



# Europäisches Geld, nationale Politik: Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Währungsunion

ARMIN SCHÄFER

Mit der Währungsunion haben sich die EU-Staaten auf ein Experiment ohne Präzedenzfall eingelassen. Der zentralisierten Geldpolitik stehen die Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik von zwölf Teilnehmerstaaten gegenüber. Eine Reihe von Koordinierungsmechanismen soll diese Vielfalt in Einklang bringen.

---

## Der Maastrichter

Vertrag ist ein minima-

listisches Konzept der

Währungsunion.

„Wir können keine Anweisungen entgegennehmen.“ Unmissverständlich wies Jean-Claude Trichet, Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), 2006 den Ruf nach einem verstärkten Dialog mit den Finanzministern zurück (FAZ, 8.9.2006). Wiederholt hat der Vorsitzende der Euro-Gruppe, Luxemburgs Premierminister Jean-Claude Juncker, eine Intensivierung des Austauschs mit der EZB gefordert. Nur an der Oberfläche geht es bei dieser Auseinandersetzung um die Häufigkeit der Treffen. Tatsächlich besteht ein Konflikt hinsichtlich der Frage, wie viel

Koordinierung zwischen einzelnen Politikbereichen und zwischen den Mitgliedstaaten notwendig ist, soll die Währungsunion gelingen. Während sich an der rechtlichen Grundlage der Wirtschafts- und Währungsunion seit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags wenig geändert hat, sind eine Reihe von Koordinierungsinstrumenten hinzugetreten, die eine bessere Abstimmung der Politik gewährleisten sollen.

## Der Weg zur Währungsunion

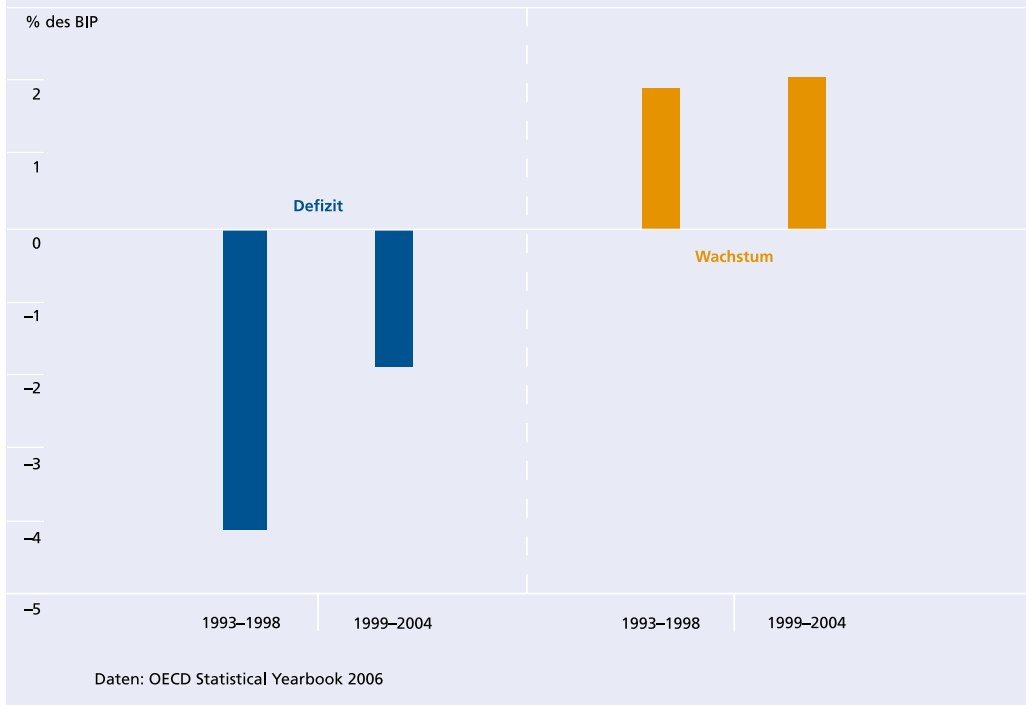
In den siebziger Jahren erschienen ein größeres Budget der Gemeinschaft, die Abstimmung der nationalen Ausgaben und eine europäische Wirtschaftsregierung für den Erfolg einer gemeinsamen Währung unabdingbar. Folglich sah der Werner-Plan, der den Übergang zur Währungsunion bis 1980 skizzierte, eine Zentralisierung wirtschaftspolitischer Kompetenzen vor. Auch weil dies einen erheblichen Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten erfordert hätte, wurde dieses Vorhaben in der wirtschaftlich turbulenten Zeit der Ölpreis-Schocks nicht umgesetzt. Stattdessen suchten die damaligen EG-Staaten nach nationalen Antworten auf steigende Arbeitslosigkeit und langsames Wirtschaftswachstum.

