



## Ein Ausweg aus der Sackgasse

Der Europäische Währungsverbund

FRITZ W. SCHARPF

Acht Jahre nach dem Beginn der „Großen Rezession“ ist die Eurozone tief gespalten zwischen Ländern, welche die Krise erfolgreich überwunden haben, und solchen, die nach wie vor mit deren katastrophalen Folgen kämpfen. Der Grund sind fundamentale Strukturunterschiede zwischen nördlichen und südlichen Mitgliedsökonomien und ein Euro-Regime, das die strukturelle Übereinstimmung heterogener nationaler Wirtschaftssysteme erzwingen muss, um die Stabilität der Währungsunion zu sichern. Fritz Scharpf sucht Lösungsansätze: Wäre angesichts dieser Risiken ein flexibler Europäischer Währungsverbund, in dem strukturell unterschiedliche Wirtschaftssysteme koexistieren und sich wechselseitig stützen, die bessere Voraussetzung für weitere Fortschritte der europäischen Integration?

Die Eurokrise war die Folge der strukturellen Divergenz zwischen den exportorientierten Hartwährungsländern im „Norden“ und den von der Binnennachfrage abhängigen Weichwährungsländern im „Süden“. Das nach der Krise eingeführte neue Euro-Regime beschränkt die Binnennachfrage durch fiskalische Austerität und Maßnahmen zur Lohndämpfung, um auf diese Weise die Konvergenz der Südländer mit den exportorientierten Strukturen der Hartwährungsländer zu erzwingen. Die strukturelle Transformation setzt freilich die Zerstörung von Produktionspotenzialen und Arbeitsplätzen im Binnensektor der früheren Weichwährungsländer voraus.

Ein so einseitiges, den Norden privilegierendes und Opfer nur im Süden erforderndes Programm hätte in der autonomen demokratischen Politik der Südländer keine Chance gehabt. Es musste also oktroyiert werden. Aber auch auf der europäischen Ebene konnte es nur in technokratisch-intergouvernementalen Prozessen durchgesetzt

werden, die eine Politisierung des fundamentalen Nord-Süd-Verteilungskonflikts unterdrücken müssen. Trotzdem lassen sich politische Forderungen kaum noch abwehren, die auch symmetrische Anpassungsleistungen im Norden und den raschen Abbau der deutschen Exportüberschüsse verlangen. Insbesondere wegen der Größe und der strukturellen Besonderheit der deutschen Wirtschaft erscheinen sie freilich kaum aussichtsreich. Und die gegen deutsches Widerstreben vielleicht durchsetzbare Transferunion könnte die ökonomische und politische Spaltung der Eurozone noch weiter vertiefen.

---

Eine Transferunion könnte die ökonomische und politische Spaltung der Eurozone noch weiter vertiefen.

Das Krisenpotenzial strukturell divergierender Mitgliedswirtschaften bedroht also die Währungsunion auch weiterhin, obwohl derzeit – vor allem wegen der unkonventionellen und höchst umstrittenen Geldpolitik der EZB – eine trügerische Ruhe herrscht. Diese Phase könnte und sollte jedoch genutzt werden, um auch außerhalb des 1992 beschlossenen Rahmens einer unflexiblen und nur durch Zwang zu stabilisierenden Währungsunion nach flexibleren und dauerhaft stabilen Lösungen zu suchen. Angesichts ihres politischen und ökonomischen Gewichts läge es an der deutschen Politik, dafür die Initiative zu ergreifen.

Eine ökonomisch durchaus plausible Lösung hatte George Soros schon vor einigen Jahren empfohlen: Wenn Deutschland so stark vom Durchschnitt der Eurozone abweicht, dann sollte es lieber selbst aus dem Euro austreten, statt andere Länder zwangsweise germanisieren zu wollen – und dafür dann dauerhaft zahlen zu müssen. Aus politischen Gründen wäre Deutschland freilich das letzte Land, das diesen Ausweg wählen dürfte.

Der deutsche Finanzminister hat jedoch auf dem Tiefpunkt des vorletzten Griechenland-Konflikts eine Option ins Spiel gebracht, die zu einer besseren Lösung führen könnte. Allerdings stieß seine Anregung, Griechenland könnte ja (zeitweilig) den Euro verlassen, auf so vehemente Kritik, dass die in dem „Non-Paper“, einem inoffiziellen Arbeitsdokument vom 10. Juli 2015, formulierten Konditionen gar nicht mehr diskutiert wurden. Sie lauteten:

*The time-out solution should be accompanied by supporting Greece as an EU member and the Greek people with growth enhancing, humanitarian and technical assistance over the next years.*

Angeboten wurden also die Sicherheit der EU-Mitgliedschaft und der weiteren Teilhabe an allen EU-Programmen sowie mehrjährige wirtschaftliche, humanitäre und technische Hilfen beim Übergang zu einer eigenen Währung. Wie wir inzwischen aus dem Bericht des amerikanischen Ökonomen James K. Galbraith erfahren haben, war dieser von *Yanis Varoufakis* auch schon vorbereitet worden. Die Tsipras-Regierung ist darauf nicht eingegangen – weil sie an der politischen Belastbarkeit des Angebots zweifelte, und vor allem,



