

Der Europäische Währungsfonds (EWF) – Zum bevorstehenden Aufbau einer europäischen Wirtschaftsunion

Sobald die Regierungsbildung in Deutschland im Spätherbst 2017 abgeschlossen ist, wird ein neues Kapitel im Buch der Integrationsgeschichte Europas aufgeschlagen. „Erste Schritte in eine Wirtschaftsunion“ wird der Titel sein. Die maßgeblichen Akteure in den exekutiven Zentralen der intergouvernementalen und supranationalen Ebenen tragen seit einiger Zeit schon ihre jeweils gewünschten Schritte in die aufzubauende Wirtschaftsunion zusammen – einiges davon ins Schaufenster gestellt, anderes im stillen Kämmerlein verbleibend – und rüsten für die Verhandlungen im ersten Halbjahr 2018.

Wie so oft schon in der Integrationsgeschichte war es ein externer Schock, der den maßgeblichen Druck aufbaute, um das europäische Projekt an die Schwelle einer weiteren Entwicklungsstufe zu befördern. Dieses Mal waren es die neo-nationalistischen Instinkte, die sich in den Jahren 2015/16 in verschiedenen Teilen der Europäischen Union (EU), aber auch in anderen Teilen der Welt ausbreiteten, die zu einer Rückbesinnung auf die Potentiale des europäischen Projekts führten.

Vor dem Hintergrund der etwas weiter zurückliegenden Integrationsgeschichte (seit dem Maastrichter Vertrag) und der Krisenbearbeitung in der Eurogruppe nach der Weltfinanzkrise 2007/08 lassen sich – ohne dass großer prognostischer Wagemut mobilisiert werden müsste – Richtung und Form ablesen, in welche die zukünftige Wirtschaftsunion konstruiert wird. Im Folgenden wird die These entwickelt, dass es zum Aufbau eines Europäischen Währungsfonds (EWF) kommen wird, mit dem die allerersten Schritte in eine europäische Wirtschaftsunion unternommen werden.

1.

Externe Schocks in der europäischen Integration

Der Neofunktionalismus, der heutzutage nur noch wenige versprengte Anhänger hinter sich weiß, stellt nach wie vor – trotz aller schmähhlicher Anfeindungen und Widerlegungen – den einzigen Theorieversuch zur Erklärung der europäischen Integration dar. In seinen ursprünglichen Versionen ging er von der Maxime aus, dass der über einen „unverdächtigen“ Gegenstand angestoßene Integrationsprozess auf die Bahn eines Selbstlaufs befördert wird, der über verschiedene Spill-over-Prozesse und qualitative Sprünge eine innere Dynamik entfaltet. So falsch war diese Annahme ja nicht. Es ist ein Leichtes, diese theoretischen Annahmen auf die Empirie der europäischen Integration zu beziehen und dabei verblüffende Evidenzen zu bemerken. Sogar die Annahmen von den low politics, über die die Anfänge verlaufen, und den

high politics, die sich aus den ersten Schritten ergeben, lassen sich unter Hinweis auf den Einstieg über die „unverdächtige“ Sektorintegration (low politics) mit dem EGKS-Vertrag und dem späteren Spill-over in die Supranationalisierung staatlicher Kerngebiete (high politics), belegt durch den Einstieg in die Währungsunion, verifizieren.

Allein – den Nachweis für eine **immanente** Gesetzmäßigkeit im Sinne einer notwendigen treibenden Entwicklung der Integration vermochte der Neoliberalismus nie zu erbringen, und er lässt sich wohl auch nicht erbringen. In der realen Geschichte der Integration lässt sich ein anderes Phänomen beobachten, nämlich die Tatsache, dass unter Ausblendung vieler historischer Details diese Geschichte und ihre qualitativen Sprünge und damit Spill-overs durch **externe Schocks** angetrieben wurde.

Unbestritten ist, dass der Zweite Weltkrieg eine Art Urknall für die Überwindung des Nationalismus und eine Integration in Europa darstellt. Der Nationalismus endete in Europa in einem so desaströsen Abgrund, dass keinerlei nation building mehr möglich schien. Umso bemerkenswerter war, dass die hochdotierten Vorschläge der europäischen Visionäre (sofortige Einführung einer gemeinsamen Währung) in der praktischen Politik keinen Widerhall fanden. Stattdessen erholten sich die Nationalstaaten erstaunlich schnell, und die Integration wurde in Europa zunächst durch die Europäische Zahlungsunion (EZU) von außen angestoßen, um dann auf einem, gemessen an den ersten Entwürfen, lächerlich bescheidenem Niveau fortzuführen, der Montanunion, dem Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) von Robert Schuman und Jean Monnet.

Ein erster Schock, zwar von innen kommend, aber nicht interpretierbar als immanente positive Spill-over-Initiale, wurde dann durch die Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) in der Französischen Nationalversammlung gesetzt. Die Antwort, wenn man so will, gaben die Sechs der Montanunion wenige Jahre später mit den Römischen Verträgen 1957. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) weitete die Sektorintegration auf zwei weitere Gebiete aus (Agrarwirtschaft und Atomenergie) und formulierte als weiterreichendes Ziel die Errichtung einer Zollunion, ein Ziel, das 1968 abgeschlossen war.

Es folgten die aus integrationspolitischer Perspektive bleiernen Jahrzehnte des Stillstands und der Langeweile, nur wenig gestört durch Beiläufigkeiten wie die Erweiterungen (1973, 1981 und 1985) und das milde Regime des Europäischen Währungssystems (EWS) aus dem Jahr 1979. Qualitative Vertiefungen waren in dieser Zeit weder ernsthaft gewünscht noch angestrebt. Die Stabilität des Kalten Kriegs sorgte für europapolitische Genügsamkeit. Lediglich das Binnenmarktprojekt Ende der achtziger Jahre fiel aus dem Rahmen.

Einen externen Schock par excellence führten schließlich die Ereignisse der Jahre 1989/90 mit der Epochenwende herbei. Der Niedergang der osteuropäischen Staatenordnung und die heraufziehende deutsche Einheit führten das Ende des nicht nur die europäische Integration einengenden Kalten Krieges herbei. Die Gemeinschaft war von außen gezwungen, interne Umbaumaßnahmen vorzunehmen. In langen und zähen Verhandlungen resultierte mit dem Maastrichter Vertrag (1992) ein fundamentaler Spill-over in die Bereiche der hohen Politik.

Erstmals nach der Hohen Behörde des EGKS-Vertrags schuf die Gemeinschaft eine neue, auch im historischen Sinn neuartige Institution, die Europäische Zentralbank (EZB), in die eines der Heiligtümer nationaler Souveränität, die Geldpolitik, aufging. Und sie erfand mit der Konstruktion der Politischen Union eine politische Architektur für das zukünftige Europa, die die übliche Dichotomie von Intergouvernementalismus und Supranationalität überwand und eine „Union der Zwölf“ erzeugte.

So wie auf anderen Feldern von Politik und Wirtschaft hatten sich auch bei dem Phänomen externer Schocks auf bestehende Systeme in der Post-cold-war-order fundamentale Veränderungen ergeben. Eine Veränderung bestand darin, dass die Häufigkeit externer Schocks anzuziehen schien. Der nächste externe Schock mit exorbitanten Auswirkungen auf das europäische System folgte im Zusammenhang mit der Weltfinanzkrise von 2007/08. Nach anfänglichem Zögern und eher kontraproduktiven Reaktionen auf den in atemberaubenden Tempo voranschreitenden Zusammenbruch des internationalen Finanzsystems erblickten ab dem Jahr 2010 zahlreiche institutionelle Neuerungen im europäischen Gefüge das Licht der Welt. Wiederum war ein Übergreifen in hochpolitische Souveränitätsbezirke zu verzeichnen, als die Leerstelle, die der Maastrichter Vertrag hinterlassen hatte, das, was man Wirtschaftsunion nennen könnte, mit Konstruktionen wie dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) oder auch der Suspendierung der Souveränität ganzer Staaten, der Programmstaaten Griechenland, Irland und Portugal, zwar in wirtschaftspolitisch problematischer Weise, aber doch in rudimentärer europäischer Dimension gefüllt wurde.

Die Schlagzahl der externen Schocks auf das europäische System erhöhte sich weiter, dieses Mal mit den Ereignissen der Jahre 2015/16. Der aufsteigende Neo-Nationalismus, die so genannte Flüchtlingskrise, der Ausstieg Großbritanniens aus der EU (Brexit) und die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten, um nur einige Phänomene zu nennen, haben sich zu einem weiteren externen Schock verdichtet, der die entscheidenden Akteure der EU zu weiteren Integrationsmaßnahmen nötigt. Die genannten Phänomene, alle letztlich auf einen revitalisierten Nationalismus und damit den uralten Gegner und Bremser von politischer Integration zurückzuführen, haben auf verschiedenen Ebenen zu Reaktionen geführt, die in die Richtung einer neuen Vertiefungsrunde deuten.

Zu den genannten Phänomenen gehört Merkels Truderinger Rede (29. Mai 2017), in der die Kanzlerin deutliche Signale setzte. Nach den irritierenden Vorgängen bei dem G-7-Gipfel auf Sizilien – der US-Präsident kündigte auf mehreren Ebenen internationale Blockaden an – formulierte sie: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück weit vorbei und deshalb kann ich nur sorgen, wir Europäer müssen unser Schicksal in die eigene Hand nehmen.“ War dieser mittlerweile zu einer gewissen Berühmtheit gekommene Satz noch im Kern auf die westliche Verteidigungsgemeinschaft und das Klimaabkommen bezogen, wandte sie sich drei Wochen später auf dem Tag der Deutschen Industrie unmittelbar an den französischen Partner mit seinen Anliegen: „Man kann sich sehr gut, wenn man so will, eine Wirtschaftsregierung vorstellen, in der stärker darüber nachgedacht wird: Was sind die ‚best practices‘ in den Ländern? Wie kommt man voran? Wie sind Arbeitsplätze

in anderen Ländern entstanden? Wer kann von wem lernen?“ Für den Mainstream der deutschen Wirtschaftspolitik klang „Wirtschaftsregierung“ bis vor wenigen Jahren noch nach Teufelszeug, nunmehr deuten sich Kompromiss- und Kooperationsmöglichkeiten an. Förmlich umgarnt und in seinen europäischen Ambitionen bestärkt wurde in der Zeit der französischen Wahlen der Präsidentschaftskandidat von allen Seiten der deutschen Politik.

