

Pascal Kauffmann · Henrik Uterwedde

## Verlorene Konvergenz? Deutschland, Frankreich und die Euro-Krise

Die Krise der europäischen Währungsunion in der Folge der gravierenden Finanzprobleme Griechenlands hat wiederholte

### Pascal Kauffmann

Geb. 1960; Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Montesquieu-Bordeaux 4, Avenue Léon Duguit, Larefi – Bureau R 186, 33608 Pessac/Frankreich. [pascal.kauffmann@u-bordeaux4.fr](mailto:pascal.kauffmann@u-bordeaux4.fr)

### Henrik Uterwedde

Prof. Dr. phil., geb. 1948; stellvertretender Direktor des Deutsch-Französischen Instituts, Asperger Straße 34, 71634 Ludwigsburg. [uterwedde@dfi.de](mailto:uterwedde@dfi.de)

Meinungsunterschiede zwischen Frankreich und Deutschland offengelegt. Auch wenn beide Regierungen immer wieder Kompromisse finden konnten, drohen doch die Kontroversen Spuren zu hinterlassen. Denn sie wurden in den Medien mit zuweilen schrillen Tönen begleitet; wechselseitige Vorwürfe und Unterstellungen beherrschten die Debatten. Die vorliegende Analyse will die Positionen beider Partner klären und deren tiefer liegende Ursachen ergründen. Nur ein besseres Verständnis der jeweiligen Eigenlogik und der Motivation des Nachbarn erlaubt es, die Divergenzen zu identifizieren, aber auch mögliche Kompromissfelder zu benennen.<sup>1</sup>

### Zwei Visionen vom wirtschaftspolitischen Europa?

Die Rolle der Europäischen Union (EU) wird in beiden Ländern unterschiedlich definiert. Aus französischer Sicht muss die EU ein wirtschaftspolitischer Akteur sein, der in einer Reihe von Feldern zu intervenieren in der Lage ist und der deshalb über entsprechende Institutionen und Instrumente verfügen muss. Aus deutscher Sicht bildet die EU in erster Linie einen Ordnungsrahmen und soll als Akteur vor allem regulative Politiken

zur Schaffung bzw. Aufrechterhaltung dieses Rahmens verfolgen (Wettbewerbspolitik, Subventionskontrolle, Haushaltsstabilität); dazu kommen die regelgebundenen Strukturfonds.

Im Beharren Frankreichs auf einer aktiven europäischen Wirtschaftspolitik kommt das tradierte republikanische Politikmodell zum Ausdruck, das den Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft betont. Dies wurde nach 1944 noch akzentuiert, als die – jahrzehntelang verschleppte – Modernisierung der Wirtschaft in die Hände des Staates gelegt wurde. Im Zuge dieses Gestaltungsanspruches des interventionistischen Staates tun sich französische Politiker, aber auch die Öffentlichkeit weiterhin schwer, die Existenz autonomer Instanzen (Zentralbank, Kartellbehörden) anzuerkennen. Frankreich hat die von Deutschland durchgesetzte Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) nur widerwillig akzeptiert.<sup>2</sup>

Nachdem die fortschreitende Wirtschaftsintegration nationale Handlungsspielräume empfindlich eingeengt und Frankreich zu teilweise empfindlichen Kehrtwenden seiner Wirtschaftspolitik gezwungen hatte, versuchten französische Regierungen seit den 1980er Jahren, die EU mit neuen Kompetenzen und Instrumenten auszustatten. Was der Nationalstaat in einer immer stärker integrierten EU nicht mehr zu leisten vermag, so die Logik der französischen Vorstöße, muss durch eine aktive EU-Wirtschaftspolitik kompensiert werden. Dieser Ansatz kommt etwa im französischen Einsatz für eine europäische Währungsunion und in jüngerer Zeit auch in der Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung zum Ausdruck.

Die deutsche Zurückhaltung in Bezug auf erweiterte wirtschaftspolitische Kompetenzen der EU kann ebenfalls auf strukturelle Gründe zurückgeführt werden. Dazu zählt

<sup>1</sup> Dieser Beitrag beruht auf einer längeren Analyse beider Autoren für das Deutsch-Französische Institut Ludwigsburg vom Juli 2010, online: [www.dfi.de/de/pdf/VerloreneKonvergenz.pdf](http://www.dfi.de/de/pdf/VerloreneKonvergenz.pdf) (9.9.2010); auf Französisch unter: [www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6133&id\\_provenance=97](http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6133&id_provenance=97) (9.9.2010).