Präsident Valéry Giscard d'Estaing und Kanzler Helmut Schmidt treffen sich 1978 im Elysée-Palast. Infolge des Zusammenbruchs des Weltwährungssystems von *Bretton Woods* sorgten sie dafür, dass die europäischen Währungen eng miteinander verknüpft wurden, in einem Europäischen Währungssystem (EWS, 1979–1998), das die Wechselkursrisiken zwischen den Mitgliedstaaten reduzieren sollte. Denn das EWS verpflichtete die Mitgliedstaaten dazu, mit den Mitteln der nationalen Geld- und Finanzpolitik die jeweils vereinbarten Wechselkurse einzuhalten und sich dabei durch Investitionen auf den Devisenmärkten gegenseitig zu unterstützen. Bei dauerhaften Ungleichgewichten konnte eine Anpassung der Wechselkurse vereinbart werden.

weil ihr eine isolierte, von Europa getrennte Zukunft des Landes noch schrecklicher erschien als die Kapitulation vor den noch einmal verschärften Auflagen der Gläubiger.

Könnte Griechenland aus dem Euro austreten? Für Schäuble und Varoufakis eine mögliche Lösung.

In der Tat: Was Wolfgang Schäuble damals nicht bieten konnte, waren gültige Regeln für den einvernehmlichen Austritt und eine klare Perspektive für die künftigen Beziehungen zwischen dem Austrittsland und dem Euro. Aber diese Vorbedingungen könnten geschaffen werden.

Und die institutionellen Bausteine für einen flexiblen, zweistufigen *Europäischen Währungsverbund* existieren bereits in der Kombination der bisherigen Währungsunion mit dem europäischen „Wechselkursmechanismus II“ (WKM II).

Der WKM II ist der Nachfolger des 1979 von Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing geschaffenen „Europäischen Währungssystems“ (EWS). Dieses hatte die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, mit den Mitteln der nationalen Geld- und Finanzpolitik die jeweils vereinbarten Wechselkurse einzuhalten und sich dabei durch Interventionen auf den Devisenmärkten gegenseitig zu unterstützen. Bei dauerhaften Ungleichgewichten allerdings konnte eine Anpassung der Wechselkurse vereinbart werden. Nach 1999 gehörten dem WKM II noch einige Länder an, die sich auf die Vollmitgliedschaft in der

Währungsunion vorbereiteten. Im Moment ist jedoch Dänemark, das nicht beitreten will, das einzige Mitglied. Diese zweistufige Struktur könnte reaktiviert werden für Griechenland und andere Länder, die eine Koppelung ihrer Währung an den Euro und den Schutz des Verbundes gegen Schwankungen und spekulative Attacken auf den Devisenmärkten anstreben, aber die strikten Anforderungen einer Währungsunion nicht erfüllen können oder wollen.

In dem zweistufigen Währungsverbund würden der engeren Währungsunion neben den Ländern des früheren „DM-Blocks“ wohl auch die baltischen Mitgliedstaaten angehören. Hinzu kämen vielleicht auch Irland, Spanien und andere Länder, die aus ökonomischen oder politischen Gründen strukturelle Konvergenz mit Deutschland anstreben und bereit wären, dafür stärkere Koordination und stärkere Kontrollen in Kauf zu nehmen. Für Frankreich wäre dies jedoch eine schwierige Entscheidung. Die Mitgliedschaft im WKM II könnte dagegen strukturell sehr heterogen sein. Neben den typischen Süd-Ländern könnten dazu auch Länder mit einer exportorientierten und preisstabilen Wirtschaft wie Dänemark oder Schweden gehören, die der Währungsunion nicht wegen wirtschaftsstruktureller Divergenz fernbleiben, sondern weil sie die Autonomie einer demokratisch verantworteten Wirtschaftspolitik nicht aufgeben wollen.

---

Ein zweistufiger Europäischer Währungsverbund ist vereinbar mit dem Wunsch nach einer demokratisch verantworteten, autonomen Wirtschaftspolitik und könnte weitere Länder zum Beitritt zur Eurozone bewegen.

Alle Mitgliedstaaten im WKM II wären verpflichtet, einen vereinbarten Wechselkurs zum Euro einzuhalten – was manchen leicht, anderen schwerfallen könnte. Aber dieser Wechselkurs entspräche jeweils der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft. Und für seine Verteidigung stünden dem Staat auch alle Instrumente einer auf die jeweilige Lage dieser Wirtschaft abgestimmten nationalen Geld-, Finanz-, Lohn- und Kreditpolitik zur Verfügung. Käme es trotzdem zu temporären Ungleichgewichten oder spekulativen Attacken auf eine der Währungen, so stünde für stabilisierende Interventionen auf den Devisenmärkten die fast unbegrenzte *fire power* der Europäischen Zentralbank zur Verfügung. Für Liquiditätsengpässe der Staatsfinanzen könnte überdies ein von Schäuble bei anderer Gelegenheit schon erwogener Europäischer Währungsfonds geschaffen werden. Bei drohender Staatsinsolvenz müsste ein geregeltes Verfahren die Umschuldung ermöglichen. Und schließlich gäbe es bei dauerhaften Leistungsbilanz-Ungleichgewichten auch die Möglichkeit einer vereinbarten Anpassung der Wechselkurse.