Nach dem Schock der Brexit-Abstimmung mehrten sich in der EU auch die Zeichen, dass der Neo-Nationalismus seinen Zenit überschritten hatte. In Österreich (Präsidentschaftswahlen), den Niederlanden (Parlament) und Frankreich (Präsidentschaft und Parlament) erlitten die antieuropäischen Parteien deutlichen Abfuhr. Emmanuel Macron führte in Frankreich dabei einen explizit proeuropäischen Wahlkampf, wie er in Deutschland in dieser Form nicht möglich wäre. Antieuropäisch gesonnene Regierungen (Polen, Ungarn) müssen sich zunehmend mit innerem europäischen und auch innenpolitischem Widerstand auseinandersetzen. Und in Großbritannien hat es angesichts der Blamagen der Brexiteers und Verschlechterungen der Lebensbedingungen großer Teile der Bevölkerung den Anschein, dass ein erneutes Referendum zu einem anderen Ergebnis führen würde.

Im Gegensatz zu dem durch die Finanzkrise gesetzten Schock, der eine Reaktion mit Ad-hoc- und Trial-and-Error-Maßnahmen der Krisenbekämpfung nach sich zog, wird die Reaktion auf den durch den revitalisierten Nationalismus gesetzten Schock reflektierter und systematischer ausfallen und möglicherweise mit Vertragsveränderungen einhergehen, jedenfalls in der mittleren Frist. Das große wirtschaftspolitische Thema, das gegenwärtig auf der europäischen Agenda steht, lautet, auf der Basis der Ad-hoc-Maßnahmen der Jahre nach 2010 die Leerstelle des Maastrichter Vertrages, die Wirtschaftsunion, wenn nicht zu füllen, dann doch mit etwas mehr an Substanz anzureichern.

2.

Begriffe und Konzepte zur Weiterentwicklung der Wirtschaftsunion

Die verschiedenen Begriffe und Konzepte, die seit einigen Jahren den Diskussionsraum um eine „echte Wirtschaftsunion“, wie es in supranationalen Papieren steht, und eine qualitative Weiterentwicklung der Eurogruppe füllen, lassen sich nach Stromgrößen einerseits und institutionellen Reformen andererseits unterscheiden. Unter dem Dach der Stromgrößen finden sich die Begriffe und Konzepte der Eurobonds, der ESBies, der Europäischen Steuer, der Europäischen Arbeitslosenversicherung und der Fiskalkapazität. Bei den institutionellen Vorschlägen werden der Europäische Finanzminister, die Wirtschaftsregierung, der Europäische Währungsfonds (EWF) und gelegentlich auch die meist polemisch gemeinte Transferunion genannt.

Allesamt zielen die Begriffe bzw. Konzepte auf Schritte in Richtung einer Wirtschaftsunion, also das, was oben als Leerstelle des Maastrichter Vertrages gekennzeichnet wurde. Versammelt haben sich mit diesen Begrifflichkeiten solche, die einem klaren, unstrittigen Konzept

folgen, aber auch solche, deren inhaltliche Konkretion sehr unterschiedlich, teils gegensätzlich vorgenommen wird. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird der Schritt in eine Wirtschaftsunion nicht ohne vertragliche Notifizierung gehen. Dabei ist die gute Nachricht, dass es in jedem Fall zu einer Weiterentwicklung, im Sinne der Vertiefung der Integration kommen wird, die schlechte Nachricht – aus europäischer Perspektive – ist, dass die sich herausbildende Architektur wenig Ähnlichkeit mit den Stil- und Formvorstellungen entschiedener Europabefürworter besitzen wird.

2.1

Die Stromgrößen

Eine Art Vorläufer der später in die Diskussion geworfenen **Eurobonds** stellen die europäischen Projektbonds dar. Sie wurden in den frühen neunziger Jahren vom damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors ins Gespräch gebracht, um den europäischen Haushalt eigenständig, also unabhängiger von den Nationalstaaten zu finanzieren. Der Versuch scheiterte. Auf dem ersten Höhepunkt der europäischen Ordnungskrise 2010 tauchte dann die Idee der eigentlichen Eurobonds auf, die als Alternative zu dem damals geplanten Rettungsschirm gedacht waren. Die Kommission forcierte den Vorschlag 2011 erneut, scheiterte aber wiederum an den Nationalstaaten, allen vorneweg Deutschland und Frankreich. Nachdem die Bundeskanzlerin 2012 vor der FDP-Bundestagsfraktion die Einführung von Eurobonds kategorisch ablehnte – keine Eurobonds „solange ich lebe“ –, wurde es mit jedem Jahr still und stiller um den Vorschlag.

Eurobonds sind Gemeinschaftsanleihen – von wem herausgegeben, bleibt in vielen Vorschlägen offen oder nebulös („Staaten der Eurozone“) –, deren Ziel es ist, durch ein AAA-Rating einen möglichst günstigen Zinssatz zu erreichen. Sie sind gedacht als eine Art Ersatzfinanzierung für Staaten, die durch den Kapitalmarkt, z.B. bedingt durch einen hohen Schuldenstand oder durch exorbitante Zinsforderungen in Folge von Spekulationen, abgestraft werden. Jacob Delpha und Jakob von Weizsäcker unterbreiteten 2010 einen differenzierten Vorschlag, der nach sogenannten blauen und roten Bonds unterscheidet. Risikoarme, niedrig verzinste blaue Bonds waren gedacht für die Kreditaufnahme bis zur Maastricht-Grenze (60 Prozent), rote Bonds für eine darüberhinausgehende Kreditaufnahme mit einem entsprechenden Zinsaufschlag. Das mit den Eurobonds verbundene Problem des moral hazards, dass die begünstigten Staaten die Finanzierung ausnutzen und Anstrengungen zur Konsolidierung ihrer Haushalte hinten anstellen könnten, sollte damit, jedenfalls partiell, umgangen werden. Das Moral-hazard-Problem bedingte den einen Einwand der Gegner von Eurobonds, das andere Gegenargument war ordnungslogischer Art: Eurobonds widersprächen mit ihrer unterliegenden Gemeinschaftshaftung dem Artikel 125 AEUV, der mit der so genannten No-bail-out-Klausel ein solches Haftungsprinzip geradezu ausschließe.

Vereinfacht gesagt, finden sich alle supranationalen Akteure und so Gesonnene in Politik und Wissenschaft auf der Seite der Befürworter der Eurobonds, auch die Staaten mit hohen Schuldenständen, die Gegner auf der anderen Seite werden angeführt von Deutschland und Frankreich, in Deutschland wirksam durch den Neo- und Ordoliberalismus unterstützt.

Auf dem Weg, der deutschen Kanzlerin eine irgendwie geartete europäische Anleihe doch noch Zeit ihres Lebens schmackhaft zu machen, fand sich dann eine von Finanzwissenschaftlern (Brunnermeier 2017) ausgetüfelte Kreation, die **European Safety Bonds**, verniedlichend auch ESBies genannt. Diese Mutation der Eurobonds versucht ebenfalls durch eine bestimmte finanztechnische Konstruktion eine Risikominimierung für eine Kreditaufnahme zu erreichen, um an ein gutes Rating und in der Folge eine günstige Verzinsung zu gelangen. Die Konstruktion ist so gedacht: Eine europäische Institution (prinzipiell denkbar wäre auch eine private Institution) kauft auf dem Anleihemarkt Staatspapiere der Eurozone, unterlegt sie als Sicherheit und emittiert auf der Basis dieses Portfolios selbst wiederum sichere Papiere (erstrangige ESBies auf der Basis einer Kompilation hochwertiger Anleihen) und weniger sichere Papiere (die so genannten Junior Bonds durch Beimischung zweitrangiger Papiere). Die Konstruktion läuft also, unschwer erkennbar, auf eine Verbriefung hinaus.

Der von ihren Erfindern reklamierte Vorteil der ESBies gegenüber den Eurobonds bestehe darin, dass ersteren keine Staatshaftung unterliege. So jedenfalls die Behauptung der Verfechter, die sich bis hinein in die EZB finden. Aber: Der deutsche Neo- bzw. Ordoliberalismus wittert auch hier Gefahr, wenn er die Frage aufwirft, wer haftet, wenn die die ESBies emittierende Institution ins Wanken und in den Abgrund der Insolvenz gerät.

Einen etwas anderen Weg zur Herstellung wirtschaftsunionähnlicher Verhältnisse im Euro-Europa wählt der Vorschlag für die Einführung einer **Europäischen Steuer**. Am Ausgangspunkt für diesen Ansatz steht die Tatsache, dass die EU – die Kommission bzw. das EU-Parlament – über keine Kompetenzkompetenz in Sachen Steuerpolitik verfügt, ebenso wenig in der Kreditaufnahme. Die Finanzierung des siebenjährigen EU-Haushalts geschieht über EU-Eigenmittel – im Wesentlichen: Anteil an der Mehrwertsteuer und dem Bruttonationaleinkommen (BNE), Zölle und Kartellstrafen –, wobei die EU nicht einmal über eine Ermächtigung dahingehend verfügt, dass sie die Höhe des EU-Haushalts beeinflussen kann. Sie kann lediglich, wie gegenwärtig wieder beginnend, auf die Fülle der Aufgaben öffentlichkeitswirksam hinweisen. Letztlich ist sie aber abhängig vom guten (oder auch schlechten) Willen der Nationalstaaten.

