

Internationale Probleme  
und Perspektiven

Jochen Franzke (Hrsg.)

Europa in der Denkpause.

Wege aus der Verfassungskrise

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	2
Jochen Franzke: Europa in der Denkpause. Einleitung.....	3
Heinz Kleger: Erweiterung ohne Vertiefung. Ein halbherziger Ratifikationsprozess als Debattendefizit.....	10
Kai-Olaf Lang: Wie weiter mit dem EU-Erweiterungsprozess?.....	22
Ingeborg Tömmel: Die Zukunft der EU-Regionalpolitik.....	38
Hanns-D. Jacobsen/Oliver Pamp: Die EURO-Zone. Das neue Kerneuropa?.....	49
Markéta Pitrová: Institutionelle Folgen der EU-Erweiterung .....	61
Siegfried Schwarz: Der französische Eigenwille in der europäischen Politik.....	70
Carina Sprungk/Sabine von Oppeln: Die europäische Verfassungsdebatte in Deutschland und Frankreich.....	77
Ireneusz Pawel Karolewski: Verfassungsdiskurs in Polen.....	89
Erhard Crome: Kann es ein europäisches Sozialstaatsmodell geben? .....	96
Jochen Franzke: Brandenburg und Europa. Wie weiter? .....	105
Abkürzungsverzeichnis.....	111
Autorenverzeichnis .....	113

## Hanns-D. Jacobsen/Oliver Pamp: Die EURO-Zone. Das neue Kerneuropa?

Der Begriff Kerneuropa hat schon seit langem eine besondere Faszination auf politische Denker und Entscheidungsträger ausgeübt. Es ist kein Zufall, dass fast ein halbes Jahrhundert nach Einleitung des wirtschaftlichen und politischen Integrationsprozesses in Europa die Einführung einer gemeinsamen Währung in zwölf der damals fünfzehn Mitgliedstaaten der EU wiederum die Frage aufgeworfen hat, ob der Verzicht auf zentrale nationalstaatliche Souveränitäten eine Vertiefung der Integration und eine besondere europäische Identität bewirkt hat. Schließlich gehören eine nationale Währung und die mit ihr verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten von Wirtschaft und Gesellschaft zu den konstituierenden Merkmalen staatlicher Souveränität. Der konditionierte Verzicht auf diese bzw. ihr Transfer an supranationale Institutionen lässt auf die Bereitschaft der mitwirkenden Staaten schließen, im Innern nicht nur wirtschaftliche und politische Einigung zuzulassen und eine Wertegemeinschaft herauszubilden, sondern auch gegenüber der Außenwelt als Subjekt internationaler Entscheidungsfindung zu agieren. Somit könnte die Schaffung der EURO-Zone, die ja in einem sich kontinuierlich erweiternden Europa eine funktionale Konsequenz der Schaffung von integrierten Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten darstellt, entscheidend für die Herausbildung eines Kerneuropas im Sinne eines Gravitationszentrums sein. Dieser Beitrag soll prüfen, ob die Schaffung der Europäischen Währungsunion (EWU) bzw. der EURO-Zone sich dafür als eine hinreichende Bedingung erweist.

### Kerneuropa: Historische und konzeptionelle Dimensionen

Das diesen Überlegungen zugrunde liegende Kerneuropa-Konzept greift damit Gedanken auf, die bereits 1814, als Kritik an den restaurativen Friedensbemühungen des Wiener Kongresses, von *Saint-Simon* und *Thierry* formuliert worden sind und auf die Einrichtung gesamteuropäischer Institutionen, insbesondere eines gemeinsamen Parlamentes und eines allgemeingültigen Rechtssystems, abzielten, aus dem sich Kristallisationskerne eines kontinuierlichen Integrationsprozesses ergeben könnten. Die beiden Autoren bezogen ihre Idee damals zunächst auf eine Assoziation von Frankreich und England, in der Folgezeit konzentrierte sich der Diskurs jedoch auf

eine Verbindung zwischen Frankreich und Deutschland, deren Konflikte miteinander bis 1945 immer wieder die europäische Staatenwelt entscheidend geprägt haben. Frankreich und Deutschland haben schließlich nicht nur mit der Unterzeichnung des Elysée-Vertrages 1963, sondern auch mit den gemeinsam betriebenen Initiativen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 und - unter Einbeziehung der Benelux-Staaten und Italiens - der Europäischen Gemeinschaften (1957) den europäischen Integrationsprozess entscheidend vorangetrieben.

