

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt

Institutionendesign im Selbstbindungsdilemma

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Köln

MMIV

vorgelegt von

Martin Karl Georg Heipertz

Bachelor of Arts (Hons.) in Philosophy, Politics, and Economics

Diplôme d'études approfondies en économie européenne

aus

Frankfurt am Main

Referent: Professor Dr. Wolfgang Wessels

Korreferent: Professor Dr. Wolfgang Streeck

Tag der Promotion: 24. Januar 2005

Inhaltsverzeichnis

<i>Abbildungsverzeichnis</i> _____	VI
------------------------------------	-----------

<i>Abkürzungen</i> _____	VII
--------------------------	------------

1 <i>Einleitung: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Forschungsobjekt</i> __	9
--	----------

1.1 Haushaltspolitik im europäischen Rechtsrahmen _____	11
---	-----------

1.1.1 Die multilaterale Überwachung der Haushaltspolitik _____	12
--	----

1.1.2 Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit _____	15
---	----

1.1.3 Zusammenfassung _____	23
-----------------------------	----

1.2 Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung _____	27
---	-----------

1.2.1 Bisherige Forschung zum SWP _____	28
---	----

1.2.2 Haushaltspolitik aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht: <i>Public Finance</i> und <i>Public Choice</i> _____	31
---	----

1.3 Forschungsansatz _____	43
--	-----------

1.3.1 Fragestellung _____	43
---------------------------	----

1.3.2 Vorgehensweise und Aufbau der Dissertation _____	45
--	----

2 <i>Empirie I: Entstehung</i> _____	55
---	-----------

2.1 Die Anfänge _____	55
-------------------------------------	-----------

2.1.1 Erste Überlegungen zu einem Stabilitätsvertrag _____	56
--	----

2.1.2 Ansätze zum Waigel-Plan _____	61
-------------------------------------	----

2.1.3 Der politische Kulminationspunkt _____	68
--	----

2.1.4 Reaktionen der Partner _____	75
------------------------------------	----

2.2 Die Verhandlungen _____	80
---	-----------

2.2.1 Zur Arbeit des Währungsausschusses _____	81
--	----

2.2.2 Der Verhandlungsinhalt _____	85
------------------------------------	----

2.2.3 Die Abfolge der Verhandlungen _____	88
---	----

3	<i>Empirie II: Umsetzung</i>	102
3.1	Die Anwendungsgeschichte des SWP 1999-2003	103
3.1.1	Der SWP im Aufschwung 1999-2000	103
3.1.2	Abschwung 2001	112
3.1.3	Die Demontage des Frühwarnsystems 2002	117
3.1.4	Die Unterminierung der wirtschaftspolitischen Grundzüge 2002	122
3.1.5	Die Einleitung von VüDs 2002-2003	127
3.1.6	Die Aussetzung der VüDs 2003	137
3.1.7	(Juristischer) Schwanengesang 2004	146
4	<i>Problem und Prozeß:</i>	
	<i>Die Zersetzung einer zementierten Fehleinschätzung</i>	154
4.1	Problemanalyse	156
4.1.1	Das vermutete Politikproblem	156
4.1.2	Das tatsächliche Politikproblem	163
4.1.3	Das politische Problem	179
4.1.4	Das Metaproblem: Verrechtlichung und Konsenserfordernis	185
4.2	Verlaufsanalyse	193
4.2.1	Die Finanzpolitische Performanz der Eurozone 1999-2003	193
4.2.2	Die Akteure	205
4.2.3	Die Interaktion	209
4.3	Fazit	222
5	<i>Schlußfolgerungen: Vertrauen oder Flexibilität – ein Dilemma?</i>	225
5.1	Das Prinzip der regelbasierten Selbstbindung	226
5.2	Das Dilemma regelbasierter Selbstbindung unter Unsicherheit	235
5.3	Auswege aus dem Selbstbindungsdilemma	237
5.4	Grenzen und Implikationen des Erklärungsansatzes	246
5.5	Zusammenfassung und Schlußbemerkung	249

6	<i>Anhang</i>	255
6.1	Gesprächspartner	255
6.2	Interviewleitfragen	258
6.3	Fragebogen	260
6.4	Resultate und Auswertung des Fragebogens	269
6.5	Verlaufsschema des VüD	282
6.6	Defizitentwicklung aller Länder der Eurozone	284
6.7	Synopse der SWP-Verfahren	289
6.8	Informelle Vetoposition der Bundesbank	291
7	<i>Danksagung</i>	293
8	<i>Literatur</i>	295
9	<i>Lebenslauf</i>	302

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Die „Wirtschaftsverfassung“ der EU im Bereich Haushaltspolitik</i>	24
<i>Abbildung 2: Vergleich der Realzinsbelastung (Quelle: Europäische Kommission)</i>	173
<i>Abbildung 3: Defizite und Schuldenstände der Eurozone (Quelle: Europäische Kommission)</i>	193
<i>Abbildung 4: Schuldenstände Japan, Eurozone und Vereinigte Staaten (Quelle: OECD)</i>	194
<i>Abbildung 5: Vergleich nominaler, zyklisch bereinigter und primärer Defizite der Eurozone 1999-2003 (Quelle: Europäische Kommission)</i>	196
<i>Abbildung 6: Fiskalpolitische Performanz Deutschlands 1999-2003 (Quelle: Europäische Kommission)</i>	197
<i>Abbildung 7: Fiskalpolitische Performanz Frankreichs 1999-2003 (Quelle: Europäische Kommission)</i>	197
<i>Abbildung 8: Euro-Dollar Wechselkurs und HICP Index 1999-2003 (Quellen: OANDA und EZB)</i>	201
<i>Abbildung 9: Zinsentwicklung in der Eurozone (Quelle: Deutsche Bundesbank)</i>	203
<i>Abbildung 10: Informelle Vetoposition der BBK</i>	291

Abkürzungen

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BBK	Deutsche Bundesbank
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSP	Bruttosozialprodukt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa (ungefähr)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union Deutschlands
DG-ECFIN	Generaldirektorat Wirtschaft und Finanzen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
DG-II	s.o. (frühere Bezeichnung)
Ecofin	Rat der Europäischen Union für Wirtschaft und Finanzen
ECU	European Currency Unit / Europäische Währungseinheit
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMU	Economic and Monetary Union
ER	Europäischer Rat
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
etc.	et cetera (und so weiter)
EU	Europäische Union
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWS	Europäisches Währungssystem
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende

ff.	fortfolgende
Hrsg.	Herausgeber
ibid.	ibidem (ebendort)
IfW	Institut für Weltwirtschaft
KG	Kohlregierung
Mrd.	Milliarden
NZB	Nationale Zentralbank
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
p. a.	pro anno (jährlich)
PPP	Public Private Partnership
PU	Politische Union
SGP	Stability and Growth Pact
s.o.	siehe oben
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SQ	Status quo
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
s.u.	siehe unten
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
VO	Verordnung
VüD	Verfahren bei einem übermäßigen Defizit
WA	Währungsausschuß
WFA	Wirtschafts- und Finanzausschuß
WKM	Wechselkursmechanismus
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

1 Einleitung: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Forschungsobjekt

„Aber soviel an sich ist klar, daß dieser, wie jeder Gegenstand, der unser Begreifungsvermögen nicht übersteigt, durch einen untersuchenden Geist aufgeheilt und in seinem inneren Zusammenhange mehr oder weniger deutlich gemacht werden kann; und das allein reicht schon hin, den Begriff der Theorie zu verwirklichen.“

(Carl von Clausewitz, Vom Kriege, Zweites Buch, Drittes Kapitel)

Nachdem sich der Eintritt in die Endstufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion in diesem Jahre zum fünften Mal gejäht hat, ist es Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen. Jedem Zeitungsleser muß auffallen, daß es um die Geldpolitik nach anfänglichem Wirbel ruhig geworden ist. In den Strudel einer Dauerkrise ist jedoch der europäische Rahmen für nationale Finanzpolitik geraten, der vielgescholtene und zäh verteidigte Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Mit der höchstrichterlich bestätigten Aussetzung des Paktes durch den Rat der Europäischen Union (EU) hat diese Krise im November 2003 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht.

Der SWP ist, gemessen an seinem Anspruch, die nationalen Haushaltspolitiken der Währungsunion am Ziele einer auf drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) begrenzten jährlichen Neuverschuldung zu koordinieren, offensichtlich gescheitert. Das ist erstaunlich – angesichts der enormen politischen, fachlichen und institutionellen Bemühungen, die seine Entstehung und Umsetzung begleitet haben. Ein derartig offenkundiges Politikversagen wirft grundsätzliche Fragen nach den dahinter verborgenen Gründen auf.

Wie ist der Pakt entstanden, und wie wurde er in die Praxis umgesetzt? Welche kausalen Zusammenhänge verbergen sich hinter diesen Vorkommnissen? Was lernen wir aus ihnen für das Funktionieren wirtschaftspolitischer Institutionen in einem Umfeld wachsender Komplexität und fortdauernden Wandels?

Mehr noch: Der Entwurf und die Implementierung des Paktes ist ein Beispiel für politische Koordinierungsmöglichkeiten im europäischen Institutionengefüge. Das Scheitern des Paktes wirft ein Licht auf die grundsätzlichen Rahmenbedingungen von Wirtschaftspolitik in der Währungsunion. Unter welchen Bedingungen kann in dem vom gemeinsamen Währungsraum vorgegebenen Kontext eine Problemlösung von der Art des SWP – wenn überhaupt – erfolgreich sein?

Schließlich umfaßt das Thema SWP eine fundamentale wirtschaftspolitische Dimension auch außerhalb des WWU-Rahmens. Wie kann man fiskalpolitische Freiheitsgrade von Regierungen effektiv beschränken, ohne sie zur Handlungsunfähigkeit zu verdammen oder die demokratische Legitimität von Wirtschaftspolitik zu untergraben? Wie – wiederum im real vorliegenden Falle der EU – wird ein derartiges Koordinationsproblem auf der europäischen Ebene noch verschärft?

Die Geschichte des SWP berührt damit eine Vielzahl politökonomisch hochgradig relevanter Fragen. Ihre Beantwortung wird durch eine problemorientierte Forschungsstrategie versucht, die auf der Basis wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sensibilisiert ist für die politischen Prozesse, aus denen der Pakt entstanden ist, in denen er umgesetzt wurde, und in denen seine mögliche Reform zu erfolgen hat. Die von dem in diesem Sinne politökonomischen Erkenntnisinteresse getriebene Arbeit versucht in fünf Schritten von je einem Kapitel, den Themenkomplex um den SWP im Sinne des vorangestellten Zitates „aufzuhellen und in seinem inneren Zusammenhänge mehr oder weniger deutlich zu machen“. Dabei steht die bisher nur teilweise bekannte Geschichte seiner Entstehung und Umsetzung im Mittelpunkt, um einer akteurzentrierten Analyse und einer darauf aufbauenden, institutionenorientierten Interpretation dienlich gemacht zu werden. Das Einleitungskapitel stellt im

folgenden den SWP als Forschungsgegenstand vor und liefert für die nachfolgende Diskussion einen theoretischen Verständnisrahmen, der sich aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive ergibt.

1.1 Haushaltspolitik im europäischen Rechtsrahmen

Die folgende Sektion behandelt die europarechtlichen Grundlagen, die für das Verständnis des Forschungsgegenstandes vonnöten sind. Der SWP stellt zusammen mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) die quasikonstitutionelle Basis für nationale Haushaltspolitik in der EU dar. Gegenstand der Forschung ist die rechtliche Regelung und der politische Umgang mit Haushaltspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), somit konkret erstens der SWP selber in seiner prozeduralen Ausgestaltung, zweitens seine Entstehung in Form eines intergouvernementalen Verhandlungsprozesses auf EU-Ebene und drittens seine bisherige Anwendung seit Inkrafttreten der dritten Stufe der WWU am 1. Januar 1999 bis zum Stabilitätspakturteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) am 13. Juli 2004. Die Fülle des empirischen Materials zur Entstehung und Umsetzung des Paktes wird in den anschließenden beiden Kapiteln für die daran anschließende Analyse aufbereitet, während sich im folgenden Abschnitt die einleitende Erläuterung des Forschungsgegenstandes auf die rechtliche Natur und die prozedurale Funktionsweise des SWP und der ihm zugrundeliegenden Art. 99 und 104 des EGV konzentriert und einen theoretischen Verständnisrahmen schafft.¹

Formal besteht der SWP aus zwei Verordnungen (VO) der EU und einer Entschließung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs der EU (ER).² Die Verordnungen sind europäisches Sekundärrecht und beziehen sich auf

¹ Die Darstellung des SWP und der Artikel 99 und 104 EGV aus juristischer Perspektive stützt sich auf den europarechtlichen Kommentar Grabitz/Hilf (2003).

² (1) Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (Amtsblatt Nr. L 209, S.1); (2) Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit

den EGV als primärrechtliche Basis. VO 1466/97 konkretisiert Art. 99 EGV und das dort von den Mitgliedstaaten vorgesehene Verfahren zur Koordinierung ihrer nationalen Wirtschaftspolitik. VO 1467/97 bezieht sich auf Art. 104 EGV sowie auf das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VüD). Anders als die Verordnungen entfaltet die EntschlieÙung des ER keine rechtlich bindende Wirkung, sondern stellt eine rein deklaratorische Willensbekundung auf höchster politischer Ebene zur „strikten und fristgerechten“ Anwendung des Regelwerkes dar. Der SWP ist somit im strengeren Sinne nur in Form der beiden VOs Teil des quasikonstitutionellen Regelwerks zur Haushaltspolitik in der EU, dessen Zielrichtung sich als die Flankierung der Währungsunion durch ein Regime niedriger Haushaltsdefizite definiert. Die folgenden Abschnitte resümieren den wesentlichen Inhalt der haushaltspolitischen Hauptbestandteile der „Wirtschaftsverfassung“ der EU.

1.1.1 Die multilaterale Überwachung der Haushaltspolitik

Art. 99 EGV stellt eingangs fest: „Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat (...)“ Im folgenden entwirft der Artikel ein sich in jährlichen Zyklen wiederholendes Berichtsverfahren zum Zwecke der Koordinierung. Die Mitgliedstaaten orientieren ihre wirtschaftspolitischen Strategien an den jährlich vom ER, also auf höchster politischer Ebene der EU, verabschiedeten „Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“ (im folgenden „wirtschaftspolitische Grundzüge“). Die wirtschaftspolitischen Grundzüge sind das Instrument, durch das die allgemeine Vorgabe wirtschaftspolitischer Koordinierung in konkrete Ziele mündet. Die Haushaltspolitik als wesentlicher Teil der wirtschaftspolitischen Maßnahmen eines Staates wird als integrales Element in den wirtschaftspolitischen Grundzügen behandelt.

(Amtsblatt Nr. L 209, S.6) und (3) EntschlieÙung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, Amsterdam, 17. Juni 1997 (Amtsblatt Nr. C 236, S.1).

Das Koordinierungsverfahren der wirtschaftspolitischen Grundzüge beruht auf dem Austausch von Informationen, der Absprache gemeinsamen Vorgehens und der impliziten Annahme, daß vermutetes oder tatsächliches Fehlverhalten durch die Ausübung kollegialen Einflusses auf Ebene des EU-Ministerrates korrigiert werden kann (*peer pressure*). Es ist seinem Wesen nach freiwillig und tastet in keiner Weise die nationalstaatliche Souveränität über die Wirtschaftspolitik eines Landes an. Die dezentral auf nationaler Ebene definierte und implementierte Wirtschaftspolitik im allgemeinen und die Haushaltspolitik im besonderen kontrastieren also zu der mit Beginn der dritten Stufe der WWU vergemeinschafteten und supranational zentralisierten Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB).

Die Bezeichnung „Wirtschafts- und Währungsunion“ ist daher nicht ganz eingängig; handelt es sich de facto doch um eine reine Währungsunion, die einen gemeinsamen und weitgehend liberalisierten Markt flankiert und in ein eher defensiv-passives und intergouvernemental organisiertes Koordinierungssystem der restlichen Bereiche der Wirtschaftspolitik eingebettet ist. Nationale Alleingänge oder bewußte Abweichungen von der gemeinsam definierten Strategie zur Wirtschaftspolitik können weder verhindert noch geahndet werden – als maximales Druckmittel stehen lediglich Empfehlungen zur Verfügung, die der Ministerrat wiederum auf Empfehlung der Kommission gleichsam als Rüge an einen Mitgliedstaat richten kann.

Art. 99 Abs. 5 EGV weist bereits auf eine mögliche Konkretisierung der Bestimmungen zum Verfahren der wirtschaftspolitischen Grundzüge hin und stellt es dem Ministerrat frei, Einzelheiten des multilateralen Überwachungsprozesses festzulegen. Auf diese Vorgabe stützt sich VO 1466/97 als Teil des SWP, indem sie das primärrechtlich lediglich skizzierte Verfahren in wesentlichen Teilen präzisiert und ergänzt. In den einleitenden Begründungserwägungen der VO wird als mittelfristiges Haushaltsziel für die Mitgliedstaaten ein „nahezu ausgeglichener Haushalt oder ein Überschuß ausweisender Haushalt“ definiert. Damit setzt die VO eine deutlich ambitioniertere Zielvorgabe als der Vertrag, dessen haushaltspolitisches Konvergenzkriterium sich (nach Art. 121 EGV und dem

Protokoll über die Konvergenzkriterien) noch an einem Referenzwert für das Haushaltsdefizit von drei Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) orientiert.

Ein sogenanntes „Frühwarnsystem“ im Einklang mit der multilateralen Überwachung der Haushaltspolitik stellt die hauptsächliche Neuerung der VO gegenüber dem Artikel dar. Es beruht auf einem komplementären Berichtszyklus zusätzlich zu den wirtschaftspolitischen Grundzügen (die ihrerseits im Vertrag von Amsterdam durch ein weiteres Koordinierungsverfahren anhand von Leitlinien im Bereich Beschäftigungspolitik nach Art. 128 EGV ergänzt wurden). Laut VO 1466/97 hat jeder an der Gemeinschaftswährung teilnehmende Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission die nach Art. 99 EGV zu präsentierenden Angaben in Form eines jährlich aktualisierten „Stabilitätsprogramms“ vorzulegen, während Nichtteilnehmerstaaten „Konvergenzprogramme“ vorlegen. Die VO legt Inhalt und Form dieser Programme sowie zeitliche Fristen der Berichtspflicht fest.

Laut SWP werden die Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme einer Bewertung durch die Kommission und den Wirtschafts- und Finanzausschuß (WFA, bestehend aus maximal zwei Vertretern³ eines jeden Mitgliedstaates sowie der Kommission und der EZB, siehe Art. 114 EGV) unterzogen. Auf Basis dieser Bewertung und einer beschlußvorbereitenden Empfehlung der Kommission erläßt der Rat eine Stellungnahme zu den Programmen. Diese Stellungnahme ist ein rechtlich nicht verbindlicher Akt, der im wesentlichen berücksichtigt, ob die im Programm angekündigte, mittelfristige Haushaltsplanung eine Sicherheitsmarge vorsieht. Letztere hat zum Zwecke, auch unter zyklischen Wachstumsschwankungen die Entstehung eines übermäßigen Defizits zu vermeiden. Überdies stellt der Rat fest, ob das Programm auf realistischen Wachstumsannahmen beruht und ob die ergriffenen oder geplanten haushaltspolitischen Maßnahmen ausreichen, um einen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel (d. h. das Anstreben ausgeglichener Haushalte oder Überschüsse) zu erreichen.

³ Amtsbezeichnungen in maskuliner Form („der Vertreter“, „der Finanzminister“ etc.) und ohne personalen Bezug sind auch in dieser Arbeit als geschlechtsneutral aufzufassen.

Die in Art. 99 vorgesehene Rüge des Rates an einen Mitgliedstaat wird durch VO 1466/97 in Form der erwähnten Frühwarnung präzisiert. Wenn der Rat „ein erhebliches Abweichen der Haushaltslage von dem mittelfristigen Haushaltsziel oder vom entsprechenden Anpassungspfad“ konstatiert, kann er eine Empfehlung zum Ergreifen der notwendigen Anpassungsmaßnahmen als „frühzeitige Warnung vor dem Entstehen eines übermäßigen Defizits“ an den betreffenden Mitgliedstaat richten (Art. 6 Abs. 2 VO 1466/97). Allerdings ist der Rat nicht verpflichtet, beim Vorliegen der entsprechenden Umstände die Frühwarnung in jedem Falle auszusprechen. Abs. 4 Art. 99 EGV als Rechtsgrundlage definiert die Annahme einer dermaßen gestalteten Empfehlung eindeutig als „Kann-Bestimmung“ und räumt dem Rat somit einen Ermessensspielraum im Umgang mit der entsprechenden Kommissionsempfehlung ein.⁴ Gemäß ihrer primärrechtlichen Basis baut VO 1466/97 demnach ausschließlich auf den guten Willen der Mitgliedstaaten und die Anwendung von *peer pressure*, um ein Mindestmaß an haushaltspolitischer Koordinierung in der Währungsunion sicherzustellen.

1.1.2 Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

Die zweite Komponente des haushaltspolitischen Teils der EU-„Wirtschaftsverfassung“ dient der Vermeidung sogenannter „übermäßiger Defizite“ und besteht aus Art. 104 EGV, dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VüD) sowie der dem Artikel zugehörigen VO 1467/97 und der (nicht verbindlichen) Entschließung des Europäischen Rates zum SWP. VO 1467/97 wurde in Anwendung von Art. 104 Abs. 14 erlassen, der eigentlich die Ablösung des VüD-Protokolls vorsieht und ein spezielles Gesetzgebungsverfahren für diesen Zweck definiert.⁵ Die Bestimmungen von Art.

⁴ Tatsächlich hätte der Rat im Frühjahr 2002 entgegen der Empfehlung der Kommission entschieden, keine Frühwarnungen an Deutschland und Portugal zu richten, so daß die Empfehlung durch die Kommission zurückgezogen wurde. Im Juni 2004 nahm der Rat eine durch die Kommission ausgesprochene Frühwarnung an Italien ebenfalls nicht an (siehe Kapitel 3).

⁵ Die ursprünglich geplante Ablösung des Protokolls ist bis heute nicht erfolgt; hauptsächlich, um eine neuerliche Debatte um die Natur und Höhe der Referenzwerte zu vermeiden.

104 EGV, dem VüD-Protokoll und der VO 1467/97 definieren in ihrer Gesamtheit das VüD. Dieses kommt zum Einsatz, wenn nach Auffassung des Rates ein übermäßiges Defizit in einem Mitgliedstaat vorliegt. Bei dem VüD handelt es sich um eine der WWU eigene und in ihrer prozeduralen Ausformung hochkomplexe Fiskalregel. Sie soll sicherstellen, daß die Stabilitätsorientierung der EZB-Geldpolitik nicht durch haushaltspolitisches Fehlverhalten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten konterkariert wird.

Mit der Zielsetzung stabilitätsorientierter Haushaltspolitik begründet die zentrale Vorschrift des Art. 104 Abs. 1 EGV die folgende Rechtspflicht: „Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.“ Die Abwesenheit übermäßiger Defizite wird demnach implizit als entscheidendes Element, wenn nicht gar als notwendige und hinreichende Bedingung einer stabilitätsorientierten Haushaltspolitik konzipiert. Die auf die Vermeidung übermäßiger Defizite abzielende vertragliche Regelung stellt einen letztlich in sich widersprüchlichen Kompromiß zwischen einerseits einer strikten Regelbindung und andererseits der fortbestehenden nationalen Souveränität und damit einhergehender Handlungsfreiheit über die Haushaltspolitik dar. Durch die zumindest prinzipiell sehr weitgehende Bindung der nationalen Haushaltspolitiken ist sie eine der bemerkenswertesten Innovationen des Maastrichter Vertrages gegenüber seinen Vorgängern. Die folgenden Absätze beschreiben Aufbau, Funktionsweise und Ablauf des VüD im Detail.

Im Vorfeld eines möglichen Verfahrens überprüft die Kommission die Entwicklung der mitgliedstaatlichen Haushaltslage im Hinblick auf den öffentlichen Schuldenstand und das Haushaltsdefizit.⁶ Sie erstellt einen Bericht, wenn in einem oder beiden Feldern die im zugehörigen Protokoll definierten Referenzwerte (von sechzig bzw. drei Prozent im Verhältnis zum BIP) überschritten werden. Diese Referenzwerte, speziell das Defizitkriterium, sind demnach die Meßlatte, mit der das Vorliegen eines übermäßigen Defizits festgestellt wird. Das Defizitkriterium gilt jedoch auch dann als erfüllt, wenn der

⁶ VO 3605/93 schreibt vor, welche ökonomischen Daten die Mitgliedstaaten zu bestimmten Fristen an die Kommission zu übermitteln haben.

Referenzwert überschritten worden, jedoch das Verhältnis des Defizits zum BIP erheblich und laufend zurückgegangen und in die Nähe des Referenzwertes gelangt ist, bzw. wenn der Referenzwert nur ausnahmsweise, vorübergehend und nicht schwerwiegend überschritten wird. Das Schuldenstandskriterium gilt ebenso auch trotz Überschreitens des Referenzwertes als erfüllt, wenn das Verhältnis der öffentlichen Schulden zum BIP hinreichend rückläufig ist und sich ausreichend zügig dem Referenzwert nähert (Art. 104 Abs. 2 EGV).⁷

Die Ausnahmeklauseln für den Defizitreferenzwert sind durch den SWP, d. h. durch VO 1467/97 (in rechtlich verbindlicher Form) und die Entschließung des Europäischen Rates (in rechtlich nicht verbindlicher Form), präziser gefaßt worden, um ihren interpretatorischen Spielraum spürbar einzuschränken. Art. 2 Abs. 1 VO 1467/97 konkretisiert, daß ein ausnahmsweises Überschreiten des Referenzwertes vorliegt, wenn ein außergewöhnliches Ereignis jenseits der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates eingetreten ist (z. B. eine Naturkatastrophe) oder ein „schwerwiegender Wirtschaftsabschwung“ vorliegt. Art. 2 Abs. 2 VO 1467/97 definiert weiter, daß eine Rezession „in der Regel“ nur dann als „schwerwiegender Wirtschaftsabschwung“ gilt, wenn das reale BIP im Laufe eines Jahres um mindestens zwei Prozent zurückgegangen ist. Die Entschließung des Europäischen Rates zum SWP hält die Mitgliedstaaten überdies dazu an, von dieser Ausnahmeregelung „in der Regel“ keinen Gebrauch zu machen, wenn der wirtschaftliche Rückgang weniger als 0,75 Prozent des BIP beträgt. In anderen Worten, eine Rezession von mindestens zwei Prozent p. a. stellt unweigerlich eine Ausnahme vom Defizitkriterium dar, eine Rezession zwischen 0,75 und zwei Prozent kann je nach Ratsbeschluß eine Ausnahme darstellen, und eine Rezession von weniger als 0,75 soll „in der Regel“ nicht als Ausnahmetatbestand gelten.

⁷ Von der sehr unpräzise formulierten Ausnahmeregelung des Schuldenstandskriteriums ist bis jetzt durchweg Gebrauch gemacht worden. Wohl weist die Kommission regelmäßig auf die zu hohen Schuldenstände hin, allerdings war ein Überschreiten des Referenzwertes weder Grund, nicht zur Währungsunion zugelassen zu werden, noch ist allein aus diesem Anlaß jemals ein VüD initiiert worden. Dahinter scheint sich die politökonomische Begründung zu verbergen, daß die Regierung eines Mitgliedstaates nicht unmittelbar für den Schuldenstand verantwortlich gemacht werden kann, den sie aus einer jahrzehntelangen Fehlentwicklung her ererbt (siehe Kapitel 4).

Sind einer oder beide der Referenzwerte überschritten und die Ausnahmebedingungen nicht erfüllt, legt die Kommission den bereits erwähnten Bericht vor und leitet damit das VüD formell ein. In der SWP-Entscheidung hat sich die Kommission überdies verpflichtet, diesen Bericht bereits vorzulegen, sobald auch nur das Risiko eines übermäßigen Defizits besteht. Der WFA muß innerhalb einer durch Art. 3 Abs. 1 VO 1467/97 auf zwei Wochen begrenzten Frist eine Stellungnahme zu dem Kommissionsbericht abgeben. Auf Basis der WFA-Stellungnahme kann die Kommission das VüD weiterverfolgen, indem sie nun ihrerseits dem Rat eine Stellungnahme vorlegt. Damit werden gleichzeitig die erste der zentralen Eskalationsstufen des VüD eingeleitet, denn Art. 3 Abs. 2 VO 1467/97 gibt vor, daß bereits zusammen mit dieser Stellungnahme seitens der Kommission Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat dem Rat zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. Der SWP greift an dieser Stelle dem im Vertrag vorgesehenen Verfahren vor, das ursprünglich die Aussprache von Empfehlungen nicht zwangsläufig als simultane Maßnahme an die Feststellung eines übermäßigen Defizits geknüpft hat.

Nach Eingang der Stellungnahme und der Empfehlung der Kommission liegt es beim Rat, mit qualifizierter Mehrheit nach Art. 205 Abs. 2 EGV und „unter Berücksichtigung der Bemerkungen, die der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht“ (Art. 104 Abs. 6 EGV) zu entscheiden, ob tatsächlich ein übermäßiges Defizit vorliegt. Nach geltendem Recht ist der Rat also keineswegs verpflichtet, der Empfehlung der Kommission auf Feststellung eines übermäßigen Defizits zu folgen.⁸ Der SWP kann die Beweislast nicht umkehren, jedoch legt Art. 3 Abs. 3 VO 1467/97 fest, daß die Ratsentscheidung innerhalb von drei Monaten nach dem 1. März bzw. dem 1. September eines Jahres fallen soll. Auf die Empfehlung der Kommission an den betreffenden Mitgliedstaat gemäß Art. 104 Abs. 7 EGV, die laut SWP zusammen mit der

⁸ Die Feststellung eines übermäßigen Defizits wurde im vorläufigen Text zum Vertrag über eine Verfassung für Europa geändert: Art. III-76 sieht nunmehr vor, daß die Kommission ihre Ansicht über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits in Form eines Vorschlags und nicht mehr in Form einer Empfehlung dem Rat vorlegt. Dies hat zur Folge, daß der Rat nur noch einstimmig die Eröffnung des VüD verhindern kann. Nach geltendem Recht ist eine Sperrminorität im Rat ausreichend, um das VüD schon im Ansatz abzuwehren.

Stellungnahme über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits eintrifft, reagiert der Rat in Form einer Entscheidung, die mit einer speziellen Zweidrittelmehrheit zu treffen ist: Für diese und die folgenden Entscheidungen gilt zwar weiterhin die Stimmengewichtung nach Art. 205 Abs. 2 EGV, allerdings ist der von dem übermäßigen Defizit betroffene Mitgliedstaat von der Stimmabgabe ausgeschlossen. Die Anzahl seiner Stimmen fließt auch nicht in die Berechnung der qualifizierten Mehrheit ein. Bei der Ratsentscheidung über die Empfehlung geht der SWP wiederum weit über den Vertrag hinaus, indem er laut Art. 3 Abs. 3 VO 1467/97 den Rat explizit dazu verpflichtet, gleichzeitig mit der Feststellung eines übermäßigen Defizits die Empfehlung auszusprechen.

Die Empfehlung wird an den Mitgliedstaat ausgesprochen, der ein übermäßiges Defizit ausweist, und zwar „mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuhelpen“ (Art. 104 Abs. 7 EGV). Ansonsten beläßt der Vertrag Inhalt und Form der Empfehlung unbestimmt. Der SWP hingegen präzisiert sie in Art. 3 Abs. 4 VO 1467/97 dahingehend, daß eine Frist von maximal vier Monaten zur Ergreifung von Maßnahmen gesetzt werden muß, die geeignet sind, dem übermäßigen Defizit abzuhelpen.⁹ Zusätzlich ist eine Frist zu setzen, innerhalb derer der Zustand eines übermäßigen Defizits abgestellt sein muß, und zwar im Folgejahr seiner Feststellung, wenn nicht „außergewöhnliche Umstände“ vorliegen.

Laut Art. 104 Abs. 7 EGV wird die Empfehlung vorerst nicht veröffentlicht. Die Veröffentlichung ist in Art. 104 Abs. 8 EGV als Druckmittel vorgesehen, wenn der betreffende Mitgliedstaat es versäumt hat, innerhalb der gesetzten Fristen wirksame Maßnahmen zu ergreifen. Der Ratsbeschluß zur Veröffentlichung wird erneut nach der besonderen Zweidrittelmehrheit des Art. 104 Abs. 13 EGV gefällt, und zwar laut Art. 4 Abs. 1 VO 1467/97 unmittelbar nach Auslaufen der Frist. Unbeschadet Art. 104 Abs. 8 EGV kann ein Mitgliedstaat jedoch von sich aus bereits im Vorfeld die Empfehlung publik

⁹ In der Praxis wurden prozentuale Rückführungen des strukturellen Defizits als Maßnahmen empfohlen. Einzelmaßnahmen, wie z. B. die Erhöhung bestimmter Steuern oder die Kürzung spezifischer Ausgaben, sind weiterhin der Entscheidung des betreffenden Mitgliedstaates überlassen.

machen und ist in der SWP-Entscheidung auch ausdrücklich dazu gehalten. Somit verschärft der SWP auch an dieser Stelle das vertragliche VüD, allerdings nicht in rechtsverbindlicher Form.

