

Die Schockwirkung globaler Wirtschaftskrisen löst in der Regel zwei Effekte aus, die geeignet sind, die Welt zu verändern: zuerst den Inspektions-effekt, der verborgene Probleme sichtbar macht und den Blick für notwendige Änderungen schärft. Ihm folgt, wenn auch nicht zwingend, der Verwerfungseffekt: Erkannte Fehlentwicklungen führen unter Leidensdruck zur sprunghaften Veränderungen politischer und wirtschaftlicher Verhältnisse. Bewähren sich dagegen bestehende Institutionen vor der Herausforderung, werden Zweifel obsolet, denen sie zuvor ausgesetzt waren.

Das (vorläufige) Ergebnis der Kriseninspektion taucht eine klassische Streitfrage in ein neues Licht: Sind die europäischen Institutionen darauf ausgelegt, dem Zeitalter der Nationalstaaten ein Ende zu machen, oder bedienen sich – ganz im Gegenteil – die europäischen Nationalstaaten des Mittels der wirtschaftlichen Integration, um selbst zu überleben? Nach Lissabon fällt es der Europäischen Union schwer, der Souveränitätsfrage weiter auszuweichen. Dies gilt gerade auch für die Europäische Währungsunion. Sei es, weil die innere Dynamik der Währungsunion zu Verwerfungen führt, die Entscheidungen unumgänglich machen, oder nationale Gerichte, wie das Bundesverfassungsgericht, weitere Ausweichmanöver nicht zulassen. Das höchste deutsche Gericht fand dafür in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 die Formel: Auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten dürfe die europäische Vereinigung nicht so verwirklicht werden, „dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt“. Offenbar ist die EU nach Lissabon dabei, Kernbereiche nationalstaatlicher Souveränität zu übernehmen, ohne die Grenze bereits überschritten zu haben.

Das offenkundige Problem der EU im Umgang mit dem europäischen Souverän macht es ihrer Währungsunion schwer, ihrer bisher größten Herausforderung Herr zu werden. Es geht bei den dramatischen währungspolitischen Manövern der EU-Staaten ja nicht um die Stützung des Euro-Kurses, der mitten in der Krise eher den Wettbewerbern Sorgen machen müsste. Hinter der finanziellen Generalmobilisierung steht vielmehr die Angst der Euro-Zone vor dem Zusammenbruch ihrer Südfrent. Eine direkte Intervention, um die 1992 in Maastricht vertraglich vereinbarte finanzpolitische Disziplin gegen den Souveränitätsanspruch der betroffenen Mitgliedstaaten durchzusetzen oder wenigstens deren Zahlungsfähigkeit zu sichern, wird freilich durch die Verträge nicht gedeckt. Daher das Ablenkungsmanöver, das den Besonderheiten der politischen Ökonomie der europäischen Integration geschuldet ist.

Eine Vertragsgemeinschaft souveräner Staaten

Von Anfang an haben es die Teilnehmer am europäischen Einigungsprozess versäumt, ihr Verhältnis zum europäischen Souverän zu klären. Der supranationale Status der Montanunion war auf der strukturellen Diskriminierung des deutschen Partners gegründet, der allein nennenswerte Souveränität aufgeben musste. Als ein neuer Anlauf 1957 zum Abschluss der Römischen Verträge führte, fielen die integrationspolitischen Ziele weit bescheidener aus. Die beteiligten Regierungen waren nun nicht mehr bereit, nationale Souveränitätsrechte nach dem Muster der Montanunion einer supranationalen Behörde zu übertragen. Zur Debatte stand jetzt nur noch eine Vertragsgemeinschaft souveräner Staaten, die – wie das Bundesverfassungsgericht richtig erkannte – fest entschlossen waren, „dauerhaft die Herren der Verträge“ zu bleiben. Die Hoffnung auf Überwindung der „Nationalstaaterei“ gründete sich umso mehr auf die funktionalistische Theorie der Integration. Unter ihrer Geltung wurde das Vertrauen auf die Zwangsläufigkeit wirtschaftlich-technokratischer Integrationsprozesse und die integrative Logik der Märkte zur politischen Lebenslüge der Gemeinschaft.