<sup>2</sup> Vgl. Henrik Uterwedde, *Kapitalismus à la française*. Die mühsame Erneuerung eines Modells, in: Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich*, Bonn 2005, S. 173–191.

das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, das den politischen Gestaltungsanspruch gegenüber der Wirtschaft deutlich zurückhaltender formuliert als Frankreich, ebenso wie das Politikmodell, das auf dem (mehr oder minder) kooperativen Zusammenwirken zahlreicher Akteure (Bund, Länder, Verbände bzw. Sozialpartner, unabhängige Organisationen) beruht. Zudem befanden sich die Fortschritte der europäischen Integration (Zollunion, Gemeinsamer Markt, Freihandel, Abbau von Barrieren im gemeinsamen Binnenmarkt) stets im Einklang mit den Interessen der deutschen exportorientierten Wirtschaft und den deutschen ordnungspolitischen Vorstellungen.

Generell hat sich die deutsche Politik lange Zeit mit der unvollständigen europäischen Integration gut abgefunden. Denn während sie mit den regulativen Politiken zur Überwachung des Binnenmarktes nur wenige Probleme hatte, sah sie keinen Bedarf an einer aktiven europäischen Wirtschaftspolitik. Diese könnte – so die Befürchtung – Kosten verursachen und damit den deutschen EU-Beitrag nach oben treiben, oder in ihrer inhaltlichen Ausrichtung den Prioritäten der deutschen Politik widersprechen. Das Beharren der Bundesregierung auf einem Stabilitätspakt mit klaren Kriterien und Sanktionen sowie auf der *no-bail-out*-Klausel<sup>†</sup> entspringt diesen Sorgen und dem Willen, eventuellen Fehlentwicklungen durch ein strenges Regelsystem vorzubeugen. Aus dieser Grundeinstellung ergibt sich die generell zögerliche Haltung der Bundesregierung nach Ausbruch der weltweiten Finanzkrise im Sommer 2007 sowie der Euro-Krise im Frühjahr 2010, als es darum ging, europäische Antworten zu formulieren. Diese Zurückhaltung hat zu dem nicht unberechtigten Eindruck einer defensiven, den Ereignissen hinterherlaufenden deutschen Politik geführt.

Die aufgezeigten Differenzen sind aber nicht unüberwindbar, und beide Ansätze haben ihre Begründung und Legitimität. Im Übrigen ist die Debatte nicht nur deutsch-französisch, sondern findet auch innerhalb beider Länder statt. Darüber hinaus darf der große Fundus an gemeinsamen Grundein-

stellungen zur europäischen Wirtschaftsintegration nicht vergessen werden: etwa die Überzeugung, dass Europa sich nicht auf einen großen Binnenmarkt beschränken kann, sondern eine handlungsfähige politische Union sein muss; die Ablehnung einer rein wirtschaftsliberalen Ordnung und die Suche nach einem Ausgleich zwischen Markt und Regulierung bzw. Wettbewerb und sozialer und regionaler Kohäsion. So heißt es in der im Februar 2010 beschlossenen „Deutsch-Französischen Agenda 2020“: „Wir möchten, dass die Europäische Union zum Modell für starkes, dauerhaftes Wachstum wird (...). Wir müssen alles Erforderliche tun, um Europa zu einem starken, nachhaltigen Wachstum zu verhelfen und die Union aus der aktuellen Wirtschaftskrise gestärkt hervorgehen zu lassen, damit das europäische Modell der Sozialen Marktwirtschaft erhalten bleibt.“<sup>†</sup>

## Kontroverse um das deutsche „Exportmodell“

Als die französische Finanzministerin Christine Lagarde im März 2010 mit unmissverständlichen Worten das deutsche exportgetriebene Wachstumsmodell kritisierte, löste sie eine lebhafte, zuweilen polemische Kontroverse dies- und jenseits des Rheins aus. Die heftigen Reaktionen zeigen, wie sehr diese Debatte nicht nur einen sensiblen Punkt der europäischen Wirtschafts- und Währungsintegration berührt, sondern auch nationale Präferenzen in Frage stellt. So wird das deutsche „Exportmodell“ in Frankreich als Ausdruck einer egoistischen Politik gesehen, die ihre nationale Wohlfahrt ohne Rücksicht auf die europäischen Partner verfolge. In Deutschland sieht man diese Kritik als massiven und direkten Angriff auf die Grundlagen eines erfolgreichen Wirtschaftsmodells, was gleichermaßen als absurd und nicht legitim zurückgewiesen wird.