Als in seiner Tragweite neuartigen Eingriff in die nationale Souveränität über die Haushaltspolitik eines Mitgliedstaates sehen die weiteren Stufen des VüD vor, daß der betreffende Mitgliedstaat nötigenfalls in Verzug gesetzt und im Extremfall mit Sanktionen belegt werden kann, wenn er es unterläßt, wirksame Maßnahmen gegen sein übermäßiges Defizit einzuleiten. Hat der Rat gemäß Art. 104 Abs. 8 EGV festgestellt, daß „seine Empfehlungen innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben“ und falls laut Art. 104 Abs. 9 EGV der Mitgliedstaat „den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet“, kann der Rat ihn auf erneute Empfehlung der Kommission hin in Verzug setzen und Zielvorgaben für konkrete Maßnahmen anordnen, die nach Auffassung des Rates dazu geeignet sind, das übermäßige Defizit zu beheben.¹⁰ Die neuerliche Empfehlung enthält wiederum Vorgaben und Fristen zur Rückführung des Defizits, allerdings bleibt es weiterhin dem Mitgliedstaat überlassen, die dazu notwendigen Einzelentscheidungen (z. B. die Erhöhung von Steuern oder das Einfrieren öffentlicher Ausgaben) zu treffen. Zusätzlich steht es dem Rat frei, das Vorgehen des Mitgliedstaates im Detail auf Basis eines konkreten Zeitplans der Sanierungsmaßnahmen zu überwachen. Laut Art. 5 VO 1467/97 soll die Abmahnung innerhalb eines Monats nach Feststellung der Nichtergreifung wirksamer Maßnahmen erfolgen. Die Ratsentscheidung nach Art. 104 Abs. 9 EGV wird ebenfalls nach der besonderen Zweidrittelmehrheit des Art. 104 Abs. 13 EGV gefällt. Überdies haben nach Art. 122 Abs. 3 EGV Mitgliedstaaten, „für die eine Ausnahmeregelung gilt“, die also den Euro noch nicht als

¹⁰ Der Schritt von Abs. 8 nach Abs. 9 des Art. 104 EGV war ein wesentlicher Gegenstand des vor dem EuGH ausgefochtenen Rechtsstreites zwischen der Kommission und dem Rat. Die hier gelieferte Darstellung folgt der (indirekt vom EuGH bestätigten) Argumentation der Kommission, daß zwischen beiden Absätzen ein Junktim dahingehend besteht, daß der Rat keine Entscheidung unter Bezugnahme auf Abs. 9 treffen kann, wenn er die Empfehlung der Kommission, zuvor eine Entscheidung im Sinne von Abs. 8 zu treffen, abgelehnt hat. Andererseits hat das Urteil jedoch auch klargestellt, daß der Rat völlig legitim die Empfehlungen nach Abs. 8 und 9 ablehnen und somit das VüD de facto aussetzen kann (siehe Kapitel 3).

Gemeinschaftswährung eingeführt haben, kein Stimmrecht, bzw. fließen auch ihre Stimmen nicht in die Berechnung der qualifizierten Mehrheit ein.¹¹

Schließlich kann der Rat bei Nichtbefolgung seiner Empfehlung und Verstreichen der gesetzten Frist gemäß Art. 104 Abs. 11 EGV Sanktionen gegen den betreffenden Mitgliedstaat verhängen. Auch diese Entscheidung fällt unter Ausschluß des betreffenden Mitgliedstaats und nur unter den Mitgliedstaaten, die bereits den Euro als Gemeinschaftswährung eingeführt haben. Laut Art. 104 Abs. 11 EGV ist Ablauf und Art der Sanktionierung Ermessenssache des Rates. Eine automatische Anwendung ist mit dem EGV nicht vereinbar. So kann der SWP auch nur durch die EntschlieÙung des Europäischen Rates (Abschnitt „Der Rat“, Ziff. 3) den Rat ersuchen, „immer Sanktionen zu verhängen, wenn ein teilnehmender Mitgliedstaat nicht, wie vom Rat empfohlen, die zur Behebung des übermäßigen Defizits erforderlichen Schritte unternimmt.“ VO 1467/97 liefert demnach in Abs. 7 auch nur eine Frist für die Sanktionsentscheidung, bzw. in Abs. 11 die Vorgabe, daß die Sanktion „in der Regel“ zunächst die Form einer unverzinslichen Einlage annimmt, die nach zwei Jahren „in der Regel“ in eine GeldbuÙe umgewandelt werden soll, wenn das übermäßige Defizit mittlerweile nicht korrigiert worden ist. Ziff. 4 der EntschlieÙung zum SWP dagegen legt dem Rat als nicht verbindliche Anregung nahe, „immer“ eine Einlage zu verlangen, und diese nach zwei Jahren „immer“ in eine GeldbuÙe umzuwandeln.

Der SWP kann zwar die mögliche Sanktionierung eines übermäßigen Defizits nicht automatisieren, konkretisiert aber durch Art. 12 und 16 VO 1467/97 den Sanktionsmechanismus bezüglich der Höhe der Einlage bzw. der GeldbuÙe und hinsichtlich der Verwendung der daraus fällig werdenden Gelder: Die Einlage setzt sich im ersten Jahr aus einem festen Betrag von 0,2 Prozent des BIP und einer variablen Komponente, bestehend aus einem Zehntel der Differenz zwischen

¹¹ Das Vereinigte Königreich und Dänemark haben in Form von Protokollen zum EGV sichergestellt, daß sie auch ohne Ausnahmeregelung nach Art. 122 EGV die Gemeinschaftswährung nicht einführen müssen. Solange sie von diesem Recht Gebrauch machen, sind sie gleichermaßen von der Stimmabgabe zu Art. 104 Abs. 9 u. 11 EGV ausgeschlossen. Nach Ziff. 5 Protokoll 11 zum EGV gilt für das Vereinigte Königreich überdies nicht die Rechtsverpflichtung nach Art. 104 Abs. 1, übermäßige Defizite zu vermeiden. Das Vereinigte Königreich ist laut EntschlieÙung des Europäischen Rates zum SWP lediglich gehalten, sich um die Vermeidung übermäßiger Defizite „zu bemühen“.

dem im Verhältnis zum BIP des Vorjahres ausgedrückten Defizit und dem Referenzwert in Höhe von drei Prozent des BIP, zusammen. In den Folgejahren erfolgt eine Verschärfung durch erneute Einzahlung jeweils in Höhe der variablen Komponente. Die Gesamtsumme der Einlage darf jedoch eine Höhe von 0,5 Prozent des BIP nicht überschreiten. Die in Form von Zinsen und im Falle der Umwandlung einer Einlage als Geldbuße fälligen Zahlungen stellen „sonstige Einnahmen“ gemäß Art. 269 EGV dar und werden laut Art. 16 VO 1467/97 unter den an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten, die kein übermäßiges Defizit aufweisen, entsprechend ihrem Anteil am gesamten Bruttosozialprodukt (BSP) dieser Staaten aufgeteilt. Eine weitere Neuerung im VüD durch den SWP im Unterschied zum Vertrag besteht in der Möglichkeit, das Verfahren nach Art. 9 und 10 VO 1467/97 ruhen zu lassen, sobald der betreffende Mitgliedstaat im Sinne der an ihn ergangenen Empfehlung tätig wird, bzw. es bei erneutem Fehlverhalten wiederaufzunehmen. Die Fristen, innerhalb derer der Rat Sanktionen verhängt, verlängern sich jeweils um die Dauer der Ruheperiode des Verfahrens.¹²

Das VüD ist nur bedingt justiziabel. Art. 104 Abs. 10 EGV schließt ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 und 227 EGV aus. Die Rolle der Kommission als „Hüterin der Verträge“ wird durch das dem Artikel 104 eigene Verfahren weitgehend eingeschränkt. Wohl ist sie weiterhin mit einer Art von Initiativrecht für die Einleitung der einzelnen Schritte des VüD zuständig, nicht jedoch für deren rechtskräftige Umsetzung. Auch Mitgliedstaaten verfügen über keine Möglichkeit, die Annahme von Kommissionsempfehlungen im Rat zu erzwingen. Lediglich die Einhaltung des prozeduralen Ablaufs des VüD kann rechtlich durchgesetzt werden. Nicht ausgeschlossen sind fernerhin Nichtigkeits-

¹² Das Urteil des EuGH vom 13. Juli 2004 erklärt, daß das Nichtzustandekommen einer Ratsentscheidung zu einer Empfehlung der Kommission nach den Bestimmungen des Art. 104 EGV de facto ein „implizites Ruhen“ des Verfahrens bewirkt. Da damit eine Nicht-Entscheidung vorliegt, kann sie auch nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 232 EGV sein (siehe Fußnote 12 und Kapitel 3).

bzw. Anfechtungsklagen gegen Ratsentscheidungen nach Art. 230 und 231 EGV sowie Untätigkeitsklagen nach Art. 232 EGV.¹³

Die Beschlüsse des Rates im Rahmen des VüD können schließlich gemäß Art. 104 Abs. 12 durch diesen aufgehoben werden, wenn das übermäßige Defizit korrigiert worden ist. Dies kann schrittweise geschehen und wird durch Art. 14 VO 1467/97 dahingehend konkretisiert, daß die stufenweise Aufhebung der Sanktionen im Einklang mit den Fortschritten des betreffenden Mitgliedstaates bei der Rückführung des Defizits erfolgt. Die Feststellung eines übermäßigen Defizits wird durch eine öffentliche Erklärung aufgehoben. Bei den entsprechenden Beschlüssen hat der betreffende Mitgliedstaat nach Art. 104 Abs. 13 EGV kein Stimmrecht, wohl aber die Staaten mit einer Ausnahmeregelung, da Art. 122 Abs. 3 und 5 EGV die Anwendung von Art. 104 Abs. 12 EGV nicht explizit für diese Staaten ausschließt, was als Redaktionsversehen seitens der Verfasser des Vertrages zu interpretieren ist (Konow 2002).

1.1.3 Zusammenfassung

Der haushaltspolitische Teil der europäischen „Wirtschaftsverfassung“ besteht aus sechs Komponenten: Den primärrechtlichen Grundlagen in Form von Art. 99 und 104 VEG mitsamt dem VüD Protokoll, den sekundärrechtlichen Ausformungen in Form von VO 1466/97 und VO 1497/97 sowie einer rechtlich unverbindlichen EntschlieÙung des Europäischen Rates. Die letzten drei dieser Elemente konstituieren den eigentlichen SWP, auch wenn die Bezeichnung „Stabilitätspakt“ umgangssprachlich oft für das VüD verwendet wird. Die folgende Abbildung stellt die wichtigsten Begrifflichkeiten noch einmal in Zusammenhang, während der Anhang ein Verlaufsschema der Verfahren enthält, das dem EZB-Monatsbericht Mai 1999 entnommen ist.

¹³ Am 28. Januar 2004 legte die Kommission tatsächlich eine Nichtigkeitsklage gegen die Ratsentscheidungen vom 25. November 2003 ein (Rechtssache C-27/04, siehe Kapitel 3). Im bereits erwähnten Urteil vom 13. Juli 2004 wurde die Klage gegen die Ratsentscheidung, das VüD gegen Deutschland und Frankreich auszusetzen, abgewiesen. Dagegen wurde die Ratsentscheidung über die Annahme von Empfehlungen an Deutschland und Frankreich, die nicht ihrerseits auf Empfehlungen der Kommission beruhten, für nichtig erklärt. Der EuGH hat somit klargestellt, daß der Rat über die Einleitung der Maßnahmen im Rahmen des VüD entscheidet, allerdings nur auf Initiative der Kommission und auf Basis der von ihr verfaÙten Empfehlungen.

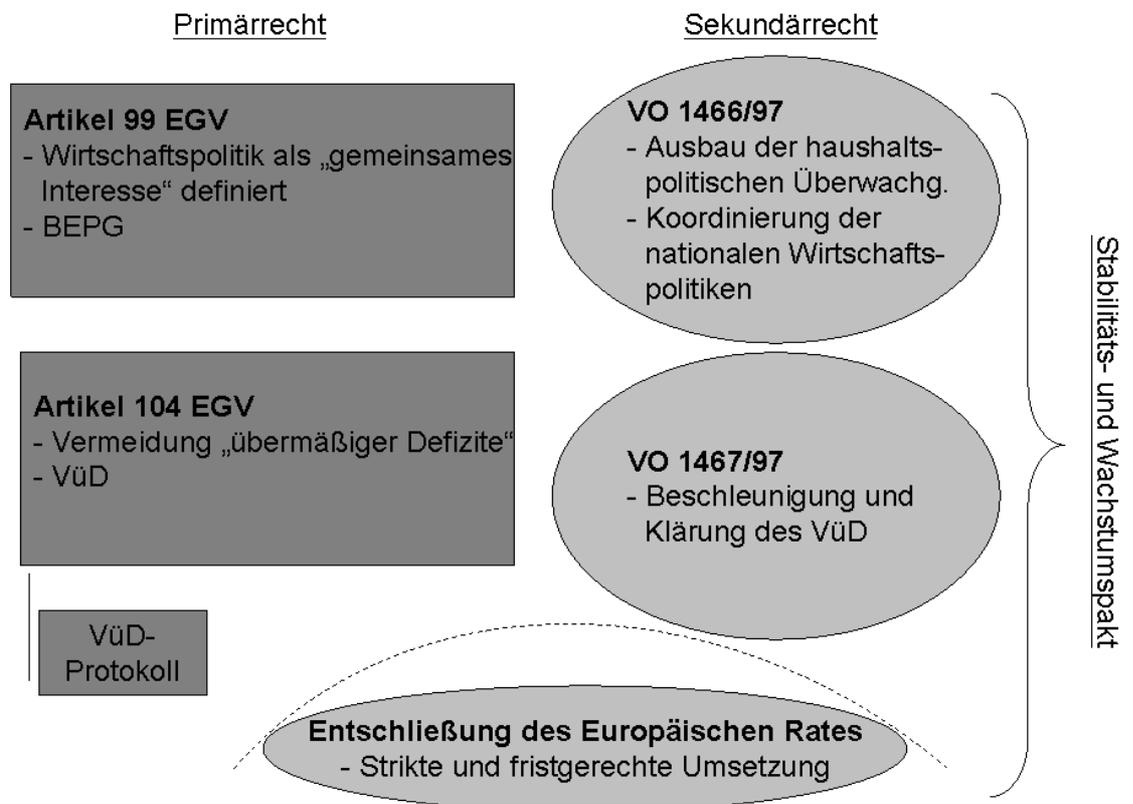


Abbildung 1: Die „Wirtschaftsverfassung“ der EU im Bereich Haushaltspolitik

Der SWP ist demnach Teil eines quasi-konstitutionellen Regelwerks der EU zur nationalen Haushaltspolitik in der WWU, das auf ein Regime möglichst niedriger Haushaltsdefizite abzielt. Art. 99 EGV ist Grundlage für das multilaterale Überwachungsverfahren der nationalen Haushaltspolitiken und das Koordinierungsschema der wirtschaftspolitischen Grundzüge. VO 1466/97 erfüllt die Vorgabe von Art. 99 Abs. 15 EGV zur Ausgestaltung des Überwachungsverfahrens, indem sie die Möglichkeit von Frühwarnungen schafft und das Berichtswesen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme begründet. Ein wesentliches Ziel dieser Programme ist es, Sicherheitsmargen zu dem als Obergrenze definierten Defizitreferenzwert von drei Prozent des BIP anzustreben. Überdies wird die mittelfristige Haushaltsplanung auf das Erreichen von

Überschüssen oder ausgeglichenen Haushalten ausgerichtet. Die rudimentäre Koordinierung der Haushaltspolitik erfolgt auf der Basis freiwilliger Zusammenarbeit. Nationale Fehlentwicklungen und Abweichungen von der gemeinsamen Linie können nur durch Empfehlungen und die angenommene Wirkung von *peer pressure* verhindert oder beschränkt werden.

Art. 104 EGV und das zugehörige Protokoll institutionalisieren das VüD als Defizitregel der Eurozone. Das VüD dient dem Schutz der Stabilitätsorientierung der Geldpolitik der EZB. Die Vermeidung übermäßiger Defizite wird zur Rechtspflicht der Mitgliedstaaten, die in letzter Konsequenz zumindest hypothetisch auch durch Sanktionen am Ende einer Eskalationsleiter von Empfehlungen des Ministerrates durchgesetzt werden kann. Bemerkenswerterweise wird hier also die rein freiwillige Art der Koordinierung von Art. 99 EGV zugunsten einer als Abschreckung konzipierten und beim intergouvernementalen Ministerrat angesiedelten Erzwingungsmacht verschärft.

VO 1467/97 erfüllt den in Art. 104 Abs. 14 begründeten Auftrag zur Ausgestaltung des VüD, allerdings ohne wie vorgesehen das VüD-Protokoll zu ersetzen. Die VO setzt knappe Fristen zur Beschlußfassung der einzelnen VüD-Stufen und liefert genauere Definitionen einzelner Bestimmungen. Insbesondere Art, Höhe und Verteilung möglicher finanzieller Geldbußen werden festgelegt. Weiterhin werden Anhaltspunkte für die Feststellung eines übermäßigen Defizits geliefert und das Ruhen des Verfahrens als Option geschaffen. Die VO ist als sekundärrechtliches Instrument allerdings nicht in der Lage, den politischen Ermessensspielraum des Rates bei der Durchführung des VüD substantiell einzuengen oder ihn gar in einen Automatismus umzuformen, wie ursprünglich von deutscher Seite gefordert (siehe Kapitel 2).

Die EntschlieÙung des Europäischen Rates zum SWP schließlich liefert zumindest teilweise die für einen Automatismus nötige Rigidität des VüD – ist allerdings rechtlich nicht verbindlich (in Abb. 1 daher gestrichelt vom Rechtsrahmen abgesetzt) und selber wiederum offen formuliert. Zur Ausnahmeregelung bei der Feststellung übermäßiger Defizite liefert sie numerische Anhaltspunkte in der Definition der Minimalanforderung an das

Kriterium eines schweren wirtschaftlichen Rückgangs. Dadurch wird die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands einer schweren Rezession bei geringfügigem Negativwachstum erschwert, jedoch nicht unmöglich gemacht. Während die primär- und sekundärrechtlichen Regelungen im Wege von Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen gerichtlich durchgesetzt werden können, stellt die EntschlieÙung eine rein deklaratorische Willenserklärung zur „strikten und fristgerechten Umsetzung“ der Verfahren dar und entfaltet keine Rechtswirkung.

Die Entstehung des SWP sowie seiner bereits nach wenigen Jahren in eine Krise ausgeartete Anwendung sind bereits für sich genommen eine interessante Fallstudie von hoher Relevanz. Schließlich stellt der SWP in Verbindung mit Art. 99 und 104 VEG sowie dem VüD-Protokoll neben den Bestimmungen zur Europäischen Zentralbank (EZB)¹⁴ den Eckstein der wirtschaftspolitischen Verfassung der EU dar. Entscheidendes Charakteristikum dieser europäischen Wirtschaftsverfassung ist, daß mit Ausnahme einer Zentralbank kein institutionell verankertes Regierungshandeln begründet, sondern lediglich nationales Regierungshandeln gewissen Regeln unterworfen wird (gleichsam ein „Regulieren statt Regieren“). Eine derartige Konstruktion ist zwar neuartig, aber nicht prinzipiell funktionsunfähig. Vielmehr scheint es durch das Subsidiaritätsprinzip (nach Art. 5 EGV) sogar geboten, die Regierungsverantwortung auf der nationalen Ebene zu belassen, solange sie dort effektiv wahrgenommen werden kann.

Das europäische Regelsystem schränkt das nationale Regierungshandeln allerdings ein, indem bestimmte Verhaltensweisen ausgeschlossen werden (siehe Kapitel 4), und ergänzt es durch ein rudimentäres Koordinierungsverfahren. Die derzeitigen Spannungen um den SWP zeugen von einer ersten, gravierenden Krise der Währungsunion im Kontext einer fortdauernden Wachstumsschwäche. Wie an anderer Stelle bereits argumentiert (Heipertz/Verdun 2004), lassen sich seine Anwendung, Krise und mögliche Reform nur aus dem historischen Verständnis

¹⁴ Art. 105-113 EGV sowie Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank.

seiner Genese heraus erklären. Diese Arbeit setzt sich daher zum Ziele, auf der Basis empirischen Wissens über die Entstehung und Umsetzung des Paktes und einer kausalen Erklärung dieser Vorgänge einige grundsätzliche Einsichten zu gewinnen, warum eine derartige Konstruktion keine effektive Problemlösung darstellt und unter welchen Bedingungen sich ihre Effektivität erhöhen ließe.

1.2 Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung

Der theoretische Verständnisrahmen für die akteurzentrierte Analyse, die an die empirische Darlegung der Kapitel 2 und 3 anschließt, ergibt sich aus der Perspektive der Ökonomie. Das weiter unten detailliert aufgeführte Vorgehen dieser Arbeit besteht in einer problemorientierten Untersuchung des Verhaltens und der Funktionsweise politischer Akteure und Institutionen. Der sich hieraus ergebende und im folgenden zu untersuchende politische Prozeß behandelt die Entstehung und Umsetzung des SWP und gibt Aufschluß über die Erfolgsbedingungen seiner möglichen Reform. Da die beteiligten Akteure ihren Handlungsrahmen aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive konzeptualisieren, ist es dienlich, die akteurzentrierte Analyse und die Rekonstruktion des durch die Akteure zu lösenden Politikproblems ebenfalls aus Sicht der Ökonomie zu behandeln.

Für die wirtschaftswissenschaftliche Forschung ist der SWP ein Sonderfall der institutionellen Gestaltung von Haushaltspolitik. Er ist spezifisch zum einen in dem Anspruch, Haushaltspolitik unter weitgehender Beibehaltung der nationalen Souveränität disziplinierend zu reglementieren, sowie in der Art, in der dieser Anspruch intergouvernemental umgesetzt wird; zum anderen bedingt allein schon die in ihrer Form vorbildlose WWU als Entstehungs- und Funktionskontext des SWP seinen Charakter der Einzigartigkeit. Innerhalb der Ökonomie besteht daher ein eigenes Literaturkorpus, das sich speziell auf den SWP bezieht. Doch zum wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsstand können auch die (wesentlich zahlreicheren) Beiträge gerechnet werden, die sich in allgemeiner Form mit der Frage nach einer gesamtwirtschaftlich sinnvollen Gestaltung von Haushaltspolitik

beschäftigen. Eine Trennung zwischen beiden Bereichen ist notwendigerweise künstlich, da oftmals die fruchtbarste Diskussion aus der Anwendung allgemeiner Forschungsergebnisse auf den spezifischen Fall des SWP erwachsen. In ähnlicher Form soll hier verfahren werden: Nach einem kurzen Umriß der bisherigen SWP-spezifischen Forschung werden die beiden relevanten wirtschaftswissenschaftlichen Literaturstränge *public finance* und *public choice* angeführt, insofern sie für die weitere Betrachtung von Belang sind, und auf die mit Eintritt in die dritte Stufe der WWU geschaffene Situation angewandt.

1.2.1 Bisherige Forschung zum SWP

Das wirtschaftswissenschaftliche Literaturkorpus zum SWP ist mittlerweile weit entwickelt und verfügt über erste Ansätze zum Konsens.¹⁵ Eine wie auch immer geartete Regelung der nationalen Haushaltspolitik in der WWU wird als nötig erachtet, da die Finanzmärkte im allgemeinen als unzureichende Quelle der Disziplinierung gelten – sie reagierten zu spät und zu radikal und schienen sich überdies darauf zu verlassen, daß im Zweifelsfalle ein Mitgliedstaat entgegen der vertraglichen Vorgabe durch die Gemeinschaft vor einer etwaigen Zahlungsunfähigkeit bewahrt werde (*bail out*). Die Dringlichkeit der Konsolidierung und Sanierung der öffentlichen Finanzen habe im Zuge der WWU zugenommen und könne im Rahmen einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung auf EU-Ebene besser als im nationalen Alleingang erreicht werden.¹⁶

¹⁵ Im Vergleich zur wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion steht die politologische Forschung zum SWP noch am Anfang, was für die weitere Betrachtung allerdings kein Hindernis darstellen soll. Das regelaverse Verhalten der Mitgliedstaaten wurde durch Beobachter des Verhandlungsprozesses korrekt prognostiziert (Steuer 1998, Wessels 1998). Im Rahmen der Kategorisierung von Regierungsformen innerhalb der EU ist der Pakt für das Politikfeld Haushaltspolitik im Unterschied zur europäisierten Zusammenarbeit in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik als Form der „harten Koordinierung“ diskutiert worden (siehe z. B. Linsenmann/Wessels 2002). Schließlich liegen auch erste politologische Erkenntnisse zu den Auswirkungen des SWP auf die wirtschaftspolitischen Institutionen der Mitgliedstaaten vor (z. B. Linsenmann 2003).

¹⁶ Es ist jedoch strittig, ob, unbeschadet ihrer erhofften Nützlichkeit, Koordinierung auf der europäischen Ebene sowohl für erfolgreiche nationale Haushaltspolitik als auch für ein besseres Funktionieren der WWU insgesamt tatsächlich nötig ist.

Die Regelbindung nationaler Haushaltspolitik in der WWU durch den SWP ist aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht allerdings auch vehement kritisiert worden. Das am weitesten verbreitete Argument lautet, daß die Finanzmärkte alleine bereits ausreichend seien, um das haushaltspolitische Gebaren der Mitgliedstaaten zu disziplinieren. Dies kann in verschiedener Weise begründet werden;¹⁷ die gängigste Argumentation beschreibt eine steigende Risikoprämie auf die Staatstitel derjenigen Staaten, die ihren Haushalt ausufern lassen. Die erhöhten Refinanzierungskosten, so die Überlegung, würden früher oder später den betreffenden Staat zur Konsolidierung veranlassen.

Weitergehende Kritik am SWP erachtet ihn nicht nur als überflüssig, sondern gar als schädlich. Der Pakt verleite zu einer deflationären Ausrichtung der Haushaltspolitik, da er in Abschwungphasen zusätzliche Sparmaßnahmen verlange (Hughes Hallett/McAdam 1998). Die radikalsten Kritiker des SWP allerdings nehmen die im politisch kaum anwendbaren Sanktionsmechanismus des VüD vorgesehenen und daher denkbar unwahrscheinlichen Strafzahlungen fälschlicherweise wörtlich und überschätzen zudem die tatsächliche Rigidität des Regelwerkes (so z. B. Eichengreen/Wyplosz 1998). Eine grundsätzliche Kritik am SWP ergibt sich aus dem Umstand, daß er die „*one-size-fits-all*“ Geldpolitik der EZB samt ihrer die Mitgliedstaaten destabilisierenden Effekte durch das Gegenteil einer hierdurch erforderlichen, differenzierten Antwort, nämlich durch einen gleichermaßen *one-size-fits-all* Rahmen für die Haushaltspolitik ergänze, obwohl diese vielmehr in der Lage sein sollte, möglichst flexibel auf die länderspezifisch unterschiedlichen Bedürfnisse zu reagieren. (Eine ausführliche Begründung erfolgt in Kapitel 4).

Die Verbesserungsvorschläge zum bestehenden Regime sind mannigfaltig (siehe z. B. Le Cacheux 2002; 2004) und reichen von Inflationszielen, Schuldenzielen, einem Markt für Verschuldungsrechte (Casella 1999) und einem geänderten Sanktionsmechanismus bis zu institutionell eigenständigen Lösungen in Form einer Fiskalagentur (Wyplosz 2001) oder eines Stabilitätsrates, der

¹⁷ Lamfalussy liefert einen Überblick zu diesem Argument (1989).

anhand ökonomischer Kriterien die für richtig erachteten Defizitwerte als verbindliche Zielvorgaben erlassen solle (Fatàs, et al. 2004).

Die mit dieser Studie betriebene, akteurzentrierte Untersuchung des SWP im Sinne einer von der Ökonomie theoretisch informierten Diskussion der politischen Dimension seiner Entstehung, Umsetzung und möglichen Verbesserung fehlt bisher gänzlich in der wissenschaftlichen Aufarbeitung des Paktes. Die vorliegende Arbeit setzt an dieser interdisziplinären Forschungslücke an. Zum einen liefert sie die bis heute nicht in ausführlicher und umfassender Form dargestellte und daher auch nicht hinreichend bekannte Empirie zur historischen Entstehung des SWP sowie einen Überblick über seine Anwendung seit Eintritt in die dritte Stufe der WWU.¹⁸ Zum anderen und aufbauend auf diesem Material, analysiert sie das Geschehene aus einer problemorientierten Perspektive und versucht, aus einer institutionellen und akteurzentrierten Analyse Einsichten hinsichtlich der Verbesserungschancen und somit der Herstellung einer gesteigerten Problemlösungsfähigkeit regelbasierter Selbstbindung im Bereich der Haushaltspolitik für den Kontext der europäischen Währungsunion zu erarbeiten. Zur Herstellung des theoretischen Verständnisrahmens präsentiert die folgende Sektion die zwei maßgeblichen wirtschaftswissenschaftlichen Zugänge zu dieser Thematik.

¹⁸ Soweit er die Entstehung des Paktes betrifft, ist der empirische Teil dieser Arbeit teilweise aus einer zwischenzeitlichen Zusammenarbeit mit Doktor Amy Verdun, University of Victoria, Kanada, hervorgegangen. Die Datenerhebung wurde in Teilen gemeinsam im Rahmen eines noch nicht veröffentlichten Buchprojektes durchgeführt (Heipertz, Martin / Amy Verdun: *Ruling Europe? – Theory and Politics of the Stability and Growth Pact*; in Überarbeitung für Oxford University Press; Status: *revise and resubmit*). Die Zusammenarbeit erstreckte sich im einzelnen auf die Formulierung von Interviewleitfragen und das Design eines qualitativen Fragebogens, die beide im Anhang wiedergegeben sind. Die Expertengespräche wurden von mir selbständig arrangiert, aber in ihrer Mehrzahl gemeinsam durchgeführt. Im Anhang ist neben einer vollständigen Auflistung der Expertengespräche angegeben, in welchen Fällen Interviews in Zusammenarbeit durchgeführt wurden. Die vorliegende Dissertation bewahrt ihren eigenständigen Charakter durch die empirische Darstellung auch der Anwendungsgeschichte des Paktes und insbesondere der allein dem Autor zuzuordnenden problemorientierten Aufarbeitung; bestehend aus der politökonomischen Einleitung, der akteurzentrierten Analyse und der institutionenorientierten Interpretation. Das Buchprojekt stützt sich zwar auf teilweise gemeinsam erhobene Daten, ist im Forschungsschwerpunkt jedoch – anders als die problemorientierte Dissertation – theoriegeleitet und liefert eine integrationstheoretische Abhandlung über den SWP.

1.2.2 Haushaltspolitik aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht: *Public Finance* und *Public Choice*

"Ever since men have been reflecting on politics they have oscillated between two dramatically opposed interpretations. According to one, politics is conflict, a struggle in which power allows those who possess it to ensure their hold on society and to profit by it. According to the other view, politics is an effort to bring about the rule of order and justice, in which power guarantees the general interest and the common good against the pressures of private interests."

(Maurice Duverger: The Idea of Politics, 1966, p. xiii.)

Die Ökonomie nähert sich hauptsächlich aus zwei unterschiedlichen Perspektiven dem Themenkomplex Haushaltspolitik. Die Diskussion beider Ansätze erfolgt im Rahmen der Einleitung zunächst im nationalen Kontext und wird für die Problemanalyse in Kapitel 4 fortgeführt zu einer Darlegung der geänderten Bedingungen, unter denen nationale Haushaltspolitik in einer Währungsunion umzusetzen ist. Der eine Literaturstrang läßt sich unter der Bezeichnung *public finance* zusammenfassen und behandelt die realökonomisch relevanten Handlungsbedingungen, Funktionsweisen und Auswirkungen von Haushaltspolitik unter dem Aspekt einer angestrebten Wohlfahrtsmaximierung der gesamtwirtschaftlichen Folgen haushaltspolitischen Handelns. Die andere, unter dem Begriff *public choice* firmierende Schule hingegen untersucht mit wirtschaftswissenschaftlichen Methoden die politischen und bürokratischen Entscheidungsprozesse, aus denen (nicht nur, aber durchaus im Zentrum des Erkenntnisinteresses) nationale Haushaltspolitik hervorgeht. Sie konzentriert sich auf die Erklärung von Politikversagen, insoweit es sich aus den institutionellen Strukturen der Haushaltspolitik systemimmanent ergibt.