Obwohl das Ziel der Währungsunion offiziell beibehalten wurde, standen die Realisierungschancen bis Mitte der achtziger Jahre schlecht, weil die Regierungen unterschiedliche politische Strategien verfolgten. Erst nach der wirtschaftspolitischen Kehrtwende der sozialistischen Regierung in Frankreich 1983 kam es zu einer Annäherung der Wirtschaftspolitik und zur Wiederbelebung der europäischen Integration. Die zweite Hälfte der achtziger Jahre war durch das Aufleben der wirtschaftlichen Dynamik in den Mitgliedstaaten geprägt. Politisch dominierten zu dieser Zeit Mitte-Rechts-Koalitionen, häufig unter der Führung christdemokratischer Parteien, die einer engeren europäischen Zusammenarbeit besonders aufgeschlossen gegenüberstanden. Erneut rückte das Ziel einer einheitlichen europäischen Währung in den Vordergrund.

Unter Leitung des damaligen Kommissions-Präsidenten Jacques Delors legte eine Expertengruppe Vorschläge für die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion vor. Viele Mitglieder dieses Gremiums waren von den nationalen Notenbanken entsandt. Sie teilten die Einschätzung, dass die Währungsunion nur gelingen könne, wenn die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank gewahrt würde. Das Beispiel, auf das sich die Experten beriefen, war die Deutsche Bundesbank, deren Politik als besonders erfolgreich galt. Maßnahmen, die die Fähigkeit der Zentralbank zur Durchsetzung einer stabilen Währung gefährden könnten, galt es zu vermeiden. Eine europäische Wirtschaftsregierung als Partner oder Gegengewicht der EZB kam aus dieser Sicht nicht infrage. Ebenso erschien der Ausbau des Gemeinschaftsbudgets als nicht wünschenswert. Stattdessen sollten strikte Regeln für die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten vereinbart werden, um deren Inflationsneigung dauerhaft zu begrenzen.

Im Vergleich zu früheren Konzeptionen einigten sich die Staats- und Regierungschefs mit dem Maastrichter Vertrag 1992 auf ein minimalistisches Konzept der Währungsunion. Während die Geldpolitik zentralisiert wurde, verblieb die Verantwortung für die Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bei den Mitgliedstaaten. Das entsprach zum einen den Vorschlägen des Delors-Komitees, zum anderen aber auch den Wünschen der Regierungen, die nicht zu viel wirtschaftspolitische Autonomie an die europäische Ebene abtreten wollten.

Abb. 1 Wachstum und Defizite in der Eurozone in Prozent des BIP



## Nachbessern: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

**Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sorgt für mehr haushaltspolitische Disziplin.**

Der Maastrichter Vertrag legte Kriterien hinsichtlich der Verschuldung und des Haushaltsdefizits fest, die zur Teilnahme an der Währungsunion berechtigten. Doch schon bald nach der Ratifizierung des Vertrags stellten sich diese Regeln, vor allem aus deutscher Sicht, als ergänzungsbedürftig heraus. Die Bundesregierung suchte nach Wegen, weniger verlässliche Regierungen auch nach Einführung der gemeinsamen Währung auf haushaltspolitische Disziplin zu verpflichten. Dies geschah 1996/97 mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der die in den Verträgen festgelegten Verpflichtungen und Sanktionsmöglichkeiten präziserte.

Seit Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion 1999 hat sich der SWP als besonders umstritten erwiesen. Deutschland, das die anderen Staaten zur Ausgabendisziplin verpflichten wollte, lag unter der rot-grünen Regierung viermal über der Defizitgrenze von drei Prozent des BIP und untergrub so die Glaubwürdigkeit des Abkommens. Darüber hinaus wurde bekannt, dass sich Griechenland den Eintritt in die Währungsunion mit gefälschten Statistiken erschlichen hatte. Schließlich bezeichnete der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi den SWP als „dumm“, weil dieser zu starr sei und die wirtschaftliche Lage der Mitgliedstaaten zu wenig beachte. Dies alles führte zu einer Reform des Pakts, die im Kern den politischen Bewertungsspielraum erhöhte. Die Intention des damaligen Bundesfinanzministers Theo Waigels war es dagegen gewesen, Regeln zu schaffen, die bei Verstößen quasi-automatisch zu Sanktionen führen würden.

Heute gilt der Stabilitäts- und Wachstumspakt wenn nicht als gescheitert, so doch als schwer beschädigt. Doch diese Bewertung könnte vorschnell sein. Die durchschnittlichen Defizite der Euro-Staaten waren in den sechs Jahren nach Einführung des SWP etwa halb so hoch wie in der Zeit davor, obwohl zwischen 1993 und 1998 die gleichen Obergrenzen für das Haushaltsdefizit galten (Abb. 1). Das Wirtschaftswachstum lag in beiden Zeitperioden bei durchschnittlich etwa zwei Prozent. Entgegen früherer Befürchtungen gibt es gegenwärtig keine Regierung, die eine aktive Ausgabenpolitik als Mittel zur Arbeitsmarktbelebung propagiert. Und auch in Deutschland liefen die Defizite trotz der Sparbemühungen der Bundesregierung aus dem Ruder.