Die Kritik am deutschen Exportmodell kann wie folgt zusammengefasst werden: Durch einen starken Druck auf die Löhne erhöht Deutschland seine internationale Wettbewerbsfähigkeit auf Kosten seiner europäischen Nachbarn; gleichzeitig und in

<sup>†</sup> Mit *bail-out* ist gemeint, dass die EU oder Mitgliedsländer für die Schulden eines anderen Mitgliedslandes einstehen.

<sup>†</sup> Online: [www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2010/02/2010-02-04-deutsch-franzoesische-agenda-2020.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2010/02/2010-02-04-deutsch-franzoesische-agenda-2020.html) (9.9.2010).

Verbindung mit einer restriktiven Haushaltspolitik wird die Entwicklung der Binnennachfrage gebremst und damit die Möglichkeit der Partner, nach Deutschland zu exportieren. Diese unkooperative Politik vertieft das Ungleichgewicht der deutschen Wirtschaft zwischen dynamischen Exporten und stagnierendem Binnenmarkt, führt zu exzessiven Überschüssen in der deutschen Handelsbilanz und ist damit verantwortlich für die wachsenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den EU-Staaten. Eine solche Politik sei, so formuliert es der Ökonom Christian Saint-Etienne, „selbstmörderisch für die Europäische Union, aber auch für Deutschland“.<sup>5</sup> Für Deutschland sei die Exportfixierung angesichts wachsender Unsicherheiten auf den Weltmärkten keine nachhaltige Strategie, und der Lohndruck vertiefe soziale Ungleichheiten; in der EU verschärften die deutschen Überschüsse die Leistungsbilanzdefizite einiger Partnerländer.

Vor diesem Hintergrund hat es besonders von französischer, aber auch amerikanischer Seite wiederholte Appelle an die Bundesregierung gegeben, ihre Wirtschaftspolitik zu ändern und das deutsche Wachstumsmodell durch eine Stimulierung der Binnennachfrage gleichgewichtiger zu gestalten: sei es durch eine expansivere Haushaltspolitik, sei es über Lohnsteigerungen.

Auf deutscher Seite wird zunächst darauf verwiesen, dass die deutsche Wettbewerbsfähigkeit weniger auf Lohnkostenvorteile als vielmehr auf qualitative, nicht kostengebundene Wettbewerbsvorteile zurückzuführen ist: auf eine attraktive Produktpalette, auf sektorale und geographische Spezialisierung der Exportwirtschaft, Innovationsfähigkeit, Reaktionsfähigkeit auf Veränderungen der weltweiten Nachfrage, diversifizierte Industriestruktur, leistungsstarker Mittelstand.<sup>6</sup> Die Industrieunternehmen setzen bei allen

<sup>5</sup> In: Le Monde vom 8. 4. 2010, S. 4. Vgl. auch Patrick Artus, L'Allemagne pourra-t-elle conserver son modèle de croissance?, Natixis Flash Économie, Nr. 280, Paris 17. 6. 2009; ders., La politique économique de l'Allemagne est-elle un problème pour les autres pays européens?, Natixis Flash Économie, Nr. 538, Paris 8. 12. 2009.

<sup>6</sup> Vgl. u. a. Lionel Fontagné/Guillaume Gaulier, Performance à l'exportation de la France et de l'Allemagne. Conseil d'Analyse économique, Paris 2008.

Versuchen, Lohnkosten zu begrenzen, im Kern auf eine Wettbewerbsfähigkeit, die über Qualitätsprodukte einer reinen Preis- bzw. Kostenkonkurrenz zu entgehen versucht.