Public Finance

Eine für den Bereich der *public finance* Literatur grundlegende Debatte spielt sich zwischen den Polen „Regelbindung“ einerseits und „politischer Ermessensfreiheit“ andererseits ab (*rules versus discretion*). Die Forderung nach

Ermessensfreiheit für die Wirtschaftspolitik basiert letztlich auf der keynesianischen Erklärung einer nachfrageseitig verursachten Wachstumsschwäche (Keynes 1936) und ihrer Überwindung durch eine Kombination aus fiskalpolitischer Expansion und geldpolitischer Akkomodation (Hicks 1937; Tobin 1972). Wirtschaftspolitische Ermessensfreiheit bedeutet folglich, daß der Staat Zeitpunkt und Ausmaß der fiskalpolitisch induzierten Nachfragebelebung frei festzulegen in der Lage sein sollte – auch ohne Beeinträchtigung durch ein Regelwerk wie den SWP (de Grauwe 1998).

Aus dem Postulat rationaler Erwartungen ökonomischer Akteure (Lucas 1976) ergibt sich als konzeptueller Gegenpol zur keynesianischen Position die Fundamentalkritik an einer aktiv steuernden Handlungsweise des Staates: Aufgrund von Fehlanreizen sei die Wirtschaftspolitik unausweichlich „zeitinkonsistent“ (Kydland/Prescott 1977) und müsse durch Regeln gebunden werden.¹⁹ Anders wären die Kosten von Politikversagen höher als die Kosten von Marktversagen. Am Beispiel diskretionärer Geldpolitik wird gezeigt, daß eine angekündigte Maßnahme zur Disinflationierung in dem Moment ihre Attraktivität verliert, in welchem sich die Erwartungen und Verhaltensweisen der Akteure auf sie eingestellt haben. Der Entscheidungsträger erzielt dann ein besseres Resultat, wenn er von dem angekündigten Kurs abweicht und inflationär agiert. Im geldpolitischen Bereich wird die dementsprechend geforderte Entpolitisierung der Wirtschaftspolitik durch eine unabhängige und restriktiv agierende Notenbank erreicht (Rogoff 1985), die nach monetaristischer Lesart durch Verknappung der Geldmenge die nominale Inflationsrate bei Null hält (Friedman 1969) oder zumindest in einer regelgleichen Form die Geldpolitik an einem gewichteten Inflationsziel ausrichtet (Taylor 1993).

Läßt man die extreme Annahme vollkommen rationaler Akteure fallen, erübrigt sich das ansonsten zu postulierende Szenario einer „Ricardianischen Äquivalenz“ der Fiskalpolitik, in welchem schuldenfinanzierte Ausgaben der

¹⁹ Diese sehr grundlegende Erkenntnis liegt an der konzeptuellen Basis der vorliegenden Arbeit. Nur zwei Tage vor dem Einreichen der Dissertation wurden Finn Kydland und Edward Prescott für ihre bahnbrechende Forschung mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften geehrt (11. Oktober 2004).

öffentlichen Hand (*deficit spending*) auch nicht den geringsten Wachstumsimpuls erzielen könnten, da sie unmittelbar durch einen Rückgang des privaten Konsums in Antizipation nachfolgender Steuererhöhungen konterkariert würden (Barro 1974). Die Forderung nach Fiskaldisziplin läßt sich jedoch auch unter nicht-ricardianischen Vorzeichen aufrechterhalten: Eine schuldenfinanzierte Steigerung der öffentlichen Aktivität sei geeignet, die Erwartungen und Optimierungsfunktionen von Privathaushalten nachhaltig zu stören und im Zuge von Verdrängungseffekten der privaten Nachfrage- und Investitionsleistung eine inflationäre Tendenz zu verursachen, welche den Bemühungen der Geldpolitik um Begrenzung der Inflationsrate entgegenlaufe (*Fiscal Theory of the Price Level*, siehe z. B. Woodford 1994).

Das letztlich in jedem Fall ziehende Argument für nachhaltige Finanzpolitik gründet sich zum einen auf die Minimalanforderung an die unter „Nachhaltigkeit“ der Haushaltspolitik verstandene, intertemporal zu gewährleistende Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand (d. h. der Schuldendienst darf die Staatseinnahmen nicht übersteigen) und zum anderen auf die Vermeidung einer „Monetarisierung“ der Schulden durch die Notenbank, die um den Preis erhöhter Inflation zur Tilgung der Staatsschulden veranlaßt werden könnte (Sargent/Wallace 1981). Solange eine derartige Monetarisierung (institutionell) ausgeschlossen ist, entspricht im übrigen Nachhaltigkeit und ein möglichst geringer Schuldendienst dem Eigeninteresse eines jeden Finanzministers, das er auch gegen die Ausgabenbestrebungen seiner Fachkollegen durchzusetzen bemüht sein wird – eine Überlegung, die weiter unten wieder aufgegriffen werden wird.

Unabhängig von der WWU, aber teilweise durch diese verstärkt, besteht aus Sicht der *public finance* Literatur die Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung in fast allen EU-Mitgliedstaaten. Dies gilt im besonderen Maße im Hinblick auf den bevorstehenden demographischen Wandel, der bei unveränderter Ausgangslage die öffentlichen Finanzen zu überlasten droht, da Steuereinnahmen wegbrechen und sozial- bzw. gesundheitspolitische Ausgaben radikal ansteigen werden. Als Lohn erfolgreicher Konsolidierung winkt ein

dauerhaft erhöhtes Wachstumspotential der sanierten Volkswirtschaften (Gros/Thygesen 1998), teilweise durch sogenannte „nicht-keynesianische Effekte“ verstärkt: Entgegen der traditionellen, keynesianischen Erwartung kann Haushaltskonsolidierung unter gewissen Umständen nicht nur mittelfristige, sondern auch direkte Wachstumseffekte hervorrufen; insbesondere, wenn das Defizit nicht durch Steuererhöhungen, sondern durch Ausgabenkürzungen zurückgeführt wird. Diese „nicht-keynesianischen Effekte“ operieren durch verbesserte Erwartungswerte im Privatsektor hinsichtlich Steuerlast und Wachstumsrate, die sich ihrerseits unmittelbar und positiv auf das Konsum- und Investitionsverhalten des Privatsektors auswirken (siehe z. B. Perotti 1996).

Eine im Rahmen der *public finance* Schule deutlich gewordene und sehr bedeutsame Funktion des öffentlichen Sektors ist das sogenannte antizyklische „Atmen“ des Staatshaushalts, wodurch „automatische Stabilisatoren“ wirken können. Als „automatische Stabilisatoren“ wird eine von selbst einsetzende und stabilisierende Wirkung der öffentlichen Haushalte auf die Konjunktur beschrieben: In einem Wirtschaftsaufschwung sinken die Staatsausgaben (durch geringere Transferleistungen speziell im sozialpolitischen Bereich), während die Einnahmen (in Form höheren Steueraufkommens) ansteigen. Im Abschwung kehrt sich diese Wirkung der öffentlichen Finanzen um. Dadurch wird das Wachstum jedenfalls in der Theorie verstetigt (Frenkel/Razin 1987).

Die vorbehaltlos wünschenswerte Wirkung der automatischen Stabilisatoren ist in ihrem Ausmaß im Ländervergleich sehr unterschiedlich und hängt u. a. von der Ausgestaltung der Finanzpolitik und der Größe des öffentlichen Sektors ab (Sorensen/Yosha 1998). Entscheidende Bedingung der positiven Wirkungsweise automatischer Stabilisierung ist die ihr innewohnende Antizyklik – die Stabilisatoren werden gehemmt, wenn die Ausgaben während eines Abschwungs gedrosselt werden, und übersteigert, wenn die Ausgaben im Aufschwung nicht zurückgehen. Eine mögliche Hemmung der Stabilisatoren im Abschwung stellte einen der gewichtigsten Vorwürfe gegen den SWP dar (Eichengreen 1996).

Als aktive Stabilisierungspolitik werden politische Steuerungsversuche bezeichnet, welche die willkommene Wirkung der automatischen Stabilisatoren durch diskretionäre Maßnahmen verstärken sollen. So wünschbar diskretionäre Stabilisierung in der Theorie erscheint, wirkt sie sich jedoch in der Praxis oftmals kontraproduktiv aus, da der politische Entscheidungsprozeß einseitig, verspätet und fehlerhaft auf die (*ex ante* ohnehin kaum einschätzbare) zyklische Entwicklung reagiert. Ausgabensteigerungen werden nicht selten erst dann wachstumswirksam, wenn der Aufschwung bereits eingetreten ist. Noch wachstumsschädlicher verhält sich die Politik, wenn sie erst im Abschwung auf Ausgabenbegrenzungen oder gar Kürzungen zurückgreift – eine kontraproduktive Tendenz der Prozyklik, die durch den SWP sogar verstärkt wird, weil er offensichtlich erst im Abschwung zu wirken beginnt.

Für die *public finance* Literatur läßt sich somit zusammenfassend festhalten, daß (bei realistischweise nicht vollständig rationalen Akteuren) Haushaltspolitik stabilisierend – aber in nachhaltig tragbarer Form – auf den Zyklus einwirken sollte. Eine Verteufelung maßvoller Defizite und Schuldenstände *per se* ergibt sich nicht aus der wissenschaftlichen Diskussion.²⁰ Grundsätzlich sollte allerdings im Aufschwung Haushaltskonsolidierung angestrebt werden, sowohl zur Aufrechterhaltung der stabilisierenden Funktion der öffentlichen Finanzen als auch zur Gewährleistung ihrer Nachhaltigkeit. Zu diesem Zwecke ist die Haushaltspolitik zu disziplinieren. Wenn die endogene Disziplinierung durch den Finanzminister nicht ausreicht, ist eine zusätzliche, exogene Bändigung in Form von Fiskalregeln durchaus in Erwägung zu ziehen. Eine derartige Fiskalregel sollte sich jedoch nicht zum Nachteil der automatischen

²⁰ Weitere Argumente, die im übrigen einen maßvollen Aufbau von Staatschulden befürworten, allerdings nicht unmittelbar mit der weiteren Betrachtung zusammenhängen, sind ihr intergenerationell gerechter Charakter im Bereich investiven Staatshandelns (warum sollte eine einzige Generation eine Brücke bezahlen, die für mehrere Generationen gebaut wird?) sowie die Tatsache, daß Schulden der öffentlichen Hand ein attraktives und annähernd risikofreies Finanzinstrument für individuelle Anleger zu Konditionen darstellen, die der Privatsektor höchstwahrscheinlich nicht bieten könnte. Demgegenüber steht ein sogenannter *crowding-out effect*: Die öffentliche Schuldenaufnahme konkurriert mit privaten Investitionen um Kapital, verringert dadurch den Aufbau des Kapitalstocks und sorgt für eine ineffiziente Allokation finanzieller Ressourcen. Welcher der beiden gegenläufigen Effekte überwiegt, ist eine Frage des Ausmaßes der Schuldenaufnahme – und in der Literatur heftig umstritten.

Stabilisierung gestalten. Ob die Wirkung der automatischen Stabilisatoren ihrerseits zusätzlich um diskretionäre Maßnahmen zu erweitern wäre, hinge von der Fähigkeit der haushaltspolitischen Entscheidungsträger und –prozesse ab, diese auch nachhaltig und tatsächlich antizyklisch anzuwenden, und muß für die gegenwärtigen Handlungsbedingungen der Haushaltspolitik mit großer Skepsis gesehen werden.

Public Choice

Wesensmerkmal der *public choice* Schule ist die Anwendung wirtschaftswissenschaftlicher Analysen und Methoden auf politische Prozesse, insbesondere auf die wirtschaftspolitischen Felder.²¹ Die Grundannahme dieses Erklärungsansatzes ist die Prävalenz eines sogenannten *common-pool* Problems²² in der Fiskalpolitik (Weingast/Shepsle/Johnsen 1981): Die Ausgaben eines Staates werden von verschiedenen Spielern bestimmt, deren Partikularinteressen zu ineffizient hohem Ausgabenverhalten führen, während sich auf der Einnahmenseite Defizite und Schuldenaufbau weniger negativ auf die Wiederwahlchancen auswirken als Steuererhöhungen. Aus Sicht der *public choice* Literatur besteht somit eine systematische Neigung demokratisch verfaßter Staaten mit bürokratischen Verwaltungsapparaten zum Aufbau öffentlicher Schulden jenseits eines wohlfahrtssteigernden oder auch nur langfristig tragbaren Niveaus (*deficit bias*, siehe z. B. Buchanan 2004). Im Ergebnis entstehen langfristig nicht tragfähige Schuldenpfade, deren Finanzierung schließlich doch die Erhöhung der Steuerquote verlangt.

²¹ Ich verwende hier nicht die ebenfalls gängige Bezeichnung „Politökonomie“ (*political economy*), da diese doppelt in Gebrauch ist und auch als Überbegriff einer politologisch sensibilisierten Perspektive auf wirtschaftliche Fragestellungen gilt. Deshalb ist in dieser Arbeit, wenn von „Politökonomie“ die Rede ist oder „politökonomische“ Argumente bemüht werden, eine interdisziplinäre Sichtweise auf Wirtschaftspolitik gemeint, die aus ökonomischen und politologischen Perspektiven gemeinschaftlich herrührt.

²² Auch als Almende-Problem bezeichnet.

Unter den in der *public choice* Literatur prominenten Mechanismen, die als Beschreibung der für den haushaltspolitischen Einzelspieler rationalen, gesamtwirtschaftlich jedoch irrationalen Verhaltensweisen zur Erklärung des *deficit bias* herangezogen werden, hat *rent seeking* besondere Beachtung erlangt (Tullock 1967): Diese Theorie beschreibt die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die durch das Streben nach Wohlstands- und Einkommenstransfers entstehen (nicht jedoch mit der vollen Höhe dieser Transfers gleichzusetzen sind); ein Ansatz, der ursprünglich zum Verständnis von Kartellen entwickelt wurde, aber auch auf die Bezüge wohlfahrtsstaatlicher Leistungen angewandt werden kann.

Spezielle Kritik widmet die *public choice* Literatur der Rolle von Bürokratie als einer öffentlichen Aktivität, die wesentlich geringerem Effizienzdruck ausgesetzt ist als privatwirtschaftliches Handeln im freien Wettbewerb. Vorgänge wie *office seeking* (die sozial kostspielige Einrichtung und Erstrebung von Positionen im öffentlichen Dienst, wenn deren Kosten ihren gesellschaftlichen Nutzen übersteigen), *budget maximisation* (das Bestreben einer Behörde, ihr Budget nicht nur voll auszuschöpfen, sondern weitestgehend zu erhöhen) und *incrementalism* (die Tendenz, öffentliche Vorhaben inkrementell zu erweitern und somit ihre Kosten in die Höhe zu treiben) mögen als Beispiele der in diesem Zusammenhang diskutierten Mechanismen dienen.²³ Gefördert wird der daraus resultierende und der Haushaltspolitik unweigerlich immanente *deficit bias* durch eine sogenannte „Fiskalische Illusion“ (Buchanan/Rowley/Tollison 1986) seitens der Wähler, die ihre zukünftige Steuerlast unterschätzen oder falsch diskontieren, bzw. deren Charakter als Hypothek für künftige Generationen unzureichend in ihr Kalkül einbeziehen.²⁴

Ein Manko des *public choice* Ansatzes besteht darin, daß der Schwerpunkt der Analyse auf der Erhellung beklagenswerter Umstände und deren Ursachen ruht, konkrete Verbesserungsvorschläge jedoch oftmals nicht erarbeitet werden – oder jedoch die demokratische Verfaßtheit moderner Gesellschaften sehr

²³ Einen guten Überblick liefern Rowley/Schneider (2004).

²⁴ Der Spruch „wir haben die Erde von unseren Kindern nur geborgt“ gilt nicht nur in der Umweltpolitik, sondern geradezu wörtlich für die gegenwärtige Haushaltspolitik.

grundsätzlich in Frage stellen. Die zwei wichtigsten und am plausibelsten durchführbare Maßnahmen, die sich als Lösungsansatz aus dieser Perspektive im haushaltspolitischen Bereiche ergeben, sind deckungsgleich mit den Lösungsvorschlägen, die sich aus der *public finance* Literatur ergeben: Erstens eine endogene, institutionelle Stärkung des Finanzministers und zweitens eine exogene Beschränkung und Disziplinierung von Haushaltspolitik (eben ein funktionstüchtiger SWP).

Da auf den SWP als Versuch einer exogenen Beschränkung haushaltspolitischen Handelns im Kontext der WWU detailliert in Kapitel 4 eingegangen wird, soll an dieser Stelle hinsichtlich des zweiten Lösungsansatzes aus Sicht der *public choice* Perspektive nur kurz begründet sein, daß der Finanzminister, anders als seine Kollegen in den Fachressorts, keinem oder zumindest nur einem wesentlich geringeren Almende-Problem ausgesetzt ist. Vielmehr erfährt er durch steigenden Schuldendienst infolge fortdauernder Neuverschuldung eine unmittelbare Sanktionierung unsolider Haushaltspolitik in Form sinkenden Handlungsspielraums des von ihm verantworteten Haushalts. Er steht daher unter einem unmittelbaren Anreiz, seine Fachkollegen zu disziplinieren und die gesamtwirtschaftlichen Folgen ihrer Ausgabenwünsche zu re-internalisieren – soweit er sich denn durchsetzen kann. Seine Durchsetzungskraft jedoch ist eine Folge vor allem des institutionellen Rahmens, in dem haushaltspolitische Entscheidungen fallen; sekundär womöglich auch seines persönlichen Formates und seiner Stellung gegenüber dem letztlich verantwortlichen Regierungschef.

Institutionenorientierte Synthese

Obwohl sie zu den gleichen Lösungsansätzen führen, ist jeder der beiden wirtschaftswissenschaftlichen Ansätze, *public finance* wie *public choice*, partiell blind für die Befindlichkeiten der jeweils anderen Schule.²⁵ Die *public finance* Literatur verfügt über eine hochentwickelte Sensibilität gegenüber den

²⁵ Dieses Argument verdanke ich einem Hinweis von Professor Fritz W. Scharpf.

realökonomischen Belangen und Notwendigkeiten von Haushaltspolitik, während die realpolitische Implementierung der daraus hervorgehenden Desiderata ausgeblendet bleibt. Die Rolle der öffentlichen Hand wird als neutral respektive wohlwollend im Sinne der Maximierung einer gesellschaftlichen Nutzenfunktion angenommen. Die von Seiten der *public choice* Literatur vorgebrachte Diskussion dagegen untersucht die Entstehung von Politikversagen und konzentriert sich auf eine möglichst weitgehende Absicherung und Optimierung oftmals hypothetischer Alternativen institutionalisierter Formen der Entscheidungsfindung, jedoch ohne dabei deren realökonomische Wunsch- oder Machbarkeit im Blickfeld zu behalten. Die Rolle der öffentlichen Hand wird aus der Perspektive von nutzenmaximierenden Individuen gesehen, die sich der Staatsfinanzen im Sinne ihres Eigeninteresses bedienen, soweit sie Zugriff darauf haben. Die partielle Blindheit beider Schulen ergibt sich aus zwei grundlegend verschiedenen Ausgangsperspektiven, wie sie in dem dieser Sektion vorangestellten Zitat formuliert sind.

Wenn keine der von Duverger erwähnten Grundsatzperspektiven völlig falsch und somit beide teilweise richtig sind, dann verkünden die aus ihnen für die Haushaltspolitik hervorgehenden Theorieschulen *public finance* und *public choice* also jeweils einen Teil der Wahrheit, ohne sich jedoch bisher hinreichend gegenseitig befruchtet zu haben, um eine abgewogene Gesamtdarstellung zu liefern. Ihre Annahmenabhängigkeit taugt für die theoretische Diskussion und ist vielleicht sogar die Voraussetzung ihrer Aussagekraft – erschwert jedoch ihre unmittelbare Anwendung auf die haushaltspolitische Realität. Eine praxisbezogene Untersuchung, wie sie in dieser Arbeit unternommen wird, muß sich daher von diesen beiden Seiten theoretisch informieren lassen, ohne allerdings in ihren Folgerungen auch nur einer von beiden in vollem Umfange gerecht werden zu können.

Der Schwenk zu einer realitätstauglichen Diskussion vollzieht sich durch die Anwendung der wirtschaftstheoretisch gewonnenen Erkenntnisse auf die tatsächlichen Institutionen der Haushaltspolitik – in Anwendung des Grundsatzes “*fiscal institutions matter*” (Poterba 1997). Empirisch läßt sich nämlich ein

Zusammenhang zwischen der institutionellen Verfaßtheit von Gebietskörperschaften und ihrer finanzpolitischen Performanz etablieren (Roubini/Sachs 1989). Konzentrierte sich die Forschung anfangs noch auf die „Schwachheit“ von Regierungen (anhand von Variablen wie Mehrparteienkoalitionen, häufigen Regierungswechseln etc.) oder das Verhältniswahlrecht als die Ursachen überhöhter Schulden, behandelt die jüngere Literatur dieser praxisorientierten Forschungsrichtung den institutionellen Rahmen nationaler Finanzpolitik als Erklärungsfaktor für die Entstehung unsolider Haushaltslagen. Der Zusammenhang zwischen Institutionen und Defiziten (siehe z. B. Hagen/Harden 1995) wird anhand der Parameter Hierarchisierung, Transparenz und Regelbindung der Haushaltspolitik untersucht.

Hierarchisierung (gelegentlich auch als Zentralisierung bezeichnet) knüpft an den bereits entwickelten Lösungsansatz einer gestärkten Position des Finanzministers an und beschreibt das Ausmaß seiner Entscheidungsgewalt über die Höhe des Gesamtbudgets und über dessen Verteilung zwischen den verschiedenen Ressorts. Die Kontrollfunktion des Finanzministers kann allerdings nur dann effektiv sein, wenn sie sich nicht nur auf die Planungsphase eines jeden Haushaltsjahres erstreckt, sondern auch durch den Prozeß der parlamentarischen Annahme des Haushaltsgesetzes und dessen Implementierung nicht in Frage gestellt wird. Die „Stärke“ der Position des Finanzministers beruht auf dem Delegieren haushaltspolitischer Kompetenzen an seine Amtsfunktion. In dem Maße also, wie Fachminister und gar der Regierungschef sich seiner Auffassung nicht widersetzen können, ist der Finanzminister in der Lage, disziplinierend auf das Gesamtbudget einzuwirken.²⁶ In den meisten Finanzverfassungen liegt die Letztverantwortung der Haushaltspolitik allerdings beim Regierungschef.

Eine exogene, vertragsähnliche Verpflichtung der budgetverantwortlichen Akteure auf eine disziplinierende Regelbindung anhand haushaltspolitischer

²⁶ In der Praxis findet dieses Prinzip unterschiedliche Umsetzung: In Frankreich beispielsweise kann der Finanzminister seinen Ressortkollegen Ausgabenhöhen vorschreiben, die in Einklang mit den Vorgaben des Premierministers getroffen werden. In Deutschland hingegen hat der Bundesfinanzminister ein Vetorecht gegenüber den Budgetwünschen der Fachministerien, allerdings kann sein Widerstand durch Kabinettsmehrheit inklusive der Stimme des Bundeskanzlers überstimmt werden.

Zielvorgaben (wie sie im Prinzip durch den SWP oder auch durch nationale Lösungen, beispielsweise die Mittelfristige Finanzplanung der Bundesrepublik oder Nationale Stabilitätspakte, versucht wird) kann Haushaltspolitik verstetigen und vorhersagbar machen sowie vor allen Dingen die endogene Stellung des Finanzministers indirekt stärken – wenn sie wirkt. Umgekehrt kann sie wohl nur wirken, wenn der Finanzminister in institutioneller Sicht „stark“ gegenüber seinen Ressortkollegen ist; eine Überlegung, die in Kapitel 5 fortgeführt werden wird. An dieser Stelle soll lediglich festgehalten sein, daß eine institutionelle Stärkung der Position des Finanzministers in den nationalen Entscheidungsprozessen der Haushaltspolitik sowie ein regelbasiertes Selbstbindungsregime zur Disziplinierung sich aus Sicht der Diskussion der Theoriestränge *public choice* und *public finance* als komplementär darstellen.

In Ergänzung der unbedingt wünschenswerten endogenen wie exogenen Stärkung des Finanzministers sollte schließlich die Transparenz von Haushaltspolitik erhöht werden; eine Maßnahme, die bereits im öffentlichen Rechnungswesen ansetzen müßte, indem insbesondere die impliziten Schulden (vor allem in Form von Pensionsverpflichtungen) des Staates deutlich auszuweisen wären, und die beim Unterbinden von Quersubventionierungen und Schattenhaushalten zu enden hätte. Transparenz der Haushaltspolitik im Sinne einer die realwirtschaftlichen Folgen veranschlagter Maßnahmen wirklichkeitsgetreu abbildenden Buchführung ist überhaupt die Grundvoraussetzung für den Erfolg jeglicher Bemühung, durch Stärkung des Finanzministers eine Disziplinierung des öffentlichen Ausgabenverhaltens zu erreichen. Die bis 1995 in Schattenhaushalten und über die Treuhand AG geführten Folgelasten der Schulden früherer „Volkseigener Betriebe“ der ehemaligen „Deutschen Demokratischen Republik“ sind wie die jüngst für Diskussionen sorgende Rechnungslegung militärischer Beschaffungen der griechischen Regierung nur zwei unter vielen Beispielen, in denen schon allein eine verzerrte Buchführung jedem Kontrollversuch von vorneherein den Boden entzieht.

Eine endogene wie exogene Stärkung des Finanzministers beinhaltet Maßnahmen, die dem Prinzip der demokratischen Legitimierung von Haushaltsprinzip und dem übergeordneten Parlamentsvorbehalt nicht widersprechen. Verläßt man allerdings konzeptuell den Boden demokratischer Legitimierung von Haushaltspolitik, ergibt sich gewissermaßen eine „Radikallösung“ als fiskalpolitisches Pendant zur unabhängigen Notenbank: Eine der Nachhaltigkeit verpflichtete und den politischen Fehlanreizen zu ineffizientem Ausgabeverhalten nicht unterworfenen (weil unabhängigen) Fiskalagentur wäre in der Lage, die objektiven Auswirkungen der Haushaltspolitik auf den Wachstumszyklus nichtinflationär und wachstumsoptimierend den makroökonomischen Gegebenheiten anzupassen – und zwar schneller und glaubwürdiger als die mühsamen Entscheidungsprozesse der derzeitigen Fassung von Haushaltspolitik. Die förderliche Wirkung der bereits diskutierten automatischen Stabilisatoren eines antizyklisch „atmenden“ Haushalts könnte auf diese Weise effektiver als unter Beibehaltung des demokratischen Haushaltsprozesses verstärkt werden, ohne der Politik die Umverteilungswirkung des öffentlichen Haushalts vorwegzunehmen.

Dadurch wird die Frage aufgeworfen, ob es angesichts des Scheiterns des SWP ein regelbasiertes Selbstbindungssystem geben kann, das unter den Handlungsbedingungen der WWU eine Disziplinierung der Haushaltspolitik effektiv leistet, ohne die (automatische) Stabilisierungsfunktion der öffentlichen Hand einzuschränken und ohne die demokratische Legitimierung dieses Politikfeldes opfern zu müssen. Beide wirtschaftstheoretischen Ansätze, *public finance* und *public choice*, werden zur Beantwortung dieser Frage im Analysekapitel 4 auf die besonderen Umstände einer Währungsunion in einem nicht-optimalen Währungsraum erweitert und dem in Form des SWP getroffenen (und in Kapitel 2 und 3 referierten) Lösungsversuch gegenübergestellt. Kapitel 5 dient einer abschließenden Diskussion der allgemeinen Gründe, deretwegen diese Lösung im vorliegenden Falle gescheitert ist und widmet sich der Frage, ob ein derartiges Versagen zwangsläufig und somit unvermeidbar auftritt – oder ob Ansätze zu einer signifikant verbesserten Problemlösungsfähigkeit gefunden

werden können. Im ersten Falle bliebe die entpolitisierte „Radikallösung“ einer unabhängigen Fiskalagentur unausweichlich. Im zweiten Falle müßten die bestehenden Prozesse dahingehend verbessert werden, daß die endogene Position der nationalen Finanzminister einheitlich zu stärken wäre und exogen durch ein verbindliches Regelwerk Rückendeckung erfahren sollte. Dieser regelbasierten Selbstbindung sollten sich die Finanzminister ihren ausgabefreudigen Ressortkollegen gegenüber bedienen können, ohne dabei zur Handlungsunfähigkeit verurteilt zu sein oder mit ansehen zu müssen, wie ihrem Haushalt strafweise weitere Mittel entzogen werden.

1.3 Forschungsansatz

Die Arbeit orientiert sich an dem heuristischen Forschungsansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997). Dieser Ansatz ist für problemorientierte Politikforschung entwickelt worden und knüpft an den politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus an (siehe z. B. Hall/Taylor 1996; March/Olsen 1984; North 1990). Er versteht Institutionen nicht als determinierend, sondern als „stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden Handlungskontext“ (Mayntz/Scharpf 1995: 43). Institutionen sind somit sowohl unabhängige als auch abhängige Variablen im Untersuchungsaufbau. Der SWP ist dementsprechend im Zeitraum seiner Entstehung die erklärte Variable; während der Umsetzung ist er dagegen die wichtigste erklärende Variable für das Verhalten der Akteure.

1.3.1 Fragestellung

Der SWP basiert auf der Logik, daß übermäßige Defizite in der WWU verhindert werden müssen, um solide Haushaltspolitik sicherzustellen, die wiederum nötig ist, um Unabhängigkeit und Stabilitätsorientierung der Geldpolitik zu gewährleisten. Die ersten fünf Jahre seiner Anwendung haben zweierlei gezeigt: Erstens und rein objektiv konnten übermäßige Defizite durch den SWP weder

durchweg verhindert noch – mit der zwischenzeitlichen Ausnahme Portugals – korrigiert werden. Zweitens und in Zusammenhang mit der Frage, ob die vertraglich als „übermäßig“ definierten Defizite in allen Fällen tatsächlich das entscheidende Merkmal unsolider Haushaltspolitik sind, ist die Unabhängigkeit und Stabilitätsorientierung der Geldpolitik bis dato nicht durch das Auftreten dieser übermäßigen Defizite gefährdet worden.

Im engeren Sinne ist der SWP also gescheitert: Übermäßige Defizite sind aufgetreten und nicht korrigiert worden. Im weiteren Sinne besteht sein Existenzgrund womöglich nicht oder anders als vermutet: Unabhängigkeit und Stabilitätsorientierung der Geldpolitik, wiewohl sie durch unsolide Haushaltspolitik im Extremfall unmöglich gemacht würden, scheinen durch das Auftreten übermäßiger Defizite nicht zwangsläufig und unmittelbar gefährdet zu sein. Die Vermeidung übermäßiger Defizite, wie im VüD definiert, ist womöglich weder hinreichend noch notwendig für stabilitätsorientierte Haushaltspolitik, die im Interesse nachhaltigen Wachstums und für das Funktionieren der WWU in anderer Form gestaltet werden müßte. Aus der Beschreibung seiner Entstehung und seines Scheiterns ergibt sich somit die Frage, warum der SWP im engeren wie im weiteren Sinne nicht funktioniert, und – in abstracto – ob eine kausale Erklärung seines Scheiterns zu allgemeinen Schlußfolgerungen über die Funktionsfähigkeit regelbasierter Selbstbindung von Haushaltspolitik in der Währungsunion führt und somit Licht auf die Handlungsoptionen bei einer eventuellen Reform des Paktes wirft.

Sinn macht eine derartige Betrachtung nur, wenn sich aus dem bestehenden Wissen zu Haushaltspolitik im allgemeinen und zu Haushaltspolitik im Sonderfall der europäischen WWU (sprich einer Währungsunion in einem nicht-optimalen Währungsraum) aufbauend auf der Kenntnis über Entstehung und Scheitern des SWP eine Sicht auf mögliche Besserungen und deren (europapolitische) Machbarkeit ergäbe. Eine problemgeleitete Analyse des Paktes hat also retrospektiv Verständnis der kausalen Zusammenhänge seines Scheiterns zu schaffen und prospektiv zu Vorschlägen zur Verbesserung des Handlungsrahmens nationaler Haushaltspolitik in der WWU zu führen.

In abstrakter Form stellen die als haushaltspolitischer Teil einer europäischen „Wirtschaftsverfassung“ beschriebenen Regeln des SWP und des EGV eine politische Institution dar. Institutionen seien hier verstanden als „Stoff politischer Ökonomien“ bzw. als „Bausteine sozialer Ordnung“ (Streeck/Thelen 2004). Aus dieser Perspektive gewinnen mögliche Einsichten in die kausalen Zusammenhänge, die sich hinter der Fehlfunktion des Paktes verbergen, allgemeine Bedeutung für unser Verständnis von wirtschaftspolitischen Institutionen, die mit regelbasierter Selbstbindung arbeiten, sowie ihrer Chancen, dieses problemlösend zu tun.

Die Fragestellung enthält zusammengefaßt also drei Dimensionen: Erstens (empirische Dimension) – wie ist der Pakt entstanden, und wie ist er gescheitert? Zweitens (Dimension der problemorientierten Analyse) – warum ist er gescheitert, und wie kann der europäische Handlungsrahmen von Haushaltspolitik in der WWU verbessert werden? Drittens (institutionenorientierte Dimension) – ergeben sich aus der Analyse des Scheiterns des SWP allgemeine Schlußfolgerungen hinsichtlich der Problemlösungsfähigkeit regelbasierter Selbstbindung als politische Institution?