Der Gedanke einer EU-Steuer, womit der Kompetenzbereich der EU in Richtung Staatlichkeit ausgedehnt wäre, geht auch hier auf Delors zurück, der bereits im Zusammenhang mit der Umsetzung des Binnenmarktprojekts solche Vorschläge unterbreitete. Sie wurden damals von den nationalstaatlichen Akteuren, wen sollte es wundern, brüsk zurückgewiesen. Das Kaleidoskop der aktuellen Vorschläge reicht – um nur die bekanntesten zu nennen – von einer Art Konsumabgabe über eine Besteuerung des Finanzsektors (Transaktionssteuer) bis hin zu einer, den Klimaschutz ins Auge fassend, CO₂-Steuer. Die Vorschläge sehen sich aber einem ebenso überzeugenden wie trivialen Vorbehalt ausgesetzt, er lautet: „No taxation without representation“.

Unabhängig von der Steuererhebungscompetenz einer EU-Institution ist nicht von der Hand zu weisen, dass dringender Handlungsbedarf auf dem Gebiet der Steuerpolitik in der EU besteht. Das betrifft das Austrocknen der weiter bestehenden Steueroasen wie auch die Notwendigkeit der Harmonisierung einzelner Steuern und auch ganzer Steuersysteme. Zuletzt haben Deutschland und Frankreich eine Harmonisierung bei der Unternehmensbesteuerung (Körperschaftssteuer) beschlossen.

Ein sehr spezifischer Vorschlag für ein supranationales Finanzaufkommen stellt ein schon Jahre vor der Finanz- und Eurokrise ventilierter Vorschlag dar, der der **Europäischen Arbeitslosenversicherung** (vgl. Fichtner/Haan 2014). Der Vorschlag insinuiert selbstredend nicht eine Vereinheitlichung der 27 Systeme der Arbeitslosenversicherungen in der EU, sondern setzt den Hebel sehr viel niedriger an. Vor dem Hintergrund keynesianischer Steuerungsansätze hält er dafür, die kurzfristige, konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit über einen Fonds, der Anteile an den nationalen Sicherungssystemen sammelt, abzusichern und Arbeitslosengeld – zeitlich befristet, in der Höhe begrenzt – in betroffenen Krisenländern auszuzahlen. Es handelte sich also nicht um dauerhafte Transfers, sondern einen gewissen Konjunkturausgleich zwischen den einzelnen Euroländern.

Wenn schließlich von **Fiskalkapazität** im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Währungsunion durch das Korrelat einer Wirtschaftsunion die Rede ist, dann fällt eines jener weasel words in der Reformdiskussion, die mehr vom Schein als von der Substanz leben. Eingbracht wird der Begriff vor allem von supranationalen Akteuren, die ihn so allgemein halten, um nicht bei den nationalstaatlichen Akteuren anzuecken. Gemeint ist mit dem Begriff eine „irgendwie“ auf supranationaler Ebene angesiedelt Mittelaufbringung, z.B. durch eine europäische Steuer, die zur Bekämpfung symmetrischer und asymmetrischer Schocks und der Herbeiführung von Konvergenz der einzelnen Volkswirtschaften beitragen soll. Die nationalstaatlichen Hüter der Transferneutralität bei den anstehenden Reformen haben ein besonders scharfes Auge auf solche Denkweisen und werden dafür Sorge tragen, dass am Ende des Reformprozesses **keine** Fiskalkapazität als Konterbande eingeschmuggelt wird.

2.2

Die institutionellen Reformvorschläge

Wir kommen zu den institutionellen Vorlagen, zunächst dem schillerndsten Begriff der europäischen Reformdiskussion, dem **Europäischen Finanzminister**, einem weiteren weasel word. Sinnvoll ist es zunächst, auf den metaphorischen Charakter des Begriffs hinzuweisen. Nicht gemeint ist mit dem Konzept „Europäischer Finanzminister“ die Institution, wie sie bislang in nationalen Exekutiven gegeben ist. Der nationale Finanzminister ist Teil eines exekutiven Gremiums, das, vom Parlament gewählt, in Zusammenarbeit mit dem Parlament die zentralen ökonomischen Souveränitätseigenschaften eines Nationalstaates inkorporiert, die Steuer-

und die Kreditaufnahmekompetenz, wobei der Finanzminister hier eine zentrale Rolle spielt. Auf einen solchen Finanzminister zielen die vorliegenden Vorschläge nicht.

Macht man sich auf die Suche nach dem Urheberrecht für den Begriff, dann trifft man – erstaunlicherweise – auf einen vormaligen EZB-Chef, Jean-Claude Trichet, der am Ende seiner Amtszeit in der Phase der eskalierenden Euro-Krise 2011 den Begriff in die Diskussion brachte. Wenn er damals wenig Resonanz fand, so erlebt er gegenwärtig geradezu eine Hochkonjunktur. Der Begriff taucht in Reformkonzepten supranationaler Institutionen auf, neuerdings auch wieder bei der EZB, sogar der deutsche Finanzminister und die Kanzlerin fassen ihn nicht mehr mit spitzen Fingern an, sondern widmen ihm freundliche Worte.

Als eine Art Spin-Doctor, der sowohl die SPD-Führungsspitze, Martin Schulz und Sigmar Gabriel, wie auch den französischen Präsidenten Emmanuel Macron berät, kann Henrik Enderlein betrachtet werden. Zusammen mit einem Mitarbeiter hat er in einem Papier (Enderlein/Haas 2015) das Handlungskonzept detaillierter beschrieben. Danach sollte der Europäische Finanzminister als ein Euro-Manager verstanden werden, der zunächst für die Überwachung und Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken zuständig ist. Er soll dann für die Durchsetzung der einschlägigen Regelungen (Stabilitäts- und Fiskalpakt, Six-Pack usw.) sorgen. Ihm soll ferner ein Investitionsbudget zur Bekämpfung asymmetrischer Schocks zur Verfügung stehen. In der institutionellen Verflechtung könne – ähnlich wie bei dem Amt des Außenbeauftragten – eine Doppelhut-Struktur in Frage kommen, d.h. der Europäische Finanzminister wäre Kommissionsmitglied **und** Präsident der Eurogruppe. Eine weitere Verklammerung könne dadurch vorgenommen werden, dass er den Vorsitz bei einem zukünftigen Europäischen Währungsfonds übernimmt. Eine in dieser Weise mit Macht aufgeladene Institution sollte ihre Legitimation durch ein spezielles Parlamentskomitee der Eurogruppe beziehen, so der Vorschlag.

Die Umsetzung einer solchen Reform käme der Gründung einer Wirtschaftsunion ziemlich nahe. Sie stellte nicht nur eine beispielhafte supranationale Vertiefung dar, sie wäre auch ohne fundamentale vertragliche Eingriffe kaum denkbar. Doch Vorsicht ist geboten. Wenn der deutsche Finanzminister sich über einen ihm zur Seite gestellten Europäischen Finanzminister in warmen Tönen äußert, denkt er ganz sicher nicht an die oben skizzierte institutionalistische und zudem keynesianisch inspirierte Institution. Wenn im deutschen Finanzministerium über Umbaupläne auf diesem Terrain nachgedacht wird und der Begriff gewogen wird, dann zielen diese eher auf einen Euro-Kontrolleur, der, mit der Macht von Souveränitätseingriffen ausgestattet, die einschlägigen Stabilitätskriterien und Austeritätspolitiken exekutiert. Es ist dieser Gegensatz zu den geschilderten supranational angelegten Konzepten, der den Begriff zu einem weasel word macht.

Der zweite hier darzustellende Begriff ist jener der **Wirtschaftsregierung**, der bereits auf eine weiter zurückliegende Geschichte blicken kann. Schon bei den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag forderte die damalige französische Regierung, die Währungsunion müsse zwingend durch eine Wirtschaftsregierung ergänzt werden, da sonst eine einseitige, allein am Ziel

der Preisstabilität (EZB) ausgerichtete Politik drohe. Sie konnte sich gegen den deutschen Widerstand nicht durchsetzen, so dass die bekannte Leerstelle im Vertrag entstand. Wirtschaftspolitisch blieb es bei einem Regelwerk (Stabilitätspakt).

Konkrete Ausgestaltungspläne für eine Europäische Wirtschaftsregierung gibt es wenige (vgl. Collignon 2010). Klar ist, dass ihr die Aufgabe der Gestaltung einer gemeinsamen Fiskal- und Konjunkturpolitik zukommen sollte. In dieser Richtung zielten auch die Forderungen der französischen Regierung unter Nicolas Sarkozy unmittelbar nach dem Ausbruch der Weltfinanzkrise 2008, die eine europäische Antikrisenpolitik vereinbaren wollte. Mit flachen Sprüchen aus der deutschen Bundesregierung – „Ein jeder kehrt vor seiner Tür!“ – holte sich Frankreich eine Absage an eine gemeinsame europäische Antikrisenpolitik.

Offen in dem Vorschlag bleibt der institutionelle Ansatzpunkt. Eigentlich wäre die Kommission der „geborene“ Kandidat für eine Wirtschaftsregierung. Denkbar wäre aber auch die weiterentwickelte Eurogruppe oder der Ministerrat in seiner Gestalt als Ecofin. Prinzipiell käme auch eine ganz neue Institution in Frage. Der Begriff der Wirtschaftsregierung vermag also ein weites semantisches Feld abzudecken, so dass er durchaus geeignet ist, auf eine Reformlösung aufgesetzt zu werden. Jedenfalls deuten die Signale der Bundesregierung darauf hin, dass dem französischen Vorschlag nicht länger schroff ausgewichen wird, Dissens wird eher auf der Ebene der Aufgabenbeschreibung liegen. Hier stehen sich die alten sehr kontroversen Positionen von keynesianischer Prozesssteuerung einerseits und restringierter Ordnungspolitik andererseits gegenüber.