Paradoerweise waren es sicherheitspolitische Ambitionen und nicht handfeste wirtschaftliche Interessen, die eine Relance europäer möglich machten. In Deutschland präferierte Wirtschaftsminister Ludwig Erhard den Weltmarkt als Schauplatz für wirtschaftliche Integration. Bundeskanzler Konrad Adenauer teilte diesen „wirtschaftlichen Welteroberungsplan“ des Bundeswirtschaftsministers nicht. Adenauer wies Erhard deshalb unter ausdrücklichem Einsatz seiner Richtlinienkompetenz im Januar 1956 an, der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) nicht im Weg zu stehen. Erst als die Doppelkrise von Suez und Budapest vor dem Hintergrund einer schweren Vertrauenskrise im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten nach einem deutlichen Signal deutsch-französischer Gemeinsamkeit in der Europapolitik verlangte, traten wirtschaftliche Bedenken in den Hintergrund. Adenauer und der französische Ministerpräsident Guy Mollet setzten sich über die Einwände ihrer Experten souverän hinweg und nutzten den Plan einer Zollunion und Wirtschaftsgemeinschaft als Vehikel umfassender europapolitischer Visionen, die nicht zuletzt auch atomare Rüstung einschlossen.

Die erste Entmachtung der Bundesbank

Politische Überlegungen standen auch im Vordergrund, als 1978 das Europäische Währungssystem (EWS) aus der Taufe gehoben wurde. Seit Anfang der siebziger Jahre sahen sich die Europäer gezwungen, nach dem Zusammenbruch der Goldbindung des Dollar ein eigenes System fester



Gute alte Währungszeit: Bundesbankpräsident Karl Blessing legt im November 1967 den Grundstein für das neue Bundesbankgebäude in Frankfurt.

Foto dpa

Werner Abelshauser

Die zweite Entmachtung der Bundesbank

Es schien, als könnte die Europäische Zentralbank für die Kontinuität deutscher „Stabilitätskultur“ sorgen. Nun droht die zweite Entmachtung der Bundesbank. Und mit der Krise schwindet das Vertrauen, die Währungsunion werde die europäische Integration zwangsläufig befördern.

Wechselkurse einzuführen, um den europäischen Binnenhandel zu stabilisieren. Dies setzte freilich einen Grundkonsens über monetäre Disziplin voraus, wie er in den siebziger Jahren nicht leicht zu finden war. Noch immer standen die meisten Staaten auf dem keynesianischen Standpunkt, Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit ließen sich am besten mit den Instrumenten der Geld- und Währungspolitik bekämpfen. Vor die Wahl gestellt, entweder die Wechselkursstabilität auf Kosten der konjunkturpolitischen Handlungsfähigkeit des Nationalstaats zu stärken oder weiterhin freie Hand für Beschäftigungspolitik zu haben, entschieden sich die meisten Mitgliedstaaten der EG für die Autonomie nationaler Wirtschaftspolitik.

Stattdessen übernahm die Deutsche Bundesbank de facto die Rolle eines zentralen währungspolitischen Akteurs in Europa, dessen Entscheidungen sich andere europäische Zentralbanken – nicht immer freiwillig – von Fall zu Fall anschlossen. Dem entsprach die Entwicklung der D-Mark zu einer Ankerwährung der Gemeinschaft. Andere Länder wollten und mussten sich der stabilitätsorientierten Führung der Deutschen Bundesbank nicht anschließen, so dass Ende 1978 der D-Mark-Block aus Westdeutschland, Dänemark und den Beneluxstaaten allein in der selbstauferlegten europäischen Wäh-

rungsdizziplin verharrte, während sich die Währungen der übrigen EG-Mitglieder frei am Markt bewegten. Über die Tatsache der währungspolitischen Spaltung hinaus wuchs damit auch die Gefahr eines Scheiterns der Gemeinschaft.