1.3.2 Vorgehensweise und Aufbau der Dissertation

Die Fragestellung verlangt zunächst nach einer eingehenden und chronologischen Darlegung der bisherigen Ereignisse in Zusammenhang mit dem Pakt. Diese erlaubt im Anschluß und darauf aufbauend eine akteurzentrierte, institutionelle Analyse der Entstehung und Anwendung des SWP. Aufbauend auf der hieraus gewonnenen Erklärung lassen sich die weitergehenden Fragen nach dem – seinem Scheitern zugrundeliegenden – Gründen und deren eventuelle Verwendbarkeit für unser Verständnis von regelbasierter Selbstbindung als politischer Institution angehen.

Im Anschluß an die Darlegung des empirischen Materials über die Entstehung und gescheiterte Umsetzung des Paktes in den Kapiteln 2 und 3 wird selbiges in Kapitel 4 somit der ökonomisch konzeptualisierten und auf die

beteiligten Akteure und die Folgen ihres Handelns fokussierte Analyse unterzogen. Nach einer wirtschaftswissenschaftlich basierten Problemanalyse folgt in demselben Kapitel eine im Schwerpunkt wiederum ökonomisch informierte Diskussion der haushaltspolitischen Entwicklung seit Eintritt in die dritte Stufe der WWU und eine analytische Darlegung des Verhaltens der maßgeblichen Akteure.

Der erste Analyseschritt beschreibt das *Politikproblem*, das mit dem SWP gelöst werden sollte, nämlich die Gestaltung eines Rechtsrahmens für nationale Haushaltspolitik in der WWU. Dabei wird zwischen dem *vermuteten* und dem *tatsächlichen* Politikproblem differenziert, um die kognitiven Handlungseinschränkungen der damaligen Akteure deutlich zu machen. Die Beschreibung des tatsächlichen Problems ergibt sich aus der Anwendung des wirtschaftstheoretischen Forschungsstandes zur Gestaltung von Haushaltspolitik (aus den beiden dargelegten Schulen *public finance* und *public choice*) auf die Verhältnisse der WWU in einem nicht-optimalen Währungsraum. Des weiteren wird als *politisches* Problem eine Konstellation von Faktoren der institutionellen Entscheidungsfindung auf nationaler und europäischer Ebene beleuchtet, die verhinderten, daß selbst eine partielle Übereinstimmung zwischen dem vermuteten und dem tatsächlichen Politikproblem nicht zu einer zielführenden Lösung beitragen konnte.

Die Arbeit ist, wie bereits betont wurde, ihrem Wesen nach problemorientiert und akteurzentriert. Damit die Entstehung, Anwendung und grundlegende Problematik des SWP sowie seine mögliche Verbesserung aus dieser Perspektive erklärt und gedeutet werden kann, muß neben der Kenntnis der rechtlichen Funktionsweise der im Pakt angelegten Verfahren vor allem auf die theoretische Basis der Ökonomie zurückgegriffen werden. Das daraus resultierende Wissen läßt sich sinnvoll mit der Frage nach den politischen Prozessen, die den Pakt hervorgebracht und umgesetzt haben (und ihn gegebenenfalls auch zu reformieren hätten) konfrontieren. Die ökonomisch basierte Arbeit bezieht sich somit auf politische Prozesse, ist jedoch nicht

politiktheoretisch im Sinne einer der politologischen Theoriedebatten entlehnten Fragestellung, sondern *problemorientiert*.

Der Anspruch, die SWP-Thematik problemorientiert darzulegen, erhält hier den Vorzug gegenüber einer Zuspitzung des Forschungsgegenstandes auf eine für theoriegeleitete Forschung typische, deduktiv formulierte, hochspezifische Fragestellung, die im Popperschen Sinne einherginge mit der Falsifizierung theoretisch generierter Hypothesen wirtschaftswissenschaftlicher oder politologischer Provenienz. Eine derartige Vorgehensweise wäre bei einer Fallstudie und dem damit verbundenen „n = 1 Problem“ im übrigen kaum zu bewerkstelligen. Im vorliegenden Falle läßt sich die Vorrangigkeit einer problemorientierten vor einer theoriegetriebenen Vorgehensweise jedoch mit der Relevanz des Untersuchungsgegenstandes und mit seiner Aktualität, die den bisherigen Mangel an Forschungsergebnissen speziell zum SWP erklärt, rechtfertigen. (Dem Pionier sei zugestanden, daß seine Behelfsstraße nicht den Kriterien nachfolgender Tiefbauingenieure genügen mag.)

Aus dem derzeit vorliegenden Material ergaben sich auch keine sinnvollen Hypothesen, die im untersuchten Fall systematisches Testen gelohnt hätten. Statt dessen war es für den Forschungsansatz nötig, sich das Verständnis der rechtlichen und ökonomischen Zusammenhänge sowie der politischen Entscheidungsprozesse, die im Falle des SWP zum Tragen kamen, anzueignen. Dadurch konnten die Angaben der Interviewpartner, wenn nicht in einen theoretischen Kontext, so doch – zunächst zumindest probeweise – in einen Zusammenhang subjektiver Erklärungsansätze gestellt werden, die sich nach und nach zu der vorliegenden Argumentation verdichtet haben. Die „Kontrolle“ dieser Erklärung erfolgte aus immer wieder vorgenommener Konfrontation der sich kristallisierenden Erklärung in neuerlichen Gesprächen und mit der Wiedervorlage bereits aufgezeichneter Interviews.

Problemorientierte Politikforschung erscheint in solchen Fällen angebracht zu sein, die den wissenschaftlichen Aufwand durch ihre Relevanz rechtfertigen und in denen die Wissenschaft, so praxisnah und praxisorientiert sie sich auch vollzieht, der notwendigerweise im Tagesgeschäft behafteten Praxis gegenüber

einen zusätzlichen Nutzen in Form von Erkenntnisgewinn und Einsicht verspricht. Diffizil ist problemorientierte Forschung dieser Art allerdings nicht durch ihren notwendigerweise eklektischen und instrumentellen Umgang mit wissenschaftlicher Theorie, sondern vor allem durch die erschwerten Bedingungen, unter denen sie durchgeführt werden muß. Hochrangige Beamte und Spitzenpolitiker sind für Auskünfte zu gewinnen, die sich bisweilen auf durchaus brisante und keineswegs abgeschlossene Sachverhalte beziehen. Soweit sie denn überhaupt zur Mithilfe bereit sind, verlangen die Gesprächspartner in aller Regel die vertrauliche Behandlung der von ihnen zur Verfügung gestellten Informationen.

Das Vorgehen der dieser Arbeit zugrundeliegenden Forschung ist deshalb unausweichlich limitiert. Zahllose Erwägungen, Einordnungen und Deutungen stützen sich auf die subjektiven und teilweise gar nicht nachprüfbaren Aussagen beteiligter Akteure. Deren Sichtweise ist als selektiv anzunehmen und muß im Sinne einer durch *bounded rationality* (Simon 1955; 1979) kognitiv verengten Perspektive verstanden werden (siehe Kapitel 4). Allerdings reduzieren eine relativ hohe Datendichte, die sich dank einer möglichst großen Anzahl von Gesprächspartnern erzielen ließ, sowie ein hochgradig sensibler und wertungsfreier Umgang mit den aus den Gesprächen gewonnenen Informationen die Gefahr der unbewußten Bevormundung der Explanandum durch das Explanandum.

Das empirische Material besteht aus allen dem Autor zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung vorliegenden Informationen über die Entstehung und Anwendung des SWP. Davon öffentlich zugänglich sind lediglich die Presseberichterstattung zwischen Frühjahr 1995 und Sommer 2004 sowie die offiziellen Angaben zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der Eurozone seit 1999. An Printmedien fanden schwerpunktmäßig Verwendung die Tageszeitungen *Financial Times* und *Frankfurter Allgemeine Zeitung* sowie die europaspezifische Nachrichtenagentur *Agence Europe*. Zur Recherche wurde die Datenbank „LexisNexis TM“ verwendet.

Hauptsächliche Quelle der empirischen Darstellung sind die Tondateien und Interviewprotokolle von 48 halbstrukturierten Hintergrundgesprächen mit Experten und Entscheidungsträgern sowie die Ergebnisse eines mittlerweile an 30 Akteure versandten qualitativen Fragebogens, wobei die Interviewleitfragen sowie der Fragebogen im Rahmen eines gemeinsamen Buchprojektes mit Frau Doktor Amy Verdun, University of Victoria, Kanada, entstanden sind (siehe Fußnote 17). Wenn Versendung und Auswertung der Fragebögen auch noch nicht abgeschlossen sind; ist es doch sinnvoll, die bisher vorliegenden Ergebnisse bereits in die Dissertation einfließen zu lassen. Auflistung der Interviews und summarische Auswertung des bisherigen Fragebogenrücklaufs sind im Anhang wiedergeben. Aufgrund des teilweise brisanten Inhaltes der Gespräche und der hochrangigen Positionen vieler Gesprächspartner wurde ihnen in allen Interviews sowie den Adressaten der Fragebögen völlige Anonymität zugesichert. Zitate und Belege können daher in dieser Arbeit mit wenigen Ausnahmen nicht namentlich zugeordnet werden. Sie sind jedoch im Text kodiert angeführt und somit unter Rückgriff auf die Tondateien und Interviewprotokolle des Autors nachprüfbar.

Die mündlich befragten Akteure stammen überwiegend aus den Notenbanken und Finanzministerien Deutschlands und Frankreichs sowie aus der EZB und der Europäischen Kommission. Aus der empirischen Darstellung und nach einhelliger Auskunft aller mündlich und per Fragebogen konsultierten Akteure waren und sind Deutschland und Frankreich die beiden maßgeblichen Mitgliedstaaten in der Ausgestaltung und Umsetzung des Paktes, so daß eine Konzentration der Forschungstätigkeit auf diese beiden Länder gerechtfertigt erscheint. Wie im Empirieteil darüber hinaus detailliert erläutert wird, fand die Konzeption und Ausarbeitung des SWP im wesentlichen im damaligen Währungsausschuß (WA) der EU statt, einem Gremium, das sich aus Vertretern der nationalen Notenbanken und Finanzministerien zusammensetzte. Die Umsetzung und mögliche Reform des Paktes wird im Wirtschafts- und Finanzausschuß (WFA) in der Nachfolge des WA betrieben.

Andere Stellen, wie die Außenministerien, Regierungszentralen und ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU, waren lediglich formal

involviert, wann immer die Beratungsergebnisse des hochspezialisierten WA bzw. WFA zur politischen Beschlußfassung anstanden. Der Vertreter des Bundesfinanzministeriums im WA, Jürgen Stark, hielt laut einhelliger Auskunft aus dem Bundeskanzleramt und dem Auswärtigen Amt beide Stellen über den Fortgang der Verhandlungen informiert, so daß insbesondere der Bundeskanzler sich bei Bedarf hätte einschalten können.²⁷ Da der Bundesfinanzminister jedoch volle Rückendeckung durch Bundeskanzler Kohl besaß und seinerseits dem verhandelnden Staatssekretär Stark mit weitreichenden Vollmachten ausgestattet hatte, brauchte das im WA erzielte Ergebnis durch den Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER) in der Vorbereitung von Ministerratssitzungen nur mehr „abgenickt“ zu werden.²⁸ Die substantiellen Resultate der Entstehung und Umsetzung des Paktes ergaben und ergeben sich aus den Beratungen des WA bzw. WFA als Steuerungszelle der Währungsunion. Dieser Umstand hat sich bis heute nicht geändert – die fachliche Zuständigkeit für den Pakt liegt bei den Finanzministerien.²⁹ Der Schwerpunkt der empirischen Untersuchung dieser Arbeit ist somit konsequenterweise auf die Beratungen des hochspezialisierten WA bzw. WFA zu legen.

Die Vollständigkeit, mit der sich die europapolitische Dimension der Finanzpolitik in den Händen der „Finanzdiplomaten“ der nationalen Finanzministerien befindet, so daß beispielsweise die Vorbereitung von Treffen der europäischen Finanzminister (Ecofin) für den aus Berufsdiplomaten der nationalen Außenministerien zusammengesetzten COREPER kaum mehr als ein „reiner Durchlaufposten“³⁰ ist, wird durch die ursprünglich für internationale und somit auch europäische Belange eigentlich zuständigen Berufsdiplomaten durchaus kritisiert – schließlich lagen die politischen Ursprünge des Projektes einer europäischen Währungsunion in ihren Händen. Das aus dieser Haltung folgerichtige Anliegen der Außenministerien, ihrerseits Vertreter in den für die

²⁷ Telefoninterview vom 29. September 2004 mit Joachim Bitterlich, zuständig seitens des Bundeskanzleramtes als Abteilungsleiter Außen-, Sicherheits- und Europapolitik.

²⁸ Telefoninterview am 12. Oktober 2004 mit Dietrich von Kyaw, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union.

²⁹ Interview im Bundeskanzleramt, 04. Mai 2004.

³⁰ Telefoninterview mit Joachim Bitterlich, s. o.

Konzeption des SWP maßgeblichen WA entsenden zu können, war jedoch von der politischen Führung abgelehnt worden, so daß sich – auf Deutschland bezogen – das Finanzministerium in seiner Zuständigkeit für die europäische Gestaltung von Finanzpolitik auf Kosten des Auswärtigen Amtes entfalten konnte.³¹

Gerade dieser Sachverhalt ist aber Zeugnis und Folge der hochgradigen Sektoralisierung von Politik, die in der finanzpolitischen Ausgestaltung der WWU und ihrer Umsetzung zu Tage tritt. Die Finanzdiplomatie wurde nicht zuletzt aus der Komplexität der Materie heraus und somit durchaus von der Natur der Sache her zunehmend von den mit spezialisiertem Fachwissen ausgerüsteten Finanzministerien der Mitgliedstaaten geführt. Damit ist die empirische Konzentration dieser Arbeit auf die Rolle des WA und des WFA gerechtfertigt. Soweit allerdings die politische Ebene zum Zuge kam, wird in den Folgekapiteln auch auf die dortigen Vorkommnisse eingegangen, auf Basis der mit den damaligen Amtsinhabern geführten Gespräche.

Politische Entschlüsse für die Entstehung und Umsetzung des Paktes waren denn auch in der Tat immer wieder erforderlich, wenn Verhandlungsabschnitte beschlußfähig geworden waren oder offene Fragen eine Klärung verlangten. Diese Dossiers wurden durch den WA bzw. WFA vorbereitet, die Entscheidung über ihre Annahme letztlich aber von den Finanzministern persönlich getroffen. Es ist allerdings ausreichend, für das Verständnis der Vorgänge auf politischer Ebene auf die Aussagen der damaligen Amtsinhaber Waigel und Arthuis sowie der bei den Entscheidungen in der Regel anwesenden Notenbankpräsidenten, der Professoren Hans Tietmeyer und Padoa-Schioppa, und des schon vor Beginn der Verhandlungen und bis heute im Amte befindlichen luxemburgischen Premier- und Finanzministers Jean-Claude Juncker zurückzugreifen. Waren die Positionen zwischen Deutschland und Frankreich so verhärtet, daß eine Kompromißfindung schwierig wurde, griffen beide Seiten regelmäßig auf die Vermittlung Junckers zurück, der aus diesem Grunde im Rahmen der empirischen Forschung besonders eingehend befragt wurde. Die

³¹ Telefoninterview mit Dietrich von Kyaw, s. o.

Erforschung der Entscheidungsvorbereitung ist somit durch die Untersuchung der Vorgänge im WA bzw. WFA abgedeckt, während hinsichtlich der eigentlichen Entscheidung einige der verantwortlichen Akteure persönlich interviewt wurden. Eine ressourcenaufwändige Untersuchung auch der diplomatischen Parallelkanäle war aufgrund ihrer Marginalität überflüssig.

Auf der höchsten politischen Ebene, dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs (ER) von Amsterdam im Juni 1997, wurde der Pakt im Rahmen einer Paketlösung zur Annahme des Amsterdamer Vertrages beschlossen. Dieser Vorgang beinhaltete den SWP als Verhandlungsmasse, beließ seine Ausgestaltung allerdings in völlig unveränderter Form. Da für diese Untersuchung ausschließlich der SWP selber in seiner intendierten Funktionsweise und nicht der Gesamtrahmen der Amsterdamer Vertragslösung von Interesse ist, bedarf es keiner detaillierten Erforschung des politisch übergeordneten Gesamtrahmens des Vertrages von Amsterdam, der sich im übrigen, soweit er den SWP betrifft, aus den Aussagen Jean-Claude Junckers schlüssig darlegt.³² Eine Befragung weiterer seit 1995 an dem Dossier beteiligten Spitzenbeamten und Politiker aller 15 Mitgliedstaaten war daher weder nötig noch, aufgrund der Beanspruchung der geringen Zeitbudgets der Interviewpartner, im Rahmen einer Dissertation vertretbar. Die vorliegenden Quellen zur Arbeit der Ausschüsse WA und WFA sowie zu den politischen Entscheidungen sind nach Auffassung des Autors ausreichend und ergeben in den Kapiteln 2 und 3 ein vollständiges Bild der Geschichte des SWP, das als Grundlage für die akteurzentrierte Analyse und die institutionenorientierten Schlußfolgerungen dienen kann.

Auf Basis des empirischen Materials wird in den nachfolgenden Empiriekapiteln dementsprechend eine analyseorientierte Narration der Ereignisse und Vorgänge um den SWP geliefert. Hierzu liegt, anders als zum „Weg nach

³² Der Amsterdamer Vertrag ist wissenschaftlich wesentlich besser erschlossen als der SWP, der ja nur ein Teilstück der übergeordneten Übereinkunft war. Zur wissenschaftlichen Aufarbeitung des Gesamtpaketes siehe z. B. (Wessels/Monar 2001). Eine umfassende Untersuchung der Verhandlungen, die zu der in Amsterdam getroffenen Übereinkunft geführt haben, wurde ebenfalls bereits in Form eines wissenschaftlichen Projektes durchgeführt:
http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/pro_zeig.php?Recno=51

Maastricht“ (Dyson/Featherstone 1999), noch keine umfassende Darstellung des historischen Ablaufs der WWU seit Eintritt in die dritte Stufe vor, weswegen sich diese Narration relativ detailliert über zwei Kapitel erstreckt – wenn auch mit dem Erzählungsschwerpunkt auf dem SWP und die anderen Aspekte der WWU (wie z. B. Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik) nur am Rande streifend. Diese *thick description* handelt von den Anfängen des SWP bis zu dem im Juli 2004 ergangenen Richterspruch des EuGH und vollzieht die bisherige Geschichte des Paktes und die finanzpolitischen Resultate seiner Umsetzung im Sinne eines *process tracing* nach. Die Narration ist das Basismaterial der akteurzentrierten Analyse in Kapitel 4. Das Schlußkapitel 5 geht wiederum aus dieser Analyse hervor und liefert eine institutionelle Interpretation über die Funktionsbedingungen regelbasierter Selbstbindung von Haushaltspolitik in der Währungsunion.

Notwendigerweise besitzt diese Arbeit trotz ihres empirischen Fokus und der problemorientierten Forschungsstrategie einen hohen Theorieanteil im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich; wobei die theoretische Komponente nicht das hauptsächliche Erkenntnisinteresse darstellt, sondern als Verständnisgrundlage und Substanz für die Deutung des untersuchten Politikprozesses (nämlich der Entstehung und Anwendung des SWP) sowie seiner fundamentalen Problematik dienen soll. Die Argumentation ist weder wirtschaftswissenschaftlich noch politologisch im Sinne theorieorientierter Forschung, vielmehr stellt sie die Untersuchung und Erhellung eines Politikproblems und der politischen Prozesse seiner (vorerst gescheiterten) Lösung auf der Basis wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse dar. Theorie in dieser Verwendung hat die instrumentale Rolle, den Zugang zur empirischen Materie zu disziplinieren, und erlaubt die Abstraktion des daraus Gelernten im Dienste einer gesteigerten Problemlösungsfähigkeit des der Forschung zugrundeliegenden Politikprozesses. Mit diesem Ansatz geschieht Forschung weniger zum Selbstzweck als vielmehr im Dienste des Erforschten, in dieser Weise dem Anspruch von „Wissenschaft“ als die „intersubjektiv überprüfbare Untersuchung von Tatbeständen und die auf ihr beruhende, systematische

Beschreibung und - wenn möglich - Erklärung der untersuchten Tatbestände“
(Speck 1980: 726) Rechnung tragend.

2 Empirie I: Entstehung

„Wir sind Finanzdiplomaten.“

*(Jürgen Stark,
1995-1998 Finanzstaatssekretär und Mitglied des Währungsausschusses)*

2.1 Die Anfänge

Die SWP-Verhandlungen stellten nach Verabschiedung und Ratifizierung des Vertrages von Maastricht die letzte große Hürde auf dem Wege in die Vollendung der WWU dar. Im Frühjahr 1998 mußten schließlich noch die Teilnehmerstaaten der „ersten Runde“ auserwählt werden, bevor Stufe drei am 1. Januar 1999 beginnen konnte. Der diesbezügliche Entschluß des Europäischen Rates (ER), bis auf Griechenland alle willigen Staaten teilnehmen zu lassen, war jedoch eine politische Entscheidung und weniger die angekündigte, objektive Prüfung der Beitrittsfähigkeit anhand der Konvergenzkriterien.³³ Das Ergebnis dieses Beschlusses wurde auch von der Bundesbank nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt, sondern nur mit warnenden Worten speziell zur haushaltspolitischen Situation einiger Mitgliedstaaten begleitet (Deutsche Bundesbank 1998).

³³ Die vier Konvergenzkriterien als Eintrittsvoraussetzung in die dritte Stufe der WWU sind in Art. 121 EGV dargelegt: Erstens darf die Inflationsrate eines Mitgliedstaats nicht um mehr als 1,5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Inflationsrate der drei Mitgliedstaaten liegen, die im Vorjahr das niedrigste Ergebnis erzielt haben. Zweitens überprüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin an Hand von zwei Referenzwerten, wie sie auch in Art. 104 Anwendung finden (siehe Kapitel 1). Drittens muß der Mitgliedstaat in den letzten zwei Jahren vor der Prüfung seines Eintritts am Währungssystem teilgenommen und die Wechselkursbandbreiten eingehalten haben, ohne seine Währung unilateral abzuwerten. Viertens dürfen innerhalb eines Jahres vor der Überprüfung die langfristigen Nominalzinssätze des Mitgliedstaates um nicht mehr als zwei Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz der drei im ersten Kriterium ermittelten Mitgliedstaaten liegen.

Die Annahme des Paktes erfolgte im Juni 1997 anlässlich des Gipfeltreffens von Amsterdam. Vorausgegangen waren zähe Verhandlungen auf den Ebenen des Währungsausschusses (WA), des Ecofin-Ministerrates und ER. Die bisweilen dramatische Geschichte seiner Entstehung liegt bisher noch nicht in umfassender Darstellung vor. Aufbauend auf umfangreichen eigenen Nachforschungen und der Einholung einer Vielzahl persönlicher Auskünfte der beteiligten Akteure sowie auf den Beiträgen von Costello (2001), Milesi (1998) und Stark (2001), wird sie in diesem Kapitel nachvollzogen.³⁴

2.1.1 Erste Überlegungen zu einem Stabilitätsvertrag

Die vollständige Ratifizierung des Vertrages von Maastricht ließ nach den Volksabstimmungen in Dänemark, Frankreich, Irland und dem Vereinigten Königreich bis November 1993 auf sich warten, als zum Schluß in Deutschland erst mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes das Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages und somit auch der Vertrag selber in Kraft treten konnte. Wie im „Delors-Bericht“ (Committee for the Study of Economic and Monetary Union 1989) vorgesehen, sollte die WWU in drei Stufen verwirklicht werden. Stufe eins von Juli 1990 bis Ende 1993 galt als bereits abgeschlossen. In dieser Phase wurden die Finanzmärkte liberalisiert und Zahlungsverkehrskontrollen abgeschafft. Auch sollten die nationalen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten zunehmend aufeinander abgestimmt werden und die nationalen Zentralbanken eng miteinander kooperieren; hierzu wurden die Zuständigkeiten des Ausschusses der Notenbankgouverneure erweitert.

In Stufe zwei, die mit Januar 1994 begann, sollten keine Wechselkursanpassungen der im Europäischen Währungssystem (EWS) zusammengeschlossenen Währungen mehr erfolgen. Die Währungskrisen innerhalb des EWS von 1992 und 1993 hatten zwar einen Schatten über dieses Vorhaben geworfen, allerdings gelang es, mit der Erweiterung der

³⁴ Zu der teilweise in Zusammenarbeit mit Doktor Amy Verdun erfolgten Datenerhebung siehe Fußnote 18 in Kapitel 1.

Schwankungsbandbreite des Wechselkursmechanismus (WKM) auf 15 Prozent um den Referenzkurs der Korbwährung ECU (*European currency unit*), weiteren spekulativen Attacken den Boden zu entziehen; zumal das britische Pfund vorerst nicht mehr am EWS teilnahm. Die zweite Stufe sah darüber hinaus die Gründung eines Europäischen Währungsinstitutes (EWI) als Vorgänger einer europäischen Notenbank vor. Es nahm unter Alexandre Lamfalussy in Frankfurt am Main seine Arbeit auf; 1997 wurde der spätere erste Präsident der EZB, Willem Duisenberg, sein Nachfolger. Der Rat der Gouverneure des EWI bestand aus den Gouverneuren der nationalen Notenbanken und ersetzte den bis dahin bestehenden Ausschuß der Notenbankgouverneure mit dem Ziel, die Geldpolitik der nationalen Notenbanken zunehmend eng zu koordinieren. Während dieser Stufe wurden die nationalen Notenbanken von den Regierungen der Mitgliedstaaten in die konstitutionelle Unabhängigkeit entlassen (soweit dies nicht ohnehin der Fall war) und die Vergabe von Zentralbankkrediten an die Gebietskörperschaften untersagt. Damit hatte sich die wichtigsten Wesenselemente der Deutschen Bundesbank (BBK) europaweit als Modell durchgesetzt (Heipertz 2001). Des weiteren sollten in Stufe zwei alle Vorbereitungen zum Eintritt in die dritte Stufe erfolgen, der auf 1997 oder spätestens 1999 festgelegt war.

In der dritten Stufe schließlich, die zum 1. Januar 1999 begann, wurden die Wechselkurse der an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten unverrückbar festgesetzt und die Steuerung der gemeinsamen Geldpolitik an das Eurosystem übergeben. Das Eurosystem ist ein Teil des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) der EU und besteht aus den tatsächlich die Gemeinschaftswährung emittierenden, nationalen Zentralbanken (NZB) der an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten und der Europäischen Zentralbank (EZB), die strenggenommen keine Notenbank ist (da die Zentralbankgeldmenge durch die NZBs geschöpft wird), sondern eine koordinierende Rolle innerhalb des Eurosystems einnimmt.³⁵ Gleichzeitig mit der Übergabe der Geldpolitik an das Eurosystem trat ein neuer, in Anlehnung an das EWS entwickelter

³⁵ Dennoch werden „EZB“ und „Eurosystem“ oft synonym verwendet, auch in dieser Arbeit.

Wechselkursmechanismus (WKM-II) in Kraft, der den nicht an der WWU teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten als Bedingung für einen späteren Eintritt offensteht. Ebenfalls mit Beginn der dritten Stufe erlangte der SWP Gültigkeit. Er war während der zweiten Stufe als Teil der Vorbereitungen auf Stufe drei geschaffen worden.

Die Anfänge des SWP liegen in der Zeit kurz nach dem Beginn der zweiten Stufe. In dieser Phase begann in der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Kommission (DG-ECFIN, seinerzeit DG-II) als auch im WA und den zuständigen Referaten der nationalen Finanzministerien die Arbeit an der konkreten Umsetzung der vertraglichen Vorgabe, die Währungsunion durch Vorbereitung der Stufe drei herbeizuführen.³⁶ Die Frage nach der Gestaltung und dem institutionellen Rahmen nationaler Finanzpolitik nahm von Anfang an eine zentrale Stelle in diesen Überlegungen ein.³⁷ Schon der bereits erwähnte „Delors-Bericht“ war auf die Notwendigkeit einer fiskalpolitischen Flankierung der reinen Währungsunion eingegangen.

Einem Großteil der Verantwortlichen erschien die in den Artikeln 99 und 104 EGV verankerte Lösung als nicht ausreichend.³⁸ Bei Eintritt in die zweite Stufe erfüllten lediglich Deutschland und Luxemburg die fiskalischen Konvergenzkriterien. In Deutschland wurde dem Thema eine besondere Bedeutung beigemessen; der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beispielsweise verlangte bereits 1992 in seinem Jahresgutachten, die EGV-Vorkehrungen im haushaltspolitischen Bereich zu verstärken und strikt anzuwenden (Sachverständigenrat 1992). Zum Frühjahr 1995 nahmen das BMF und die BBK eine Vorreiterrolle beim Ausbau des haushaltspolitischen Regelwerks ein.

Speziell die BBK unter Hans Tietmeyer machte sich die Forderung nach einer verstärkten Absicherung der Währungsunion vor Fehlentwicklungen im

³⁶ Interview EUK3.

³⁷ Interview DFM8.

³⁸ Interview DFM1.

Bereich der nationalen Haushaltspolitik zu eigen.³⁹ Sie hatte mehrfach eine europäische Währungsunion nur im Einklang mit Errichtung einer „Politischen Union“ (PU) als dauerhaft überlebensfähig dargestellt (siehe z. B. Deutsche Bundesbank 1990; 1992), ohne jedoch ihr Konzept einer PU zu präzisieren. Es zielte recht allgemein ab auf eine vertiefte Integration in Politikbereichen, die mit der Geldpolitik interagieren – während für den deutschen Bundeskanzler Kohl eine weitergehende Kooperation in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik vordringlich war. Diese Grundhaltung befand sich im Einklang mit der traditionell auf Integration ausgerichteten deutschen Europapolitik, die sich ebenfalls mit dem Ziel einer PU identifizieren konnte.

Die Regierungskonferenz zur Bildung einer WWU war 1989 unter dem Eindruck des sich beschleunigenden Prozesses der Wiederherstellung der deutschen Einheit eingesetzt worden. Folgerichtig bestand die Bundesregierung unter Helmut Kohl darauf, daß parallel eine weitere Regierungskonferenz zur der bei den Partnerstaaten nicht gerade mit Enthusiasmus begrüßten PU einberufen wurde.⁴⁰ Vereinfacht dargestellt, wurde das deutsche „Faustpfand“ Währungsunion dann allerdings nicht gegen eine konsequente Umsetzung der PU im deutschen Sinne, sondern „nur“ gegen das Wohlwollen der europäischen Partner zur Wiedervereinigung Deutschlands eingetauscht. Im Gegensatz zur detailliert ausgestalteten Währungsunion erbrachte die Regierungskonferenz zur PU denn auch vergleichsweise dürftige Ergebnisse, die somit das aus den ungleichen Resultaten hervorgegangene Maastrichter Vertragswerk und die darin begründete, institutionelle Asymmetrie der europäischen Wirtschaftsverfassung als unausgewogenen Kompromiß erklären.⁴¹ Der SWP erwuchs aus dem Versuch,

³⁹ Interview DNB3.

⁴⁰ Die jeweilig beschlußfassenden Gipfeltreffen des ER waren Madrid (Juni 1989) und Straßburg (Dezember 1989) zur WWU sowie Dublin (April 1990) zur PU. Die Tatsache, daß allein die Bundesrepublik konsequent und aktiv zur Aufgabe nationaler Hoheiten im Interesse internationaler Zusammenarbeit bereit ist, zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte dieses „*semi-sovereign state*“ (Katzenstein 1987).

⁴¹ Die für die Bundesregierung enttäuschenden Fortschritte auf dem Wege vertiefter Integration in den außen- und sicherheitspolitischen Politikfeldern ließ bereits während der Verhandlungen den Wunsch nach einer neuerlichen Regierungskonferenz aufkommen, deren Einberufung denn auch noch in Maastricht beschlossen wurde.

dieser Asymmetrie wenigstens im Bereich der Wirtschaftspolitik in Form von Regelbindung etwas entgegenzusetzen.

