrichtung einer Fiskalkapazität, einer europäischen Arbeitslosenversicherung oder einer Wirtschaftsregierung für die Währungsunion. Solche Integrationsschritte verletzen den Leitgedanken der Einheit von Haftung und Kontrolle. Mit dem von den Präsidenten der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments, der

83 Dies geschah unter Zustimmung der Bundesregierung, was unter den Programmländern den fatalen Eindruck verstärkte, die großen WWU-Mitgliedsländer müssten sich, anders als die kleinen, nicht an die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes halten und würden miteinander ‚hinter verschlossenen Türen‘ klüngeln.

84 Vgl. auch im Folgenden Frankfurter Allgemeine Zeitung: Berlin fordert „Brandmauer“ in der EU-Kommission, 10.12.2015.

85 Siehe Europäische Kommission: Bericht der fünf Präsidenten, 2015.

EZB und der Eurogruppe vorgeschlagenen europäischen Schatzamt könnte es zu einseitigen und dauerhaften Transferleistungen kommen, ohne gleichzeitig die notwendige demokratische Kontrolle auf die europäische Ebene zu verlagern.⁸⁶ Es bleibt zu hoffen, dass es trotz allem zu einem Austarieren der politischen und ökonomischen Machtverhältnisse in Europa entlang der bis zur Finanzkrise so erfolgreich agierenden deutsch-französischen Achse kommt. Die Flüchtlingskrise und der Kampf gegen den Terror schwächen vor allem bei der Fiskaldisziplin die deutsche Position, denn beides dürften Ausnahmetatbestände darstellen. Anders als bei der Bekämpfung der Eurokrise, in der Deutschland aufgrund seines Ressourceneinsatzes eine überlegene ‚Bargaining‘-Position⁸⁷ hatte, ist es wohl nicht mehr der einzige ‚zentrale‘ Spieler in der WWU und von Zugeständnissen der EU-Partnerländer abhängig. Falls die deutsche Regierung wirklich auf eine Fiskalunion eingehen würde, fehlte ihr bislang ein Pfand, um Frankreich zur politischen Union zu bewegen. Die Suche danach hat aber möglicherweise schon begonnen.

86 Siehe FAZ.NET: Sachverständigenrat warnt vor einem europäischen Finanzministerium, 27.7.2015.

87 Vgl. Schäfer: A Banking Union of Ideas?, 2016.