## Das Kernproblem der Arbeitslosigkeit

Werden die EU-Bürger nach dem wichtigsten Problem ihres Landes gefragt, verweisen sie auf die anhaltende Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig, so geht aus den Eurobarometer-Befragungen hervor, schätzen mehr Menschen die Rolle der EU im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit negativ als positiv ein. Und dies, obwohl Binnenmarkt und Währungsunion mit dem Versprechen auf mehr Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze begründet wurden. Der Europäischen Union ist es bisher nicht gelungen, diese Versprechen einzulösen. Gleichzeitig erhöht die Währungsunion den Druck zur Liberalisierung der Arbeitsmärkte. Da weder Wechselkursanpassungen noch finanzielle Transfers oder eine nennenswerte grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität bestehen, müssen asymmetrische Schocks, die nur einzelne Länder oder Regionen betreffen, entweder über die Löhne oder über Arbeitsmarktflexibilität ausgeglichen werden. Die Verantwortung für diese Politikbereiche liegt jedoch bei den Mitgliedstaaten und zum Teil bei den Tarifparteien. Um diesem Problem zu begegnen, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs eine Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitik. Im Kern sollen durch regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten Lernprozesse in Gang gesetzt werden, um so die Problemlösungsfähigkeit der Mitgliedsländer zu erhöhen.

---

**Unverbindliche**

**Koordinierungsverfahren**

**schaffen Leitlinien für**

**die Arbeitsmarktpolitik.**

Mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) wurde ein neues Koordinierungsverfahren eingeführt. Vor allem sozialdemokratische Regierungen sahen in der neu geschaffenen „Europäischen Beschäftigungsstrategie“ eine arbeitsmarktpolitische Ergänzung des makroökonomischen Regimes der Währungsunion. Seit 1997 werden auf europäischer Ebene beschäftigungspolitische Leitlinien erlassen, die anschließend in nationale Politik übersetzt werden sollen. In regelmäßigen Abständen wird die Leistung der Regierungen beurteilt und werden gegebenenfalls Empfehlungen durch den Ministerrat ausgesprochen. Sowohl die Leitlinien als auch die Empfehlungen sind rechtlich unverbindlich. Ihre Nicht-Befolgung kann nicht sanktioniert werden. Dieses unverbindliche Koordinierungsverfahren, das sowohl von der Politik als auch von wissenschaftlichen Beobachtern als besonders innovativ gefeiert wurde, wenden in ähnlicher Form die OECD und der Internationale Währungsfonds seit Langem an.

Seit Einführung der Beschäftigungsstrategie sind in fast allen Mitgliedstaaten die Beschäftigungsquoten gestiegen, während die Arbeitslosigkeit zum Teil auf hohem Niveau verharrt. Geringe Fortschritte lassen sich bei den Problemgruppen des Arbeitsmarkts feststellen. Die Beschäftigungsquoten von älteren Arbeitnehmern und von Frauen bleiben in den meisten Staaten hinter den Zielen zurück, und die

Jugendarbeitslosigkeit ist in vielen Mitgliedstaaten noch immer hoch. Auffällig ist, dass sich die Erfolge und Misserfolge ungleich zwischen den Mitgliedstaaten verteilen. Die erfolgreichen skandinavischen und angelsächsischen Länder haben ihre Position weiter verbessert, dagegen stagniert die Entwicklung in vielen kontinentaleuropäischen Ländern. Die Beschäftigungsstrategie zeigt vor allem dann Wirkung, wenn Regierungen ohnehin die darin festgelegten Ziele verfolgen.

## Die Offene Methode der Koordinierung: Zusammenarbeit trotz Nichtübereinstimmung

### Lissabon-Strategie:

#### „verpasste Ziele und nicht eingelöste Versprechen“.

Trotz dieser mageren Bilanz der Europäischen Beschäftigungsstrategie hat das angewandte Koordinierungsverfahren auf EU-Ebene große Wirkung entfaltet. Sowohl die Europäische Kommission als auch die Regierungen haben Koordinierung als ein Mittel erkannt, Zusammenarbeit auch dann zu ermöglichen, wenn keine Übereinstimmung in den Inhalten besteht. Während bindendes EU-Recht eine inhaltliche Übereinkunft verlangt, erlauben Koordinierungsverfahren eine höhere Flexibilität, weil die Mitgliedstaaten aus einem breit gefächerten Angebot eigene Schwerpunkte auswählen. Diese Vorteile führten in der Folge zur Koordinierung weiterer Politikbereiche. Auf dem Lissabonner Gipfel wurden die Verfahren auf den Namen „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) getauft. Die OMK bildet ein Kernelement der Lissabon-Strategie, mit der die EU bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ werden sollte.