Der vorige BMF-Staatssekretär und wirtschaftspolitische Berater des früheren Bundeskanzlers Kohl, Hans Tietmeyer, positionierte als Präsident die Bundesbank an die Spitze der keineswegs erloschenen Bestrebungen nach einer PU, als die Vorbereitungen zur dritten Stufe der WWU 1994 einsetzten. Das Vorteilhafte an diesem Zuge lag darin, daß die bis dahin unfokussierte und latente Kritik an der Währungsunion in der deutschen Öffentlichkeit in kanalisierte Bahnen gelenkt wurde, nämlich in die Forderung nach einem Stabilitätspakt. Im Januar 1995 äußerte Tietmeyer, daß vorerst nur eine kleine Gruppe von EU-Mitgliedstaaten die Gemeinschaftswährung einführen könne und daß sich diese Länder konkreten und irreversiblen Beschränkungen ihrer Haushaltspolitik unterwerfen müßten, um die Stabilitätsorientierung der Fiskalpolitik langfristig zu gewährleisten.⁴² Im April verlangte Tietmeyer effektive Regeln zur Sicherstellung von Fiskaldisziplin in der EU – gleichzeitig bezweifelte er, daß das im EGV bereits vorhandene Regelsystem ausreichend sei.⁴³

Das BMF nahm eine mit der BBK beinahe deckungsgleiche Position ein.⁴⁴ Nach einem Gespräch zwischen Tietmeyer und dem zuständigen Staatssekretär Jürgen Stark sowie seinem Abteilungsleiter Europapolitik, Klaus Regling, begann man auch in Bonn, sich intensiv mit der Frage nach zusätzlichen Regeln zur Disziplinierung der Fiskalpolitik in der WWU zu befassen. BBK und BMF setzten sich die Aushandlung eines völkerrechtlichen Vertrages über die regelgebundene Sicherstellung von Haushaltsdisziplin der Teilnehmerstaaten zum Ziele. Dieser Ansatz eines völkerrechtlichen Zusatzvertrages trug der Tatsache Rechnung, daß der Maastricht-Vertrag zwar als unzulänglich, eine Neufassung aber aufgrund der Vetorechte aller Vertragsstaaten und der Ratifizierungshürde als kaum durchführbar angesehen wurde. Die Idee war inspiriert von der 1985 außerhalb des EU-Vertragswerkes geschlossenen Schengen-Vereinbarung über den freien

⁴² Börsenzeitung, 31. Januar 1995.

⁴³ Börsenzeitung, 12. April 1995.

⁴⁴ Der gesamte Absatz beruht auf den Interviews DFM8 und EUK6.

Verkehr von Personen und Gütern und wurde gelegentlich auch als „fiskalisches Schengen“ paraphrasiert. Anders als ein geänderter EGV müßte eine derartige Vereinbarung nur von denjenigen Ländern angenommen und ratifiziert werden, die einer Währungsunion (zu deutschen Konditionen) tatsächlich beizutreten gewillt waren. *Im übertragenen Sinne bestand die SWP-Unternehmung also am Ursprung aus dem Versuch, den Preis für das 1991 aus der Hand gegebene „Faustpfand“ Währungsunion nachträglich zu erhöhen.*

Im Mai 1995 bereits nahm die öffentliche Debatte in Deutschland einen größeren Umfang an. Wolfgang Grüger, euroskeptischer Präsident des Bundesverbandes der Volksbanken und Raiffeisenkassen, forderte einen Stabilitätsvertrag in Ergänzung zum EGV.⁴⁵ Seine Erwägungen waren wiederum von einem Gespräch Tietmeyers mit Grüger und dem Chefvolkswirt des Bundesverbandes beeinflußt worden.⁴⁶ Kurz nach Grüger präsentierte Stark in London erstmals öffentlich die Überlegungen des BMF zur Wünschbarkeit zusätzlicher Regeln im fiskalpolitischen Bereich der WWU.⁴⁷ Stark wies auch bereits auf den bedeutsamen Umstand hin, daß die deutsche Öffentlichkeit nur durch eine glaubwürdige Zusage der Teilnehmerstaaten zu einer stabilitätsorientierten Haushaltspolitik für die Währungsunion zu gewinnen sei.⁴⁸ Die im Hintergrund bestehende Verbindung dieser beiden öffentlichen Aussagen mit der Person von Hans Tietmeyer unterstreicht nochmals die zentrale Stellung des früheren BBK-Präsidenten in den konzeptuellen Ursprüngen des SWP.

2.1.2 Ansätze zum Waigel-Plan

Die von Stark bereits angedeutete Verknüpfung zwischen dem Ruf nach strikten Haushaltsregeln auf europäischer Ebene und der angedrohten Ablehnung des Projektes Währungsunion in der deutschen Bevölkerung gewann zunehmend an Bedeutung und wurde zur wichtigsten Einflußgröße für das Handeln auf

⁴⁵ Handelsblatt, 9. Mai 1995.

⁴⁶ Interview DS4.

⁴⁷ Börsenzeitung, 18. Mai 1995.

⁴⁸ Interview DFM8.

politischer Ebene.⁴⁹ Im Rahmen der von den finanzpolitischen Herausforderungen der Wiedervereinigung geprägten Entwicklung des Bundeshaushaltes hatte Bundesfinanzminister Theo Waigel zu Jahresbeginn 1995 das Konzept einer „symmetrischen Finanzpolitik“ vorgestellt. Dazu gehörte ein Defizitziel von einem Prozent, das bis zum Jahre 2000 erreicht werden sollte.⁵⁰ Nach dem 1993 mißglückten Versuch, den vereinigungsbedingten Druck auf das Haushaltsdefizit in Form eines „Solidarpaktes“ einzudämmen, unternahm Waigel im Verlaufe des Jahres 1995 einen neuen Anlauf, die Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger durch einen nationalen „Stabilitätspakt“ zur Haushaltsdisziplin zu verpflichten.⁵¹ In diesem Jahre wurden die von der Treuhand AG verwalteten Altschulden der aufgelösten Staatsbetriebe der ehemaligen „Deutschen Demokratischen Republik“ in den Bundeshaushalt eingestellt. Gleichzeitig wurde jedoch absehbar, daß infolge der föderal blockierten Finanzverfassung der Druck auf die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte nicht aufzufangen war.

Die Forderung nach strikten Haushaltsregeln auf europäischer Ebene, die sich aus der Vorbereitung der dritten Stufe der WWU ergeben hatte, war also im nationalen Kontext willkommen⁵² – ebenso wie generell die Erstellung von europäischen (Teil-) Lösungen oftmals durch mangelnde Problemlösungsfähigkeit der nationalen Politik mitmotiviert ist (Wessels 1992; 1997). Der Bundesfinanzminister hat bis heute keine Handhabe, das Ausgabenverhalten der Gebietskörperschaften sowie der Sozialversicherungsträger und somit deren Auswirkungen auf das gesamtstaatliche Defizit zu bändigen. Der Finanzplanungsrat als föderales Gremium der gesamtstaatlichen Fiskalpolitik ist,

⁴⁹ Interview DFM7.

⁵⁰ Börsenzeitung, 15. Juni 1995.

⁵¹ Nach der Auflösung des Warschauer Paktes scheint die außer Gebrauch gekommene Bezeichnung für militärische Allianzen einen positiven Konnotationenwandel durchlaufen zu haben und ist seither aus dem politischen Vokabular in Deutschland und Europa kaum mehr wegzudenken – dieses quillt geradezu über von „Pakten“ für Beschäftigung, Ausbildung, Solidarität, Wachstum, den Balkan und eben auch Stabilität. Das symbolträchtige Wort suggeriert scheinbar öffentlichkeitswirksam Handlungswillen und Handlungsmacht auf seiten gleichberechtigter und festentschlossener Akteure einer gemeinsam empfundenen Bedrohung gegenüber.

⁵² Interview DFM10.

anders als beispielsweise der belgische *Conseil supérieur des finances*, ein reines Koordinierungsinstrument ohne hierarchisierende Wirkung. Ein somit seit Bestehen des VüD wiederkehrendes Phänomen der deutschen Finanzpolitik ist der Versuch seitens des Bundesfinanzministers, über die Festlegung von Verantwortlichkeiten der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger gegenüber der europäischen Verpflichtung ein Minimum an Koordination, Kontrollierbarkeit und Disziplinierung herzustellen.

Es wäre jedoch zuviel behauptet, wenn man die Waigelsche Initiative zu einem „Stabilitätspakt für Europa“ allein oder auch nur vordringlich als Reaktion auf die finanzpolitische Situation der Bundesrepublik darstellen wollte, zumal ja bereits die formale Zuständigkeit innerhalb des BMF in unterschiedlichen Abteilungen und in der Obhut verschiedener Staatssekretäre lag. Allerdings ergab sich ein sinnvoller Zusammenhang, die nationalen Disziplinierungsbemühungen auch im Kontext der Frage nach einer fiskalpolitischen Flankierung der WWU anzugehen.

Im Sommer 1995 führte Waigel eine erste Runde bilateraler Sondierungsgespräche mit seinen europäischen Finanzministerkollegen, um die Annahmefähigkeit der damals noch als völkerrechtlicher Vertrag konzipierten Initiative eines „Stabilitätspaktes für Europa“ zu testen. Die erste offizielle und gesamteuropäische Reaktion auf Waigels Bemühen findet sich gleichsam als wirtschaftspolitisches Glaubensbekenntnis in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Cannes (26./27. Juni 1995): „Eine strikte Haushaltspolitik trägt über ihre positiven Auswirkungen auf die Stabilität der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinaus zur Senkung der Zinssätze, zu Investitionen und zur Wachstumsförderung bei.“⁵³

Am 15. September 1995 tagte der deutsch-französische Wirtschaftsrat in Augsburg. Waigel äußerte seinen Wunsch nach einer Zusatzvereinbarung über Haushaltsdisziplin in der dritten Stufe der WWU und untermauerte seine Ausführungen mit der Notwendigkeit, den Sorgen der deutschen Öffentlichkeit im

⁵³ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00211-C.D5.htm

Hinblick auf die Währungsunion Rechnung zu tragen.⁵⁴ Tietmeyer wurde deutlicher und stellte fest, daß ein loses Defizitziel von drei Prozent in der dritten Stufe unzureichend sei. Das in Deutschland im Gefolge der „symmetrischen Finanzpolitik“ diskutierte Ein-Prozent-Ziel wurde ins Spiel gebracht. Der Vorteil einer niedrigeren Zielvorgabe sei, daß man die Drei-Prozent-Linie des EGV eindeutig als Obergrenze definieren könne, während die einprozentige Zielmarke einen ausreichenden Sicherheitsabstand zu dieser Bannlinie herstellen würde. Die automatischen Stabilisatoren könnten dann das Haushaltssaldo um die Ziellinie schwanken lassen, ohne daß es Gefahr liefe, der eigentlichen Beschränkung nahezukommen. Der neue französische Finanzminister Jean Arthuis versicherte die deutsche Seite der Ernsthaftigkeit, mit der auch seine Regierung an Finanzdisziplin interessiert sei, griff jedoch den Vorschlag der Formulierung einer in Ergänzung zum EGV abgefaßten Zusatzvereinbarung nicht explizit auf.

Die erste offizielle Präsentation der deutschen Erwägungen auf europäischer Bühne geschah anlässlich einer Ecofin-Sitzung in Brüssel am 18. September 1995, drei Tage nach dem deutsch-französischen Meinungs austausch. Die Darlegung konzentrierte sich auf die Einführung eines ambitionierteren Defizitzieles unterhalb der drei-Prozent-Marke und eines verschärften, automatisierten Sanktionsmechanismus, um dem VüD „Biß“ zu verschaffen, wie Stark sich ausdrückte.⁵⁵ Die Reaktionen von Waigels Kollegen hatten sich bereits im Rahmen der bilateralen Sondierungsgespräche abgezeichnet und waren zurückhaltend. Speziell die größeren Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, daß ihrer Meinung nach die im Vertrag vorgesehene Regelung völlig ausreiche und die Konvergenzkriterien ohnehin eine hinreichend hohe Hürde auf dem Wege in die dritte Stufe darstellten. Es wurde deutlich, daß die größte Sorge der Partnerländer in der Vermutung lag, die deutsche Seite wäre hintergründig daran interessiert, den Eintritt in Stufe drei so schwierig zu gestalten, daß im Idealfall das komplette Projekt WWU zum Scheitern verurteilt sei oder wenigstens nur einem sehr elitären und beschränkten Klub von Teilnehmerstaaten vorbehalten bliebe.

⁵⁴ Interview DFM10.

⁵⁵ Interview DFM8.

Die Kommission wurde zur Sprecherin der Bedenkenträger und wies darauf hin, daß zum einen die rechtliche Zulässigkeit der von der Bundesregierung favorisierten völkerrechtlichen Regelung fragwürdig sei, daß andererseits aber eine Neuverhandlung des Vertragswerkes nach den Worten des für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Kommissars Yves-Thilbaut de Silguy dem „Öffnen der Büchse der Pandora“ gleichkäme.⁵⁶ Die Bundesregierung war zwar auf der Basis eines von ihr vergebenen Rechtsgutachtens zu der Auffassung gelangt, daß nach internationalem Recht nichts gegen die angedachte Ergänzungslösung spräche. Dennoch schloß sie sich zögernd der Argumentation der Kommission an, die dargelegt hatte, daß letztlich nur eine Regelung innerhalb des bestehenden Vertragsrahmens auch eine Rechtsdurchsetzung mit Hilfe des EuGH erlaube – schließlich gäbe es bei einer völkerrechtlichen Zusatzvereinbarung keine juristische Instanz, die dieser im Konfliktfall zum Recht verhelfen könne.⁵⁷

Als Kompromiß bot sich an, den geforderten Stabilitätspakt auf Basis des bestehenden Vertrages in Form von sekundärrechtlichen Verordnungen zu erlassen. Die zwei möglichen Alternativen waren die Ablösung des VüD-Protokolls oder die Fassung des Paktes als Verordnungen. Erst später wurde entschieden, den zweiten Weg zu wählen – vor allem, um die Diskussion um die Höhe des Defizitkriteriums nicht erneut zu beleben. Doch mit der Grundsatzentscheidung, eine sekundärrechtliche Regelung zu treffen, war das im Vertrag bereits angelegte VüD im politologischen Sinne „pfadabhängig“ (Pierson 2000) geworden und ließ sich beispielsweise nicht in einen automatisierten Sanktionsprozesses umwandeln oder gar um möglicherweise sinnvollere Zielgrößen und Regelungen (z.B. nationale Inflationsraten in Zusammenhang mit den Schuldenständen der Mitgliedstaaten) ersetzen.

Am 24. September verkündete Waigel, daß er für Italien und Belgien keine Chance sehe, der ersten Gruppe der an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten

⁵⁶ Interview DFM8.

⁵⁷ Interview DFM10.

anzugehören.⁵⁸ Es ist nicht bekannt, ob diese Stellungnahme eine direkte Reaktion auf die ablehnende Haltung des Ecofin-Rates zu seinen Vorschlägen darstellte. Die Wirkung seiner Äußerungen bestand neben einem öffentlichen Aufschrei in den betreffenden Ländern darin, daß im Ausland die Wichtigkeit, die dem Stabilitätspakt von deutscher Seite beigemessen wurde, erkannt wurde und die Verhandlungsbereitschaft schlagartig vorhanden war.⁵⁹ Jedenfalls brachte der folgende Ecofin-Rat, der vom 29. September bis zum 1. Oktober 1995 in Valencia tagte, bereits eine Übereinstimmung: Die Minister beschlossen, einen Stabilitätspakt als sekundärrechtliche Ausgestaltung des EGV auszuhandeln. Dieser Kompromiß sollte der deutschen Seite einen sichtbaren Verhandlungserfolg sicherstellen, der zumindest das innenpolitisch notwendige „Beruhigungsmittel“ für die euroskeptische Bevölkerung liefern würde, ohne daß die rechtlichen Regelungen mehr als nötig und, soweit es an den Bedenkensträgern lag, überhaupt so wenig wie möglich geändert werden müßten.

Die Schlußfolgerungen der Ratssitzung hielten fest, daß „im Prinzip“ Einigkeit darüber herrsche, Regeln zu erlassen, die auch für die künftigen „Generationen von Finanzministern“ Preisstabilität garantieren würden.⁶⁰ Aus dieser Formulierung wird ein weiteres Element der dem SWP zugrundeliegenden Ursprungsmotivation deutlich: 1995 wurde die überwiegende Anzahl der EU-Mitgliedstaaten noch von konservativen Parteien regiert, die in der Regel durchaus an Vorkehrungen für finanzpolitische Disziplin interessiert waren (allerdings vor allem dem deutschen Wunsch nach einem Sanktionsmechanismus ablehnend gegenüberstanden). Es war zwar noch nicht abzusehen, daß sich diese Machtkonstellation bis zum Eintritt in die dritte Stufe der WWU grundlegend geändert haben würde, doch ist aus der Organisationstheorie bekannt, daß Regierungen nicht selten versuchen, ihre Präferenzen in struktureller Form

⁵⁸ Handelsblatt, 25. September 1995.

⁵⁹ Herrn Professor Wessels verdanke ich den Hinweis, daß das sogenannte „Schäuble-Lamers Papier“ der CDU-CSU Fraktion im Deutschen Bundestag von 1994 und der darin enthaltene Vorschlag eines „Kerneuropa“ ebenfalls dem konzeptuellen Kontext zugerechnet werden kann, der für die italienische Regierung eine Beteiligung an der Währungsunion von Anfang an als von höchster Priorität erscheinen lassen mußte.

⁶⁰ (Stark 2001: 86).

festzuschreiben, so daß nachfolgende Generationen mit abweichenden Vorstellungen zumindest nur unter erhöhten Schwierigkeiten eine andere Handlungsorientierung umsetzen können (Moe 1990). Im konkreten Fall kann man den damalig Regierenden also durchaus unterstellen, daß in Anbetracht der politischen und ökonomischen Unwägbarkeiten das WWU-Projekt nicht vorrangig aber eben doch auch als Vehikel benutzt wurde, um die eigenen ordnungspolitischen Präferenzen auf europäischer Ebene für die Mitgliedstaaten verbindlich zu zementieren.

Die Politikinitiative zum SWP wurde im BMF zunehmend konkretisiert – beispielsweise in Form einer unter Federführung der Europaabteilung eingerichteten „Arbeitsgruppe Stabipakt“, in der auch Fiskalexperten und Europarechtler vertreten waren.⁶¹ Die Vorgehensweise beschränkte sich zunächst jedoch auf Meinungsbildung und führte noch nicht zu greifbaren Ergebnissen. Am 11. Oktober 1995 publizierte das Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW) ein Diskussionspapier über mögliche Verbesserungen des VüD, die dazu geeignet seien, die Chancen auf eine funktionierende WWU zu erhöhen (Lehment/Scheide 1995). Die Autoren schlugen zinslose Einlagen bei der EZB vor, die automatisch von Mitgliedstaaten mit Haushaltsdefiziten über drei Prozent gezahlt werden sollten. Anders als im später verwirklichten SWP beinhaltete der IfW-Vorschlag jedoch den positiven Anreiz, daß die Einlage sofort nach Wiedererreichen der Drei-Prozent-Marke zurückgezahlt werden sollte. Das Papier wurde in einer für wissenschaftliche Beiträge ungewohnten, öffentlichen Breite diskutiert und fand das Wohlwollen der BBK.⁶² Das BMF forderte eine Kopie per Telefax an und stellte nach einer Woche detaillierte Rückfragen zu den Vorschlägen.⁶³ Im Ministerium erschienen sie jedoch als „zu akademisch“ und in der Praxis kaum brauchbar.⁶⁴ Das Problem wurde in dem Erfordernis gesehen, den Mechanismus so simpel und abschreckend wie möglich zu gestalten, damit er erst gar nicht zum

⁶¹ Interview DFM6.

⁶² Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. und 15. Oktober 1995.

⁶³ Korrespondenz mit Harmen Lehment, 3. November 2003.

⁶⁴ Interviews DFM7 und EUK6.

Einsatz kommen mußte – nicht unähnlich dem Prinzip der nuklearen Abschreckung im Kalten Kriege.

2.1.3 Der politische Kulminationspunkt

Zwischenzeitlich hatte sich die öffentliche Debatte in Deutschland aufgeheizt, und die bevorstehende Währungsunion erregte die Gemüter. Laut Eurobarometer standen in der ersten Jahreshälfte 1995 rund 65 Prozent der Deutschen der Einheitswährung ablehnend gegenüber (Commission of the European Communities 1995). Die Zahl wird vom Allensbacher Archiv mit 67 Prozent Ablehnung für März 1995 bestätigt (Allensbacher Archiv 1995). Die vom BMF dem Ausland gegenüber verwendete Argumentation, ein Stabilitätspakt sei allein schon aufgrund der tiefsitzenden Sorge der deutschen Bevölkerung vor unsolider Geld- und Finanzpolitik notwendig, ist demnach nicht abwegig.

Letztlich geht das als „Stabilitätskultur“ bekannte, öffentliche Grundbedürfnis nach monetärer und finanzpolitischer Solidität in Deutschland auf die kollektiven Traumata der Hyperinflation in den Jahren 1922/23 und der Währungsreform 1948 zurück. Die D-Mark war ein Symbol des Wirtschaftsaufschwungs und der ökonomischen Stabilität geworden; es fiel nicht leicht, ihrer Aufgabe zuzustimmen, wenn die BBK das Projekt WWU so kritisch begleitete. Die Öffentlichkeit sprach der ungemein respektierten BBK die Meinungshoheit über die Frage zu, ob die WWU zu verantworten war. Auch wenn die Bank kein formelles Veto-Recht in dieser politischen Entscheidung innehatte, mußte seitens der Bundesregierung wenigstens ihre schweigende Zustimmung gewonnen werden, um die politischen Kosten des Vorhabens verkraftbar zu halten (siehe Kapitel 4).

Die damals in der Opposition befindliche Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) nahm die Befindlichkeiten der öffentlichen Meinung rasch auf und machte sie sich ihrem wahltaktischen Kalkül zu eigen. Die regierende Christlich Demokratische Union (CDU) war auf diesem Terrain leicht angreifbar, da das WWU-Projekt bekanntermaßen eng mit der Person ihres

Parteivorsitzenden, des Bundeskanzlers Helmut Kohl, verbunden war. Die SPD wurde instinktsicher durch den damaligen Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen, Gerhard Schröder, dazu animiert, die Effekte öffentlichkeitswirksamer Äußerungen gegen die WWU zu testen. Die für Ende März 1996 anstehende Landtagswahl in Baden-Württemberg sollte zu einer „Volksabstimmung über die Währungsunion“ umfunktioniert werden,⁶⁵ und Oppositionsführer Rudolf Scharping verlangte absoluten Vorrang der Konvergenzkriterien vor dem Zeitplan zum Eintritt in die dritte Stufe der WWU.

Einer der Vorschläge der Opposition bestand darin, den Beginn von Stufe drei zu verschieben – zumal ansonsten Italien kaum der ersten Gruppe von Teilnehmerstaaten angehören könne.⁶⁶ Die Forderung nach einer Verschiebung der dritten Stufe griff eine Anregung des Sachverständigenrates auf, der sich in seinem Jahresgutachten ebenfalls sehr dezidiert für einen Stabilitätspakt einsetzte – was nicht überrascht, da mit Bernd Siebert der Präsident des in die Debatte um den Pakt involvierten IfW diesem Gremium angehörte (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1995). Zum Vorlauf des Bundesparteitages der SPD, angesetzt für Mitte Dezember 1995 in Mannheim, rückte die wahltaktische Verwertung des WWU-Themas weiter ins Augenmerk, und die Forderung nach einem Stabilitätspakt erhielt einen eigenen Tagesordnungspunkt.⁶⁷ Der politische Schlagabtausch eskalierte, als sich im Vorfeld der Haushaltsdebatte beide Seiten des Populismus bezichtigten und sich eine unverantwortliche Haltung der Währungsunion gegenüber vorwarfen.

Die politische Problematik verschärfte sich für Finanzminister Waigel darüber hinaus innerhalb seiner eigenen Partei, der bayerischen Christlich Sozialen Union (CSU). Er stand mit Ministerpräsident Edmund Stoiber im Wettbewerb um den Parteivorsitz und wurde auch von diesem mit euroskeptischer Kritik konfrontiert.⁶⁸ Einige der an der Entstehung des SWP beteiligten Akteure

⁶⁵ Focus Magazin, 12. Februar 1996.

⁶⁶ Les Echos, 6. November 1995.

⁶⁷ Süddeutsche Zeitung, 2. November 1995.

⁶⁸ Siehe beispielsweise Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. November 1995.

urteilen, daß der politische Druck innerhalb der CSU für die Waigel-Initiative noch einflußreicher war als die Offensive der SPD.⁶⁹

Vor dem Hintergrund des großen innenpolitischen Drucks durch die öffentliche Meinung, dem sich die Bundesregierung ausgesetzt sah, muß der SWP in Zusammenhang mit weiteren, größtenteils symbolhaften und der französischen Seite abgerungenen WWU-Entscheidungen verstanden werden, die geeignet waren, dem in der deutschen Öffentlichkeit vorhandenen Mißtrauen vor der Einheitswährung vertrauensbildende Maßnahmen entgegenzusetzen. Die wichtigsten Entschlüssen dieser Art waren der Sitz der zukünftigen EZB in Frankfurt am Main anstelle von Paris, „Euro“ als Bezeichnung der Einheitswährung anstelle von „ECU“, und der Niederländer Willem Duisenberg als erster EZB-Präsident anstelle des Franzosen Jean-Claude Trichet. Der SWP ist freilich für die Ausgestaltung der WWU zentraler als die aufgezählten Entschlüsse – allerdings sollte er von seiner innenpolitischen Motivation her durchaus in deren Kontext gesehen werden.⁷⁰

Jedenfalls hatte sich kurz vor Beginn der Haushaltsdebatte im Bundestag der politische Handlungsdruck so verschärft, daß Waigel zu einem Befreiungsschlag ausholen mußte. Innerhalb weniger Wochen wurde im BMF kurzfristig ein Arbeitspapier unter dem Titel „Stabilitätspakt für Europa“ verfaßt, das der europäischen Initiative als Grundlage dienen sollte (Bundesministerium der Finanzen 1995).⁷¹ Die Haushaltsdebatte als jährlicher Anlaß zum wirtschaftspolitischen Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition begann in der zweiten Novemberwoche des Jahres 1995. Redebeiträge der SPD schienen teilweise wörtlich aus dem Monatsbericht der BBK abgeschrieben zu sein, so beispielsweise Fraktionschef Rudolf Scharping am 8. November 1995:

„Maastricht, von dem man sagen kann, es sei der erste wichtige Durchbruch in Richtung auf eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion, braucht eine

⁶⁹ Siehe Antworten zu Punkt 27 des Fragebogens.

⁷⁰ Interview DFM10.

⁷¹ Interview DFM6.

*Ergänzung. Es braucht eine Ergänzung in Form einer besseren Abstimmung der Haushalts- und Fiskalpolitik, es braucht eine bessere, dauerhaftere Sicherung der Stabilitätskriterien, als das bisher im Vertrag vorgesehen ist. Das braucht es auch, damit die Europäische Zentralbank nicht überfordert wird. Das braucht es auch, damit stabilitätskonforme Länder nach Inkrafttreten der Währungsunion nicht für weniger stabilitätskonformes Verhalten in anderen Ländern bestraft werden, entweder über die Märkte oder über die Geldpolitik.*⁷²

Waigel konterte mit seinem zehneitigen Papier „Stabilitätspakt für Europa“. Innerhalb weniger Stunden mußte im BMF eine Kurzversion in englischer Sprache erstellt werden, die per Telefax an die europäischen Hauptstädte versandt wurde, um die Regierungen der Partnerländer auf die erste öffentliche Darstellung des Waigel-Planes vorzubereiten.⁷³ Das Papier betonte die Notwendigkeit von Haushaltsdisziplin in der WWU und führte eine einprozentige Referenzmarke als mittelfristiges Haushaltsziel mit Sicherheitsabstand zum Drei-Prozent-Limit ein. Weitere Vorschläge waren die Einrichtung eines Frühwarnmechanismus bei Annäherungen an die Drei-Prozent-Obergrenze sowie eines automatischen Sanktionsmechanismus bei deren Überschreiten. Der Sanktionsmechanismus war von dem IfW-Papier inspiriert und sah ebenfalls eine rückzahlbare Einlage vor, die nach zwei Jahren des Überschreitens in eine permanente Geldbuße umgewandelt werden sollte. In extremen Ausnahmefällen sollte ein Überschreiten der Obergrenze nur mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat autorisierbar sein – während, wie in Kapitel 1 dargelegt, laut Artikel 104 EGV umgekehrt eine qualifizierte Mehrheit nötig ist, um ein Defizit über drei Prozent als übermäßig zu deklarieren. In institutioneller Hinsicht schlug Waigel bemerkenswerterweise einen „Stabilitätsrat“ vor, der ausschließlich aus Vertretern der an der dritten Stufe der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten bestehen und unabhängig vom Ecofin-Ministerrat die Haushaltskoordinierung und gegebenenfalls auch die Sanktionierung umsetzen sollte.

⁷² Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 67. Sitzung, Protokoll S. 5774f.

⁷³ Interview DFM1.

Waigel präsentierte seine Initiative in zwei Etappen während der Haushaltsdebatte. Am 7. November 1995 stellte er die Idee in groben Zügen vor und attackierte damit die Opposition:

“Ihnen ist offenbar inzwischen jedes Mittel zur vermeintlichen Profilierung recht, ohne Rücksicht auf die gemeinsame Verantwortung für unser Land. Jetzt, meine Damen und Herren, greifen Sie über Ihre Kritik an der Währungsunion die europäische Einheit an, eine Idee, für die es seit Jahrzehnten in diesem Haus unter allen Parteien einen Konsens gab. (...) Ich habe mich für die Stabilität der Währungsunion eingesetzt, und ich brauche von dem, was ich dort gesagt habe, nicht ein Wort zurückzunehmen. Sie hingegen zünden eine gefährliche Lunte an. Da tönt der Ministerpräsident des Saarlandes, der Maastricht-Vertrag sei schlampig ausgehandelt (...). Ihr gutes Recht und Ihre nationale Pflicht ist es, sich bei der strikten Einhaltung der Maastricht-Kriterien zu Wort zu melden. Es wäre ein Zeichen, daß Sie aus den finanzpolitischen Fehlern Ihrer Regierungszeit der 70er Jahre etwas gelernt hätten (...). In puncto Stabilität und Solidität werden Sie uns ganz bestimmt nicht überholen. Auf Ihrem Parteitag will die SPD jetzt über einen europäischen Stabilitätspakt verhandeln. Ich habe bereits im September einen ergänzenden Stabilitätspakt für Europa als bindende Selbstverpflichtung der Teilnehmer an der dritten Stufe der EWU angeregt. (...) Sie müssen sagen: Jawohl, das hat der Waigel völlig zu Recht gesagt; wir ziehen immer in einem Abstand von Jahren oder Monaten hinter dem her, was die Regierung bereits gesagt hat. (...) Für diesen Stabilitätspakt schlagen wir unter anderem folgende Elemente vor: Das Staatsdefizit darf auch in wirtschaftlich ungünstigen Perioden die 3-Prozent-Linie von Maastricht nicht mehr überschreiten. Ein Defizitziel von 1 Prozent in wirtschaftlichen Normallagen wird mittelfristig angestrebt. Länder mit hoher Ausgangverschuldung verpflichten sich, diesen Wert noch zu unterschreiten. Ausnahmen davon sind nur mit Zustimmung der Partner und in extremen Ausnahmefällen zulässig, beispielsweise bei Naturkatastrophen. Gleichzeitig unterwerfen sich die Teilnehmer einer Präzisierung und Ergänzung der Sanktionsmechanismen nach dem Maastricht-Vertrag. Die Teilnehmer gründen einen europäischen Stabilitätsrat, auf dem über die Koordinierung der nationalen Finanzpolitik beraten und die notwendigen Beschlüsse gefaßt werden.“⁷⁴

⁷⁴ Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 66. Sitzung, Protokoll S. 5672.