Wenn man so will das dritte institutionelle Reformkonzept trägt den Titel **Europäischer Währungsfonds (EWF)**. Eigentlich kommt diese Institution um Jahrzehnte zu spät. Sie wurde erstmalig im Zusammenhang mit den Planungen zum EWS erörtert, dann aber schnell fallengelassen, da man sich auf einen reinen, automatisch funktionierenden Wechselkursverbund einigte, der ohne koordinierende Institution auskam.¹ In Erinnerung rief man sich den EWF dann wieder in den Vordiskussionen zu einer europäischen Währungsunion Ende der achtziger Jahre. Vertreter der These, dass sich für die Währungsunion in Frage kommende Staaten auf einem möglichst gleichen Wirtschaftsniveau befinden sollten, lancierten in die Debatte den EWF, der vorher ungleiche Partner durch seine Politik in eine Konvergenz führen sollte. Da man sich gegen diese „Krönungstheorie“ und auch nur für einen institutionell schwachen Übergangsprozess entschied, fiel auch für dieses Mal der EWF unter den Tisch.

In der jüngeren Zeit erlebte der EWF zunächst 2010 eine neue Blüte, die sich aber schnell als Scheinblüte entpuppte. In den ersten Suchprozessen für einen Umgang mit der Griechenland-Krise kam aus dem deutschen Finanzministerium ein institutioneller Vorschlag – die Einrichtung eines EWF als Krisenmoderator –, er verschwand indessen aus nicht ganz ersichtlichen

¹ Ursprünglich sollte mit dem EWS tatsächlich ein Währungssystem entstehen. In diesem Zusammenhang war der EWF als supranationale Institution u.a. für die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken, das Arrangement der Wechselkurse und die Kapitalmarktpolitik gedacht.

Gründen ziemlich schnell, da sich das Kanzleramt mit seinem Vorschlag der intergouvernementalen Kredithilfen durchsetzte (EFSF, ESM).

Jetzt liegt das Konzept EWF erneut auf dem Tisch. Was ist darunter zu verstehen? Zunächst ist diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass die Idee eines übernationalen Fonds mit regulatorischen Kompetenzen auf die Verhandlungen von Bretton Woods 1944 zurückgeht. Der damals gegründete Internationale Währungsfonds (IWF) war auf dem Papier mit einigem an institutioneller Macht ausgestattet, spielte tatsächlich aber in den ersten 25 Jahren nur eine geringe Rolle, da das zentrale Problem dieser Periode, von Zeit zu Zeit Wechselkursanpassungen vorzunehmen, Quasi-Automatismen folgte. Eine Aufwertung erfuhr der Fonds anachronistischerweise erst in den siebziger Jahren und danach, als er in die Rolle eines Not-Finanziers von Entwicklungs- und Schwellenländer hineinwuchs. Seine Macht, die Auflagenkompetenz, bezog er dabei nicht aus vertraglichen Setzungen, sondern aus den stillen Zwängen der Ökonomie, denen die kreditnehmenden Länder ausgesetzt sind.

Die aktuelle Diskussion um den EWF entfaltet sich meist von dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) her. Die Idee ist, den ESM aufzuwerten, ihn neu in der europäischen Architektur zu platzieren und ihm in diesem Zusammenhang weitere Aufgaben zuzuweisen. Im Rahmen eines EWF-Modells könnten die Aufgaben der Eurogruppe von der neuen Institution übernommen werden, so dass die Eurogruppe als solche verschwände. Ein zukünftiger EWF könnte ferner die Aufgaben der Troika bzw. der Institutionen – Kreditvergabe und Betreuung der Kreditnehmer – übernehmen. Denkbar wäre auch, dass man einiges an Aufgaben der Kommission von dort auf den EWF verlagert – bis hin dazu, dass man der Kommission alle wirtschaftspolitischen Aufgaben wegnimmt.

Zwei miteinander verflochtene Fragen sind bei der Konzeptionierung eines EWF von zentraler Bedeutung. Erstens ist die Frage, mit welcher Machtausstattung man die neue Institution ausrüsten will. Das Spektrum der Möglichkeiten reicht hier von dem Kreditgeber mit Auflagenkompetenz bis hin zu einer eher schmalspurigen Art von Beratungsagentur. In diesem Zusammenhang wäre auch die Frage zu beantworten, ob man dem EWF – wie dem ESM – einen Kapitalfonds beigibt, aus dem er die Kreditvergabe vornehmen kann, oder ob man den EWF im Gründungsakt zu einer Bank aufwertet, wie dies bereits im Vorfeld der Etablierung des ESM diskutiert wurde. Letzteres würde seine Machtposition erheblich steigern.

Die zweite zu beantwortende Frage betrifft die institutionelle Verankerung. Grundsätzlich kommen hier die üblichen europäischen Methoden in Frage. Entweder man plant nach der Gemeinschaftsmethode und setzt den Fonds auf eine supranationale Ebene oder man plant intergouvernemental und leint ihn damit an die Aufsicht durch die Nationalstaaten an. Ohne zu viel vorwegzunehmen, kann an dieser Stelle schon notiert werden, dass mit der allergrößten Wahrscheinlichkeit das supranationale Modell und das Modell der Machtsteigerung ausgeschlossen werden können. Dass der EWF damit dem institutionellen Arrangement des EMS

sehr eng folgen würde, ist nur ein Argument, in diesem Zusammenhang für das Gremium spricht.²

3.

Die europäischen Ordnungsmodelle

Jedes etwas weiter in die Tiefe reichende Reformprojekt in der EU hat einerseits die Möglichkeit, in eine supranationale Richtung zu gehen, und andererseits die Möglichkeit, eine intergouvernementale Lösung zu finden. Das ist das eine, sozusagen auf der **Zielebene** angesiedelte Variantenpaket bei Reformmaßnahmen. Auf der Ebene der **Entscheidungsfindung** begegnet man einem Variantendreieck von Ordnungsmodellen: Gegenüber stehen sich das supranationale Ordnungsmodell, das französische Ordnungsmodell und das deutsche Ordnungsmodell. Die drei Ordnungsmodelle, mit denen die drei Parteien (im Schlepptau ihre Anhänger aus den anderen Ländern) jeweils in die Verhandlungen ziehen, werden im Folgenden dargestellt, um anschließend eine belastbare Prognose über die anstehenden Reformen zur Weiterentwicklung der Währungsunion darzustellen.

3.1

Das französische Ordnungsmodell – Pragmatismus ohne Kern

Bekanntermaßen blickt Frankreich auf eine lange Tradition staatlicher Wirtschaftspolitik zurück, meist wird von einem tiefsitzenden Etatismus gesprochen. Die Geschichte des historischen Längsschnitts beginnt beim Colbertschen Merkantilismus des 17. Jahrhunderts, mündet dann über verschiedene Zwischenstationen (Französische Revolution, Industrialisierung) zur Phase der Planification, die nach dem Zweiten Weltkrieg interessanterweise von Jean Monnet begründet und mit den Schwerpunkten auf Industriepolitik und eine hohe Beteiligungsquote des Staates an der Wirtschaft bis in die frühen achtziger Jahre fortgesetzt wurde.

Von Planification kann im heutigen Frankreich längst nicht mehr die Rede sein, die gezielte Gestaltung der Wirtschaftsstruktur hatte in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten eine Rolle gespielt und die Modernisierung der französischen Wirtschaft befördert, spätestens mit dem wirtschaftspolitischen Kurswechsel Mitterands in den frühen achtziger Jahren wurde der alte

² Der ESM besteht aus einem Gouverneursrat, besetzt mit den Finanzministern der Eurostaaten, der die Grundsatzentscheidungen fällt, und einem Direktorium, bestehend aus den Finanzstaatssekretären der Eurostaaten, das die laufenden Geschäfte betreibt. Der Geschäftsführende Direktor, vom Gouverneursrat für fünf Jahre ernannt, führt die laufenden Geschäfte. Der ESM-Vertrag ist nicht Teil der Gemeinschaftsverträge. Die Institution ist intergouvernemental strukturiert und entscheidet meist im Konsens. Ein formales Vetorecht, sonst ein wesentliches Attribut intergouvernementaler Einrichtungen, besteht nicht.

Interventionismus aber nach und nach abgebaut. Das ändert nichts daran, dass die Bereitschaft zur Intervention in die Wirtschaft, zur Industriepolitik und zur Verstaatlichung, in Frankreich größer ist als in Deutschland. Grundsätzlich folgt das französische Wirtschaftsmodell aber dem deutschen, dem einer regulierten Marktwirtschaft, ohne dabei allerdings ideologisch so aufgeladen wie das deutsche zu sein.

Mit Blick auf die Haltung Frankreichs zur europäischen Integration zeigt sich ein ebenso klares Bild. Da die Zeiten nationaler Größe und Ambitionen für ein Land mittlerer Dimension in der heutigen liberalisierten Welt perdu sind, hat französische Europapolitik die Funktion, Terrain-sicherung im europäischen Rahmen zu betreiben. Nichts wäre geeigneter dazu als ein intergouvernementales Modell der Integration, das durch die Nutzung der Räte als politische Darstellungs- und Durchsetzungsforen genutzt wird. Mit anderen Worten: Wenn die französischen Regierungen, einschließlich der aktuellen, von europäischer Wirtschaftsregierung sprechen, dann verstehen sie darunter immer eine intergouvernemental zusammengesetzte Institution.

Die Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht zugunsten supranationaler Institutionen ist im Rahmen des französischen Ordnungsmodells gering ausgeprägt. Insbesondere der Kommission begegnet man mit Distanz, zuweilen mit solcher der gehörigen Art, zuweilen mit solcher der arroganten Art. Die Supranationalisierung in der Geldpolitik hat man nolens volens mitmachen müssen, da die Unabhängigkeit der EZB von deutscher Seite eine nicht verhandelbare Grundbedingung war. Von einer intergouvernemental zusammengesetzten europäischen Wirtschaftsregierung verspricht man sich eine im Notfall zu bändigende EZB-Politik durch fiskalische Gegenmaßnahmen. Da die EZB gegenwärtig aber ohnehin eine Null-Zins-Politik betreibt, steht sie weniger im Blickpunkt französischer Kritik.