Im Kern werden die deutschen Irritationen gegenüber der französischen Kritik dadurch genährt, dass Deutschland für eine bestimmte Politik (Lohn- und Haushaltspolitik) kritisiert wird, während es sich eigentlich um ein Wirtschaftsmodell handelt, das Ergebnis langfristiger historischer Entwicklungen ist, also eine komplexe, nicht durch Regierungshandeln einfach zu verändernde Struktur darstellt. Die kollektiven Entscheidungen und Präferenzen, die dieses Modell tragen, sind in der Gesellschaft verankert und sowohl von den Wählerinnen und Wählern als auch von den Sozialpartnern wiederholt legitimiert worden; ihre massive Infragestellung trägt zur Irritation auf deutscher Seite bei.<sup>7</sup>

## Währungsunion und Haushaltspolitik: zwischen Stabilität und Solidarität

Was sind die Konsequenzen einer Währungsunion für die nationalstaatliche Haushaltspolitik? Seit dem Vertrag von Maastricht (1992) ist diese Frage ein Stein des Anstoßes in der europäischen Politik.<sup>8</sup> Frankreich und Deutschland haben die Frage unterschiedlich beantwortet: Frankreich erwartete eine wirtschaftspolitische Koordinierung und einen gewissen Voluntarismus zugunsten des Wachstums, Deutschland wollte ein Regelwerk, das eine solide Finanzpolitik der Mitgliedsländer sichert.

Die jüngsten Krisen haben die Grenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts aufgezeigt, der 1997 in Amsterdam beschlossen wurde. Die aktuelle „Griechenlandkrise“ ist das

<sup>7</sup> So z. B.: Globale Ungleichgewichte – Exportmodell Deutschland. Eckpunkte für eine BDI-Argumentationslinie, Köln 2009, online: [www.bdi.eu/2114.htm](http://www.bdi.eu/2114.htm) (9. 9. 2010). Dass diese Auseinandersetzung auch eine gesellschaftspolitische ist, kann hier nur angedeutet werden. Vgl. Gustav Horn/Heike Jobekes/Rudolf Zwiener, Einseitige Exportorientierung belastet Wachstum – Frankreich besser als Deutschland, IMK Policy Brief, Düsseldorf 24. 3. 2010.

<sup>8</sup> Vgl. Catherine Mathieu/Henri Sterdyniak, Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice, online: <http://ces.univ-paris1.fr/membre/seminaire/heterodoxies/Pdf/SterdyniakMathieu04.pdf> (9. 9. 2010).

Musterbeispiel einer Krise, die durch den Pakt eigentlich hätte verhindert werden sollen; ferner sind andere Staaten von der Krise bedroht, die sich wie Spanien oder Irland immer eng an die Regeln des Stabilitätspaktes gehalten haben. Dieser Pakt ist also offensichtlich weder notwendig noch ausreichend, um öffentliche Finanzkrisen garantiert zu verhindern.

Zudem ist es aufgrund des willkürlichen Charakters der Defizitobergrenzen (diese sind eher politischer als ökonomischer Natur; es gibt für die festgelegten Obergrenzen keinerlei wirtschaftswissenschaftliche Begründung<sup>9</sup>) wenig nützlich, sich sklavisch an die Buchstaben des Paktes zu klammern. Europa wird nicht umhin kommen, seine budgetpolitischen Regelwerke gründlich zu überarbeiten. Dies ist eine umso größere Herausforderung, als die ökonomische Theorie derzeit nicht in der Lage ist, irgendeine praktikable Regel vorzuschlagen, welche die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen garantieren könnte. Auf der anderen Seite wird der Nutzen eines Stabilitätspaktes von niemandem mehr bestritten. Die „Griechenlandkrise“ hat die Risiken der Zahlungsunfähigkeit eines Staates sehr deutlich aufgezeigt, vor allem für die europäischen Banken, die in hohem Maße staatliche Anleihen und Schatzbriefe besitzen.

Auf französischer Seite wird der Akzent auf die Notwendigkeit gelegt, ein Krisenmanagement aufzubauen, dessen Kern eine Art „europäischer Währungsfonds“ ist – erste Schritte in diese Richtung hat die EU bereits unternommen. Es gibt zwei ökonomisch plausible Argumente zugunsten dieses Ansatzes: zum einen die systemischen Auswirkungen einer eventuellen Zahlungsunfähigkeit eines Staates für die Währungsunion oder der EU als Ganzes, zum zweiten die Möglichkeit, mit der bloßen Existenz eines Rettungsfonds über ein Abschreckungsinstrument gegenüber spekulativem Druck zu verfügen.