Angesichts der verschiedenen Erweiterungsrounden, die bis 2004 zur EU-Mitgliedschaft von 25 Staaten führten, und angesichts der Tatsache, dass der europäische Einigungsprozess nicht mehr nur rein wirtschaftliche, sondern auch politische Problemfelder umfasst, wurde es immer schwieriger, alle Mitgliedstaaten auf einheitliche Prinzipien und kongruente Politiken zu verpflichten.

Dementsprechend hat es seit Gründung der EWG 1957 und den Metamorphosen EG und EU immer wieder neue Differenzierungs- bzw. Kerneuropaideen für die Integrationspolitik gegeben.<sup>29</sup>

Hierzu gehören nicht nur z.B. zeitlich befristete Übergangsregelungen im Fall von Beitritten oder die terminlich nicht festgelegte Annahme von bestimmten Integrationszielen. Vielmehr kann auch das Konzept der „variablen Geometrie“ angewendet werden, wenn die Beteiligung an bestimmten Integrationszielen freiwillig erfolgt, also einige Länder sich beteiligen, andere nicht. Im Rahmen dieser Schneiderschen Typologie bezeichnet „Kerneuropa“ ein System, in dem einige Staaten an allen obligatorischen und freiwilligen Integrationsfortschritten mitwirken, sie vielleicht auch initiieren und durchsetzen, so dass sie zu einem Gravitationszentrum des gesamten Integrationsprozesses werden. Eine weiterführende Variante dieses Prozesses bildet das „Europa der konzentrischen Kreise“, wonach sich innerhalb des Gesamtsystems jeweils verschiedene Staatengruppen mit unterschiedlichen Verflechtungsgraden und differierender Verflechtungstiefe integrieren. Vorstellbar ist z.B. ein „Kern“-Europa mit höchster obligatorischer und freiwilliger Integrationsintensität, die EWU in einem zweiten, die

---

<sup>29</sup> Einen umfassenden Überblick vermittelt Heinrich Schneider: *„Kerneuropa“ – Ein altes Schlagwort und seine Bedeutung*, Wien 2004 (Europainstitut der Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper Nr. 54). Schneider verweist z.B. auf Ralf Dahrendorfs Plädoyer von 1973 für ein „Europa à la carte“ (S. 19), wonach die europäischen Staaten nach Belieben Gruppierungen bilden sollten, soweit ihre Interessen ihnen das nahe legen. Weiterhin erwähnt er den Tindemans-Bericht von 1975 (S. 20), der bezweifelt, dass in allen Fällen alle Etappen der Integration von allen Staaten zum gleichen Zeitpunkt zurückgelegt sein müssen.

Schengen-Länder in einem dritten, die Union selbst in einem vierten Kreis usw., wobei die Übergänge durchaus fließend und zeitlich differenziert sein können. In einem solchen Gebilde könnte das „Kerneuropa“ sich als Avantgarde begreifen, durchaus im Sinne von Saint-Simon, und mit seiner Pionierrolle politische Initiativen bewirken, die zur allgemeinen Politik der Union werden können.

Vor dem Hintergrund der damals unmittelbar bevorstehenden EU-Norderweiterung, die dann 1995 erfolgte, und der weit diskutierten Osterweiterung, die am 1. Mai 2004 zum EU-Beitritt von acht zentraleuropäischen Ländern, Zyperns und Maltas führte, haben Wolfgang Schäuble und Karl Lamers bereits 1994 den Entwurf eines Kerneuropa vorgestellt<sup>30</sup>, in dem Deutschland und Frankreich eine Avantgarderolle übernehmen sollten. EU-Mitglieder, die mit ihrer Zusammenarbeit und in der Integration weiter zu gehen bereit seien als andere, sollten daran nicht durch Vetos blockiert werden können. Die Autoren betonten auch, dass der Kern nicht abgeschlossen sein sollte, sondern für jene EU-Mitglieder offen sein müsste, die bereit sind, den entsprechenden Anforderungen zu entsprechen.