Bundeskanzler Helmut Schmidt suchte daher nach verlässlichen Partnern, um in Europa eine Zone der Währungssicherheit zu schaffen, die den währungspolitischen Graben durch die europäische Gemeinschaft überwinden sollte. Schmidt

„Es geht bei den dramatischen währungspolitischen Manövern ja nicht um die Stützung des Euro-Kurses.“

war schon 1974 fest davon überzeugt, dass „die Schaffung und Anwendung gleicher ökonomischer Instrumentarien für eine Wirtschaftsunion“ auf längere Sicht unerlässlich blieben. Gleichzeitig überwog aber seine Skepsis über die Machbarkeit einer weiteren „supranationalen Koordination der ökonomischen Politiken“. Theoretisch hielt er es zwar für denkbar, „dass unter Angebot sehr hoher deutscher Opfer (volle Bereitstellung und Hingabe unserer Währungsreserven, hohe finanzielle Beiträge unter Inkaufnahme von Reallohnneinbußen in der BRD, Aufgabe des Preisstabilitätszieles) in den anderen EG-Hauptstädten neue Regierungen oder Regierungspersonen von der Notwendigkeit zum Sprung ins kalte Wasser überzeugt werden könnten“. Ein Fehlschlag einer gemeinsamen Wirtschafts- und Finanzregierung erschien Schmidt jedoch – wie er seiner geheimen Denkschrift anvertraute – wahrscheinlicher als ihr Erfolg. Der Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS), von Schmidt und dem französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing 1978 auf der Bremer Ratstagung verabredet, kam deshalb in erster Linie politische Bedeutung zu.

Die monetaristische Wende

Der Erfolg des EWS hing vor allem davon ab, ob die Nationalstaaten bereit waren, ihre geld- und währungspolitische Souveränität zurückzunehmen. Dies setzte ein grundlegendes Umdenken voraus. Den

ersten Anstoß dazu gab der neue amerikanische Präsident Ronald Reagan, der auf dem Weltwirtschaftsgipfel der G 7 in Ottawa (1981) die Parole ausgab, „dass traditionelle keynesianische Rezepte nicht weiterhelfen“. Die Vereinigten Staaten folgten nunmehr konsequent der Geldlehre Milton Friedmans, die in einer stabilen und langfristig kalkulierbaren Entwicklung der Geldmenge die Grundvoraussetzung für stetiges wirtschaftliches Wachstum sah. Dies bedeutete die völlige Abkehr von interventionistischen Praktiken an den Devisenmärkten. Als Frankreich 1983 ebenfalls vom Keynesianismus abbrückte und sich dem stabilitätsorientierten Kurs der Bundesbank anschloss, zog dies auch andere Mitglieder des EWS mit. Bis 1987 gab es „nur“ noch fünf Leitkursanpassungen mit 15 neuen nationalen Wechselkursen und damit eine gewisse Konsolidierung des Systems. Danach trat das EWS in eine entscheidende Phase, in der Leitkursanpassungen kaum noch notwendig wurden und – wenn überhaupt – lediglich für das System weniger wichtige klassische südeuropäische Weichwährungen betrafen. 1990 trat auch Großbritannien dem EWS bei. Optimismus machte sich breit und weckte im Publikum die Illusion einer de facto bereits bestehenden Währungsunion.

Tatsächlich war der Einsatz der nationalen Geld- und Währungspolitik zur Überwindung von Konjunktur- und Arbeitsmarktproblemen in den meisten Mitgliedstaaten seit Jahren aus der Mode gekommen. Die monetaristische Theorie Friedmans hatte sich durchgesetzt. Sie etablierte auch dort, wo Geldwertstabilität bis dahin nicht im Rang eines wirtschaftspolitischen Leitzieles gestanden hatte, neue Spielregeln der Geldpolitik. Begünstigt wurde dieser Ausbruch neuer Denkweisen aus dem Elfenbeinturm der Wirtschaftswissenschaft in die Welt der Banken und der Politik durch das offensichtliche Versagen der vertrauten keynesianischen Rezepte. In der kleinen Weltwirtschaftskrise der siebziger Jahre blieben kreditfinanzierte staatliche Ausgabenstöße in den Wirtschaftskreislauf auf dem Arbeitsmarkt nicht nur weitgehend wirkungslos, sondern verringerten über ihre Verschuldungswirkung auch dramatisch den Handlungsspielraum nationaler Wirtschaftspolitik. In dem Maße, wie die Globalsteuerung der Nachfrage versagte, wurden Interventionen in den Wirtschaftskreislauf obsolet und durch Planung und Kontrolle der Geldversorgung ersetzt. Insoweit verdankt der Euro seinen Aufstieg zur westeuropäischen Gemeinschafts-

währung der kollektiven Abkehr von den Prinzipien keynesianischer Konjunktur- und Arbeitsmarktpolitik.