Die Kommission reagierte umgehend auf Waigels erste Rede und stellte fest, daß der Vertrag unter keinen Umständen nachverhandelt werde oder die Konvergenzkriterien verschärft werden dürften. Patrick Child, Sprecher von Kommissar Yves-Thilbaut de Silguy, erklärte:

„The Commission has always insisted on the importance of strict respect for the criteria, not only at the time of transition, but also in a lasting way throughout the third stage of EMU. For public debts, this implies that 3 per cent of GDP is an absolute maximum (except in quite exceptional and unforeseeable circumstances), and not a medium term objective in budgetary matters. (...) It is not a question of adding new conditions for switchover. The criteria of the Treaty must be strictly applied as they are, both by Member States that take part in monetary union from the outset and by the others that join later. (...) The Treaty already sets out the legal framework for coordination and surveillance of Member State economic policies. It must not be changed.“⁷⁵

In seiner zweiten Rede am 10. November machte Waigel präzisere Angaben zu seinem Vorschlag und ging auf die Details des BMF-Arbeitspapiers ein:

„Völlig unverständlich und widersprüchlich sind die Ausführungen des SPD-Fraktions- und -Parteivorsitzenden Scharping, was Maastricht und die Kriterien anbelangt. Wir sind seit Monaten mit unseren Partnern im Gespräch. Ich habe am 30. September beim informellen Ecofin in Valencia noch einmal einen Vorschlag gemacht, wie sich die Länder, die die dritte Stufe erreichen, dann finanzpolitisch verhalten sollten, um auf die Dauer ein Funktionieren einer Wirtschafts- und Währungsunion erreichen zu können. Diese Vorschläge von uns sind auf großes Interesse und auf Zustimmung der Partner gestoßen. Sie enthalten keine Vertragsänderung und keine Nachverhandlungen, damit darüber Klarheit besteht. (...) Ich darf die Kernelemente unseres Vorschlags noch einmal nennen: 3 Prozent Defizit sind die absolute Obergrenze, auch in wirtschaftlich ungünstigen Zeiten. 1 Prozent Defizit ist das mittelfristige Ziel für die wirtschaftliche Normallage. Abweichungen davon sind nur mit Zustimmung der Partner und in

⁷⁵ Agence Europe (Europe Daily Bulletins, No. 6601, 09. November 1995); vgl. außerdem Les Echos und Handelsblatt, 9. November 1995.

extremen Ausnahme- und Notfällen möglich. Die Teilnehmer der dritten Stufe gründen einen Stabilitätsrat, der über die Koordination der nationalen Finanzpolitiken berät. Beim Überschreiten des 3-Prozent-Defizits – das ist auch wichtig – treten automatisch Sanktionen in Kraft. Der betroffene Mitgliedstaat in der dritten Stufe hat – das ist ein Vorschlag – pro angefangenen Punkt Defizitüberschreitung 0,25 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts als Stabilitätseinlage abzuführen. Werden die 3 Prozent wieder unterschritten, wird die Einlage zurückgezahlt. Ist das Defizitziel nach zwei Jahren weiterhin verfehlt, wird die Stabilitätseinlage in eine Geldbuße umgewandelt und in den EU-Haushalt eingestellt. Das sind, so meine ich, wirksame und schnell wirkende Mechanismen, mit denen die Eingangskriterien nicht verändert, erschwert oder erleichtert werden, sondern mit denen sehr wohl weiterführende, auf Dauer ausgerichtete Merkmale und Möglichkeiten angeboten werden, die die Länder, die die dritte Stufe erreichen, unter sich vereinbaren sollten. Wir haben diese Fragen bilateral mit allen unseren Partnern und natürlich auch im Rat besprochen, und wir werden das weiter tun. Unser Ziel ist es, ein hohes Maß an Gemeinsamkeit zu erreichen. Unser Ziel ist es, damit Akzeptanz in allen Ländern, auch bei uns, zu erreichen. Und unser Ziel ist es, damit Akzeptanz auf den Finanzmärkten zu erreichen – das ist auch erfolgreich -, um Turbulenzen auszuschließen, die sonst denkbar wären.“⁷⁶

Mit seinem resoluten und öffentlich gut wahrnehmbaren Vorgehen hatte Waigel das Thema Währungsunion zumindest vorläufig für die Opposition entwertet: Weder die folgenden Landtagswahlkämpfe noch der Bundestagswahlkampf 1998 waren von einer Auseinandersetzung der Parteien über die Währungsunion geprägt. Der von Bundeskanzler Kohl personifizierte Europakurs war zwar nicht unangreifbar geworden, jedoch wurde der überparteilich Konsens dahinter kein einziges Mal mehr ernsthaft in Frage gestellt. Das einzige Thema, mit dem eine grundlegende Debatte über die Währungsunion in Deutschland hätte geführt werden können – Stabilität im Unterschied zu der in den anderen Staaten diskutieren Auswirkungen des Projekts auf nationale Souveränität und demokratische Legitimität – war durch den SWP effektiv entschärft. Die offene Flanke war –wenn auch nur rhetorisch – abgedeckt und das Bedürfnis der

⁷⁶ Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 69. Sitzung, Protokoll S. 6078f.

Öffentlichkeit nach einer Antwort auf die offenen Fragen ihrer nicht recht präzisierbaren „Stabilitätskultur“ befriedigt.⁷⁷

2.1.4 Reaktionen der Partner

Nach Waigels zweiter Rede lag der Ball wiederum im Feld der Kommission. Präsident Jacques Santer persönlich trat mit folgenden Worten vor die Presse:

„The Commission welcomed with interest the proposal for a European stability pact made by Mr Waigel. It shares his concerns for the need to maintain strong and sustainable convergence within the Monetary Union. The Commission has taken note that Mr Waigel desires no amendment to the Maastricht Treaty and no additional conditions for entry into the Economic and Monetary Union. It is essential to ensure the strict and complete application of the Treaty. Mr Waigel's proposal must be examined by the Community authorities. The Commission reserves the right, within the context of its power to make proposals, to take initiatives that may become necessary. The Commission also recalls that the Treaty makes provision, within the procedure for excess deficits, for sanctions in the event that a country participating in the third stage does not respect budgetary discipline. According to the Treaty these sanctions could be in the form of a no-interest deposit or an appropriate fine.“⁷⁸

Während die Kommission demnach prinzipielle Kooperation unter Vorbedingung der unveränderten Vertragsbasis signalisierte, waren die Reaktionen auf Waigels

⁷⁷ Als Beispiel für eine propagandaartige oder zumindest fahrlässig vereinfachende Darstellung des SWP in der deutschen Öffentlichkeit seit der Waigel-Initiative mag eine Broschüre der Aktionsgemeinschaft „Euro“, bestehend aus der Bundesregierung, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament, unter dem Titel „Der Euro kommt“ aus dem Jahre 1998 dienen, die dem Autor vorliegt. Darin heißt es u. a.: „Wird der Euro auf Dauer stabil sein? Ja. (...) Außerdem sorgt der Stabilitätspakt mit seinen scharfen Sanktionen dafür, daß die Euro-Teilnehmer auch zukünftig dauerhafte Haushaltsdisziplin halten. (...) Muß der deutsche Steuerzahler für die Schulden anderer aufkommen? Nein. (...) Im Gegenteil: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt stellt sicher, daß die strengen Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages dauerhaft eingehalten werden. In ihm ist geregelt, daß nicht die soliden Partner, sondern die Haushaltssünder zur Kasse gebeten werden. Die Währungsunion wird eine Stabilitätsgemeinschaft sein. Darauf kann sich der deutsche Steuerzahler verlassen.“

⁷⁸ Agence Europe: Europe Daily Bulletins, No. 6604, 13. November 1995.

Initiative in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten gemischt.⁷⁹ In Frankreich wurde sie überraschend positiv aufgenommen. Insbesondere der von der deutschen Seite angekündigte Stabilitätsrat ließ sich elegant in das 1991 von dem damaligen Finanz- und späteren Premierminister Pierre Bérégovoy für die EU vorgeschlagene *gouvernement économique* umdeuten, ein seither immer wiederkehrendes Thema der französischen Vorstellungen zur WWU (inklusive möglicher Weisungsbefugnisse gegenüber der EZB). Diese Uminterpretation entsprach natürlich – gewollt oder ungewollt – einem Mißverständnis, denn nichts lag der deutschen Seite ferner, als die Unabhängigkeit der zukünftigen EZB in Gefahr zu bringen. Daher wurde die Idee eines Stabilitätsrates diesseits des Rheines auch schnell wieder fallengelassen.⁸⁰ Finanzminister Arthuis bestätigte allerdings die Nützlichkeit finanzieller Sanktionen zur Sicherstellung von Haushaltsdisziplin. In Bezug auf das mittelfristige Haushaltsziel, für das Waigel eine Marke von einem Prozent vorgeschlagen hatte, schloß sich Arthuis sogar weitergehenden Forderungen aus Skandinavien (speziell Finnland) an und favorisierte ausgeglichene Haushalte oder gar Haushaltsüberschüsse als Zielvorgabe.⁸¹ Er signalisierte Zustimmung, unverzüglich die Verhandlungen zu einem Stabilitätspakt aufzunehmen.

Die Kommission dagegen wiederholte die Position der Bedenkenträger, daß keinesfalls das bestehende Vertragswerk und die darin vorgesehene institutionelle Struktur und Verfahrensweise angetastet werden dürften. Währungskommissar de Silguy unterstrich, daß die bestehenden Instrumente ausreichend seien. 1999 würde die dritte Stufe zwangsläufig beginnen, und die einzig offene Frage sei, welche Länder von Beginn an teilnehmen würden. Eine Verschiebung verlange eine Vertragsänderung, was angesichts der Ratifizierungshürde undenkbar sei. Euroskeptische Abgeordnete in Großbritannien dagegen ließen ihre Zufriedenheit darüber verlauten, daß der deutsche Finanzminister endlich das WWU-Projekt durch unerreichbare Eintrittsbedingungen zu Fall bringe.

⁷⁹ Financial Times, 11. November 1995; Les Echos und Le Monde, 13. November 1995.

⁸⁰ Interview EUK6.

⁸¹ Interview FFM1.

In dieser Phase erfüllte keines der Mittelmeerländer in der EU (außer Frankreich) auch nur eines der Konvergenzkriterien.⁸² Für den Fall, daß die Kriterien tatsächlich strikt angewendet werden sollten, wuchs die Wahrscheinlichkeit, daß nur eine kleine Gruppe von Mitgliedstaaten zu denjenigen gehören würde, die als erste die Einheitswährung einführen würden. Dieses Szenario war in Deutschland, speziell von der BBK, nicht nur erwünscht, sondern wurde als das einzig realistische eingeschätzt.⁸³ In Frankreich konstatierte man angesichts dieser Entwicklung jedoch besorgt die Gefahr, daß die „outs“ unter der Führung von Italien der alten Versuchung anheimfallen könnten, ihre Währung zur Exportsteigerung kompetitiv abzuwerten.⁸⁴ Besonders Frankreich war daher daran interessiert, dieser Entwicklung durch den bereits erwähnten WKM-II zuvorzukommen, wie dieses auch die schon erwähnten Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Cannes am 27. Juni 1995 nahegelegt hatten.⁸⁵

Als Waigel seine Stabilitätspakt-Initiative vorstellte, notierten Lira, Drachme, Peseto und Escudo sofort spürbar niedriger, da die Finanzmärkte unterstellten, Waigels Plan verringere die Chancen dieser Länder deutlich, der Währungsunion von Anfang an anzugehören. Die betroffenen Regierungen hatten demnach gleichsam ein Interesse daran, daß ihre Währungen sich nicht unkontrolliert in eine Abwertungsspirale begäben, in der schließlich das Nicht-Eintreten in die Währungsunion zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung geriete. Somit unterstützten sie die französische Forderung nach einem WKM-II, wenn auch aus anderen Gründen als Frankreich selbst.⁸⁶ Das BMF und noch mehr die BBK hatten dem WKM-II allerdings bisher skeptisch gegenübergestanden, da sie den Schwachwährungsländern durch die Mitgliedschaft in diesem Mechanismus keine Hintertür zum Eintritt in die dritte Stufe öffnen wollten.

⁸² Zu den Kriterien siehe Fußnote 21. Während deutsche Notenbanker und Finanzpolitiker die Mittelmeeranrainer traditionell vergleichsweise wohlwollend als „Club Med“ bezeichneten, hatte sich im Englischen das despektierliche Akronym PIGS (Portugal, Italien, Griechenland und Spanien) für diese Länder eingebürgert.

⁸³ Interview DNB3.

⁸⁴ Interview FS2.

⁸⁵ Siehe Fußnote 31.

⁸⁶ Interview DFM7.

Die spanischen Ratspräsidentschaft erarbeitete aus dieser Situation heraus gegen Ende November eine Paketlösung, nach der Deutschland seitens der Partnerstaaten die Zusage zur Aufnahme von Verhandlungen zu einem Stabilitätspakt erhalten würde, wenn es seinerseits den Abschluß eines WKM-II in Aussicht stelle.⁸⁷ Waigel und Arthuis besprachen den sich abzeichnenden Kompromiß anläßlich eines kurzfristig anberaumten Treffens im Frankfurter Flughafen.⁸⁸ Arthuis verlangte, daß 1999 unumstößlich das Datum zum Eintritt in die dritte Stufe bleiben solle und daß ein Währungssystem in Verbund mit den noch nicht teilnehmenden Ländern und nach dem Vorbild des EWS bis dahin in Kraft treten solle. Arthuis sprach auch das noch offene Übergangsszenario zur dritten Stufe an und bestand darauf, daß die Staatsschulden der an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten mit Beginn der dritten Stufe in der Einheitswährung ausgewiesen werden sollten.⁸⁹ Damit unterstützte Arthuis die Haltung der Kommission und des EWI im Gegensatz zur Position der BBK, die ein stufenweises Vorgehen vorzog und nur mit einer „kritischen Masse“ von konvertierten Staatstiteln in die dritte Stufe eintreten wollte.⁹⁰ Im Gegenzug zu seinen Forderungen bekräftigte Arthuis, daß er Waigels Vorstoß zu einem Stabilitätspakt unterstütze. Allerdings sah er Gesprächsbedarf in den Fragen der Ausgestaltung des Sanktionsmechanismus und der Höhe des mittelfristigen Haushaltszieles.

Der WA diskutierte Waigels Vorschlag zu einem Stabilitätspakt zum ersten Male am 20. und 21. November 1995. Die Experten begrüßten die Initiative und bereiteten eine Vorlage für den folgenden Ecofin-Rat vor. Dieser tagte eine Woche später in Brüssel und konnte innerhalb von zwanzig Stunden beachtliche

⁸⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. November 1995, und Les Echos, 28. November 1995.

⁸⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. November 1995, und Le Monde, 20. November 1995. Außerdem Interviews FFM1 und DFM10.

⁸⁹ Vereinfacht ausgedrückt, kann ein Staat durch die Entscheidung, gegen welche Währung er seine Schulden ausstellt, de facto bestimmen, welche Geldsorte gültig ist. Hätte beispielsweise Deutschland die Schulden der öffentlichen Hand weiterhin in D-Mark ausgewiesen, wäre dem Euro als Parallelwährung ein schwerer Start beschieden gewesen.

⁹⁰ Interview EUK4.

Fortschritte erzielen.⁹¹ Das Übergangsszenario zur dritten Stufe der WWU wurde in grundlegender Form verabschiedet. Zum Mittagessen präsentierte Waigel zum ersten Mal vor versammelter Ministerrunde seine Vorstellungen über einen Stabilitätspakt. Aufbauend auf der WA-Vorlage, begrüßte der Rat die Initiative einhellig – als erster ging der italienische Schatzminister Lamberto Dini auf Waigel zu, versprach aufrichtige Unterstützung und gratulierte ihm zu seinem Vorstoß.⁹² Besonders die kleineren Mitgliedstaaten unterstützten den deutschen Vorschlag, da sie sich von einem Stabilitätspakt Schutz vor den Zinseffekten fiskalpolitischen Fehlverhaltens größerer Mitgliedstaaten versprochen. Frankreich drückte prinzipielle Zustimmung aus und unterstrich, daß der Plan keine Vertragsänderung verlange. Die Minister beauftragten die Kommission mit der Erstellung einer Verhandlungsgrundlage für den WKM-II und für einen Stabilitätspakt nach dem vertraglich vorgesehenen Legislativverfahren. Die zeitliche Planung sah vor, daß beide Projekte in der ersten Jahreshälfte 1996 abgeschlossen sein sollten. Allerdings wurde bei dieser Sitzung auch bereits deutlich, daß ernsthafte Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Höhe und Art des Defizitzieles als auch bezüglich der konkreten Ausformung des Sanktionsmechanismus fortbestanden.

Vor dem Europäischen Rat von Madrid am 15. und 16. Dezember 1995 war die grundsätzliche Vorgehensweise geklärt. Doch die Ausformung der vier Beschlüsse, die den Anstoß zur Vorbereitung der dritten Stufe der WWU geben würden, war offen geblieben. Zwei dieser Fragen waren technischer Natur (der WKM-II und das Übergangsszenario), eine war symbolischen Charakters (der Name der zukünftigen Währung), und die schwierigste beinhaltete beides, technische und symbolische Komponenten: der Stabilitätspakt. Mit der von den Finanzministern vorbereiteten Annahme einer Reihe entscheidender Punkte in diesen Bereichen gelang es dem Europäischen Rat, einen übergreifenden Kompromiß zu finden, der das gesamte WWU-Projekt für 1996 in Form einer

⁹¹ Berichterstattung über diesen als Durchbruch erachteten Ecofin-Rat findet sich u.a. in Europe Daily Bulletin No. 6614; Le Monde, 27. November 1995; Financial Times, 27. und 28. November 1995; Les Echos, 28. November 1995 und Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. November 1995.

⁹² Interview DFM10.

Paketlösung auf den Weg brachte. Deutschland erfüllte den Wunsch seiner Partner nach einem WKM-II und ging in wesentlichen Angelegenheiten auf deren Vorstellungen hinsichtlich des Übergangsszenarios ein. Im Gegenzug wurde beschlossen, gleichzeitig mit der Ausgestaltung dieser beiden technischen Projekte ab Jahresbeginn 1996 einen Stabilitätspakt auszuhandeln. Letztlich wurde auf deutschen Wunsch hin „Euro“ als Bezeichnung der neuen Währung festgesetzt.⁹³ Der ER begrüßte den erreichten Durchbruch und beauftragte den Ecofin-Rat und die Kommission mit der Umsetzung dieser Beschlüsse für 1996.⁹⁴

2.2 Die Verhandlungen

Zu Jahresbeginn 1996 fand sich DG-ECFIN in der Kommission mit der Aufgabe wieder, die Gesetzesvorlage für einen Stabilitätspakt zu erarbeiten, der Haushaltsdisziplin in der dritten Stufe der WWU sicherstellen sollte. Die hierfür nötigen Beratungen fanden exklusiv in dem oben vorgestellten Währungsausschuß (WA) statt und waren somit entscheidend für die Erstellung eines Kompromisses, der schließlich die notwendige Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu finden hatte. Die herausragende Rolle des WA in diesem Prozeß ist insofern bemerkenswert, als daß die Vorbereitung legislativer Texte strenggenommen nicht zum Kern seines Aufgabenbereiches gehörte – vielmehr wäre, wie erwähnt (siehe Kapitel 1), der Ausschuß der Ständigen Vertreter (bestehend aus den Botschaftern der Mitgliedstaaten bei der EU) formal zuständig gewesen. Die ursprüngliche Verantwortung des WA lag in der Steuerung des EWS und einer relativ weitgefaßten Unterstützung des Ecofin-Rates. Die teils politische, teils jedoch hochgradig technische Natur der Verhandlungen verlangte

⁹³ „ECU“ hätte zu französisch geklungen und war tatsächlich auch der Name einer seit dem 13. Jahrhundert für über 500 Jahre in Frankreich gebräuchlichen Währung gewesen.

⁹⁴ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400-C.D5.htm

Berichterstattung über den Europäischen Rat von Madrid findet sich u.a. in Handelsblatt, 16. Dezember 1995; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Dezember 1995; Le Monde, 18. Dezember 1995.

denn auch die Arbeit von Fachleuten, die sich selber als „Finanzdiplomaten“ verstanden.⁹⁵

2.2.1 Zur Arbeit des Währungsausschusses

Die Kommission⁹⁶ goß in Zusammenarbeit mit dem bei ihr angesiedelten Sekretariat des WA den sich langsam im Ausschuß selber und unter ihrer Mitwirkung herausbildenden Kompromiß in Textform. Wie in Kapitel 1 beschrieben, wurden strittige Punkte und die Berichterstattung über bisher erreichte Kompromißlinien an die Ebene des Ecofin-Rates weitergereicht, der wiederum Vorgaben und „politische“ Einigungen an die Ebene des WA heruntergab. In diesem mühsamen Wechselspiel vollzog sich, länger als ursprünglich erwartet, der Verhandlungsprozeß; halbjährlich ergänzt von der Berichterstattung des Ecofin-Rates seinerseits an den Europäischen Rat und der dortigen Kompromißfindung für die bis auf höchster Ebene umstrittenen Punkte. Die Beratungen des WA und seine Protokolle sind nicht öffentlich. Ergebnisse finden sich erst mit den Stellungnahmen, Presseerklärungen und Schlußfolgerungen der Ecofin-Minister in der Berichterstattung. Die einzigen dem Wissenschaftler zugänglichen Informationen über die Arbeit des WA und der Kommission ergeben sich aus Gesprächen mit den Akteuren selber.

Danach läßt sich grundsätzlich festhalten, daß die Zusammenarbeit im WA von einem ungemein hohen Maß an Kollegialität und Vertrauen geprägt war.⁹⁷ Die Vertreter der Finanzministerien, Notenbanken und der Kommission kannten sich untereinander persönlich und größtenteils auch privat, mitunter seit Jahren. Sie führten ihre Unterredungen in meist fließendem Englisch. Noch wichtiger war ihre fachliche Übereinstimmung. Fast ausnahmslos handelte es sich um akademisch ausgebildete Volkswirte, die in ihren Auffassungen zur Wirtschaftspolitik einen ordoliberalen Kanon verinnerlicht hatten. In diesem

⁹⁵ Interview DFM8.

⁹⁶ Gemeint ist in diesem Kontext immer DG-ECFIN.

⁹⁷ Die Innenansicht des WA stützt sich auf die Interviews FNB1, FFM3, SFM3, EUK6, DFM8 und DS9.

Zirkel war in Grundzügen schlichtweg selbstverständlich, was „gute“ Finanzpolitik sei und wie die WWU gestaltet werden müsse. Dissens bestand nur in Einzelfragen der konkreten Ausformung – die Grundausrichtung war allen Mitgliedern gemein. Paßte sich jedoch ein neu hinzugekommenes Mitglied inhaltlich und fachlich nicht den „Clubregeln“ an und rebellierte durch heterodoxe Meinungen und mangelndes Understatement, dann konnte es sich schnell sozial isoliert in diesem Gremium wiederfinden.⁹⁸ Es ist zutreffend, den WA als *epistemic community* im Sinne von Haas (1992) zu charakterisieren (Verdun 2000): Er funktionierte als professionelle Gruppe, deren Mitglieder an die gleichen Wirkungszusammenhänge und Kriterien zur Überprüfung der Wahrheit glaubten, gemeinsame Werte teilten und ein gemeinsames Verständnis des Problems und seiner Lösung hatten.

Die weltanschauliche Übereinstimmung im WA ist für das Verständnis seiner Funktionsweise entscheidend: Seine Mitglieder waren mit einer hochgradig komplexen Fragestellung konfrontiert („wie kann in der dritten Stufe der WWU Haushaltsdisziplin sichergestellt werden?“) und verkürzen diese auf die nach ihrer Sicht der Dinge wichtigsten Punkte („z.B. was ist ein übermäßiges Defizit, und was passiert, wenn es eintritt?“). Während Kapitel 4 ausführlich auf die Umstände dieser als *bounded rationality* (Simon 1955)⁹⁹ beschreibbaren Vorgehensweise eingeht, sei an dieser Stelle festgehalten, daß die Verhandlungsarbeit im WA im wesentlichen daraus bestand, auf Basis eines gemeinsamen Verständnisses des Problems und seiner möglichen Lösungen die wenigen, dennoch bestehenden Meinungsverschiedenheiten auszugleichen. Die Mitglieder des WA verstanden ihre Rolle als weitgehend unabhängige Sachverständigengruppe, die eine

⁹⁸ Der Fall des im Oktober 1998 von dem damaligen Finanzminister Oskar Lafontaine eingesetzten Staatssekretärs Heiner Flassbeck wurde in Interviews exemplarisch erwähnt. Flassbeck vertrat neokeynesiansische Positionen im WA und wurde auch persönlich als provokant wahrgenommen (Interviews SFM3, SFM4).

⁹⁹ *Bounded rationality* scheint die Bedingungen der Situationslogik, der die Beamten unterlagen, gut zu charakterisieren: Sie verhalten sich lokal optimal anhand der von ihnen angenommenen Sachverhalte und Optimierungsfunktionen sowie den ihnen zur Verfügung stehenden (komputativen) Ressourcen. Ihre Handlungen sind allerdings nicht global optimal, da (vor allem aufgrund kognitiver Informationsüberlastung) ihre Annahmen nur Näherungswerte der Wirklichkeit darstellen können. Daher unterliegen die schätzungsweise angenommenen Werte und Sachverhalte Anpassungsprozessen, die dazu führen, daß die aus ihnen hervorgehenden Handlungen über isomorphe Situationsbedingungen hin zwangsläufig variieren.

gemeinsame Lösung zu konzipieren hatte.¹⁰⁰ Waren sie der Überzeugung, daß gewisse Maßnahmen und Regelungen auch gegen die ursprüngliche Haltung der politischen Obrigkeit vonnöten seien, dann konnte sich entgegen der Hierarchieebene allein schon aufgrund des Informations- und Verständnisvorteils des WA-Mitglieds gegenüber seinem politischen Vorgesetzten die Einflußrichtung fallweise in der Form umkehren, daß der Staatssekretär seinen Minister von einzelnen Punkten überzeugte.¹⁰¹

In seinen Beratungen war der WA weitgehend autonom. Die politische Ebene hatte großes Zutrauen in die Qualität seiner Arbeit und zudem weder die zeitlichen noch die fachlichen Ressourcen, um seine Tätigkeit detailliert zu kontrollieren.¹⁰² Demgegenüber hatte der WA durchaus ein Interesse daran, seine Entscheidungsfindung möglich umfassend in greifbare Resultate münden zu lassen, die von den Ministern dann nur mehr „abgesegnet“ werden mußten. Das einzelne Mitglied war eher bereit, sachliche Zugeständnisse im Interesse eines Kompromisses auf WA-Ebene zu machen, anstatt zuzulassen, daß eine Sachfrage „politisiert“ wurde. Es wird sogar berichtet, daß der Ecofin-Rat gelegentlich regelrecht „eifersüchtig“ darüber gewacht haben soll, die auf seiner Ebene entwickelten Vorstellungen ebenfalls in die Konzeption des Paktes einfließen zu lassen.¹⁰³ Akteure beider Ebenen schätzen den im WA entstandenen Anteil der SWP-Verordnungen auf über 90 Prozent; wobei betont werden muß, daß zu den verbliebenen zehn Prozent vielfach Fragen gehörten, die aus Sicht der Fachleute gar nicht den Kern der Problematik betrafen, sondern überwiegend symbolischen Charakter angenommen hatten (beispielsweise die Frage, ob man die untere Bandbreite eines schweren Rückganges der Wirtschaftstätigkeit bei 0,5 oder einem Prozent definiert; siehe unten).

Konkret läßt sich die Arbeitsweise des WA an einem dem Autor schriftlich vorliegenden Beispiel veranschaulichen: Der WA bildete eine Arbeitsgruppe zum Stabilitätspakt, welche die komplexe Fragestellung nach der Disziplinierung von

¹⁰⁰ Diese Einschätzung wird durch die Interviews FNB1, FFM3 und SFM3 bestätigt.

¹⁰¹ Siehe Punkte 24 bis 26 des Fragebogens.

¹⁰² Interviews FFM1 und DFM10.

¹⁰³ Interview EUK3.

Haushaltspolitik in eine Liste von Einzelpunkten herunterbrach. Nötigenfalls konnten zu einzelnen Punkten wiederum besondere Arbeitsgruppen gebildet werden. Ein von Sommer bis zum Herbst 1996 verhandelter Punkt auf dieser Liste war der zeitliche Ablauf eines VüD. Es bestand zu diesem Zeitpunkt und auf Basis des Art. 104 EGV bereits Klarheit über die grundsätzliche Struktur des Verfahrens, während andere Fragen, in der Regel die strittigeren (z.B. die Höhe der Sanktionen), in diesem Stadium noch ausgeblendet waren. In Form von Arbeitspapieren, die von den Delegationen an den Vorsitzenden des WA gesandt und durch diesen zirkuliert wurden, kamen verschiedene Szenarien und Bestandsaufnahmen auf den Tisch. Die explorativen Szenarien waren teilweise in Textform gehalten, im fortgeschrittenen Stadium sogar bereits in Entwürfen für die vertragliche Formulierung; teilweise enthielten sie jedoch auch Skizzen, Tabellen und graphische Darstellungen.

Zunächst wurden die verschiedenen Varianten durchgespielt (z.B. wann legen die Mitgliedstaaten ihre Haushaltspläne vor, wann liefert die Kommission ihren Bericht, wann entscheidet der Ministerrat über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits?). Zu rein technischen Aspekten volkswirtschaftlicher oder juristischer Natur äußerte sich der WA, indem er auf Arbeitsebene der sogenannten *Alternates*, meistens ministerielle Abteilungsleiter, tagte. Auf Basis der Vorgaben dieser *Alternates* entschieden die Staatssekretäre und Vizegouverneure nach eingehenden Beratungen. Das WA-Sekretariat protokollierte den erreichten Fortschritt, der schließlich von der Kommission in Entwürfe für den legislativen Text der Verordnungen umgewandelt wurde. Die Wechselwirkung zwischen den Kommissionstexten und den WA-Beratungen (an denen die Kommission ja teilnahm), stellte in den allermeisten Fällen sicher, daß die Kommissionsentwürfe bereits im Vorfeld auf die grundsätzliche Zustimmung der Mitgliedstaaten stießen und daß auf Basis dieser Texte weitergearbeitet werden konnte. Nur bei Punkten, zu denen keine Einigkeit erzielt werden konnte, wurden die Entscheidungsoptionen offen an die politische Ebene des Ecofin-Rates weitergereicht. Ansonsten hatten die Minister die Beratungsergebnisse lediglich zur Kenntnis zu nehmen und zu quittieren.

2.2.2 Der Verhandlungsinhalt

Die Verhandlungen zum SWP begannen am 17. Januar 1996. Zuvor mußte Waigel anläßlich des traditionellen Dreikönigstreffens der CSU in Wildbad Kreuth zugeben, daß das gesamtstaatliche Defizit in Deutschland für 1995 über der Drei-Prozent-Marke liegen würde.¹⁰⁴ Diese Tatsache, mitverschuldet durch die erwähnte Einstellung der Treuhand-Schulden in den Bundeshaushalt, wurde zwar als Peinlichkeit aufgefaßt, jedoch seitens des BMF als einmaliger Ausrutscher abgetan. Jedenfalls stellte sich kaum einer der damaligen Akteure vor, daß Deutschland in Zukunft beinahe jährlich diese Grenze überschreiten und übermäßige Defizite verzeichnen würde.¹⁰⁵ Es waren weiterhin die Mittelmeeranrainer, die als die problematischen Länder galten. Im deutschen Kontext wies die Bundesregierung darauf hin, daß vor allem die Haushaltsdefizite der Bundesländer und der Sozialversicherungen den Anstieg verursacht hätten. Waigel versprach, daß das Defizitlimit 1996 wieder eingehalten würde. Als Maßnahmen schlug er einen nationalen Stabilitätspakt, eine Sozialreform, Privatisierungen und notfalls Ausgabenbeschränkungen für alle öffentlichen Haushalte vor. Dennoch, da Luxemburg als einziges Land verblieb, das alle Konvergenzkriterien erfüllte, war die Glaubwürdigkeit der deutschen Verhandlungsdelegation gleich zu Beginn der Konsultationen geschwächt. Die allgemeine Einschätzung der Partnerländer war, daß Deutschland nunmehr weniger rigoros mit den Schwierigkeiten anderer Regierungen bei der Haushaltskonsolidierung umgehen werde.¹⁰⁶

Die Sachfragen, die sukzessive im Verlaufe des Jahres und in der oben beschriebenen Weise durch den WA geklärt wurden, lassen sich folgendermaßen gruppieren:¹⁰⁷ Erstens wurde das mittelfristige Haushaltsziel als „nahezu ausgeglichener oder einen Überschuß ausweisender Haushalt“ definiert. Hierzu

¹⁰⁴ Handelsblatt, 10. Januar 1996; Le Monde, 11. Januar 1996.

¹⁰⁵ Interview DFM7.

¹⁰⁶ Financial Times, 29 Januar 1996.

¹⁰⁷ Die Einteilung erfolgt aufgrund der Aussagen der Interviews EUK3, EUK2 und DFM8.

hatten mehrere Alternativen vorgelegenen, angefangen mit dem aus Waigels „symmetrischer Finanzpolitik“ stammendem Defizitziel von einem Prozent, bis zu numerischen Kriterien, wie einem ausgeglichenen Haushalt (Defizit gleich Null) oder einem Prozent Überschuß, einer skandinavischen Forderung entsprechend. Deutschland war einer ambitionierteren Formulierung gegenüber aufgeschlossen, allerdings bestand Frankreich darauf, daß sie nicht numerisch definiert sei – daraus ergab sich der verbal formulierte Kompromiß.

Zweitens erreichte der WA eine engere Definition eines übermäßigen Defizits im Hinblick auf den Schuldenstand und das Haushaltsdefizit. Dabei mußte jedoch die Fassung des Ausnahmetatbestandes eines schweren Rückgangs der Wirtschaftstätigkeit ausgespart werden, die sich letztlich zu der am schwierigsten zu lösenden Angelegenheit entwickelte (s. u.). Schließlich konnte dieser Ausnahmetatbestand als Hebelpunkt für den politischen Ermessensspielraum gebraucht werden, um das Verfahren bereits im Ansatz zu verhindern.

Relativ unproblematisch zu klären war drittens die Verwendung von Nominalgrößen für die dem VüD zugrundeliegenden Defizitwerte, da sich die WA-Experten darüber einig waren, daß Definitionsschwierigkeiten von zyklisch oder strukturell berechneten Defiziten oder das Herausrechnen von Investitionsausgaben einer bewußt betriebenen Manipulation des Verfahrens Spielräume öffnen würden. Auch viertens der Zeitplan für die Anwendung des VüD und fünftens das Verhältnis der nicht an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten, ihre beschränkten Abstimmungsmöglichkeiten und die für sie nur teilweise bestehende Gültigkeit des VüD stellten keine größeren Schwierigkeiten dar.