In seiner Berliner Rede am 12. Mai 2000 an der Berliner Humboldt Universität hat auch der deutsche Außenminister Joschka Fischer<sup>31</sup> zum Kerneuropadiskurs beigetragen. Er befürwortete die Bildung eines freiwilligen und jederzeit offenen Gravitationskerns innerhalb der EU, deren Mitgliedstaaten einen neuen europäischen Grundvertrag schließen und als Lokomotive für die Vollendung der politischen Integration wirken sollten. Das vorläufige Scheitern des in den nachfolgenden Jahren entwickelten Verfassungsvertrages durch die 2005 erfolgten ablehnenden Referenden in Frankreich und in den Niederlanden dürfte bewirken, dass es fast zwangsläufig zur Entwicklung eines Europas mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Kernen kommen wird.

Schließlich ist durch Entwicklungen außerhalb der Europäischen Union der Diskurs vorangetrieben worden: Der Irakkrieg und der „hegemoniale Unilateralismus“ der Bush-Administration wirkten 2004 als Katalysatoren für die Forderung von Habermas und anderen europäischen Intellektuellen<sup>32</sup>, der EU staatliche Qualitäten zu verleihen

---

<sup>30</sup> Wolfgang Schäuble und Karl Lamers, *Überlegungen zur europäischen Politik*, CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1. September 1994.

<sup>31</sup> Joschka Fischer: *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>.

<sup>32</sup> Jacques Derrida und Jürgen Habermas, *Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. Mai 2004. An der Diskussion haben sich außerdem Umberto Eco, Adolf

und ein "Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten" mit einer gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik durchzusetzen. Davon würde eine Sogwirkung ausgehen, der sich die anderen Mitglieder nicht auf Dauer würden entziehen können. Ein avantgardistisches Kerneuropa dürfe sich aber nicht zu einem Kleineuropa verfestigen; es müsse die Lokomotive sein.

Die überwiegende Mehrzahl der erwähnten kerneuropäischen Konzeptionen bezieht sich nicht nur geografisch auf einen von Frankreich und Deutschland dominierten Raum, der auch die Befürchtung einer EU-internen hegemonial regierenden Oligarchie, eines Direktoriums, aufkommen ließ. Sie beziehen sich darüber hinaus auf politische und militärische Initiativen, lassen jedoch die Klammerfunktion der wirtschaftlichen und monetären Integration, schließlich die Hauptsäule des europäischen Integrationsprozesses, weitgehend außer Acht. Deshalb soll im Folgenden geprüft werden, inwieweit die bisher erfolgten Initiativen real zur Bildung eines Kerneuropas beigetragen haben bzw. beitragen können.

#### Abbau der Grenzkontrollen und verteidigungspolitische Kooperation

1985 wurde das „Schengener Abkommen“ unterzeichnet, das den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten vorsah. Nach der Einrichtung eines Informationssystems zur Erleichterung grenzüberschreitender Verbrechensbekämpfung wurde 1995 ein Durchführungsabkommen in Kraft gesetzt, wonach der vollständige Abbau von Grenzkontrollen aller Mitgliedstaaten untereinander (mit der Ausnahme von Großbritannien und Irland) begonnen wurde. Auch die Nicht-EU-Mitgliedstaaten Island, Norwegen und die Schweiz haben sich diesem Regime angeschlossen. Die 2004 beigetretenen neuen EU-Staaten werden einige Jahre brauchen, um den Schengen-Acquis vollständig anwenden zu können. Sie erstellen dementsprechend bislang noch keine einheitlichen Schengen-Visa. Das Schengener Abkommen wurde zunächst außerhalb des vertraglichen und institutionellen Rahmens der EU geschlossen und durchgeführt. Die große Akzeptanz in der Bevölkerung der EU (mehr Reisefreizügigkeit bei erhöhter Sicherheit im Innern und an den Außengrenzen) führte schließlich dazu, dass durch das Schengen-Protokoll zum Amsterdamer Vertrag von 1997 die Schengen-Zusammenarbeit mit Wirkung vom 01.05.1999 in die EU einbezogen wurde. Hier hat

---

Muschg, Fernando Savater, Gianni Vattimo und Richard Rorty beteiligt. Die USA-kritische Perspektive der Autoren hat in der öffentlichen Diskussion teilweise erhebliche Vorbehalte hervorgerufen.