Die „Griechenlandkrise“ ist in der Tat nicht nur eine Krise der öffentlichen Finanzen, sondern auch eine Krise der europäischen Währungsunion, was sich auch daran zeigt, dass andere, finanziell mindestens ebenso problembeladene Länder wie Griechenland nicht

betroffen waren: Diese (Großbritannien, Japan, USA usw.) verfügen alle über eine nationale Währung. Jenseits aller Diskussionen über das *bail-out*-Problem muss die Euro-Zone also ihre Stützungsmechanismen zugunsten von in Schwierigkeiten steckenden Mitgliedsländern verstärken.

Auch hier ergibt sich eine Divergenz mit Deutschland. Sie besteht darin, dass die Bundesrepublik grundsätzlich ablehnt, zur Solidarität verpflichtet sein zu müssen, wenn Partnerländer Haushaltsprobleme haben. Diese Position hat sich in den entsprechenden Artikeln des europäischen Verfassungsvertrages niedergeschlagen (Artikel 122 bis 125 in der Fassung des Vertrages von Lissabon). Allerdings erscheint diese Sicht der Dinge oberflächlich. Die bestehenden oder künftigen Mechanismen – wie auch die Interventionen des Internationalen Währungsfonds (IWF) – beruhen sämtlich auf Krediten, die zuweilen mit wenig attraktiven Zinsen für den Kreditnehmer versehen und immer an strikte makroökonomische Bedingungen geknüpft sind.

Die deutsche Position legt einen besonderen Akzent auf die verstärkte Prävention bezüglich möglicher Haushaltsprobleme innerhalb der Währungsunion. Konkret schlägt Deutschland vor, dass künftig die nationalen Haushaltsentwürfe einer vorherigen Prüfung durch die europäische Exekutive unterzogen werden. Es geht nicht darum, die Staaten und ihre Parlamente ihrer Vorrechte zu berauben; es soll vielmehr sichergestellt werden, dass die Haushaltsplanungen auf Einnahmen- wie auf Ausgabenseite kohärent und realistisch sind.<sup>10</sup>

Bleibt die Frage der Sanktionen. In dem Maße, wie eine Zahlungsunfähigkeit eines Landes systemische Auswirkungen auf die Währungsunion hat, ist es legitim, dass die Mitgliedsländer Regeln unterworfen werden, die man als Vorsorgeregeln bezeichnen könnte, ähnlich wie sie im Bankensektor bereits existieren. Das Zögern der französischen Politik gegenüber solchen Regeln ist wenig verständlich, denn es war auch ihre Verantwortung zu verhindern, dass die öffentliche Verschuldung die heutigen pathologischen

<sup>9</sup> Vgl. Pascal Kauffmann, *L'Union économique et monétaire européenne*, Bordeaux 2008.

<sup>10</sup> Entsprechende Regeln wurden inzwischen am 7. September 2010 vom Rat der Finanzminister beschlossen.

Dimensionen annimmt. Eine ex-ante-Bewertung der nationalen Haushaltsentwürfe ist also in keiner Weise abwegig.

Die französischen und deutschen Positionen sind jedoch nicht nur ohne Weiteres miteinander vereinbar, sondern auch komplementär. Man muss die europäische Währungsunion stärken, indem man in den Haushaltsfragen gleichzeitig sowohl die Krisenprävention als auch die Krisenbehandlung verbessert. Ein solcher neuer Stabilitäts- und Wachstumspakt könnte somit aus stärkeren Überwachungs- und Präventionsmechanismen gegenüber budgetpolitischem Fehlverhalten, aus neuen, stimmigeren Sanktionen sowie aus einem europäischen Währungsfonds bestehen, dessen Hilfen an Bedingungen geknüpft sind. Damit würde die Glaubwürdigkeit der Euro-Zone gegenüber den Finanzmärkten gestärkt werden.