3.2

Das deutsche Ordnungsmodell - Prinzipienfestigkeit

Das deutsche Ordnungsmodell für Europa kann seinen Ausgangspunkt nicht wie das französische von einem unbeschädigten Nationalstaat nehmen, ihm lastet die Geschichte eines bis ins Fundament desavouierten Staates an. U.a. aus diesem Grund heraus definiert sich die deutsche Staatsräson wenn nicht primär, so doch hauptsächlich wirtschaftlich. Vor dem Hintergrund dieser Konstellation eilt der deutschen Europapolitik – im Gegensatz etwa zu der französischen – der Ruf einer grundsätzlichen Europafreundlichkeit voraus. Nichts könnte irriger sein als diese Einordnung. An der praktizierten deutschen Wirtschafts- und Europapolitik kann dies anschaulich überprüft werden.

Wir konzentrieren uns an dieser Stelle auf die Schärfung des wirtschaftspolitischen und zugleich europolitischen Profils Deutschlands im Verlauf der jüngsten Finanzkrise und ihres Übergreifens auf die Eurozone. Dabei wird sich herausstellen, dass die deutsche Wirtschafts-

politik erheblich ideologischer ausgerichtet ist als die pragmatische Wirtschaftspolitik Frankreichs. Drei Leitlinien der eigentlich schon ziemlich angestaubten deutschen Ordnungspolitik traten dabei in den Vordergrund: die Regelbindung, der Haftungsgrundsatz und das Wettbewerbsprinzip (vgl. dazu Polster 2014, S. 23 ff.).

Zunächst zur **Regelbindung**. Diese Grundsatzposition der europäischen Wirtschaftspolitik Deutschlands kam schon im Maastrichter Verhandlungsergebnis zum Ausdruck. Diese Grundsatzposition zielte auf eine möglichst ausschließliche Bindung von Wirtschaftspolitik an Regeln und lehnte Wirtschaftspolitik im eigentlichen Sinne (als Konjunktur- oder Prozesspolitik) ab.³ Konsequenterweise folgte daraus, dass gegen die Versuche, eine irgendwie geartete Wirtschaftsunion an die Seite des Zentrums der Währungsunion, der EZB, zu stellen, unüberwindbare Verhandlungsmauern errichtet wurden. Diese Tendenz setzte sich in der Finanz- und Eurokrise fort, man trieb die Partner, wo es ging, in Richtung Regeln (Fiskalpakt, Erinnerung an den No-bail-out-Artikel usw.) und stimmte Institutionalisierungen nur zu, wenn sie schwach gehalten wurden (zunächst EFSF, dann ESM). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Marschrichtung in den anstehenden Reformverhandlungen von diesem Leitgedanken bestimmt sein wird, wenngleich man sich gewissen Institutionalisierungen öffnen muss.

Zu einer geradezu sensationellen Auferstehung von den Toten kam es in der Eurokrise. Der steinalte Euckensche **Haftungsgrundsatz** feierte einen kaum für möglich gehaltenen Wiederaufstieg. Bohrendes Insistieren der Deutschen führte dazu, dass der Artikel 125 AEUV zur Kardinalregel der Europapolitik geadelt wurde.⁴ Hatte die EU bzw. die Eurogruppe vorher zahlreiche Solidaritätsregeln -und Mechanismen in ihr Vertragswerk eingebaut und war auch ohne den bewussten Artikel gut ausgekommen, war und ist mit dem Aufstieg des Haftungsgedankens in die Schlüsselposition von Europapolitik schlechthin jede Reformentwicklung in Richtung Supranationalisierung, Ausgleich und Transfer förmlich verbarrikiert.

Der Haftungsgrundsatz griff darüber hinaus auf zahlreiche andere Gebiete aus. Bei dem Einstieg in die Bankenunion wurde er zum bestimmenden Prinzip. Unter dem populistischen Vorwand, die Steuerzahler sollten nicht mehr bluten, wenn die Bankenmanager das Kreditschiff auf Sand gesteuert hatten, führte man ein, dass Aktionäre und Einleger bei Insolvenz erstrangig herangezogen werden (Haftungskaskade) – wohlwissend, dass die dogmatische Anwendung des Prinzips durchaus fatale Kettenreaktionen produzieren kann. Reformvorschläge bei den Flussgrößen, Eurobonds und ESBies, sehen sich dem Fallbeil des Haftungsausschlusses ausgesetzt.

³ Dazu passt, dass im deutschen Finanzministerium die große Mehrheit der Experten Juristen sind, also einer Profession entstammen, die sich primär mit der Regelerstellung und der Regelverletzung beschäftigt.

⁴ Der Artikel spielte im ersten Jahrzehnt der Währungsunion keine Rolle. Die Kapitalmärkte ignorierten den dort formulierten Haftungsausschluss, gingen, sinnvollerweise, von einem Haftungsverbund in der Eurozone aus und statteten alle Eurostaaten mit dem gleichen Zins aus. Diese Form der Währungsunion, die egalitären Charakter trug, wurde zerstört und durch eine hegemoniale Währungsunion in der so genannten Eurokrise ersetzt (vgl. dazu Polster 2014, S. 227 ff.). Dass die Eurogruppe eine Währungsunion mit einem rasiemeserscharfen Haftungsausschluss betreiben würde, taxierte man an den Kapitalmärkten also in den ersten zehn Jahren für ein geradezu abenteuerliches Unterfangen.

Unschärfer als bei der Regelbindung und dem Haftungsausschluss präsentiert sich das Bild bei dem dritten Leitbild deutscher Europapolitik, dem **Wettbewerbsprinzip**. So offen wie dieses Prinzip unter dem Rubrum Wettbewerbsföderalismus in der deutschen Hochphase neoliberalen Überschwangs als Ordnungsprinzip für den Bundesstaat thematisiert (und verworfen) wurde (in der Großen Koalition der Jahre 2005 ff.), ist dies in der EU noch nicht eingebracht worden. Und wird es wohl auch nicht, da es dem Hegemon schlecht zu Gesicht steht, hehre Wettbewerbsprinzipien auszurufen und die Vasallen zu mehr Anstrengungen aufzurufen.

Die Grundvorstellung dieses Prinzips hält dafür, dass sich die Staaten im Eurogebiet mit ihren Fiskal- und Sozialsystemen in einer – durchaus – fiktiven Wettbewerbsarena begegnen und in Suchprozessen die optimalen Mischungen und Niveaus ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik eruieren. Die Kanzlerin hat dies vor wenigen Jahren bei der Frage einer Weiterentwicklung des ESM in der Weise vorgebracht, dass sie Kreditvergaben nicht nur an strauchelnde, sondern auch an andere Länder mit Reformvorhaben verknüpfen wollte („best practices“).

Haftungsprinzip und Wettbewerbsordnung sind lupenreine intergouvernementale Strategien, die Regelbindung verhält sich neutral gegenüber den beiden europäischen Strategien des Intergouvernementalismus und Supranationalismus. In den bislang absehbaren Reformoptionen für die Währungsunion seitens Deutschlands findet sich nicht eine Spur (mehr) von der Gemeinschaftsmethode. Bei der häufig in der einschlägigen Literatur kolportierten pauschalen Europafreundlichkeit Deutschlands handelt es sich um eine Mär, bestenfalls kann sie auf Nicht-Ökonomisches wie Flüchtlings- oder Verteidigungspolitik bezogen werden.

3.3

Das europäische Ordnungsmodell – Ein Bericht über den Niedergang der Kommission

In der Öffentlichkeit kaum beobachtet vollzieht sich seit langer Zeit der Niedergang der EU-Kommission, also das Gegenteil dessen, was – gerade in Deutschland – gerne stilisiert wird: der Aufstieg der Kommission zur Omnipotenz. Der Niedergang der Kommission begann, als sie in den frühen neunziger Jahren mit der Vollendung des Binnenmarktprojekts ihren bis dato Höhepunkt erreicht hatte. Unter der dynamischen Präsidentschaft Jacques Delors konnte 1992 das sieben Jahre zuvor begonnene ambitionierte Projekt der Herstellung eines gemeinsamen Marktes abgeschlossen werden. Zwar liefen schon parallel zur Umsetzung des Binnenmarktes Ende der achtziger Jahre unter der Parole „Ein Markt, eine Währung“ propagandistische Forderungen nach einem weiteren Integrationsschritt zur Einführung einer Währungsunion, dass es tatsächlich dazu kam, hatte dann wenig mit dem Einfluss der Kommission zu tun.

Es war der externe Schock des abrupten Endes des Kalten Krieges und darin eingeschlossen die Implosion des realsozialistischen Staatenblocks sowie die rasch heraufziehende deutsche Einheit, welche – auf massiven französischen Druck – die europäische Währungsunion auf die

Agenda beförderten. So sehr es manche damals Beteiligte und nationalkonservative Zeithistoriker verbittert: das eine – die deutsche Einheit – war ohne das andere – die monetäre Integrationsvertiefung – nicht zu haben. Die Kommission befand sich bei dieser Kompromissfindung auf den Zuschauerbänken.

Noch mehr in der Zuschauerrolle sah sie sich dann bei den Verhandlungen zur Währungsunion und bei dem Verhandlungsergebnis. Der eigentlich als *Motor der Integration* gedachte Akteur durfte beobachten, wie die intergouvernementalen Akteure um die verschiedenen Fragen der Neugestaltung der Gemeinschaft verhandelten. Bei der Verhandlungssequenz zur Währungsunion und deren Architektur standen sich im Wesentlichen Deutschland und Frankreich gegenüber. In nahezu allen umstrittenen Fragen – dem Status der zu errichtenden Zentralbank, ihrem Sitz, der Konzeption des Übergangsprozesses und der Qualifikationskriterien – setzte sich dabei Deutschland durch. Die Kommission, wenn sie denn überhaupt eine Rolle spielte, war meist nur ein Anhängsel des im Verhandlungsprozess unterlegenen französischen Akteurs (Moravcsik 1998, S. 379 ff.).