sich also eine zunächst auf wenige Länder beschränkte Initiative zur Integrationsvertiefung zu einem integralen Bestandteil des Unionsrechtes entwickelt. Anders verlief der Versuch Deutschlands und Frankreichs im Jahr 2003, zusammen mit Belgien und Luxemburg eine schon lange diskutierte gemeinsame verteidigungspolitische Initiative in Form einer „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion“ (ESVU) zu entwickeln. Die mit dem Verfassungsvertrag beabsichtigte Dynamisierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit dem Ziel einer Militärunion, integrierter Armee und einem gemeinsamen Kommando, also einer partiellen oder gar vollständigen Souveränitätsaufgabe, dürfte nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden auf lange Sicht nicht durchsetzbar sein. In den europäischen Regierungen existieren unterschiedliche Risikoeinschätzungen, verschiedene sicherheitspolitische Prioritäten und Differenzen hinsichtlich der Wahl militärischer Mittel. Manche EU-Mitglieder wehren sich auch gegen eine eventuelle Abkoppelung europäischer Sicherheit von den transatlantischen Strukturen, insbesondere der NATO, und scheuen eine sicherheitspolitische Abspaltung von den USA.

Die genannten Beispiele (andere wie die Sozialpolitik könnten hinzugefügt werden) zeigen, dass die Herausbildung eines sich öffnenden Kerneuropa im (außen-)politischen bzw. militärischen Bereich durchaus, wie das Schengener Abkommen zeigt, erfolgreich sein kann. Jedoch sind die relevanten Politikfelder für durchschlagende *und* nachhaltige Integrationserfolge rar und kontrovers.

Demgegenüber erweist sich der wirtschaftliche Bereich für die Herausbildung kerneuropäischer Initiativen deshalb als viel versprechender, weil die unmittelbaren Interessen aller Mitgliedstaaten angesprochen sind und weil die Kontinuität des bisherigen europäischen Integrationsprozesses, der ja zunächst und vor allem ein wirtschaftlicher Vorgang war, fortgesetzt wird.

Ökonomische und monetäre Initiativen: Die Schaffung der Eurozone

Die Ausgabe von Euromünzen und -scheinen Anfang 2002 in 12 Ländern der Europäischen Union<sup>33</sup> markiert den vorläufigen Höhepunkt der wirtschaftlichen Integration Europas. Genauer besehen war eigentlich der 1. Januar 1999 das entscheidende Datum, denn schon ab diesem Zeitpunkt verschwanden die

---

<sup>33</sup> Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich, Niederlande, Portugal, und Spanien.

nationalen Währungen der EURO-Länder vom Parkett der internationalen Devisenmärkte und wurden durch den EURO als neue Buchungseinheit ersetzt. Obwohl oftmals in der öffentlichen Debatte behauptet, handelt es sich bei der europäischen Währungsunion keineswegs um ein beispielloses Projekt ohne historisches Vorbild. So stand am Beginn der Reichsgründung 1871 ein Währungszusammenschluss zwischen nord- und süddeutschen Staaten; Belgien und Luxemburg besaßen bis zur EURO-Einführung eine gemeinsame Währung, und auch die skandinavischen Länder Dänemark, Norwegen und Schweden bildeten 1873-1914 einen gemeinsamen Währungsverbund.

Eine Währungsunion lässt sich als eine Stufe eines mehrstufigen wirtschaftlichen Integrationsprozesses betrachten. Nach dem ungarischen Ökonomen Bela Balassa<sup>34</sup> beginnt ein solcher Prozess gemeinhin mit der Schaffung einer Freihandelszone und einer Zollunion, anschließend folgt ein gemeinsamer Binnenmarkt, der schließlich in einer Wirtschafts- und Währungsunion mündet. Idealtypischer Endpunkt einer solchen Entwicklung ist eine vollständige politische Union mit einer einheitlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Westeuropa ist genau diesen Weg gegangen und es gehört zu den besonderen Charakteristika des europäischen Integrationsprozesses, dass er keineswegs kontinuierlich, sondern in Schüben erfolgt ist. Grundlage bildeten die Verträge von Rom 1957, welche die Entwicklung einer Zollunion mit einheitlichem Außenzoll in den beteiligten Ländern vorsahen. 1987 erfolgte dann mit der Einheitlichen Europäischen Akte der Entschluss zur Vollendung eines Binnenmarktes, welcher nicht nur die vollständige Mobilität von Waren und Dienstleistungen, sondern auch die der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zulassen sollte. Der Vertrag von Maastricht 1991 schließlich legte den Grundstein für die Einführung des EURO im Jahre 1999. Jedoch der letzte Schritt, die Schaffung einer echten politischen Union, ist noch nicht erfolgt und erscheint nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrages auf absehbare Zeit auch eher unwahrscheinlich.