## Die EZB und die deutsch-französische Haushaltsdebatte

Die Rolle der Europäischen Zentralbank war ein weiterer Anlass für deutsch-französische Kontroversen in der „Griechenlandkrise“. Streitpunkt war vor allem die Entscheidung der EZB, Staatspapiere von Mitgliedsländern der Währungsunion auf dem Sekundärmarkt zu erwerben.<sup>11</sup> Die französische Seite hält es für opportun, dass die EZB damit einen Beitrag leistet, um der übermäßigen Spreizung der Zinssätze innerhalb der Euro-Zone entgegenzuwirken. Die – in den USA oder Großbritannien oft wahrgenommene – Möglichkeit, dass die Zentralbank durch signifikante Käufe den Geld- bzw. Wertpapiermarkt gegenüber spekulativen Spannungen entlastet, ist ein wichtiges Instrument, dessen sich Europa nicht berauben sollte.

Auf deutscher Seite sieht man in diesen Maßnahmen dagegen eine Art von Monetarisierung öffentlicher Schulden, die finstere Erinnerungen hervorruft. Diese Sichtweise ist formal korrekt: Die EZB stellt staatliche Schuldverschreibungen als Aktiva ein, als Gegenwert

<sup>11</sup> Der Ankauf bereits emittierter Staatsanleihen (Sekundärmarkt) verstößt nicht gegen die EU-Regularien, die lediglich die Vergabe von Krediten der EZB an Nationalstaaten und den direkten Ankauf neu emittierter Anleihen (Primärmarkt) ausschließen.

der monetären Basis. Dies stellt ohne Zweifel eine potenzielle Quelle der Geldschöpfung dar. Hier liegt sicherlich eine nur schwer zu überbrückende Kluft zwischen beiden Ländern vor, die ihre Wurzeln in den oben skizzierten unterschiedlichen historischen Erfahrungen hat.

Indessen sind weder die Unabhängigkeit der EZB noch die ihr zugewiesene Priorität des Stabilitätszieles in Gefahr. Die EZB wird die geldpolitischen Zügel wieder anziehen, wenn die Lage es erfordern wird. Die Unabhängigkeit der EZB wäre nur dann in Gefahr, wenn der erwähnte Ankauf von staatlichen Titeln auf Geheiß von einzelnen nationalen Regierungen oder in ihrem Interesse vorgenommen würde. Die EZB hat ihre Käufe, den Zeitpunkt und die Höhe selbst bestimmt. Sie sollte allerdings – im Sinne der hier vorgebrachten Argumente und in Anbetracht der Notwendigkeit, inflationären Erwartungen entgegenzuwirken – eine klarere und aktivere Kommunikation betreiben, um der europäischen Öffentlichkeit ihr Handeln vor dem Hintergrund der Entwicklungen in der Euro-Zone zu erläutern.

## Welche makroökonomische governance für Europa?

So wie man in Frankreich heute die Notwendigkeit eines Stabilitätspaktes in der Währungsunion anerkennt, leugnet man in Deutschland nicht mehr, dass verstärkte makroökonomische *governance* in der Euro-Zone angesagt ist. Lange Zeit hatte Berlin befürchtet, dass selbst zarte Ansätze einer europäischen Wirtschaftsregierung vor allem als Gegengewicht zur EZB gedacht seien und deren Unabhängigkeit gefährden könnten. Dazu muss man allerdings auch anmerken, dass der Mangel an Präzision der französischen Vorstöße oder – schlimmer noch – ihr zuweilen aktivistischer Charakter diese Befürchtungen eher genährt und damit eine sachliche Debatte erschwert haben.

Die Notwendigkeit für substantiellere wirtschaftspolitische Regulierung ergibt sich aus den bisherigen Erfahrungen: So kann das Scheitern der 2000 lancierten Lissabon-Strategie, welche die EU in punkto Innovation und Wissensökonomie entscheidend voranbringen sollte, auch auf fehlende makroökonomische *governance* zurückgeführt werden – die offene Methode der Koordinierung

hat sich als untauglich erwiesen.<sup>12</sup> Noch deutlicher wird dies in der Wechselkurspolitik, wo die Gründe des Scheiterns weniger im Fehlen von *governance* als vielmehr in einer unangemessenen institutionellen Struktur liegen.