Sieben Jahre nach Einführung der Lissabon-Strategie sind die EU-Staaten diesem Ziel jedoch kaum näher gekommen. Zwar existiert weiterhin eine Reihe von OMK-Prozessen, aber der Schwerpunkt der Lissabon-Strategie verlagert sich zurück auf die Vollendung des Binnenmarkts. Weit weniger Gewicht wird gegenwärtig auf das ursprüngliche Anliegen gelegt, durch die OMK Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Ausgleich zu versöhnen und das „europäische Sozialmodell“ zu verteidigen. Eine Expertenkommission unter Leitung des früheren niederländischen Premierministers Wim Kok konstatierte, dass die Lissabon-Strategie zum Synonym „für verpasste Ziele und nicht eingelöste Versprechen“ zu werden drohe. Die feierlichen Erklärungen des Europäischen Rats täuschen nicht über den fehlenden Umsetzungswillen in den meisten Mitgliedstaaten hinweg.

Die Offene Methode der Koordinierung hat für einige Jahre die beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele aus ihrem Schattendasein ins Zentrum der EU-Politik gerückt. Im Rahmen der Lissabon-Strategie ist es aber nicht gelungen, rechtlich bindende Ziele festzulegen oder die EU-Politik insgesamt beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. Im Gegensatz zur Geld-, Wettbewerbs- und Haushaltspolitik bleibt es beim Kampf gegen Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung bei Absichtserklärungen und Appellen an die Mitgliedstaaten. Diese Form der Koordinierung hat nicht die gleiche Wirkung entfaltet wie stärker zentralisierte Entscheidungsverfahren. Die EU ist in der Lage, den Markt auszuweiten, während sie kaum über die Mittel zur Korrektur unerwünschter Folgen verfügt. An diesem Befund ändert die Offene Methode der Koordinierung trotz anders lautender Verlautbarungen der Staats- und Regierungschefs wenig.

## Fazit

Die Ausgestaltung der Währungsunion folgte einer politischen Logik, die sich paradoxer Weise aus dem Misstrauen gegenüber der Politik speiste. Zu viel eigenen Spielraum sahen die Regierungen als Gefahr für die Währungsunion an. Man verzichtete deshalb auf alle Maßnahmen, die die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank kompromittieren könnten. Die nachgeschobenen Koordinierungsverfahren wenden sich daher auch vorwiegend an die Mitgliedstaaten selbst, doch ihnen fehlt aufgrund der geringen rechtlichen Verbindlichkeit häufig die Durchschlagskraft. Nachdem die Euphorie der Anfangsjahre verfliegen ist, fällt die heutige Bilanz der Offenen Methode der Koordinierung ernüchternd aus, und die Politik arbeitet daran, diese Verfahren langsam in Vergessenheit geraten zu lassen. Was bleibt, ist der Anpassungsdruck, der von der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Arbeitsmarkt-, Sozial- und Lohnpolitik der Mitgliedstaaten ausgeht.

Für den Präsidenten der EZB sind die Machtverhältnisse in der Währungsunion ohnehin geklärt. Alle Appelle an die EZB, neben der Preisstabilität auch das Wirtschaftswachstum im Auge zu behalten, blieben bisher erfolglos. Als Jean-Claude Juncker in einem Brief eine bessere Abstimmung zwischen EZB und Finanzministern anmahnte, demonstrierte Jean-Claude Trichet seine Unabhängigkeit. Er machte sich nicht einmal die Mühe, ein Antwortschreiben an den Vorsitzenden der Euro-Gruppe zu formulieren.



ARMIN SCHÄFER

ist seit 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter am MPIfG. Er studierte Politikwissenschaft, VWL sowie Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Marburg und der University of Kent at Canterbury und wurde 2004 an der Universität Bremen promoviert.

*Forschungsinteressen:* politische Ökonomie der europäischen Integration, Demokratietheorie und vergleichende Institutionenlehre.

### Zum Weiterlesen

HEIPERTZ, M. & VERDUN, A.:

*The Dog that Would Never Bite? The Past and Future of the Stability and Growth Pact.*

MPIfG Working Paper 03/12. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2003.

SCHÄFER, A.:

*Die neue Unverbindlichkeit:*

*Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa.*

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 55. Campus, Frankfurt a.M. 2005.

SCHÄFER, A.:

*Verfahren wirtschaftspolitischer Koordinierung in der Währungsunion: politische oder ökonomische Logik?*

In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 3(3), 362–387 (2005).

SCHARPF, F.W.:

*The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity.*

MPIfG Working Paper 02/8. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2002.