Schon die erfolgreiche Verabschiedung und Ratifizierung des Vertrages von Maastricht war alles andere als eine Selbstverständlichkeit gewesen. Ein ähnliches Vorhaben – der so genannte „Werner –Plan“ - war schon einmal in den 1970er Jahren gescheitert. Warum gelang also in den 1990er Jahren, was 20 Jahre zuvor scheiterte? Es lag sicherlich nicht an der grundlegenden Konzeption, denn die Teile

---

34 Vgl. Bela Balassa, The Theory of Economic Integration. Homewood, Ill. 1961.



des Maastricht-Vertrages, welche die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion vorsahen, basierten in ihrer Blaupause auf dem Werner-Plan. Eher spielten die gemeinsamen währungspolitischen Erfahrungen eine Rolle, welche sich aus der Tatsache ergaben, dass die meisten Währungen der Gemeinschaft seit 1972 über den Europäischen Wechselkursverbund und ab 1979 über das Europäische Währungssystem (EWS) schon fest aneinander gekoppelt waren und nur geringfügig gegeneinander ( $\pm 2,25\%$ ) schwanken durften. Auch führten die verstärkten Bemühungen zur Vollendung des Binnenmarktes seit Mitte der 1980er Jahre dazu, dass innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nun das Wechselkursrisiko verstärkt als handelshemmender und wettbewerbsverzerrender Faktor wahrgenommen wurde. Ein weiterer wichtiger Aspekt war die dominante Stellung der Bundesbank innerhalb des Europäischen Währungssystems. Andere Länder der Gemeinschaft mussten in ihrer Geldpolitik den Vorgaben der deutschen Zentralbank folgen, wollten sie nicht die Stabilität des eigenen Wechselkurses und damit den Verbleib im EWS gefährden. Die Bundesbank beachtete in ihren Zinsentscheidungen jedoch allein die Konjunkturbedingungen in Deutschland. Dies konnte dazu führen, dass andere Länder geldpolitische Maßnahmen nachvollziehen mussten, die nicht ihrer konjunkturellen Lage entsprachen. Die Schaffung einer einheitlichen Währung, gesteuert durch eine gemeinsame Zentralbank, versprach diese Asymmetrie zu beenden. Schließlich verlieh auch der Zusammenbruch des Ostblocks dem Prozess eine weitere Dynamik. Es ist wohl mehr als nur ein Gerücht, dass die Zustimmung Frankreichs zur Wiedervereinigung eng mit einer Zusage Deutschlands zur Schaffung einer gemeinsamen Währung und dem damit verbundenen Ende der Bundesbank-Dominanz verbunden war.

Der Vertrag von Maastricht reflektiert in seinen währungspolitischen Teilen die strategisch günstige Stellung Deutschlands im EWS. Die Bundesrepublik hatte am wenigsten zu gewinnen durch einen Währungszusammenschluss und war dementsprechend in einer recht starken Verhandlungsposition. Dies erklärt, warum schließlich das Bundesbankmodell einer sehr unabhängigen, allein auf Preisstabilität ausgerichteten Zentralbank zur Blaupause für die Verfasstheit der Europäischen Zentralbank (EZB) wurde. Auch die im Vertrag formulierten Qualifikationshürden, die jedes Land vor einem EURO-Beitritt erfüllen musste, entstanden auf Druck Deutschlands. Diese „Maastrichter Konvergenzkriterien“ verlangten einen stabilen Wechselkurs, eine Inflationsrate welche höchstens  $1,5\%$  über derjenigen der drei

Länder mit der niedrigsten Rate liegt, sowie einen Nominalzinsatz von maximal 2 % über demjenigen in den drei preisstabilsten Ländern. Schließlich waren da noch die fiskalischen Kriterien, welche eine Nettoneuverschuldung von maximal 3 % und eine Gesamtverschuldung von höchstens 60 % vorschrieben. Diese Fiskalkriterien wurden 1997 im Stabilitäts- und Wachstumspakt zu einer permanenten, inzwischen oft gebrochenen, Vereinbarung zwischen den EURO-Ländern erhoben.