Der Vertrag von Maastricht hat die wesentlichen wechselkurspolitischen Kompetenzen nicht auf der Ebene der Euro-Zone, sondern auf Gesamt-EU-Ebene, beim Rat der Finanzminister, angesiedelt.<sup>13</sup> Da aber zahlreiche EU-Mitglieder der Euro-Zone nicht angehören, hat sich der Rat mit dem Wechselkurs des Euro kaum befasst. Frankreich hatte sich deshalb schon sehr früh für die Bildung einer Gruppe der Euro-Länder eingesetzt, um damit eine Art Embryo einer späteren „Wirtschaftsregierung“ für die Euro-Zone zu schaffen. Aus den bekannten Gründen stand Deutschland dieser Initiative skeptisch gegenüber und trug dazu bei, ihre Wirkung auf ein Minimum zu reduzieren. Die Euro-Gruppe blieb also ein informelles Gremium, ohne konkrete Handlungsermächtigung, das – etwa wie die Gipfeltreffen der G7, G8 oder G20 – lediglich als ein Ort des Meinungsaustausches unter Finanzministerkollegen fungierte. Das ganze Ausmaß der deutsch-französischen Differenzen kann daran gemessen werden, dass diese Frage mehr als zehn Jahre nach Schaffung der Währungsunion immer noch nicht geregelt ist.

Insbesondere ist die Gelegenheit der kürzlichen Revision der Verträge nicht genutzt worden, um den ursprünglichen Irrtum des Maastricht-Vertrages zu korrigieren. Schlimmer noch: Die Euro-Gruppe ist zwar vom Lissabon-Vertrag in den Rang eines offiziellen Organs der Union erhoben worden, aber ohne mit einer besonderen Kompetenz ausgestattet worden zu sein. Die Wechselkurspolitik der EU bleibt somit ohne Akteur. Dies hat namentlich in Frankreich den Verdacht genährt, dass die EZB, die hier de facto alleine handelt, diese Politik gewissermaßen vereinnahmt habe.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Die kürzlich von der Kommission lancierte „Agenda 2020“ wird das gleiche Schicksal erleiden, wenn es keine Änderungen in der Methode der Koordinierung gibt.

<sup>13</sup> Vgl. Vertrag von Maastricht, Art. 109-1 und 109-2, die später ohne Substanzveränderung in den Art. 129 des Vertrags von Lissabon übergegangen sind.

<sup>14</sup> Vgl. Jérôme Créel/Eloi Laurent/Jacques Le Cacheux, La politique de change de la zone euro ou le hold up tranquille de la BCE, in: Revue de l'OFCE, (2007) 100, S. 7–30.

Die Frage nach geeigneten europäischen *governance*-Strukturen ist seit Beginn der „Griechenlandkrise“ Gegenstand intensiver und heftiger Debatten gewesen – nicht nur in der Währungsunion, sondern in der gesamten EU. Leider bewegen sich diese Debatten weiterhin in den alten Bahnen und Kontroversen zwischen beiden Ländern. Frankreich fordert ein Gremium, in dem die Orientierungen der makroökonomischen Politik ebenso diskutiert werden können wie der Euro-Kurs oder die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte, die in jüngster Zeit aufgetreten sind. Aus französischer Sicht wäre die Euro-Gruppe der geeignete Rahmen dafür – diese hat aber bis heute keine entsprechenden Befugnisse. Darüber hinaus gibt es auf deutscher Seite eine – schwer verständliche – doppelte Einwendung: Die Regulierung soll auf der Ebene der Gesamt-EU erfolgen, und die Gipfeltreffen im Bereich der Euro-Zone sollen nicht institutionalisiert werden (als ob regelmäßige Treffen per se schädlich wären).

Allerdings ist im Bereich der Währungsunion Wirtschaftsgovernance nicht gleich Wirtschaftsregierung. Nur für die Wechselkurspolitik, die keine nationale Angelegenheit ist, wäre die Euro-Gruppe die adäquate Entscheidungsinstanz, was der Maastricht-Vertrag auch vorsah. Dagegen kann es in der Budget- und mehr noch in der Einkommenspolitik nur darum gehen, die nationalen Standpunkte ex ante auszutauschen, während danach die einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin ihre volle Kompetenz und Verantwortung wahrnehmen.

Deutschland besteht auf einer Verstärkung der Budgetüberwachung und auf klaren, effizienten Sanktionen. Diese Forderungen wären mit denen Frankreichs ohne Weiteres kompatibel, wenn Berlin nicht darauf bestehen würde, dass sich *good governance* nur auf gemeinsame Regeln beschränken und keinerlei politische Entscheidungen umfassen solle. Koordinierung aber hat nur Sinn, wenn sich die Partner treffen, ihre Positionen austauschen und debattieren sowie schließlich Entscheidungen treffen. Dies kann durch bloße Regeln nicht erreicht werden; regelmäßige Treffen der Euro-Gruppe sind dafür eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Voraussetzung.