Dem in drei Stufen geplanten Übergangsprozess wohnte eine Art Automatismus bei. Mit den sogenannten Konvergenzkriterien war er überwiegend als eine Art Qualifikationsrunde der Nationalstaaten konzipiert, ohne jede supranationale Steuerung oder Einflussnahme. Selbst der Vorläufer der späteren EZB, das Europäische Währungsinstitut (EWI), beschränkte sich in seiner Rolle mehr auf eine Beobachterfunktion. Der Kommission verblieb in dem ganzen Prozess der Part eines willfährigen Berichterstatters am Ende der Qualifikationsrunde.

In der realisierten Bauweise der Währungsunion hatte die Kommission wiederum nur eine schwache Position. Das lag zum einen daran, dass in der Finanzarchitektur jeder Transfer- und Haftungsmechanismus – ebenfalls einer deutschen Intervention zu verdanken – ausgeschlossen wurde. Der No-bail-out-Artikel war gedacht als strukturbestimmendes Prinzip. Dass er dann in der ersten Phase der Währungsunion (bis 2010) von den Kapitalmärkten nicht zur Kenntnis genommen wurde, steht auf einem anderen Blatt. Der Kommission blieb in der neuen Supranationalisierung zum anderen auch deshalb keine bestimmende Rolle, weil das Verhandlungsergebnis die französische Wirtschaftsregierung vom Tisch gefegt hatte.

Der ausschlaggebende Schlag gegen die Kommission und gegen das Prinzip der Supranationalisierung vollzog sich aber auf politischem Terrain. Im Vorfeld der Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag, der ja die europäische Antwort auf die Epochenwende in den Jahren 1989/90 formulieren sollte, ging es nicht nur um die Konzeptionierung der Währungsunion, sondern auch um die neu zu definierende politische Gestalt der damals noch so genannten Europäischen Gemeinschaft (EG). Auf „Politische Union“ lautete schließlich die Antwort, eine besonnen, ja neutral klingende Begrifflichkeit, die zudem den Vorteil hatte, den im deutschen Sprachraum etwas später kursierenden technokratischen Neologismus vom „Staatenverbund“ – eine Schöpfung des Bundesverfassungsgerichts – an Sympathie zu überbieten.

Tatsächlich aber verbarg und verbirgt sich dahinter ein politisches Europakonzept, das – in der Öffentlichkeit wenig bis gar nicht bemerkt – den bis dahin konventionellen Dualismus von

Supranationalismus und Intergouvernementalismus überwand und eine genuine europapolitische Strategie für die Zukunft entwarf. Die Strategie lief auf ein **Europa der Zwölf**, ein nationalstaatlich definiertes Europa hinaus, das mit der Realisierung des Binnenmarktprojekts, also der abgeschlossenen Marktintegration und den politischen Herausforderungen des Epochenwandels in den frühen neunziger Jahren einen Spill-over in die politische Integration erarbeiten musste.

Konkret wurde die Drei-Säulen-Struktur mit den Säulen Wirtschaft, Innenpolitik und Außenpolitik entworfen, die überdacht wurde durch eine neue Institution, den Europäischen Rat. Der springende Punkt dieser Struktur bestand darin, dass das Dach – der Europäische Rat – den Entscheidungs- und den Konzeptionsvorbehalt für alle relevanten neuen Projekte für sich usurpierte. Die Alternative zu dieser Struktur, die Kommission als neues Entscheidungszentrum zu verankern, wurde von den entscheidenden politischen Akteuren nicht einmal erwogen (vgl. Middelaar 2016, S. 299 ff.).⁵

Von dieser Entscheidung für die „Union der Zwölf“ an spulte sich eine fast teleologische Entwicklung ab. Das neue Entscheidungszentrum der jetzt EU genannten Gemeinschaft bedurfte eines Sekretärs, der das laufende Geschäft sowie die organisatorischen und repräsentativen Aufgaben übernimmt. Das Amt wurde mit dem Lissaboner Vertrag (2009) eingefügt, und sein Vertreter – ohne Legitimation durch das Europäische Parlament – steht seither in mehr oder weniger offener Konkurrenz zum Kommissionspräsidenten. Auf Versuche, im Rahmen der Konventsdiskussionen zu einer europäischen Verfassung (2004) das Amt in Doppelfunktion durch den Kommissionspräsidenten zu besetzen, ließen sich die nationalstaatlichen Akteure wohlweislich nicht ein. Aus der Erfahrung eines „Brüsseler Praktikanten“ berichtet Robert Menasse von einer „dramatischen“ Schwächung der Kommission, die im Zuge der Aufwertung des Rates und seines Sekretärs zu einem „besseren Sekretariat der Nationalstaaten“ verkommen sei (vgl. Menasse 2012, S. 82 ff.).

Mit dem Amtsantritt Jean-Claude Junckers als Kommissionspräsident entwickelte sich eine neue Dynamik um die Kommission. Schon der ohne Konsultation der nationalen Führer durchgesetzte Personenwahlkampf 2014 bei der Parlamentswahl verhiess ein Reset der Kommission, so dass Hoffnung keimte, sie könnte doch noch zum spielgestaltenden Akteur in der europäischen Politik mutieren. Der Eindruck verstärkte sich, als Juncker die Kommission in Richtung eines schlagkräftigen Gremiums umbaute. Auch durch ihre politischen Initiativen vermochte die Kommission in den nächsten Jahren zu überzeugen: Das, was in ihrem europarechtlich gesetzten Rahmen möglich war, setzte sie um. Dazu gehörten die Rechtsstaatsverfahren (gegen Polen und Ungarn), die Regulierungsversuche in der Flüchtlingsfrage und die

⁵ In Middelaars Monographie kann folgender Bericht nachgelesen werden: Als Jacques Delors in einem Interview während des Maastrichter Verhandlungsprozesses forderte, „dass der Kommission umfassende Exekutivbefugnisse übertragen werden“ sollten und von den „demokratischen Organen der künftigen Föderation“ sprach, schrillten die Alarmglocken bei den nationalstaatlichen Entscheidern, insbesondere Mitterrands und, wie es Middelaar formuliert, Delors „Ikarus-Moment“ nach dem Flug zum Binnenmarkt war gekommen.

Aushandlungen von Handelsverträgen. Auch im Symbolischen gelang der eine oder andere Erfolg, und gelegentlich umwehte sie ein Hauch von Staatlichkeit.⁶

Doch die Staatlichkeit im Symbolischen ist nichts wert, wenn es in den Niederungen der europäischen Realpolitik um die Verteilung von Macht- und Entscheidungskompetenzen geht. Die Weltfinanzkrise von 2007/08 und die regulatorischen Antworten darauf leiteten eine neue Etappe in der Beschädigung der Kommission ein. Bereits in der Anfangsphase setzten die nationalstaatlichen Akteure, allen voran Deutschland, gegen die Versuche der Kommission, eine europäische Antwort auf den dramatischen Zerfallsprozess auf den Finanzmärkten zu finden, Alleingänge.

Ungleich drastischer setzte sich die Bloßstellung der Kommission aber auf institutioneller Ebene fort. Als sich die Krise um Griechenland 2010 erstmals zuspitzte und Überbrückungshilfen akquiriert werden mussten, wäre die naheliegendste unter allen naheliegenden Lösungen gewesen, die Kommission mit dieser Aufgabe zu betrauen. Statt eine europäische Lösung zu suchen, wurde – wiederum auf vernehmlichen Druck aus dem deutschen Kanzleramt – nicht nur die fernste aller fernen Lösungen, sondern auch die europafeindlichste aller Lösungen gewählt: die Troika⁷. Die Mittelübergabe an die Schuldnerstaaten nach dem Memorandum of Understanding sollte von einem wild zusammenkomponierten Gremium, das ohne jede rechtliche und politische Basis quasi aus dem Nichts erfunden wurde, kontrolliert und beurteilt werden, der EZB, dem IWF und – last but not least – der Kommission.

Als Überwachungsorgan – und im Falle des IWF auch als Kreditgeber – sollten die Ersatzkreditierungen an Griechenland, Irland, Portugal und Zypern kontrolliert und begutachtet werden. Die EZB zwang man in eine Aufgabe, die ihrem geldpolitischen Auftrag geradezu widerspricht. Den IWF ins Boot zu holen und nicht die Kommission als geborene Institution für die Krisenbearbeitung alleinzuständig heranzuziehen, kann nur durch zwei Vermutungen über die Kalküle im Kanzleramt erklärt werden. Erstens hielt man die Kommission für zu weich mit Blick auf das zu etablierende Regime der wirtschaftspolitischen Rosskur, und zweitens – damit zusammenhängend – sollte einer Aufwertung genuin europäischer Institutionen und Lösungsmechanismen vorgebeugt werden.

Der skizzierte Bedeutungsverlust der Kommission muss bekannt sein, wenn man die diversen programmatischen Papiere aus den supranationalen europäischen Zentren zur Ergänzung der Währungsunion um eine Wirtschaftsunion auf ihre Realisierungswahrscheinlichkeit prüfen

⁶ Sie reüssierte kürzlich als Ausrichter der Trauerfeier für Helmut Kohl im Straßburger Dom mit dem ersten Europäischen Staatsakt und sonnte sich als 20. Mitglied der G-20, auf deren Gipfel sich bekanntlich Staats- und Regierungschefs treffen. Der Währungskommissar, Pierre Moscovici, gefiel sich auch immer mal wieder darin, als europäischer Finanzminister auf der politischen Bühne zu erscheinen. Nur die Zeitung für Deutschland nahm diese Anmaßungen pikiert zur Kenntnis und klärte kleinlich die Details.

⁷ Auf Wunsch der griechischen Regierung wurde der Begriff 2015 im offiziellen Sprachgebrauch durch den Begriff der „Institutionen“ ersetzt.

will (EU-Kommission 2015 und 2017). Immer wieder finden sich in den Papieren die supranationalen Konzepte des Finanzministers, der Fiskalkapazität, der echten Wirtschafts- und Währungsunion usw.

4.