Wirtschaftspolitik in der EURO-Zone: Die Neuverteilung von Souveränitätsrechten

Die EURO-Zone stellt zweifelsohne eine neue Qualität (wirtschafts-)politischer Integration dar. Ein zentrales Politikfeld, nämlich die Geldpolitik, wurde von den einzelnen Nationalstaaten vollständig auf die supranationale Ebene verlagert und dem Zugriff nationaler Regierungen entzogen. Zwar gibt es noch andere Felder, wie beispielsweise die Wettbewerbspolitik, die supranationalisiert worden sind. Aber hier haben die einzelnen Regierungen über ihre nationalen Vertreter in der Kommission und über ihre Gesetzgebungskompetenzen im Rat noch stärkere Einflussmöglichkeiten. Die EZB dagegen ist gegenüber den Staaten formal vollständig unabhängig. Bisher gibt es auch faktisch keinerlei Anzeichen, dass sie sich durch Druck einzelner Mitglieder in ihren geldpolitischen Entscheidungen beeinflussen ließe. Zinsentscheidungen richten sich allein nach dem Erreichen des durchschnittlichen Inflationsziels von 2 %, auch wenn dies für manche Länder oft als suboptimale Politik bewertet wird.<sup>35</sup>

Während die Kontrolle über die Geldpolitik den Mitgliedern genommen wurde, bleiben sie jedoch Herr über ihre Finanzpolitik. Um überbordende Defizite in den einzelnen Staaten, welche die Bemühungen der EZB um Preisstabilität langfristig gefährden könnten, zu vermeiden, wurde mit dem schon angesprochenen Stabilitäts- und Wachstumspakt ein Koordinierungsinstrument zur Schuldenbegrenzung eingeführt. Dies war teilweise erfolgreich, eine ganze Reihe von Ländern konnten ihre recht erheblichen Defizite zwischenzeitlich abbauen. Jedoch haben die wiederholten Verstöße gegen den Pakt durch die großen Staaten wie Deutschland und Frankreich bereits zu einer Aufweichung der Kriterien geführt. Die Entscheidung

---

<sup>35</sup> Politiker und Ökonomen haben immer wieder moniert, dass die Geldpolitik der EZB für Deutschland zu restriktiv sei, da sich die EZB allein an der durchschnittlichen Inflationsentwicklung im EURO-Raum orientiert, während die Preissteigerungsrate in Deutschland meist deutlich darunter liegt und daher ein niedrigeres Zinsniveau erlauben würde.

über Wechselkursfragen wiederum obliegt dem Rat der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN). Darüber hinaus existiert noch ein Gremium, der Euro-12-Rat, in dem die Wirtschafts- und Finanzminister der zwölf EURO-Länder versuchen, ihre Wirtschaftspolitiken untereinander abzustimmen.

Die EURO-Zone vereint somit genuin supranationale (Geldpolitik der EZB), intergovernmentale (Währungspolitik durch den ECOFIN) und nationale (Finanzpolitik der nationalen Regierungen) Entscheidungsmechanismen. Einige Länder - Dänemark, Großbritannien und Schweden - waren bisher nicht bereit, dem EURO-Raum beizutreten und die damit verbundenen Souveränitätsverluste hinzunehmen. Die zehn neuen Mitgliedsstaaten wiederum müssen zuerst die wirtschaftlichen Voraussetzungen (Konvergenzkriterien) erfüllen, bevor sie sich dem EURO anschließen dürfen. So betrachtet stellt die Euro-Zone bereits eine Art Kerneuropa dar, in dem sich jene Länder, die zu vertiefter Integration bereit sind, zusammengeschlossen und einige neue Institutionen (EZB, Euro-12-Rat) gebildet haben.

#### Die EURO-Zone als Raum fortschreitender Integration

Die Frage ist nun, ob die Schaffung des EURO-Raums mit einem kontinuierlich fortschreitenden Integrationsprozess einhergehen wird, oder ob es sich um einen einmaligen Schritt gehandelt hat, der nicht unbedingt eine weitere Integration nach sich ziehen muss. In diesem Zusammenhang ist es von Nutzen sich zu vergegenwärtigen, wann der Zusammenschluss in einer Währungsunion für Länder überhaupt ökonomisch Sinn macht. Der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 1999, Robert Mundell, formulierte zur Beantwortung dieser Frage 1961 die Theorie „optimaler Währungsräume“<sup>36</sup>. Diese besagt, dass es für Länder nur dann sinnvoll ist, einer gemeinsamen Währung beizutreten, wenn die damit einhergehenden Vorteile – wie z.B. die Abschaffung des Wechselkursrisikos, Verringerung von Transaktionskosten, größere länderübergreifende Preistransparenz – die Nachteile überwiegen können. Der Nachteil besteht unter anderem in der Aufgabe einer eigenständigen Wechselkurspolitik. Diese erlaubt einem Land, zumindest kurzfristig, durch Abwertung der eigenen Währung, die externe Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen, wenn es durch eine negative Entwicklung

---

<sup>36</sup> Robert A. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, in: *American Economic Review*, Vol. 51, Nr. 4, S. 657-665.