## Perspektiven

Die deutsch-französischen Kontroversen sind nicht mangelndem politischen Willen geschuldet, sondern Ausdruck unterschiedlicher Grundeinstellungen, die historische, strukturelle und kulturelle Ursachen haben und sich nicht rasch ändern werden. Dies ist für beide Partner ein Grund mehr, den Dialog zu suchen und zu versuchen, die Motive des anderen nachzuvollziehen, anstatt sich in steriler Polemik zu erschöpfen. Damit wird es auch möglich, den immer engeren ökonomischen wechselseitigen Abhängigkeiten, die ein Mehr an europäischer Koordinierung verlangen, konstruktiv zu begegnen.

Die Positionen im Bereich der notwendigen Weiterentwicklung der Währungsunion sind weniger antagonistisch, sondern vielmehr komplementär. Dies zeigt sich am Beispiel der öffentlichen Finanzen: Es gilt, die Krisenprävention *und* die Sanktionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu stärken und parallel dazu einen Rettungsfonds für alle Fälle einzurichten. Beide Partner sollten vorangehen, indem sie ihre jeweiligen Positionen nicht gegeneinander ausspielen, sondern als Teil der gemeinsamen Lösung anerkennen.

Schließlich sollte das Konzept der wirtschaftlichen *governance* in der Währungsunion dringend geklärt und der Begriff der „Wirtschaftsregierung“ aufgegeben werden. Denn *governance* kann mit den bestehenden Institutionen und Kompetenzen realisiert werden, etwa mit der Euro-Gruppe, die in den Vertrag von Lissabon Eingang gefunden hat und der es nur an einer klaren Aufgabenbeschreibung fehlt. Diese sollte die Wechselkurspolitik umfassen, die bislang nirgendwo wahrgenommen wird. Was die Koordinierung der makroökonomischen Politik angeht, so muss vor allem deren Inhalt präzisiert werden. Dabei gilt, dass die Koordinierung im Rahmen der Währungsunion nur präventiv sein und der nationalen Politik keine Vorschriften machen kann. Keiner der Mitgliedstaaten sollte befürchten müssen, dass seine makroökonomischen Grundentscheidungen von dritter Seite diktiert werden könnten.

Kenneth Dyson

# Krise? Welche Krise? Wessen Krise?

Bei der Analyse und in der Praxis der gegenwärtigen Politik ist „Krise“ eines der am stärksten überstrapazierten Wörter überhaupt. Es scheint, als ob wir permanent in gefährlichen Zeiten lebten und ständig vor neuen Wendepunkten stünden. Angesichts dieser Allgegenwart der Krise sollten wir beginnen, unterschiedliche Krisentypen zu unterscheiden. Welcher Art ist also der Wendepunkt, an dem wir aktuell stehen?

**Kenneth Dyson**

Ph. D., geb. 1946; Professor an der University of Cardiff, School of European Studies, Cardiff CF10 3YQ, Wales/UK.  
dysonkh@cardiff.ac.uk

In diesem Artikel versuche ich, anhand von drei Fragen die unterschiedlichen Arten herauszuarbeiten, wie wir das Wort „Krise“ verwenden. Erstens: Haben wir es mit „Krisenereignissen“ zu tun oder mit einer strukturellen Krise? Zweitens: In welcher Krisenphase befinden wir uns? Denn im Laufe der Zeit ändert sich sowohl das Gefüge struktureller Krisen (*crisis construction*) als auch die Richtung der Schuldzuschreibungen (*crisis attribution*). Schließlich wird gefragt: Wessen Krise ist es? Denn was eine strukturelle Krise für die einen ist, muss es noch lange nicht für die anderen sein.

## Was für eine Krise?

Was für eine Art der Wirtschafts- und Finanzkrise erleben die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten seit 2007? Auf der einen Ebene handelt es sich um die bekannte Abfolge von „Krisenereignissen“: Northern Rock, das irische Bankensystem, Fortis, Hypo Real Estate, Lehman Brothers – alles Beispiele für Zusammenbrüche

Übersetzung aus dem Englischen: Gritta Leveques, Luxemburg.