Die Euro-Länder im Kern der Währungsunion stünden dann nicht mehr unter dem politischen Druck, ihre Exportüberschüsse zu vermindern und sich dem Eurozonen-Durchschnitt anzunähern. Sie könnten sich wirtschafts- und finanzpolitisch enger integrieren und von der endlich funktionierenden Steuerungskompetenz einer einheitlichen Geldpolitik und antizyklischer fiskalischer Kapazitäten profitieren. Die bisherigen Süd-Länder dagegen wären im WKM II nicht länger gezwungen, die Konvergenz mit der im internationalen Vergleich ganz ungewöhnlichen Exportstärke der deutschen Wirtschaft zu



erreichen. Sie müssten lediglich ihre Importe mit den eigenen Exporten bezahlen können – was im Prinzip mit einem kleinen, auf Oliven und Tourismus spezialisierten Exportsektor ebenso möglich wäre wie mit einem sehr großen. Zugleich wären sie aber durch den Verbund vor der Gefahr unkontrollierbarer Abwertungs-Inflations-Abwertungs-Zyklen und vor den Attacken der Währungsspekulation geschützt – Vorteile, die auch andere Länder, die heute nicht der Eurozone angehören – wie etwa Schweden oder Polen oder vielleicht sogar Norwegen und die Schweiz – zum Beitritt bewegen könnten. Das Gewicht dieses Europäischen Währungsverbundes auf den weltweiten Finanzmärkten und in internationalen Finanzverhandlungen wäre dann sogar größer als das der heutigen Eurozone.

Vom Zwangsregime der gegenwärtigen Währungsunion befreit, könnte die europäische Politik endlich bei der Bewältigung der Krisen und Aufgaben vorankommen, bei denen gemeinsame Interessen gemeinsames Handeln erfordern.

Den größten Vorteil eines flexiblen Währungsverbundes aber hätte die europäische Politik. Sie wäre nicht länger durch den unterdrückten Nord-Süd-Konflikt gelähmt, und auch Deutschland wäre nicht länger der europäische Zuchtmeister, der eine autoritäre Politik durchsetzen muss, die anscheinend nur dem eigenen Interesse dient. Vom Zwangsregime der gegenwärtigen Währungsunion befreit, könnte die europäische Politik dann endlich bei der Bewältigung der Krisen und Aufgaben vorankommen, bei denen gemeinsame Interessen gemeinsames Handeln erfordern.

Vorerst freilich ginge es nicht darum, in einem neuen Maastricht-Vertrag die Gründung eines zweistufigen „Europäischen Währungsverbundes“ zu beschließen – mit festen Fristen, Kriterien der Mitgliedschaft und möglichst auch schon der Zuordnung der Länder zu der einen oder der anderen Formation. Stattdessen käme es darauf an, in der gegenwärtig krisenfreien Phase eine institutionelle Gelegenheitsstruktur zu schaffen, die in künftigen Krisen genutzt werden kann. Als Minimum müsste sie Regeln für den Austritt aus der Europäischen Währungsunion, die Aufnahme in den WKM II und für die damit verbundenen wechselseitigen Pflichten festlegen. Nötig wären außerdem geregelte Verfahren bei Staatsinsolvenz und beim Übergang vom Euro zu einer nationalen Währung. Auch diese minimale Infrastruktur eines zweistufigen Währungsverbundes könnte gewiss nicht unter dem Druck einer akuten Eurokrise geschaffen werden. Ob und wie sie dann im konkreten Fall genutzt und weiterentwickelt würde, könnte auch weitgehend der künftigen Entwicklung überlassen werden. Wäre sie aber vorhanden, so wäre die wirtschaftliche und politische Zukunft der Europäischen Union weniger unsicher, als sie es heute ist.

## FRITZ W. SCHARPF



Fritz W. Scharpf ist Direktor emeritus am MPIfG. Nach dem Studium der Rechtswissenschaft und Politischen Wissenschaften an den Universitäten Tübingen, Freiburg und Yale (USA), legte er 1964 das zweite Juristische Staatsexamen ab und promovierte zum Dr. iur. an der Universität Freiburg. Nach Professuren an der Yale Law School und der Universität Konstanz und der Leitung des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) wurde er 1986 als Direktor an das MPIfG berufen. 2003 wurde er emeritiert.

Fritz W. Scharpfs Forschungsarbeiten widmen sich der Politikverflechtung im deutschen Föderalismus und der Europäischen Union sowie der politischen Ökonomie von Wohlfahrtsstaaten.

### Zum Weiterlesen

GALBRAITH, J. K.: *Welcome to the Poisoned Chalice: The Destruction of Greece and the Future of Europe*. Yale University Press, New Haven 2016.

SCHARPF, F. W.: *Forced Structural Convergence in the Eurozone – Or a Differentiated European Monetary Community*. MPIfG Discussion Paper 16/15. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2016.  
[www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp16-15.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp16-15.pdf)