(Ökonomen sprechen von einem „asymmetrischen Schock“) härter betroffen ist als seine Nachbarländer. Ohne die Möglichkeit einer Währungsabwertung müssen andere Voraussetzungen gegeben sein, z.B. flexible Löhne und Preise, eine hohe außenwirtschaftliche Interdependenz, große Arbeitsmobilität zwischen den Ländern, eine diversifizierte Produktionsstruktur, ein fiskalisches Transfersystem und gleichgerichtete Politikpräferenzen der Staaten. So lässt sich auch ohne Wechselkursmanipulationen mit kurzfristig disparaten, ökonomischen Entwicklungen in einem gemeinsamen Währungsraum fertig werden.

Im Vorfeld und auch noch nach der EURO-Einführung wurde in der Wissenschaft heftig diskutiert, ob in den EURO-Ländern diese Bedingungen gegeben sind und somit die Kosten eines Wegfalls der Wechselkurspolitik gering genug ausfallen, um eine Währungsunion vorteilhaft erscheinen zu lassen. Die Mehrheitsmeinung geht dahin, dass Europa keinen optimalen Währungsraum darstellt. Eine Reihe der oben genannten Bedingungen werden nicht erfüllt, insbesondere bezüglich der Lohn- und Preisflexibilität, der Mobilität der Arbeitnehmer und eines zentralisierten fiskalischen Ausgleichssystems gibt es erhebliche Defizite.

Heißt dies nun, dass die Währungsunion für die daran teilnehmenden Länder ein Fehler war? Nicht unbedingt. Vielmehr ist zu vermuten, dass die EURO-Zone gleichsam durch ihre Existenz dazu führt, dass sich die wirtschaftlichen Strukturen zu einem optimalen Währungsgebiet hinentwickeln. Dies bedeutet, dass der Wegfall des Wechselkursinstrumentes den Staaten gar keine andere Wahl lassen wird, als flexiblere Lohn- und Preismechanismen zuzulassen, die Mobilität der Bevölkerung zu fördern, eine stärker koordinierte Wirtschaftspolitik zu verfolgen und vielleicht sogar eine stärkere fiskalische Umverteilung auf europäischer Ebene vorzunehmen.

Wie weit auch immer diese Entwicklung gehen wird, es scheint zumindest klar, dass sich die Währungsunion die Grundlagen für eine weitere Integration durch ihre Einführung selbst geschaffen hat. Die Mitgliedsländer der Wirtschafts- und Währungsunion haben sich auf einen Pfad begeben, der aus seiner ökonomischen Logik heraus eine verstärkte wirtschaftliche Koordination und Integration erzwingt und gleichzeitig die Kosten für einen Rückschritt auf den *status quo ante* enorm in die Höhe schraubt. Während in anderen Politikfeldern, wie beispielsweise beim Schengen-Abkommen, eine Umkehr nicht nur denkbar, sondern auch relativ

problemlos machbar wäre<sup>37</sup>, würde die Abschaffung des EURO und die Wiedereinführung einer nationalen Währung für das betreffende Land mit enormen ökonomischen und sozialen Kosten verbunden sein.