Unkritisch, aber vom Arbeitsaufwand her anspruchsvoll, war sechstens die Erarbeitung eines Frühwarnsystems. Die Ansätze dazu waren in Waigels Papier nur rudimentär vorhanden, und die Kommission hält sich zugute, ihr Initiativrecht in diesem Punkt sehr konstruktiv und umfassend eingesetzt zu haben, um der

Währungsunion wenigstens das Minimum an Politikkoordinierung zu verschaffen, das die VO 1466/97 bereitstellt.¹⁰⁸

Zu den eher diffizilen Fragen wurde siebte die Operationalisierung des Sanktionsmechanismus. Hierzu gehörten die Festlegung der Höhe finanzieller Sanktionen und ihre Verwendung. Deutschland konnte sich mit der Forderung durchsetzen, daß die durch Sanktionen erzielten Einnahmen den übrigen Teilnehmerstaaten der WWU zugute kommen sollten und nicht dem EU-Budget, wie ursprünglich sogar von Waigel vorgeschlagen. Der konfliktreichste Problembereich berührte jedoch achtens das deutsche Ansinnen nach einer Automatisierung des VüD. Dieses war, wie in Kapitel 1 dargelegt, nicht auf Basis des Art. 104 EGV möglich. Die von deutscher Seite gelegentlich verwendete Drohung, notfalls doch noch auf eine völkerrechtliche Zusatzregelung auszuweichen, war im Rahmen der laufenden Beratungen kaum mehr realistisch.

Der unlösbare Widerspruch zwischen der deutschen Forderung und der vertraglichen Realität wurde für Deutschland gesichtswahrend durch die auf den britischen Vorsitzenden des WA, Sir Nigel Wicks, und den luxemburgischen Premierminister Jean-Claude Juncker zurückgehende Idee gelöst, den Automatismus in Form einer selbstbindenden Erklärung des Europäischen Rates zumindest dem Anschein nach herzustellen und darin eine numerische Untergrenze für die Anwendung des Ausnahmetatbestands eines schweren Rückgangs der Wirtschaftstätigkeit bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits festzulegen (s. u.).¹⁰⁹ Daher floß viel Verhandlungsmühe in die rechtlich gar nicht bindende EntschlieÙung, welche die Anwendung des Ausnahmetatbestandes eines schweren wirtschaftlichen Rückganges beschränken sollte. Die schwierigste Frage hierbei war die Definition besagter Untergrenze, ab welcher der Ecofin-Rat autorisiert sein sollte, den Ausnahmetatbestand mit qualifizierter Mehrheit anzuwenden. Dieses – sachlich eigentlich marginale – Hindernis konnte am Ende nur durch einen Kompromiß zwischen Helmut Kohl und Jacques Chirac aus dem Wege geräumt werden (s. u.).

¹⁰⁸ Interview EUK2.

¹⁰⁹ Interview S2.

2.2.3 Die Abfolge der Verhandlungen

Für den Verhandlungsprozeß entwickelte sich ein Arbeitsrhythmus in Einklang mit den halbjährlichen EU-Ratspräsidentschaften. Zu Beginn eines jeden Zyklus arbeitete der WA auf der Basis von Kommissionspapieren auf die immer in der ersten Hälfte einer Präsidentschaft stattfindenden, informellen Ecofin-Ratssitzungen zu. Der informelle Ecofin-Rat diskutierte die im WA verabschiedeten Texte zusammen mit den dort erstellten Optionen für die noch offenen Fragen und erstellte ein Arbeitsprogramm für die Zeit bis zu der jeweils am Ende einer Präsidentschaft stattfindenden Sitzungen des ER. Der ER schließlich nahm den erreichten Fortschritt zur Kenntnis, fand politische Kompromisse zu den wenigen, auf dieser Ebene immer noch offenen Fragen und gab Orientierungen für die nächste Verhandlungsrunde. Der Zyklus vollzog sich dreimal von Januar 1996 bis zum Juni 1997 und endete zum ER von Amsterdam mit der Annahme des Paktes.

In zeitlicher Reihenfolge sind folgende Ereignisse erwähnenswert: Die Kommission präsentierte ihr erstes Arbeitspapier unter italienischer Ratspräsidentschaft bereits im Januar 1996 unter dem Titel *“Towards a Stability Pact”*.¹¹⁰ In schneller Folge erschien schon im März *“A Stability Pact to Ensure Budgetary Discipline in EMU”*.¹¹¹ Auf Basis dieser Papiere konnte der WA dem informellen Ecofin von Verona im April 1996 bereits greifbare Fortschritte zuleiten. Der Ministerrat nahm diese zur Kenntnis, klärte offene Punkte und verabschiedete das Arbeitsprogramm bis zur Jahresmitte. Die Kommission lieferte bereits im Mai desselben Jahres das nächste Papier, *“The Strengthening of Budgetary Discipline Mechanisms to Implement a Stability Pact”*.¹¹²

Der bisher erreichte Stand der Dinge war das Prinzip, daß das dreiprozentige Referenzkriterium explizit als absolute Obergrenze definiert

¹¹⁰ Dokumentennummer II/11/96-EN, 10. Januar 1996.

¹¹¹ Dokumentennummer II/163/96-EN, 18. März 1996.

¹¹² Dokumentennummer II/298/96-EN, 21. Mai 1996.

werden und durch glaubhafte Sanktionen untermauert werden solle. Als mittelfristige Orientierung sollte jeder Mitgliedstaat ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anstreben, um die automatischen Stabilisatoren frei arbeiten zu lassen, ohne daß sich das Defizit der Obergrenze annähern würde. Zu diesem Zwecke kündigte der dem ER vorgelegte Zwischenbericht des Ecofin-Rates bereits einen ergänzenden Frühwarn- und Koordinierungsmechanismus in Form einer weiteren Verordnung an. Die eigentliche Sanktionsverordnung sollte das vertragliche VüD aufgreifen, präzisieren und beschleunigen.

Der ER von Florenz fand vom 21. bis zum 22. Juni 1996 statt und konstatierte den zügig erreichten Fortgang der Verhandlungen.¹¹³ Allerdings trat schon zu diesem Zeitpunkt zu Tage, daß die vom Ecofin als offene Punkte präsentierten Fragen in der Lage waren, augenblicklich Dissens auf höchster Ebene hervorzurufen. Ungewöhnlicherweise verstrickte sich der ER bereits in dieser frühen Phase in detaillierte Erörterungen der ungeklärten Angelegenheiten, ohne hierüber jedoch Einigung erzielen zu können. Er überschritt damit seine ursprüngliche Rolle, lediglich führend den legislativen Prozeß zu begleiten und schaltete sich – wenn auch indirekt auf Anfrage des nicht zu einem Kompromiß gelangten Ecofin – punktuell und unmittelbar in die Verhandlungen ein. In weitaus größerem Umfang geschah dies in Dublin und Amsterdam, was insgesamt wesentlich zur Institutionalisierung des ER und dem Ausbau seiner Rolle in den Legislativverfahren der EU beitrug (Konow 2002).

In Florenz allerdings war dieser Vorgang vorerst nur im Ansatz spürbar. Speziell die Frage nach einer Automatisierung des Sanktionsprozesses wurde besprochen und dann ohne Resultat an den Ecofin-Rat zurückgeleitet. Weitere, ergebnislos diskutierte Punkte waren die Ausgestaltung und Höhe der finanziellen Sanktionen, die Definition der Ausnahmetatbestände zur Feststellung eines

¹¹³ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0002.htm

übermäßigen Defizits und die rechtliche Natur des angestrebten Paktes.¹¹⁴ In diesem frühen Stadium der Verhandlungen wurden die Einigungsschwierigkeiten jedoch noch nicht als problematisch wahrgenommen, so daß der Prozeß weiterhin auf Kurs schien.

Zu Beginn der irischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte legte die Kommission im Juli 1996 das Arbeitspapier *“Ensuring Budgetary Discipline in Stage Three of EMU“* vor.¹¹⁵ Bis zum informellen Ecofin-Rat von Dublin im September 1996 verhärteten sich jedoch die Fronten, und die Monate bis zum ER von Dublin wurden zur Nagelprobe für die WWU. Dem WA unter Vorsitz des Briten Nigel Wicks gelang es nicht, die Meinungsverschiedenheiten zwischen Deutschland und den Partnerstaaten hinsichtlich einer Automatisierung des Sanktionsprozesses gänzlich zu überbrücken. Deutschland verlangte numerische Definitionen der Sanktionshöhe und des Ausnahmetatbestandes eines schweren Wirtschaftsrückganges und bestand auf einer tatsächlichen Selbstbindung des Ministerrates und der Kommission, was die Anwendung des VüD anging. Damit sollte eine „Quasi-Automatik“ hergestellt werden – deren Effektivität freilich entscheidend von einer rechtsverbindlichen Form dieser Selbstverpflichtung abhängen würde. Waigel führte eine zweite Runde bilateraler Gespräche durch, um zu unterstreichen, daß Deutschland seine weitere Zustimmung zum WWU-Prozeß vom Erfolg dieser Verhandlungen abhängig machen würde. Gelegentlich wurde auch erneut die Drohkulisse eines völkerrechtlichen Zusatzvertrages verwendet, was jedoch zu einer weiteren Verhärtung der jeweiligen Positionen führte.¹¹⁶

Der informelle Ecofin von Dublin vom 20. bis 22. September 1996 erbrachte keine substantiellen Fortschritte. BBK-Präsident Hans Tietmeyer selbst hatte angeregt, die erforderlichen Mehrheiten bei der Anwendung des VüD umzukehren. Demnach sollte die Feststellung eines übermäßigen Defizits sowie

¹¹⁴ Damals wurde als Alternative zu den Verordnungen noch die vertraglich vorgesehene Ablösung des VüD-Protokolls erwogen, jedoch schließlich fallengelassen, um die Diskussion um Art und Höhe der Referenzwerte nicht wiederzubeleben.

¹¹⁵ Dokumentennummer II/409/96-EN, 19. Juli 1996.

¹¹⁶ Interviews EUK6 und DFM8.

die Einleitung der einzelnen Verfahrensschritte nicht mit qualifizierter Mehrheit beschlossen, sondern nur mit einer solchen verhindert werden können.¹¹⁷ Doch auch dieses Ansinnen hätte einer Vertragsänderung bedurft und war nicht konsensfähig.¹¹⁸ Die Zeit bis zu dem Ziel, die Verhandlungen vor Jahresende 1996 abzuschließen, lief aus.

Alle Beteiligten waren in dieser kritischen Phase bemüht, nicht den Eindruck einer Gefahr des Scheiterns aufkommen zu lassen. So resümierte der belgische Finanzminister Philippe Maystadt nach einem informellen Ecofin-Rat in Dublin am 23. September 1996:

„There is general agreement on the fact that there will be a Pact, that the participants must aim at medium term budgetary balance and that a procedure must now be finalised that aims more at prevention than penalty.“¹¹⁹

Hinter dieser allgemeinen Formulierung verbarg sich jedoch als einzig greifbarer Kompromiß der Zusammenkunft eine prinzipielle Einigung zur Einrichtung der sogenannten „Wicks-Box“, benannt nach dem Vorsitzenden des WA: Das deutsche Bedürfnis nach Quantifizierung des schweren Rückgangs der Wirtschaftstätigkeit als Ausnahmetatbestand bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits einerseits und die französische Forderung nach Ermessensfreiheit des Ministerrates andererseits sollte dergestalt vereinbar gemacht werden, daß zwischen einer noch zu definierenden Untergrenze und einer Obergrenze des Rückgangs von zwei Prozent des BSP in einer „grauen Zone“ Ermessensfreiheit für den Ministerrat herrschen solle. Darunter wäre eine Anwendung dieses Ausnahmetatbestandes unmöglich, darüber seine Nicht-Anwendung. Diese Idee fand Zustimmung; allerdings kam keine Einigung über

¹¹⁷ Interview DNB3.

¹¹⁸ Die Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse wurde im Jahre 2003 in Art. III-76 des Konventsentwurfes zu einer Verfassung für Europa tatsächlich aufgegriffen, dann jedoch von der Regierungskonferenz im Juni 2004 im endgültigen Vertragstext wieder rückgängig gemacht; nicht zuletzt auf Betreiben der Bundesregierung.

¹¹⁹ Agence Europe: Europe Daily Bulletins, No. 6817, 23. September 1996.

die Höhe der Untergrenze zustande. Je niedriger diese angesetzt wurde, desto leichter konnte der Ausnahmetatbestand in Anspruch genommen werden. Die Delegationen rechneten intern Modelle, aus denen hervorging, wie oft in der Vergangenheit welche Grenze zum Einsatz hätte kommen können.¹²⁰ Frankreich verhärtete sich auf eine Linie von 0,5 Prozent; Deutschland bestand auf einem Prozent.

Trotz der offensichtlichen Schwierigkeiten legte die Kommission in dieser kritischen Phase auf Basis des bisher Erreichten den formalen Entwurf der Verordnungen im Oktober vor.¹²¹ Im Unterschied zum Waigel-Plan blieb der Kommissionsentwurf notwendigerweise sehr dicht an den vertraglichen Regelungen. Das VüD war weiterhin frei von einer automatisierten Anwendung und blieb im Ermessensspielraum des Ministerrates. Der unabhängige Stabilitätsrat war völlig vom Tisch; allerdings war der Frühwarnmechanismus zu einem – wenn auch rudimentären – Koordinierungsinstrument ausgebaut worden.

Im Vorlauf des ER von Dublin am 12. und 13. Dezember 1996 erfolgte eine Reihe von Sondersitzungen des WA und des Ecofin-Rates. Selbst die offiziellen Verlautbarungen ließen durchblicken, daß sich die Verhandlungen in ihrer kritischsten Phase befanden. So erklärte der zuständige EU-Kommissar Yves Thilbaut de Silguy nach einer 45-minütigen Sondersitzung des Ecofin-Rates in Brüssel am 12. November 1996:

*„Substance cannot be sacrificed to a timetable, but it is out of the question to drop the timetable. The ministers' discussion was such that a quality solution will be found within the agreed time limit. At this stage, we cannot say that we will put the finishing touches on at Dublin, but real progress has been made and more will be made in the coming days.“*¹²²

¹²⁰ Interview DFM10.

¹²¹ Dokumentennummer COM(96)496, 18. Oktober 1996.

¹²² Agence Europe: Europe Daily Bulletins, No. 6851, 12. November 1996.

Ein formaler Ecofin in Brüssel am 2. Dezember konnte sich wenigstens über die zeitliche Straffung des VüD sowie die Höhe der nunmehr quantifizierten Sanktionen einigen. Die Hauptfrage nach einer Automatisierung des Verfahrens blieb jedoch unbeantwortet und hatte sich auf die Höhe der Untergrenze der Wicks-Box und ihrer legalen Natur zugespitzt. Als Kompromiß wurde von dem luxemburgischen Premier- und Finanzminister Juncker ins Spiel gebracht, die Selbstbindung der dem VüD verpflichteten Organe und Mitgliedstaaten (und in deren Kern die Wicks-Box) in Form einer EntschlieÙung des ER zumindest dem Anschein nach verpflichtend herzustellen.¹²³ Die EntschlieÙung sollte die numerische Untergrenze der Wicks-Box angeben und die Beteiligten zu einer strikten und fristgerechten Umsetzung des Verfahrens anhalten. Da die EntschlieÙung jedoch keine rechtliche Wirkung würde entfalten können, war allen Beteiligten klar, daß es letztlich um die Frage ging, ob Deutschland am Ende über seinen eigenen Schatten springen und seinen Partnern das nötige Vertrauen entgegenbringen würde, sich ohne tatsächlichen Automatismus der Sanktionierung auf die dritte Stufe einzulassen. Es kam letztlich auf die Entscheidung von Helmut Kohl persönlich an – die Finanzminister sahen sich außerstande, einen Entschluß dieser Tragweite zu verantworten.

Eine Woche vor den Zusammenkünften der Finanzminister im Ecofin sowie der Staats- und Regierungschefs im ER ging es um Alles oder Nichts. Der irische Ratspräsident und Finanzminister Ruairi Quinn formulierte die Situation folgendermaßen: *“Nothing is agreed until everything has been agreed.”*¹²⁴ Die letzte Ecofin-Sitzung fand teilweise parallel zu dem bereits tagenden ER seit dem Abend des 12. Dezember 1996 statt. Sie dauerte bis in die frühen Morgenstunden und ist den Teilnehmern als „Dublin-Marathon“ in lebhafter Erinnerung geblieben. Der ER mußte mehrfach für deutsch-französische Krisengespräche unterbrochen werden, die im engsten Kreise zwischen Arthuis, Chirac, Waigel und Kohl unter Vermittlung von Juncker sowie des britischen Schatzkanzlers

¹²³ Interview S2.

¹²⁴ Agence Europe: Europe Daily Bulletins, No. 6866, 4. Dezember 1996.

Kenneth Clarke stattfanden.¹²⁵ Eine Einigung über die kritischste aller Fragen, nämlich der Untergrenze der Wicks-Box, kam nur unter dem Druck der kriselnden Finanzmärkte und angesichts des möglichen Scheiterns des gesamten WWU-Projekts auf eine emotionale Intervention Kohls hin zwischen ihm selber und Chirac zustande. Die beiden Staatsoberhäupter trafen sich in dieser symbolträchtigen (für die Praxis jedoch kaum relevanten) Frage bei 0,75 Prozent exakt in der Mitte zwischen den Positionen ihrer beiden Länder.

Chirac hatte im Vorlauf des ER überdies eine wachsende, aus der Innenpolitik herrührende Notwendigkeit verspürt, den Pakt zumindest rhetorisch der öffentlichen Meinung in Frankreich als wachstumsfördernd darstellen zu können. Die französische Opposition übte sich bereits darin, die Übereinkunft als deutsches Diktat auszugeben, bevor sie überhaupt getroffen war. Im Unterschied zum Streit über die Untergrenze der Wicks-Box konnte dieses Problem jedoch relativ glimpflich gelöst werden: Chirac erhielt eine kosmetische Namensänderung als Zugeständnis – der Pakt heißt seit Dublin nicht mehr einfach „Stabilitätspakt“ sondern „Stabilitäts- und Wachstumspakt“.¹²⁶ Inhaltlich wurde aufgrund des Titels kein Jota mehr geändert; aber das zugrundeliegende Argument, daß ein dauerhaftes Wachstum finanz- und geldpolitische Stabilität voraussetze, ließ sich auf diese Weise besser kommunizieren.¹²⁷

Ein politischer Kompromiß zum SWP war demnach in Dublin gefunden worden. Die erste Jahreshälfte 1997 wurde nun noch gebraucht, um die Übereinkunft in rechtliche Formen zu gießen. Der WA setzte sich im Schwerpunkt seiner Arbeit damit auseinander, wie verbindlich die Formulierungen gehalten sein sollten.¹²⁸ Die deutsche Delegation versuchte, möglichst viele der in dem von der Kommission vorgelegten Entwurf verwendeten Optionalklauseln („in-der-Regel“) wieder zu eliminieren und dadurch die Handlungsvorgaben für Rat, Kommission und Mitgliedstaaten

¹²⁵ Meine Kenntnis über diese Zusammenkünfte basiert auf den Interviews FFM1, S2 und DFM10.

¹²⁶ Damit wurde er beinahe namensgleich mit einem dreißig Jahre älteren Bundesgesetz, dem „Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“ (siehe Kapitel 4).

¹²⁷ Interview FFM1 und Punkt 34 im Fragebogen.

¹²⁸ Interview EUK3.

eindeutig zu gestalten.¹²⁹ Dies gelang nur sehr bedingt; an den entscheidenden Stellen lauten sowohl die EntschlieÙung des ER als auch die Verordnungen auf die vieldeutige „in-der-Regel“ Formel, die – genau wie die „Kann-Bestimmungen“ im vertraglichen Teil der Verfahren, Ermessensfreiheit in der Anwendung der vorgesehenen Instrumente schaffen.

Weiterhin offen waren ebenfalls noch eine Obergrenze der finanziellen Sanktionen und die Verwendung der aus diesen Zahlungen fließenden Erlöse. Hier konnte sich Deutschland mit der Bestimmung durchsetzen, daß eventuelle Zinseinnahmen und schließlich auch der Gesamtbetrag einer in eine GeldbuÙe umgewandelten Einlage den an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten, die kein übermäßiges Defizit aufweisen, ihrem Anteil an der europäischen Wirtschaftsleistung entsprechend zugute kommen. Im Verlauf einer Ecofin-Sitzung in Nordwijk Anfang April 1997 gelang es schließlich, den Text der Verordnungen sowie der EntschlieÙung beschlußfähig zu verabschieden. Kommissionspräsident Santer verkündete zufrieden: *“Monetary Union is now really on the last stretch.”*¹³⁰

Die Situation wurde jedoch nochmals kritisch, als Anfang Juni 1997 knapp zwei Wochen vor dem ER in Amsterdam, auf den die Annahme des SWP terminiert war, in Frankreich ein Regierungswechsel stattfand. Der innenpolitische Hintergrund dieser Entwicklung bestand in einer von Jacques Chirac verantworteten Fehlkalkulation. Dieser hatte ursprünglich seine Wahlplattform im Präsidentschaftswahlkampf 1995 unter dem Motto *« une autre politique »* aufgezogen und eine Abschwächung des von seinem innerparteilichen Rivalen, dem damaligen Premierminister Eduard Balladur, verfolgten Sparkurses versprochen und Steuersenkungen in Aussicht gestellt.

Einmal an der Macht, instruierte Chirac jedoch den neuen Premierminister Alain Juppé, die unpopulären Maßnahmen Balladurs fortzusetzen, nicht zuletzt im Hinblick auf die bis 1997 zu erfüllenden Maastrichter Konvergenzkriterien. Dieser Kurswechsel wurde ihm in der Öffentlichkeit als Wortbruch ausgelegt. Die

¹²⁹ Interview DFM8.

¹³⁰ Agence Europe: Europe Daily Bulletin, No. 6949, 07. April 1997.

Juppé-Regierung hatte dem geringen Wirtschaftswachstum und der steigenden Arbeitslosigkeit keine kurzfristig sichtbaren Erfolge ihrer Strukturreformen entgegenzusetzen. Juppés Reformpolitik wurde dagegen von der öffentlichen Meinung für die schwierige Lage verantwortlich gemacht und zunehmend mit dem als deutsches Diktat diffamierten Projekt der WWU (und insbesondere dem neuen SWP) identifiziert. Die kosmetische Namensänderung des Paktes (s. o.) konnte diesen Eindruck nicht mehr korrigieren.

Die 1998 anstehenden Parlamentswahlen würden zunehmend unter die anfänglich negativen Wirkungen der Strukturreformen fallen. Gleichzeitig boten die sozialdemokratischen und kommunistischen Oppositionsparteien 1997 ein derart schwaches Bild, daß Chirac erwartete, durch vorgezogene Neuwahlen 1997 die Regierungsmehrheit halten zu können; und zwar unter besseren Vorzeichen, als dies im Folgejahr bei noch größerem Unmut über die Reformen möglich sein würde. Tatsächlich konnte jedoch ein Linksbündnis die Wahlen gewinnen und eine *Cohabitation* herbeiführen – Präsident und Regierung der Republik gehörten somit verschiedenen Lagern an. Der Wahlkampf des neuen Premierministers, Lionel Jospin, war auf eine Wachstumsinitiative auf Kosten der finanzpolitischen Disziplin hin abgestellt gewesen. Er hatte versprochen, den SWP neu zu verhandeln und die „ultraliberalen Exzesse der WWU“ zurückzunehmen.¹³¹

Die neue Regierung drohte, Veto gegen den komplett ausgehandelten SWP einzulegen. Die Bundesregierung signalisierte dagegen, daß ein Scheitern der Annahme des SWP den Übergang in die dritte Stufe der WWU gänzlich in Frage stellen würde.¹³² Als sich die Krise auch auf den Finanzmärkten zu manifestieren drohte, wiegelte der französische Finanzminister Strauss-Kahn ab und erklärte, er brauche Zeit, um sich in die Materie einzuarbeiten.¹³³ Er verkündete: „Ich sage

¹³¹ Agence France Presse, 30. May 1997. Derartig unrealistische Äußerungen waren in dem Glauben zustande gekommen, daß die Wahlen für die Sozialisten aller Wahrscheinlichkeit nach gar nicht zu gewinnen wären. (Die Darstellung der Umstände des Regierungswechsels stützt sich auf ein Interview mit dem französischen Politikwissenschaftler Patrick Legalès in Paris, 7. Juni 2004.)

¹³² Interviews DFM10 und S2.

¹³³ Der französische *Trésor* war außerordentlich sensibel bezüglich möglicher Auswirkungen von Politikeräußerungen auf die Finanzmärkte. Eine der ersten „Lektionen“, die vor Beginn der dritten Stufe der WWU jedem neuen Finanzminister durch den Chef des *Trésor* traditionell vermittelt

nicht, daß ich den Pakt neu aushandeln will, aber ich sage auch nicht, daß ich ihn in seiner jetzigen Form akzeptieren kann.“¹³⁴ Vor der erneuten Zuspitzung anlässlich des ER von Amsterdam suchte Kommissar de Silguy, allen Beteiligten den Ernst und die Bedeutung der Lage klarzumachen:

*“On the eve of the third millennium, Europe will be judged in terms of the success of its economic and monetary union. Either EMU is a success and Europe will count in the world, or it fails and Europe will be considered an aging and rigid continent, with limited growth potential.”*¹³⁵

Hinter der Bühne konnte Chirac die neue Regierung Frankreichs davon überzeugen, daß das abgeschlossene Verhandlungspaket nicht in letzter Minute mehr aufgeschnürt werden könne und er als Staatsoberhaupt seine Zusage zu den vorliegenden Texten bereits gegeben hatte. Für Jospin als Wahlsieger war es freilich dennoch nötig, der deutschen Seite ein in der öffentlichen Wahrnehmung brauchbares Zugeständnis abzurufen. Es ist charakteristisch für Verhandlungen auf der europäischen Ebene, daß ein Land Zugeständnisse erhält, die seinem (Macht-) Status und der Dringlichkeit, mit der diese angestrebt werden, entsprechen.¹³⁶ So war es mit dem SWP grundsätzlich als Zugeständnis an die deutsche Adresse geschehen; und so sollte es auch nun in umgekehrter Richtung erfolgen. Die Konzession an Frankreich bestand aus drei Elementen.

Im Vorjahr der Auswahl der Angehörigen der ersten Gruppe von Teilnehmerstaaten an der dritten Stufe der WWU lag auf der Hand, daß nur der bereits ausgehandelte SWP und seine Annahme ohne Abstriche die Bundesregierung einer italienischen Teilnahme an der dritten Stufe gewogen

wurden, bestand in der Bedeutung der Reuters-Bildschirme, die auf der Leitungsetage des Ministeriums installiert waren und augenblicklich im Marktgeschehen ausweisen würden, welche Reaktion ein unbedachtes Wort nach sich ziehen könnte (Interview FFM3).

¹³⁴ Financial Times, 10. Juni 1997, eigene Übersetzung.

¹³⁵ Agence Europe: Europe Daily Bulletins, No. 6994, 13. Juni 1997.

¹³⁶ Eine diesbezügliche Aussage eines damaligen Mitglieds des Ecofin-Rates lautet: „Wenn einer etwas braucht in Europa, dann kriegt er es auch.“ (Interview am 10. Dezember 2003).

halten könne.¹³⁷ Da die Einführung des Euro in Italien nicht zuletzt aufgrund des oben beschriebenen Szenarios kompetitiver Abwertungen im französischen Interesse lag, bestand in der prinzipiellen Zusage Deutschlands, einer italienischen Teilnahme nicht im Wege zu stehen, ein erster französischer Verhandlungserfolg. Wie und ob dieses *quid pro quo* jedoch tatsächlich in diesem Zusammenhang zustandegekommen ist, lässt sich schwerlich überprüfen.

Das zweite Zugeständnis Deutschlands ist jedoch greifbar und erfolgte im Zuge der Konstruktion des Amsterdamer Vertrages als Gesamtpaket.¹³⁸ Es lag im Bereich Beschäftigungspolitik: Ein relativ aussageloses Beschäftigungskapitel, gegen das sich die Bundesregierung lange Zeit gesträubt hatte, wurde in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen und begründete ein weiteres, auf Berichtszyklen basierendes Koordinierungsverfahren im EGV.¹³⁹ Zusätzlich wurde durch den ER eine beschäftigungspolitische Erklärung in Amsterdam abgegeben und ein Sondergipfel zum Thema Beschäftigungspolitik einberufen, der allerdings nicht zu den von einigen Ländern erhofften Ausgabenprogrammen in diesem Bereich führen sollte. Die von der neuen französischen Regierung in diesem Politikfeld gehegten, weitergehenden Ambitionen stießen auf die deutsche Weigerung, zusätzliche Finanzmittel in diesen Bereichen freizumachen, und auf den allgegenwärtigen britischen Widerstand gegen eine Einschränkung der nationalen Zuständigkeit. Demzufolge sind die Neuerungen größtenteils symbolischer Natur geblieben.

Eine dritte Konzession bestand in der Einrichtung der Eurogruppe, einem informell vor Ecofin-Sitzungen stattfindenden Gremium, das ausschließlich aus den Finanzministern der Mitgliedstaaten besteht, die bereits die Einheitswährung eingeführt haben. Diese ursprünglich „Euro-11 Rat“ (die Zahl entsprach den elf

¹³⁷ Interview DFM10.

¹³⁸ Zur wissenschaftlichen Aufarbeitung des Amsterdamer Vertrages siehe z.B. Wessels/Monar (2001).

¹³⁹ Laut Art. 128 EGV legen die Mitgliedstaaten sogenannte „*National Action Plans*“ vor und stimmen darin ihre beschäftigungspolitischen Maßnahmen ab. Die Instrumente des „*Benchmarking*“ und „*Best Strategy Identification*“ stehen dabei zusammen mit „*peer pressure*“ im Vordergrund – sanktionsbewehrte Handlungsvorgaben wie im SWP gibt es dagegen nicht. Zur europäischen Dimension der Beschäftigungspolitik liegt bereits ein weitentwickeltes, politikwissenschaftliches Literaturkorpus vor, siehe z.B. Schäfer (2002).

Mitgliedstaaten, die 1999 in die dritte Stufe eintraten) genannte Zusammenkunft ist die Rudimentärversion der französischen Vorstellungen eines *gouvernement économique*. Der informelle Charakter und die mangelnde Rechtspersönlichkeit der Eurogruppe, wie sie von Deutschland zur Bedingung gemacht worden waren, führten wider Erwarten nicht zu ihrer völligen Bedeutungslosigkeit. Vielmehr schätzen auch heute die Teilnehmer die offenen Diskussionen und empfinden das Gremium als hilfreich in der Vorbereitung von denjenigen Entscheidungen, die zwar nur die an der Einheitswährung teilnehmenden Mitgliedstaaten betreffen, jedoch formell im Gesamtrahmen des Ecofin-Rates gefällt werden müssen – insbesondere Entscheidungen, welche seit 1999 die Umsetzung des SWP betreffen (Puetter 2004).

Dank dieser Einwilligungen der deutschen Seite konnte sich Jospin zur Annahme des SWP durchringen. Damit war ein für sekundärrechtliche Verordnungen ungewöhnlicher Verhandlungsmarathon zu Ende. Deutschland hatte sich mit seinem Wunsch nach einer Klärung und Beschleunigung des VüD durchsetzen können – mußte jedoch auf den Kern seiner Forderungen, einer Automatisierung des Verfahrens, verzichten.

Interessant sind die völlig unterschiedlichen Interpretationen, die die französische und deutsche Regierung aus dem (identischen) Verhandlungsergebnis für ihre jeweilige Öffentlichkeit zogen. Es folgen vier Zitate zur französischen Interpretation:

*„Der Euro ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument im Dienste des Wachstums. (...) Die Länder, die den Euro einführen, müssen eine Regierung formen, die der EZB klar ihre Grenzen zeigt und sie zur Rechenschaft verpflichtet.“*¹⁴⁰

„Frankreich wollte einen Stabilitätspakt so sehr wie Deutschland. Einerseits wollte Frankreich einen Stabilitätspakt, der auch ein Wachstumspakt ist – was von unseren deutschen Freunden akzeptiert wurde, die, wie ich sagen muß, dieser Idee nicht entgegenstanden. Andererseits wollte Frankreich keinen Automatismus. (...) In

¹⁴⁰ Jacques Chirac in einer Fernsehdebatte vor dem Gipfel von Dublin, zitiert im Handelsblatt, 31. Dezember 1996; eigene Übersetzung.