It's not the economy, stupid

Der Vertrag von Maastricht war dazu bestimmt, die letzten Hindernisse zu beseitigen, die einer Globalisierung der Märkte noch im Wege standen. Er riss aber auch den letzten Damm ein, der die uneingeschränkte und unkontrollierte Herrschaft des globalen Finanzmarktkapitalismus noch verhindern konnte. Damit gab die Europäische Union eine Bastion auf, die zum Zeitpunkt der Gründung der EWG gerade für die Bundesregierung wichtig gewesen war, um der eigenen Weltmarktorientierung eine sichere Basis zu geben – und eine Fluchtburg im Falle einer Weltwirtschaftskrise. In Maastricht mauserte sich die Union von einer Schutzgemeinschaft nationaler Volkswirtschaften zu einem lockeren Verbund globaler Akteure, der die offene Auseinandersetzung mit dem amerikanischen Wettbewerber nicht länger scheuen wollte, ohne freilich die eigenen europäischen Interessen und Spielregeln auf dem Weltmarkt zu definieren.

„Es wäre nicht zwingend notwendig gewesen, die Deutsche Bundesbank zu entmachten.“

Die Idee, Westeuropa eine gemeinsame Währung zu stiften, die dem Dollar in allen Funktionen einer Leitwährung Paroli bieten konnte, passte in diesen Rahmen. Es wäre dafür nicht zwingend notwendig gewesen, die Deutsche Bundesbank zu entmachten, die bis dahin – mit wechselndem Erfolg – auf die Einhaltung der Spielregeln für eine einheitliche Geld- und Wechselkurspolitik gedrungen hatte. Paradoxiereise war es aber gerade die Chance der Rückgewinnung gesamtdeutscher Souveränität, die die Bundesregierung geneigt machte, der französischen Forderung nach Eingliederung der Bundesbank in eine europäische Zentralbank nachzugeben. Wieder war es der deutsche Gulliver, der seine Vormacht in der europäischen Währungspolitik zur Disposition stellte, um sich in Mehrheitsentscheidungen der Zwerge von

Frankfurt einbinden zu lassen. Auch als Erklärungsmodell für die Einführung des Euro versagt also der funktionalistische Ansatz: It's not the economy, stupid.

Der Euro – ein Rohdiamant

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die großen wissenschaftlichen Kontroversen, die das Zustandekommen der Europäischen Währungsunion begleitet haben, für die politische Entscheidung kaum eine Rolle spielten. Schlechte Erfahrungen mit früheren europäischen Währungszusammenschlüssen wurden nicht aufgearbeitet. Fragen, ob die Euro-Zone ein optimaler Währungsraum sei oder der Währungsunion zwingend eine politische Union vorausgehen müsste, blieben offen. Die EU-Konvergenzkriterien von Maastricht und der „Stabilitätspakt“ von Amsterdam sollten das Fehlen eines einheitlichen politischen Steuerungswillens wenigstens teilweise kompensieren. Die Hoffnung auf eine wirtschaftliche Konvergenz des Währungsraums ruhte im Wesentlichen auf dem monetaristischen Konsens in der Geld- und Konjunkturpolitik, der – wie es schien – das keynesianische Politik-

„Der Nationalstaat hat sich gegenüber supranationalen Surrogaten resistenter erwiesen als vorhergesagt.“

muster dauerhaft abgelöst hatte. Die Sicherheit der Konvergenzkriterien erwies sich aber rasch als trügerisch, weil zahllose Verstöße und sogar offener Betrug – wie im Fall Griechenlands – toleriert wurden. Der 1997 in Amsterdam vereinbarte Sanktionsmechanismus lässt sich im Ernstfall nicht nutzen, weil er gegen souveräne Staaten nur schwer durchsetzbar ist. Wie der Fall Griechenlands zeigt, wäre die Verhängung empfindlicher Geldstrafen, die als Ultima Ratio bis zu 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes betragen können, gegen zahlungsunfähige Mitglieder sogar kontraproduktiv. Da ein Ertrinkender nicht freiwillig die Leinen loslassen wird, wären Ausschlusskriterien nötig, deren Durchsetzung gegenüber souveränen Staaten wiederum schwer vorstellbar ist.