Die Konturen des anstehenden Reformprozesses

Der Zeitrahmen für den anstehenden Reformprozess zur Währungsunion ergibt sich aus dem europäischen politischen Kalender. Der auf die Bundestagswahl folgende Prozess der Koalitionsbildung wird – je nach Wahlausgang – mehrere Wochen für sich in Anspruch nehmen. Erste Verständigungen über die Weiterentwicklung der Währungsunion auf europäischer Ebene wird es auf dem Ratsgipfel im Dezember geben. Konkrete Verhandlungen sind dann für 2018 zu erwarten. Von heute aus schwer zu beurteilen ist die Frage der Vertragsänderung.⁸

Nach dem Wahlsieg Macrons bei den französischen Präsidentschaftswahlen, errungen in einem durchaus europäisch intonierten Wahlkampf, und der Festlegung der SPD auf den „Europäer“ Martin Schulz als Kanzlerkandidat kletterten die Erwartungen an die Reformierung der Währungsunion zunächst mächtig nach oben. Als dann aus dem deutschen Regierungslager, ganz vorne auf der Bühne die Kanzlerin, sehr freundliche Worte vor weit geöffneten europäischen Toren für den neuen französischen Präsidenten gefunden wurden, schien nichts mehr unmöglich, außer vielleicht die sofortige Einführung der Vereinigten Staaten von Europa.

Man schlug nach im Wahlprogramm von Macrons Republic en marche und fand dort Sätze wie diesen: „Um viel mehr als heute zu investieren, wollen wir einen Haushalt der Eurozone, verabschiedet von einem Parlament der Eurozone und ausgeführt von einem Wirtschafts- und Finanzminister der Eurozone.“ Man erinnerte sich an das sogenannte Gabriel-Macron-Papier mit dem aufsehenerregenden Titel „Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss“ (Die Welt, 04.06.2015), in dem von einer Fiskalkapazität für den Euroraum, Verteilung in der EU, Investitionsprojekten, einer Finanztransaktionssteuer, einer Kreditkompetenz (auf europäischer Ebene!), einer Umwandlung des ESM in einen EWF und einer Euro-Kammer sowie einem Euro-Kommissar die Rede war.

Im Folgenden wird in Abstand zu den Schlagwörtern der politischen Tagespresse, in Abstand zu dem europäisch Wünschbaren und erst recht in Abstand zu dem Utopischen ein realistisches Szenario für den bald anstehenden Reformprozess in der Eurozone beschrieben.

⁸ Die Vertragsänderung unterliegt der Einstimmigkeit im Rat. Damit haben die störrischen Regierungen in Osteuropa faktisch eine Vetoposition. Verkompliziert wird die Sache noch durch die Brexit-Verhandlungen und die für 2021 anstehenden Neuverhandlungen zum EU-Haushalt.

In Hinblick auf das oben skizzierte Dreieck der relevanten europäischen Ordnungsmodelle, das die Basis für die anstehende Reform abgibt, lässt sich zunächst formulieren, dass eine supranationale Entwicklung zu einer Wirtschaftsunion in höchstem Maße unwahrscheinlich ist. Sollte sich die Kommission je die Hoffnung gemacht haben, zum Kristallisationskern einer künftigen Wirtschaftsregierung oder Wirtschaftsunion in der EU bzw. der Eurozone zu werden – ein an und für sich ebenso naheliegender wie sinnvoller Gedanke –, so kann dies vor dem Hintergrund ihres oben skizzierten säkularen Bedeutungsverlusts als unrealistischer denn je bezeichnet werden. Für die anstehende Gründung einer Wirtschaftsunion kann als nahezu ausgeschlossen gelten, dass sich die beiden maßgeblichen intergouvernementalen Akteure, Deutschland und Frankreich, von einer supranationalen Instanz Einschnitte ins Haushaltsrecht oder in die fiskalische Autonomie (Besteuerungskompetenz) bieten lassen.

Die freundliche Nichtbeachtung, die die beiden großen Akteure der Kommission in den letzten Jahren bestenfalls schenkten, kam aus unterschiedlichen Perspektiven im Verhalten gegenüber dem Stabilitätspakt zum Ausdruck. Während dem deutschen Mainstream in Politik und Wissenschaft das zahme Verhalten der Kommission gegenüber Schuldnerstaaten mehr als missfiel, kam Frankreich als eben einer dieser Schuldner nicht im Traum auf die Idee, den kommissionären Vorgaben zu folgen und den Referenzwert bei der Nettokreditaufnahme im Hausrückverfahren umzusetzen. Einen Europäischen Finanzminister, ein Parlament der Eurozone und eine Fiskalkapazität wird es – so begrüßenswert sie aus europäischer Perspektive auch sein mögen – nicht geben.

Wie und wo könnte dann eine Kompromisslinie auf der intergouvernementalen Basis des Dreiecks gestaltet sein? Vergleicht man die deutsche europäische Ordnungspolitik mit der französischen, fällt zunächst ein gewaltiger Vorteil des deutschen Modells auf. Nicht dass es sich bei dem deutschen Modell um einen konsistenten, auf lange historische Erfahrungen zurückgreifenden Block von Ordnungs- und Politikvorstellungen für eine europäische Wirtschaftsunion handelte, verglichen mit dem französischen Modell ist es aber von bestechender Systematik, Aussagekraft und Präzision. Haftungsausschluss, Regelbindung und Staatenwettbewerb stellen immerhin ein logisch widerspruchsfreies Modell dar, das für eine Wirtschaftsunion den Rahmen bieten kann. Insbesondere die Stilisierung des Haftungsausschlusses zur *Conditio sine qua non* der Europapolitik – geradezu obsessiv in der Eurokrise herausgearbeitet – versperrt jede supranationale Entwicklung schon im Ansatz. Schon von daher kann erwartet werden, dass im Bauplan für das Projekt Wirtschaftsunion kräftige deutsche Farben zu sehen sein werden.

Von dem französischen Antipoden auf der intergouvernementalen Basis des Dreiecks liegt eine vergleichbar konsistente Europapolitik für die Wirtschaftsunion nicht vor. Hinter dem Pragmatismus der nationalen französischen Wirtschaftspolitik verbirgt sich auch eine Konzeptionslosigkeit und Hilflosigkeit, nur notdürftig überdeckt von der Forderung nach einer Wirtschaftsregierung. Verglichen mit Deutschland hat Frankreich in den vergangenen beiden Jahrzehnten eine auffällige Deindustrialisierung und einen bemerkenswerten Wohlfahrtsrückstand hinnehmen müssen. Dass das bislang in Europa stets intergouvernemental agierende

Frankreich plötzlich einen Salto mortale in die Supranationalität macht – etwa nach dem Motto „Europa muss zur Sozialunion werden“ –, käme einer Sensation gleich. Ganz zu schweigen davon, dass das in der Wirtschaftspolitik hegemoniale Deutschland einen solchen Gang ins europäische Wunderland nicht mitgehen würde.

Aus dieser ordnungspolitischen Konstellation heraus lassen sich die Umrisslinien der in den nächsten Monaten auszuhandelnden Wirtschaftsunion ableiten. In deren Zentrum wird ein Europäischer Währungsfonds stehen, der eine – mit zusätzlichen Aufgaben ausgestattete – Weiterentwicklung des ESM darstellt. Für diese Fondslösung und gegen die Fiskallösung sprechen eine ganze Reihe von Argumenten.

Das **erste** Argument ist zugleich das einfachste und mutmaßlich stärkste. Es lautet schlicht, dass sich der als wirtschaftspolitische Hegemon aus der Finanz- und Eurokrise hervorgegangene Akteur, Deutschland, für die EWF-Lösung sichtbar stark macht (Schäuble 2017, Bundesbank 2017, Regling 2017). Mit der Fonds-Lösung wäre genau die Brandmauer gegen Transfers sowie Risiko- und Haftungsübernahmen errichtet, mit der Deutschland durch die letzten Jahre der Krisenbearbeitung in der Eurozone navigiert ist.

Daraus ergibt sich ein **zweites** Argument. Die ersten Versuche der Krisenbekämpfung in der Währungsunion folgten noch dem Prinzip von Versuch und Irrtum. Gegenwärtig besteht in der Eurozone ein institutioneller Flickenteppich, dem so oder so ein stringentes Webmuster eingefügt werden müsste. Handlungszwang entsteht v.a. durch folgende Aspekte: Die Tage des IWF als Mitglied bei europäischen Sanierungsmaßnahmen sind gezählt, auch die EZB wird wohl nur noch bis zur anstehenden Reform dabei sein, so dass – die Ausschaltung der Kommission durch die beiden intergouvernementalen Hauptspieler vorausgesetzt – der dann neue EWF die Zentralagentur für die Betreuung von Krisenstaaten wäre. Als Zugeständnis an die Freunde der europäischen Vertiefung könnte die intergouvernementale Eurogruppe mit ihrem Vorsitzenden aufgelöst werden. Eine neue Aufgabenbemessung bräuchte der EWF schließlich, weil die in der Eurokrise durchgesetzte No-bail-out-Regel (Artikel 125 AEUV) im ordnungslogischen Widerspruch zum ESM als Krisenbearbeiter steht. Vereinfacht: bleibt der Haftungsausschluss als Regel für die Finanzmärkte, braucht es keine Krisensanierung mehr durch den ESM. Es wird also Kapital brachliegen, schon jetzt ist der ESM signifikant unterausgelastet.⁹ Die Aufgabenerweiterung des neuen EWF könnte dann darin bestehen, dem von Macron aufgestellten Postulat, dass viel mehr Investitionen umgesetzt werden müssten, stattzugeben. Der EWF wäre dann nicht nur Reparaturbetrieb, sondern auch eine Art Entwicklungsagentur. Bei der institutionellen Neuausrichtung könnten auch der Juncker-Fonds, Aufgaben der Europäischen Investitionsbank, Bereiche aus dem EU-Haushalt (Regionalförderung) in die Fondsstruktur einbezogen werden.