Die EURO-Zone als notwendige Grundlage für ein zukünftiges Kerneuropa

Mit der Schaffung der EURO-Zone ist der europäische Integrationsprozess also in eine neue Phase eingetreten, die für die beteiligten zwölf Länder einem Überschreiten des „point of no return“ hin zu einer vollständigen politischen Union gleichkommt. Hier hat sich die Bereitschaft der Mitgliedstaaten gezeigt, nicht nur auf Identität stiftende nationale Währungen zu verzichten, sondern auch konstitutive Elemente ihrer nationalen wirtschaftspolitischen Souveränität, nämlich Zins- und Währungspolitik, auf eine supranationale Institution, die Europäische Zentralbank, zu übertragen. Auch auf den internationalen Finanzmärkten hat mit der Bildung der EURO-Zone eine Entwicklung eingesetzt, die bereits zur Wahrnehmung der EWU als internationalem Akteur beigetragen hat und zur Erosion des Dollars als dominierender internationaler Reserve- und Leitwährung führen dürfte. Währungspolitische Integration erweist sich somit als notwendiger Schritt hin zum Ziel eines vereinten Europa; die zwölf Staaten, die sich dieser Initiative angeschlossen haben, stellen in diesem Sinn ein Kerneuropa dar. So zentral dieser Schritt jedoch auch ist, er ist aber nicht hinreichend, um eine „kern“-europäische Union zu gewährleisten. Die EURO-Zone stellt jedoch einen Integrationsanker dar, der ein leichtes Aufrollen des Einigungsprozesses verhindert und gleichzeitig einen Motor bildet, welcher die weitere Herausbildung eines Kerneuropas auf dieser Grundlage vorantreiben dürfte. Auch wenn die „finalité politique“ der europäischen Integrationsprozesses nicht festgelegt werden kann, umfassen weitere notwendige Schritte vor allem eine Koordinierung und langfristig eine Angleichung der Fiskalpolitiken sowie weitere politische Maßnahmen, durch Rechtsangleichung usw. All diese zunächst freiwilligen Maßnahmen haben die Chance, zu obligatorischen Bestandteilen des EU-Integrationsprozesses zu werden, wenn sie den Interessen aller Mitgliedstaaten entsprechen und institutionell verankert werden. Hinsichtlich der Wirtschafts- und Währungsunion ist das bereits hinsichtlich der zehn neuen Mitglieder geschehen, als von den damals zwölf Mitgliedstaaten 1992 die

---

<sup>37</sup> Verschiedene Länder haben schon das Schengen-Abkommen zeitweise außer Kraft gesetzt. So z.B. Portugal während der Fußball-Europameisterschaft 2004 im eigenen Land.

„Kopenhagener Kriterien“ verabschiedet wurden, durch die vorausgesetzt wird, „dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können“<sup>38</sup>. Während also die „Alt“-Mitglieder die Option WWU annehmen oder ausschlagen konnten (für letzteres haben sich Dänemark, Großbritannien und Schweden entschieden)<sup>39</sup>, gab es diesen Spielraum nicht mehr für die „Neu“-Mitglieder. Mit ihrem Beitritt haben sie sich im Grundsatz zum Beitritt zur EWU verpflichtet; nur die Wahl des Zeitpunktes bleibt ihnen unter Berücksichtigung der Maastrichter Stabilitätskriterien überlassen. Zwar stellt die absehbare Erweiterung der EWU um zentraleuropäische Staaten für die Europäische Zentralbank eine besondere Herausforderung dar, zumal letztere einen deutlich niedrigeren Entwicklungsstand aufweisen. Es zeichnet sich aber bereits ab, dass der ursprüngliche Enthusiasmus einiger zentraleuropäischer Länder wie Polen, möglichst rasch den Beitritt anzustreben, deutlich geringer geworden ist.<sup>40</sup> Der mittelfristig zu erwartende Beitritt der zentraleuropäischen Länder zur EURO-Zone dokumentiert jedoch den Willen dieser Länder, wirtschaftlich und politisch Kerneuropa anzugehören.

#### Literatur zum Weiterlesen

- Caesar, Rolf (Hrsg.): Ökonomische und politische Dimensionen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1999.
- Deutsche Bundesbank: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Frankfurt am Main: Deutsche Bundesbank 2004.
- Enderlein, Henrik: Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion, Frankfurt am Main 2004.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michele: Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden 2004.
- Mückl, Wolfgang J. (Hrsg.): Die Europäische Währungsunion: Probleme und Perspektiven, Paderborn 2000.

---

<sup>38</sup> Europäischer Rat in Kopenhagen, 21 und 22. Juni 1993, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 7. A) iii*), in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Bonn), (8.7.1993), 60, S. 632.

<sup>39</sup> Schweden besitzt allerdings formal gar keine opt-out Klausel.

<sup>40</sup> Vgl. Thomas Meyer/Hanns-D. Jacobsen, *Ever Closer Monetary Union? – Euro Adoption in Central Europe*, erscheint in: *WeltTrends*, 14. Jg. , Nr. 50 (Frühjahr 2006).