Aber auch der zweite institutionelle Pfeiler der Europäischen Währungsunion wankt. Die Rückkehr zu keynesianischen Krisenstrategien stellt die Konvergenz nationaler Stile der Wirtschaftspolitik ebenso in Frage wie die Annäherung der Finanzierungsregeln von Staatsausgaben, der Struktur der nationalen Finanzmärkte oder der Arbeitsmarktpolitik. Der Primat keynesianischer Arbeitsmarktstrategien hatte das EWS einst in einen Taubenschlag verwandelt. Seine Mitglieder kamen und gingen, wie es ihnen konjunkturpolitisch geboten schien. Nachdem dieser Ausweg versperrt ist, müssen sich die Fliehkräfte des europäischen Binnenmarktes andere Wege suchen. Dabei gelten abermals die Rahmenbedingungen, die vor 1987 die Umsetzung des Ziels einer einheitlichen europäischen Währung verhindert haben. Mehr noch: Seit die Europäische Zentralbank dazu übergegangen ist, den Kauf maroder Staatspapiere über die Notenpresse zu finanzieren, droht auch die zweite Entmachtung der Deutschen Bundesbank. Bisher schien es so, als könnte die EZB das stabilitätspolitische Erbe ihres Frankfurter Role Model antreten und so für die Kontinuität deutscher „Stabilitätskultur“ sorgen. Gewiss hat der Euro mit seinem Potential als Reservewährung und globaler Liquidität auch das Zeug zu einem notwendigen Requisiteuropäischer Weltpolitik, doch bleibt er so lange ein Rohdiamant, bis ihn die EU in den Dienst einheitlicher Interessen stellen kann.

Europas schwieriges Verhältnis zur Souveränität

Die Römischen Verträge blieben weit unter der Messlatte supranationaler Integrationsziele. Dies folgt aus dem Verzicht auf supranationale Herrschaftsstrukturen, über die die Montanunion noch so üppig verfügte. Dieser absichtlich herbeigeführte Bruch unterstreicht umso mehr den Willen der Beteiligten, eine Vertragsgemeinschaft souveräner Staaten zu bilden. Auch der Vertrag von Maastricht hat die Grenze zu supranationalen Herrschaftsstrukturen in der EU nicht überschritten, wohl aber auf zentralen Politikfeldern perspektivisch überdehnt. Gerade dort wird jetzt der Inspektionsseffekt der Weltwirtschaftskrise am deutlichsten sichtbar. Die Währungsunion lebte in normalen Zeiten recht gut vom Vertrauen auf die Zwangsläufigkeit marktgesetzlicher Integrationsprozesse, das als ideologisches Schmiermittel den Prozess der europäischen Einigung von Anfang an begleitet und erleichtert hat. Die Europäische Union vermißt, wo immer es möglich war, die Konfrontation mit dem Souverän und verschaffte so den Mitgliedstaaten größere Handlungsfreiheit, als sie demokratisch legitimiert war. Der Nationalstaat hat sich aber gegenüber supranationalen Surrogaten als resistenter erwiesen, als dies Theoretiker der europäischen Integration vorhergesagt haben. Dies muss man nicht bedauern, ist doch der europäische Nationalstaat der historisch gewachsene Ort politischer Partizipation, rechtlichen Vertrauens, kultureller Autonomie und nicht zuletzt auch wirtschaftlicher Institutionen, die mit der Vielfalt ihrer komparativen institutionellen Kostenvorteile nach innen und außen in einem produktiven Wettbewerb stehen. Diesen Wettbewerb zu fördern und seine kreativsten Angebote für Europa auf dem Weltmarkt zu nutzen könnte gegenüber supranationalen Einheitsregelungen die bessere Strategie sein.