Ein unschlagbarer Vorteil aus der Perspektive der gesamten Eurogruppe – so ein **drittes** Argument – dürfte darin bestehen, dass der jetzige ESM und später dann der hochdrapierte EWF

⁹ Der jetzige ESM verfügt über ein abrufbares Kapital von rund 700 Milliarden Euro. Gebunden sind davon zurzeit in Form von Krediten an die Programmstaaten nur etwas mehr als ein Drittel, so dass ausreichend Mittel für die Aufgabenerweiterung zur Verfügung stünden.

ein intergouvernementales Gremium darstellt. Die Wirtschaftsunion wäre weiter in der Hand der vielen Einzelstaaten, was wahrscheinlich für Krisenländer immer noch erträglicher wäre als unter der Kuratel einer abgehobenen supranationalen Behörde stehen zu müssen. Nach dem, was die vergangenen Jahre des Krisenmanagements an Erfahrung gebracht haben, steht kaum zu erwarten, dass ein personelles cross over zwischen Kommission und EWF in der Art eines Doppelhuts – Kommissar für Wirtschaft und Währung einerseits EWF-Vorsitzender andererseits – angestrebt wird. Eher wahrscheinlich ist, dass die Kommission von wirtschaftspolitischen Aufgaben entbunden wird.

Für die Euro-Staaten – so ein **viertes** Argument – hat die Fondslösung gegenüber einer Fiskallösung schließlich den unschätzbaren Vorteil, nicht über eine wie auch immer geartete europäische Steuer oder sonstige Abgaben nachdenken zu müssen, zumal eine laufende Einnahme ja auch laufende Ausgaben nach sich ziehen müsste, also eher fiskalischen Gegebenheiten folgte. Die von den Supranationalen geforderte fiskalische Kapazität wäre auf der Einnahmeseite wahrscheinlich noch verhältnismäßig einfach zu konzipieren, wofür die Ausgaben aber vorgesehen sein sollen, steht auch in den supranationalen Papieren häufig in den Sternen. Einen europäischen Länderfinanzausgleich hat schon gar niemand gefordert. All diese Probleme bestehen bei dem zukünftigen EWF nicht. Er verfügt über Kapital (aus dem ESM), es könnte aufgestockt werden, es könnte – falls europäischer Mut sich ausbreitet – der Faden aus dem Jahr 2013 wieder aufgegriffen werden, ihn mit einer Banklizenz auszustatten.

Mit einem Wort: die Fondslösung ist die unpolitischste unter allen Lösungen, sie ist intergouvernemental in ihrer Struktur, und sie umschiffet alle Klippen von Souveränitätseingriffen, die mit der Fiskallösung verbunden wären.

5.

Der EWF: Eine Einordnung jenseits von Intergouvernementalismus und Supranationalität

Für die Freunde Europas mögen sich die geschilderten absehbaren Entwicklungen betrüblich anhören. Trotz der zahlreichen behördlichen und akademischen Papiere zu den denkbaren Möglichkeiten der Supranationalisierung einer künftigen Wirtschaftsunion soll schier nichts im Bereich des Wahrscheinlichen liegen? In den konventionellen Schemata der Europawissenschaft, also der Dichotomie von Supranationalität und Intergouvernementalismus, scheint die skizzierte Entwicklung zu einem EWF tatsächlich auf einer Schiene der Re-Nationalisierung und hegemonialer Konstellationen zu liegen. Die Frage lautet indessen, ob die genannte Dichotomie aus den Frühtagen der Integration heutzutage noch ihre Berechtigung hat.

Die beiden großen Weichenstellungen des Maastrichter Vertrages – die politische Unionsstruktur und die Währungsunion – sind mit den etablierten Begriffen nicht mehr einzusortieren. Die Währungsunion mit der EZB als Zentrum kann nicht zwingend dem Supranationalen

zugeschlagen werden. Wenn Supranationalität bedeutet, in der Aufgabenverfolgung primär und ausschließlich der neuen Einheit – dem Europäischen – verpflichtet zu sein, dann trifft dies für die EZB schon nicht mehr zu. Sie verfolgt ihre Aufgabe, die Sicherung der Preis- und Finanzstabilität, zwar nicht entlang dieser oder jener nationaler Interessen, sondern eben für die Gesamtheit der Eurogruppe. Sowohl die Zielsetzung als auch die Struktur der Unabhängigkeit sind aber keine genuinen europäischen Parameter und lassen sich demzufolge auch nicht mit den höheren Weihen der Europafreundlichkeit versehen.

Im Zusammenhang seiner Analyse der Unionstruktur nach dem Maastrichter Vertrag führt der lange im engeren Kreis europäischer Institutionen tätig gewesene Niederländer Luuk van Middelaar eine Art neues Paradigma mit den drei Begriffen der „äußeren Sphäre“, der „inneren Sphäre“ und der „Zwischensphäre“ als Ersatz für die konventionellen Begriffe von Supranationalität und Intergouvernementalität ein (2016, S. 44 ff.). Dabei entspricht die innere Sphäre weitgehend den supranationalen Institutionen wie Kommission, Parlament und Gerichtshof. Die äußere Sphäre hingegen ist nicht mehr identisch mit dem Intergouvernementalen, sondern meint schlicht die Vielheit der souveränen Nationalstaaten, ihre Interessen und Handlungsweisen. Die sogenannte **Zwischensphäre**, auf die es an dieser Stelle ankommt, meint einen Teil der intergouvernementalen Institutionen, die aber nicht mehr nur zwischenstaatlich determiniert sind, sondern durch ihre Einbindung in den Unionskontext das Wesen des Intergouvernementalen hinter sich gelassen haben. Die Räte und der Ratspräsident, so Middelaar, können nicht ohne weiteres dem Intergouvernementalen zugeschlagen werden, da sie eine eigene europäische Identität einnehmen.

Bei dem entstehenden EWF könnte man, wenn seine intergouvernementale Zusammensetzung beibehalten wird, was wahrscheinlich ist, ebenfalls von einer weiteren, sich gar perpetuierenden Intergouvernementalisierung sprechen. Damit bliebe man aber an der Oberfläche. Differenziert man zwischen Organisationsstruktur, Politikmodell und Politikergebnis kann bestenfalls ersteres dem Intergouvernementalen zugeordnet werden. Wird aber bei der Entscheidungsfindung das Vetorecht ausgeschieden und das Mehrheitsprinzip verankert, liegt schon eine Durchlöcherung des Intergouvernementalen vor. Nimmt der EWF – vergleichbar etwa dem IWF – in der Zeit eine Verselbständigung, kann das Moment der Zusammensetzung vollständig in den Hintergrund treten.

Das von Organisationen wie dem IWF und dann auch dem EWF verfolgte Politikmodell lässt sich, unabhängig davon wie es ausfällt, ohnehin nicht in die genannten Schablonen pressen. Eine marktradikale Deregulierungs- und Privatisierungspolitik in einem von dem EWF „betreuten“ Land der Eurogruppe ist genauso wenig „europäisch“ oder „nationalistisch“ wie ein keynesianisches Entwicklungsmodell per se europafreundlich ist. Beide verhalten sich gegenüber den genannten Kategorisierungen neutral. Kommt es also zu einer vom EWF geführten wirtschaftspolitischen Maßnahme ist dies genuin europäische Politik. Liegt der Aufbau einer europäischen Wirtschaftsunion auf der skizzierten Linie des EWF, dann ist – unabhängig von dessen interner Struktur – keine weitere nationalstaatliche Wende zu konstatieren, sondern das

Rad der Integration ist um eine weitere Windung weitergedreht, eben auf dem schon lange vorprogrammierten Pfad der Zwischensphäre.

Literatur

Brunnermeier, Markus K. et. al., 2017: ESBies: safety in the tranches.

Collignon, Stefan, 2010: Demokratische Anforderungen an eine europäische Wirtschaftsregierung.

Delpla, Jacques/Weizsäcker, Jakob von, 2010: The Blue Bond Proposal. Bruegel Policy Brief 2010/03.

Deutsche Bundesbank, 2017: Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln. In Monatsbericht Juni.

Enderlein, Henrik/Haas, Jörk, 2015: Was würde ein Europäischer Finanzminister tun? Ein Vorschlag.

Europäische Kommission 2015: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden („Fünf-Präsidenten-Bericht“).

Europäische Kommission 2017: Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion.

Fichtner, Ferdinand/Haan, Peter 2014: Europäische Arbeitslosenversicherung: Konjunkturstabilisierung ohne große Umverteilung der Haushaltseinkommen. In: DIW Wochenbericht Nr. 37.

Menasse, Robert, 2012: Der Europäische Landbote. Die Wut der Bürger und der Friede Europas, Wien.

Middelaar, Luuk van, 2016: Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa, Berlin.

Moravcsik, Andrew, 1998: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaka, New York.

Polster, Werner, 2014: Die Krise der europäischen Währungsunion. Eine ordnungspolitische Analyse, Marburg.

Regling, Klaus, 2017: Wie die Währungsunion wetterfester wird. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. August 2017.

Schäuble, Wolfgang, 2017: Von der Krise zur Chance. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 20.03.2017.

Abstract

Es waren schon immer die großen externen Schocks, die die europäische Integration um große Zahnräder weiterwandten. Die Ereignisse der Jahre 2015/16 (Flüchtlingskrise, aufkommender Neo-Nationalismus, Brexit, Trump) scheinen das Zeug für einen weiteren dieser externen Schocks zu haben. Erste zentrale These des Aufsatzes ist, dass sich in den nächsten Monaten ein Reformprozess in der Währungsunion verdichten wird, der zu einer Art Architektur einer Wirtschaftsunion führen wird. Begriff, Konzepte, Pläne dafür liegen vor. Die für den Reformprozess entscheidenden Akteure, supranationale Gremien wie die Kommission, intergouvernementale wie Deutschland und Frankreich, gehen mit unterschiedlichen Vorstellungen in den Reformprozess. Durchsetzen wird sich, so die zweite zentrale These des Aufsatzes, das Konzept eines Europäischen Währungsfonds (EWF), der auf der Basis des ESM weiterentwickelt wird. Das Konzept geht auf den stärksten Akteur, Deutschland, zurück. Es muss, so der Ausblick, nicht zwingend in einer weiteren Re-Nationalisierung des Integrationsprozesse münden.