Wirklichkeit ist es der Ministerrat und vor allem der Europäische Rat derjenigen Länder, die den Euro einführen, die gemeinsam in noch unbestimmter Form den Machtpol gegenüber der Europäischen Zentralbank formen. (...) Um es klar auszudrücken, der Gipfel hat den Euro als ein Instrument im Dienste Europas künftigen Wachstums geformt, und Wachstum heißt Arbeitsplätze.“¹⁴¹

„Um ihre ökonomischen und finanziellen Interessen zu schützen, müssen die Fünfzehn den Pakt für Stabilität und Wachstum schließen. Aber das Interesse der Einheitswährung verlangt auch eine Politik für Wachstum, Arbeitsplätze und sozialen Fortschritt, was die Erklärung erläutert, die auf die Initiative Frankreichs hin beschlossen wurde.“¹⁴²

„Meine Regierung wollte, um die Zusagen Frankreichs und das Versprechen des Präsidenten der Republik einzuhalten, daß, wenn nicht neue Bereiche erwachsen sollten, doch wenigstens auf einer Reihe von Anforderungen im Bereich Wachstum und im Kampf für Beschäftigung bestehen.“¹⁴³

An der französischen Deutung fällt auf, wie sehr zumindest der rhetorische Schwerpunkt auf „Wachstum“ liegt und wie unmittelbar das im Verhältnis zur angestrebten Wirtschaftsregierung doch recht dürftige Ergebnis bezüglich der Eurogruppe dennoch großzügig im Hinblick auf das Endziel interpretiert wird. Demgegenüber abschließend drei Stellungnahmen von deutscher Seite:

„Der Euro wird kommen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ohne jede Abstriche verabschiedet worden. (...) Die Konferenz von Amsterdam hat auch klargemacht: Es gibt keinen Gegensatz zwischen Stabilität und Beschäftigung.“¹⁴⁴

„Es ist Ihr Verdienst, Herr Bundesfinanzminister, diesen Stabilitätspakt überhaupt zustande gebracht und ihn völlig unverändert über die letzte schwierige Hürde in Amsterdam gebracht zu haben.“¹⁴⁵

¹⁴¹ Jacques Chirac während der Pressekonferenz nach dem Gipfel von Dublin, zitiert im Handelsblatt, 14. Dezember 1996, und Europe Daily Bulletin No. 6875, 15. December 1996; eigene Übersetzung.

¹⁴² Jacques Chirac nach dem Gipfel von Amsterdam, Europe Daily Bulletin No. 6998, 19. Juni 1997; eigene Übersetzung.

¹⁴³ Lionel Jospin nach dem Gipfel von Amsterdam, Europe Daily Bulletin No. 6998, 19. Juni 1997; eigene Übersetzung.

¹⁴⁴ Helmut Kohl, Rede vor dem Deutschen Bundestag, 27. Juni 1997, Protokoll S. 16736f.

„Es wird keinen weichen Euro geben. Dafür sorgen die entscheidenden Elemente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: die Festschreibung der Drei-Prozent-Regel als Höchstgrenze, das automatisch einzuleitende Sanktionsverfahren bei Überschreitung der Höchstgrenze und die Verhängung von Sanktionen binnen zehn Monaten, falls keine wirksamen Korrekturmaßnahmen ergriffen werden. Das Verfahren ist transparent und für jeden berechenbar. Dieser Stabilitätspakt ist weltweit einmalig. Er bedeutet die endgültige und fundamentale Abkehr von einer unsoliden Finanzpolitik durch Festlegung eines mittelfristigen Haushaltszieles nahe am Ausgleich oder sogar im Überschuß.“¹⁴⁶

Diese Stellungnahmen legen den Fokus eindeutig wieder auf den für die deutsche Öffentlichkeit so entscheidenden Begriff der Stabilität und der „Härte“ einer Währung. Da dieses Bedürfnis als abgedeckt erklärt wird, ist der Weg zur Einheitswährung frei – und sei es um den Preis einer zumindest doch gewagten Darstellung des Sanktionsverfahrens als „automatisch“.

¹⁴⁵ Karl Lamers, Außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, Rede vor dem Deutschen Bundestag, 27. Juni 1997, Protokoll S. 16743f.

¹⁴⁶ Theo Waigel nach der Auswahl der Teilnehmerstaaten für den Eintritt in Stufe drei der WWU, Rede vor dem Deutschen Bundestag, 5. März 1998, Protokoll S. 20259f.

3 Empirie II: Umsetzung

„Nur Sparen, Streichen, Kürzen bringt uns nicht das notwendige Wachstum.“

*(Bundesaußenminister Joseph Fischer
Der Spiegel, 3. Mai 2004, S. 44)*

Das zweite Empiriekapitel vollführt einen Zeitsprung aus dem Sommer 1997 in die fünfjährige Periode seit Jahresbeginn 1999 und untersucht die Anwendung des SWP nach dem Eintritt in die dritte Stufe der WWU. Bis dahin hatte der Druck der Maastrichter Konvergenzkriterien dazu geführt, daß während des Jahres 1997 elf der zwölf willigen Staaten laut Beschluß des Europäischen Rates vom 3. Mai 1998 den Bedingungen zur Aufnahme in die dritte Stufe genügt hatten. Der Konsolidierungsdruck im Vorlauf der Auswahl hatte beachtliche Erfolge gezeitigt (Buti/Giudice 2002). Die Defizite der an der Währungsunion teilnehmenden Länder lagen sämtlich unter drei Prozent, die Schuldenstände befanden sich meist unter 60 Prozent oder waren deutlich rückläufig, und die langfristigen Zinsraten hatten sich in beeindruckender Weise dem Basisniveau deutscher Staatstitel angenähert (mit bisher ungekannten Zinersparnissen und Investitionsanreizen für die früheren Hochzinsländer).

Dennoch, in der wissenschaftlichen Debatte überwog die Sorge vor einer Abnutzung des „Maastricht-Effekts“: Würde *“Maastricht-Fatigue“* einsetzen, und würden die Regierungen ihre selbstaufgelegten Beschränkungen fiskalpolitischen Handelns abstreifen, nun da sie in der Eurozone angelangt waren (siehe z. B. Fatas/Mihov 2003)? Schließlich war, bei Lichte betrachtet, ein erheblicher Teil des Konsolidierungserfolges nicht auf strukturelle oder institutionelle Reformen, sondern bloß auf Einmalmaßnahmen zurückzuführen.

Im Kern der Ungewißheit stand die Frage, ob der SWP ein ausreichendes Substitut des Maastrichter Konvergenzdruckes darstellen würde. Im Rückblick wird deutlich, daß der Pakt die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllt hat. Das Kapitel stellt im folgenden den chronologischen Ablauf der Ereignisse der vergangenen fünf Jahre vor, die zu dieser Entwicklung geführt haben. Um das Volumen in einem vertretbaren Rahmen zu belassen, wird in den meisten Fällen auf längere Originalzitate verzichtet und einer zusammenfassenden Darstellung der Vorzug gegeben.

3.1 Die Anwendungsgeschichte des SWP 1999-2003

3.1.1 Der SWP im Aufschwung 1999-2000

Zum Zeitpunkt des Eintritts in die dritte Stufe der WWU am 1. Januar 1999 wurden die meisten Mitgliedstaaten der EU von sozialdemokratischen Parteien regiert. Die erstarkte Linke erhöhte gleich zu Beginn der Währungsunion den Druck auf die EZB, die Geldpolitik nicht ausschließlich auf Preisstabilität hin auszurichten, sondern das Wirtschaftswachstum gleichermaßen in die Entscheidungen einzubeziehen.¹⁴⁷ Einige Regierungen forderten unter französischer Wortführerschaft eine europäische Beschäftigungsinitiative.¹⁴⁸ Oskar Lafontaine, der neue Bundesfinanzminister, unterstützte seinen französischen Kollegen Dominique Strauss-Kahn bei einer Initiative, die auf ein globales Währungssystem mit festen Wechselkursen zwischen Euro, Dollar und Yen abzielte.¹⁴⁹ Lafontaine, Anhänger einer altmodischen Variante des Keynesianismus, favorisierte kurz vor Beginn des Aufschwungs eine koordinierte, makroökonomische Reflation in Form einer monetär akkomodierten Fiskalexpansion. In verhältnismäßig aggressiver Rhetorik forderte er die EZB auf,

¹⁴⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Januar 1999.

¹⁴⁸ Financial Times, 22. Oktober 1998.

¹⁴⁹ Financial Times, 26. Oktober 1998.

die Zinsen zu senken und schürte damit Sorgen um die Unabhängigkeit der jungen Zentralbank.¹⁵⁰

Auch der SWP kam sehr frühzeitig und schon vor seinem Inkrafttreten unter verbalen Druck. Der für Wettbewerbspolitik zuständige EU-Kommissar Mario Monti war einer der zahlreichen Politiker, die eine Änderung der Regeln verlangten, zum Beispiel den Abzug von Investitionsausgaben aus der Defizitberechnung.¹⁵¹ Der neue deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder schlug kurz nach seiner Amtseinführung 1998 einen Beschäftigungspakt vor, der den Stabilitätspakt ergänzen sollte.¹⁵² Speziell Lafontaine und Strauss-Kahn verbündeten sich zu einem deutsch-französischen Tandem, das sich zum Ziel gesetzt haben schien, den Pakt rhetorisch zu unterhöhlen. Widerstand leisteten vor allem die nationalen Notenbanken und die EZB sowie, zu einem geringeren Teil, die Kommission.

Die Verbalattacken zeigten keine unmittelbare Wirkung; doch war eine graduelle und unterschwellige Umorientierung der Fiskalpolitik nicht zu verkennen. Die Wachstumsraten wiesen entgegen den Vorhersagen langsam, jedoch stetig nach oben und überwandten die Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrisen in Rußland und Ostasien der Jahre 1997 und 1998. Es rächte sich allerdings nunmehr, daß das WWU-Fiskalregime asymmetrisch auf die Vermeidung haushaltspolitischen Fehlverhaltens während wirtschaftlicher Abschwungphasen ausgerichtet ist und über keine ernstzunehmende Handhabe gegen unsolide und prozyklische Entwicklungen im Aufschwung verfügt. Die Abkehr vom Konsolidierungskurs hatte 1999 bereits begonnen, ohne daß eine vertragliche Handhabe auf europäischer Ebene dagegen existierte. Die hehren Vorsätze der VO 1466/97 erwiesen sich in der Praxis als substanzlos. Der politische Wille, die dank des unerwarteten Aufschwungs fließenden Mehreinnahmen für den Schuldenabbau und das Ansparen von Reserven zu

¹⁵⁰ Siehe z. B. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. Januar 1999.

¹⁵¹ Financial Times, 24. Oktober 1998.

¹⁵² Financial Times, 27. Oktober 1998. Aus dieser Initiative erwuchs während der deutschen Ratspräsidentschaft der sogenannte „Köln-Prozeß“ oder „Makroökonomische Dialog“, in dem die Sozial- und Tarifpartner zweimal jährlich einen Meinungsaustausch mit den Regierungen und Vertretern der EZB pflegen.

verwenden, war gerade in den größeren Ländern nicht vorhanden und konnte durch den europäischen Regelungsrahmen auch nicht erweckt werden. Anstatt das mittelfristige Ziel ausgeglichener oder Überschüsse ausweisender Haushalte anzustreben, verhielt sich die Finanzpolitik in einigen Fällen prozyklisch oder zumindest ungenügend restriktiv – trotz der in den Stabilitätsprogrammen jährlich erneuerten Beschwörungen finanzieller Solidität.¹⁵³ Die Sparwirkungen der vor 1999 erfolgten Einmalmaßnahmen ließen sich ohnehin nicht wiederholen. Zusätzlich belastete sich die öffentliche Hand jedoch in vielen Fällen mit übertrieben großzügigen Lohnabschlüssen zugunsten der Staatsbediensteten.

Nicht nur die Unzulänglichkeiten des europäischen Regimes wurden bereits in dieser frühen Phase deutlich, auch der nichtachtende Umgang der nationalen Regierungen mit den ohnehin schwachen europäischen Vorgaben war anlässlich der Bewertung der ersten Runde von Stabilitätsprogrammen schon im Ansatz erkennbar. Beispielsweise verlangte die Kommission in ihrer Stellungnahme zum österreichischen Stabilitätsprogramm verstärkte Konsolidierungsanstrengungen und argumentierte, daß die Haushaltsplanung Wiens Risiken im Hinblick auf die nähere Zukunft enthalte. Rudolf Edlinger, österreichischer Finanzminister, erwiderte barsch, daß nach Jahren der Konsolidierung ein nochmaliges Engerschnallen des Gürtels nicht zur Diskussion stünde.¹⁵⁴

Auch der italienischen Regierung warf die Kommission exzessiven Optimismus in ihrem Haushaltsplan vor. Brüssel regte eine Korrektur des Stabilitätsprogramms und zusätzliche Sparmaßnahmen an. Auch die „minimalen Bemühungen“ der portugiesischen Regierung, den Konsolidierungskurs in Zeiten starken Wachstums fortzusetzen, fanden die Kritik der Kommission.¹⁵⁵ Beide Länder verteidigten aber ihre Haushaltspositionen als seriös und machten deutlich, daß sie ihre Planung keinesfalls den Brüsseler Forderungen anpassen würden.

¹⁵³ Lafontaines erstes Stabilitätsprogramm sah vor, daß das Defizit innerhalb von zwei Jahren auf ein Prozent und der Schuldenstand im selben Zeitraum unter 60 Prozent fallen sollten (Financial Times und Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. Januar 1999).

¹⁵⁴ Financial Times, 13. Januar 1999.

¹⁵⁵ Financial Times, 4. Februar 1999.

Schließlich mußten sich auch Bonn und Paris Kritik aus Brüssel anhören. Die Kommission beklagte mangelnden Konsolidierungswillen, eine zu optimistische Planung und unzureichende Sicherheitsabstände als Vorsorge für einen Wirtschaftsabschwung.¹⁵⁶ Somit bot sich zu Beginn der dritten Stufe ein vom Aufschwung gnädig überdecktes Bild, in dem sich die Regierungen nur zu minimalen Anstrengungen aufrafften und nicht ernsthaft anstrebten, die Vorgaben des Paktes seinem Geiste nach anzustreben.

Lafontaine versuchte, den Druck auf die EZB zu erhöhen, indem er eine bewußte Verletzung des Paktes androhte, sollten die geforderten Zinssenkungen nicht eintreten. Aber er fand sich mit seinen ideologischen Radikalpositionen innerhalb der Eurogruppe und noch mehr anläßlich internationaler Zusammenkünfte, wie z. B. der G7-Treffen, zunehmend isoliert.¹⁵⁷ Im Kontext der finanzpolitischen Unsicherheiten und der immer aggressiver werdenden Debatte zwischen Lafontaine und der EZB setzte der Außenwert des Euro zu einem langen Abwärtstrend an (siehe Abb. 7). Im März 1999 trat Lafontaine überraschend zurück. Fast zeitgleich mußte auch die komplette Kommission unter Jacques Santer demissionieren, nachdem sich Korruptionsvorwürfe und vermutete Irregularitäten erhärtet hatten. Die „siegreiche“ EZB beschloß kurz darauf den ersehnten Zinsschritt und ging gestärkt in ihrer Unabhängigkeit aus der Auseinandersetzung mit Lafontaine hervor. Am 16. April 1999 verlautbarte sie eine scharfe Warnung an die Adresse der Mitgliedstaaten, daß sie in naher Zukunft einen Bruch des SWP riskierten, wenn nicht Konsolidierung und Strukturreformen wiederaufgenommen würden.¹⁵⁸

Unter dem Nachfolger Lafontaines, Hans Eichel, vollzog sich tatsächlich ein zwischenzeitlicher Kurswechsel in der deutschen Finanzpolitik. Eichel machte sich als „Sparhans“ einen populären Namen und verfolgte, unterstützt vom Kanzler, einen moderaten Konsolidierungskurs. Schröder, der wirtschaftsideologisch dem britischen Premierminister Tony Blair und dessen

¹⁵⁶ Financial Times, 17. Februar 1999.

¹⁵⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Februar 1999.

¹⁵⁸ Financial Times, 16. April 1999.

Vorstellungen einer sozialdemokratisch gefärbten Angebotspolitik näher stand als dem französischen Regierungschef Lionel Jospin, vereinbarte mit Großbritannien und dem konservativ regierten Spanien ein gemeinsames Programm zur Arbeitsmarktflexibilisierung. Die Initiative provozierte Frankreich und Italien, die ihre Forderungen nach einem keynesianisch inspirierten Beschäftigungspakt in Einklang mit staatlichen Investitionsprogrammen zum Zwecke einer zusätzlichen Nachfragebelebung erneuerten und ein dreiprozentiges Ziel für die Wachstumsrate als Gegengewicht zum SWP forderten.¹⁵⁹

Eichel versprach verstärkte Konsolidierungsbemühungen für das Haushaltsjahr 2000 und verwendete die SWP-Anforderungen als Argumentationshilfe in der innenpolitischen Auseinandersetzung.¹⁶⁰ Am 23. Juni 1999 beschloß das Bundeskabinett Einsparungen in der Größenordnung von 15,3 Milliarden Euro. Die Ausgaben sollten vor allem in den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, allerdings auch in den Feldern Bildung, Forschung und Entwicklungshilfe gekürzt werden. Anstelle von zwei Prozent wurde das Haushaltsdefizit für das Jahr 2000 jetzt mit 1,5 Prozent veranschlagt. Am 26. August legte die Regierung mit einem umstrittenen, zweiten Sparpaket und einer Steuerreform nach, die jedoch in wesentlichen Aspekten dem föderalen Gesetzgebungsverfahren und der Blockadehaltung der Opposition zum Opfer fallen sollte.

Der erste schwerwiegende Untermiinierungsschritt gegen das europäische Fiskalregime erfolgte am 25. Mai 1999, als der neuernannte italienische Finanzminister Giuliano Amato den Ecofin-Rat mit einer als emotional tradierten Intervention überzeugte, das italienische Defizitziel in den wirtschaftspolitischen Grundzügen von zwei Prozent um 0,4 Prozentpunkte heraufzusetzen. Amato lieferte schwaches Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit als Gründe für sein Ansinnen. Die Kommission war irritiert angesichts des Glaubwürdigkeitsverlustes, den diese Entscheidung dem Verfahren der wirtschaftspolitischen Grundzüge zufügte. Am Folgetag ließ EZB-Präsident

¹⁵⁹ Financial Times, 21. April 1999.

¹⁶⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. Mai 1999.

Duisenberg verlauten, daß der Euro Schaden leide, sollten andere Länder dem italienischen Beispiel folgen. Seine Bemerkungen führten zu einem vorläufigen Allzeittief des Euro gegen den Dollar zu einem Wechselkurs von 1,05 USD = 1,00 EUR.

Die Tatsache, daß das italienische Defizit im Jahre 2000 dann aber tatsächlich bei 1,9 Prozent und damit noch unter dem ursprünglichen Ziel lag, zeigt, wie sehr der Aufschwung dieser Jahre unterschätzt worden war. Das Jahr 2000 lieferte robustes Wachstum innerhalb der gesamten Eurozone, das jedoch wieder nicht von finanzpolitischer Zurückhaltung begleitet wurde. Die Lage der öffentlichen Finanzen besserte sich zwar kontinuierlich – doch ist diese Entwicklung überwiegend dem zyklischen Effekt zu danken, nicht etwa strukturellen Verbesserungen (siehe Kapitel 4). Die Staatseinnahmen stiegen überdies in einigen Fällen durch sogenannte *windfall gains* aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen.

Die ganze Schwäche einer auf nominalen Zahlen beruhenden Zielvorgabe wurde in dieser Periode der Wirtschaftsstärke sichtbar – die Mitgliedstaaten konnten sich gegen den Geist der Regeln verhalten, obwohl sie, oberflächlich betrachtet, mit ihren Buchstaben in Einklang standen. Der Pakt bewirkte in dieser Phase keine Disziplinierung der Haushaltspolitiken, sondern mußte sogar als Ausrede für prozyklisches Verhalten im Aufschwung herhalten, als ob schon das Einhalten des Drei-Prozent-Kriteriums eine Generalabsolution bedeute.

Der prozyklische Politikwandel vollzog sich im Jahre 2000 zuerst und am gründlichsten in Deutschland. Nach dem kurzen Stabilitätsintermezzo verkündete die Regierung im Frühjahr ein weitreichendes Steuersenkungsprogramm trotz einhelliger Warnungen der Kommission, der Zentralbank und unabhängiger Experten, daß diese Maßnahme die Einnahmenseite der öffentlichen Hand dauerhaft zu schwächen geeignet sei. Die steuerliche Belastung der Betriebe sollte von 40 auf 25 Prozent sinken, der Eingangssteuersatz der Einkommenssteuer bis 2005 von 23,9 auf 15 Prozent fallen. Die Steuerreform sollte nicht nur den Wachstumsgewinn der Volkswirtschaft ausnutzen und produktiv freisetzen, sondern darüber hinaus langfristiges Potential generieren und sich zumindest

teilweise von selbst finanzieren, indem Wachstumsraten vergleichbar mit denjenigen der Vereinigten Staaten erreicht würden, wodurch auch die Arbeitslosigkeit und damit die Staatsausgaben sinken sollten. Im Gegensatz zu der in den wirtschaftspolitischen Grundzügen angepeilten Marke von einem Prozent sollte das Defizit im Jahre 2001 auf 1,5 Prozent ansteigen.

Frankreich folgte dem deutschen Beispiel auf dem Fuße. Der seit November 1999 im Amt befindliche Finanzminister Christian Sautter kündigte jährliche Steuersenkungen von 6,5 Milliarden Euro an, die von 2001 bis 2004 implementiert würden. Die seit 1997 gestiegene Steuerquote hatte die Popularität der Regierung reduziert. Nun sah sie im Gefolge der deutschen Steuersenkungen und der wachsenden Staatseinnahmen Spielraum, nicht nur ihre beschäftigungspolitischen Maßnahmen zu finanzieren, sondern auch die Steuerquote wieder zurückzuführen. Der Steueranteil am BIP sollte von 45,3 wieder auf die 43,7 Prozent sinken, welche die sozialistische Regierung 1997 bei ihrem Amtsantritt vorgefunden hatte. Laurent Fabius übernahm das französische Finanz- und Wirtschaftsministerium im September 2000 und präsentierte ein auf die 2001 anstehenden Kommunalwahlen hin konzipiertes Budget mit zusätzlichen Steuersenkungen und steigenden Staatsausgaben. Dennoch sollte das Defizit leicht sinken. Kurzfristig trug die Regierung außerdem öffentlichen Protesten gegen hohe Benzinpreise Rechnung und senkte die Mineralölsteuer. Die Warnungen der Kommission wie auch der Kollegen Fabius' im Ministerrat, daß die öffentlichen Ausgaben Frankreichs übermäßig anstiegen, während die Einnahmenseite nachhaltig geschwächt wurde, verhallten ungehört.

Der ER setzte sich im Frühjahr 2000 unter portugiesischer Präsidentschaft das „Lissabon-Ziel“: Die EU strebt seither an, bis zum Jahre 2010 „die wettbewerbsfähigste und dynamischste, wissensbasierte Gesellschaft und Wirtschaft der Welt“ zu werden.¹⁶¹ Der sogenannte „Lissabon-Prozeß“ wurde begründet, um wirtschaftspolitische Maßnahmen in den Bereichen Strukturreform, öffentliche Investitionen, Humankapital und

¹⁶¹ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm

Kommunikationstechnologie auf europäischer Ebene abzustimmen. Indem man den Wachstumskurs der europäischen Wirtschaft für gegeben nahm, wurden großzügige Maßnahmen neben weiteren Steuersenkungen und Ausgabensteigerungen verabredet, die den strukturellen Reformprozeß flankieren und eventuelle Transitionsprobleme abfedern sollten.

Als die Runde der Steuersenkungen Ausmaße des in Kontinentaleuropa gefürchteten Steuerwettbewerbs oder gar eines *“race to the bottom“* annahm, verabschiedete der Ecofin-Rat im Mai 2000 einen unverbindlichen Kodex, der Steuersenkungen für die Partnerländer berechenbar und frei von Wettbewerbsverzerrungen gestalten sollte. Die Minister kamen überein, erstens nur bei ausgeglichenen oder Überschüsse ausweisenden Haushalten Steuersenkungen vorzunehmen, die nicht durch Ausgabenkürzungen gegenfinanziert sind, zweitens Steuersenkungen nicht im Aufschwung einzusetzen, drittens Steuersenkungsprogramme im Hinblick auf die Solidität der öffentlichen Finanzen zu überprüfen und schließlich viertens Steuersenkungen vorzugsweise im Einklang mit Strukturreformen durchzuführen.

Der Steuersenkungskodex war innerhalb von wenigen Monaten Makulatur. Irland entschied sich zum Jahresende für weitreichende Steuersenkungen und Ausgabensteigerungen. Haushaltstechnisch befand sich Dublin mit einem Überschuß von fast fünf Prozent und einem Schuldenstand nahe 25 Prozent in einer komfortablen Lage für eine derartige Entscheidung. Die irische Volkswirtschaft hatte mit zweistelligen Wachstumsraten die Industrieländer ein- und teilweise überholt – allerdings um den Preis chronisch hoher Inflationsraten. Vernünftigerweise hätte die Fiskalpolitik den Haushalt spätestens im Jahre 2000 kontrahieren müssen, um durch diesen kontrazyklischen Impuls ein Überhitzen der Ökonomie zu verhindern. Statt dessen erkaufte die Regierung die Zustimmung der Gewerkschaften zu fortgesetzter Lohnzurückhaltung durch prozyklische Steuersenkungen. Da mit der Währungsunion die monetären Anpassungsmechanismen (in diesem Falle Zinserhöhung und Währungsaufwertung) weggefallen waren, erhöhte sich durch diesen Schritt das Überhitzungsrisiko markant.

Die neue Kommission unter Romano Prodi sowie DG-ECFIN wurden zunehmend bestimmter bei ihrem Anspruch auf Steuerung der nationalen Wirtschaftspolitiken in der Eurozone. Zu Beginn des Jahres 2001 stellte Pedro Solbes, Kommissar für Wirtschaft und Finanzen, fest, daß die informelle Koordinierung im Rahmen der Eurogruppe und die Anwendung von *peer pressure* dringend intensiviert werden müßten.¹⁶² An Irland sollte nunmehr ein Exempel statuiert werden, daß wirtschaftspolitisches Handeln in der Währungsunion nicht mehr im nationalen Alleingang erfolgen konnte. Die vom Rat bestätigte Kommissionsstellungnahme zum irischen Stabilitätsprogramm enthielt die Empfehlung, die Fiskalpolitik durch Rücknahme der Steuerbeschlüsse restriktiver auszurichten und den Haushalt um 0,5 Prozent des BIP zu kürzen, um die Inflationsrate unter Kontrolle zu bekommen.

Die öffentliche Reaktion in Irland auf die Offensive der Kommission grenzte an Hysterie. Ein „kleines Land“ sah sich durch den Brüsseler „Superstaat“ und die „großen Länder“ gegängelt, nicht nur obwohl, sondern gerade weil es im Unterschied zu den „Großen“ wirtschaftspolitisch erfolgreich war. Silvio Berlusconi hatte im italienischen Wahlkampf zeitgleich Steuersenkungen versprochen, wobei im Gegensatz zu Irland die fiskalpolitische Situation Italiens bereits an Mißlichkeit kaum zu überbieten war. Der Widerspruch in der Behandlung eines „kleinen Landes“ und der *Négligence*, die Rom als „großem Land“ offeriert wurde, schien eklatant, zumal die rechtsradikale *Alleanza Nazionale* ohne nennenswerten Widerspruch der Partnerländer in Berlusconis Regierungskoalition aufgenommen wurde, während dem „kleinen Land“ Österreich zuvor noch eine Welle der Entrüstung entgegengeschlagen war, als die Freiheitliche Partei in die Regierungsverantwortung eingebunden wurde. Die Konfliktlinie zwischen „kleinen“ und „großen“ Ländern und das Empfinden seitens der „Kleinen“, daß europäische Regeln und Vorbehalte bei ihnen härtere Anwendung finden, zieht sich seit der Empfehlung an Irland wie ein roter Faden durch die Geschichte des SWP.

¹⁶² Financial Times, 25. Januar 2001.

Die irische Regierung jedenfalls verneinte, daß sich das Inflationsrisiko durch ihre Politik erhöhen würde. Finanzminister Charlie McGreevy leitete sein Budget dem Parlament zu, ohne auch nur verbal auf die europäische Empfehlung einzugehen. Das Konzept *peer pressure* war damit dramatisch gescheitert.¹⁶³ Der Vorfall, obwohl er noch nicht im Zusammenhang mit dem VüD stand, stellte nach der Änderung des italienischen Defizitzieles im Vorjahr einen weiteren Rückschlag für das fiskalpolitische Regelwerk der Eurozone dar.

3.1.2 Abschwung 2001

Der Wirtschaftsaufschwung nahm 2001 ein jähes Ende, so daß die laxen Haltung der Fiskalpolitik einiger Länder nicht mehr kaschiert wurde, sondern sich in kontinuierlich steigenden Haushaltsdefiziten äußerte, selbst als sie längst schon wieder restriktiv geworden war. Der Abschwung wurde durch eine Kombination interner und externer Negativentwicklungen verursacht. Exzessive Lohnabschlüsse, Über- und Fehlinvestitionen der Betriebe, das Platzen einer spekulativen Blase an den internationalen Aktienmärkten und schließlich die Terrorattacken auf die Vereinigten Staaten drehten in ihrer Gesamtwirkung den Kurs der Weltwirtschaft, und Europa konnte sich davon nicht ausnehmen.

Portugal war das erste Land der Eurozone, das mit der Drei-Prozent-Grenze in Konflikt geriet. Die zunehmend kritische Situation des öffentlichen Haushalts trug nicht unwesentlich zum Sturz der sozialistischen Regierung im Frühjahr 2002 bei. Doch auch für Deutschland war bereits 2001 absehbar, daß die haushaltspolitischen Versprechen nicht einzuhalten waren. War zuvor der Aufschwung unterschätzt worden, so wiederholte sich die Fehleinschätzung in viel ernsterer Weise beim Abschwung: Während der nächsten Jahre waren die Wachstumseinbußen sowie die damit einhergehenden Mehrausgaben und Steuerausfälle bei jeder staatlichen Prognose zu niedrig angesetzt – mit dem

¹⁶³ Auch wissenschaftliche Analysen zur Öffentlichkeitsdimension des Konzeptes *peer pressure* und seiner Chancen, politisches Handeln zu beeinflussen, gelangen zu einer skeptischen Einschätzung (siehe z. B. Meyer 2004).

Ergebnis, daß die politische Gegensteuerung systematisch zu schwach ausfiel und zu spät einsetzte (Gros/Mayer/Ubide 2003).

Eichel bemühte sich, den schon von Waigel angeregten „Nationalen Stabilitätspakt“ wiederzubeleben. Das Ausgabenniveau des Bundes sollte im Hinblick auf die 2002 anstehenden Bundestagswahlen nicht abgesenkt werden. Allerdings versuchte Eichel im Juni 2001, mit einem Rückgriff auf die SWP-Verpflichtungen den durch die Länder und Sozialversicherungen ausgeübten Anstieg des gesamtstaatlichen Defizits zu bremsen und auch die Bundeszuschüsse zu den finanzschwachen Ländern im Rahmen der Verhandlungen um den Länderfinanzausgleich einzuschränken. Das in den wirtschaftspolitischen Grundzügen aufgestellte Ziel, bis zum Jahre 2004 einen ausgeglichen Haushalt vorzulegen, wurde offiziell beibehalten.

Die Beratungen der Eurogruppe standen während des Sommers 2001 im Zeichen der sich verschlechternden Lage der öffentlichen Finanzen in Italien, Deutschland, Frankreich und Portugal. Der Internationale Währungsfonds hatte sehr deutlich die prozyklische Finanzpolitik dieser Länder kritisiert und angeregt, zyklisch bereinigte Zielvorgaben statt der nominalen Defizitgrenze zu verwenden.¹⁶⁴ Eine strikte Einhaltung der Drei-Prozent-Regel drohte nunmehr, die automatischen Stabilisatoren zu beschränken und dadurch den Abschwung zu verschärfen, da aus den Jahren 1999 und 2000 keine Reserven vorhanden waren. Dennoch wiederholten die Minister die Bekenntnisse zu ihren Stabilitätsprogrammen, die im Vorjahr verabschiedet worden waren.

Der neue italienische Schatzminister, Giulio Tremonti, mußte jedoch ankündigen, daß sein Haushaltsdefizit anstelle der angepeilten 0,8 Prozent bei 2,6 Prozent des BIP zu liegen drohte. Die Vorgängerregierung wurde für eine unsolide Hinterlassenschaft verantwortlich gemacht; doch gleichzeitig machte die Episode deutlich, wie leichtfertig die Regierungen gewillt waren, von auf der europäischen Ebene gegebenen Zusagen abzurücken und sie ausschließlich aus dem Blickwinkel ihrer innenpolitischen Wirkung zu behandeln.

¹⁶⁴ Financial Times, 13. Juli 2001.

In der Sommerpause ließ Eichel Ideen zu einer Reform des SWP verlauten und führte die Vorteile von Ausgabenzielen anstelle nominaler Defizitziele an.¹⁶⁵ Innerhalb von zwei Stunden mußte er seine Aussagen revidieren und der Presse erläutern, daß er weiterhin zu den Prinzipien der Budgetdisziplin und zu den im SWP eingegangenen Verpflichtungen stehe. Die Kommission versuchte, die Debatte im Keim zu ersticken. Sie unterstrich, daß der Pakt allen Forderungen nach Flexibilität genüge und es nicht ihm anzulasten sei, wenn die Regierungen nicht aus einer Position ausgeglichener Haushalte heraus die Wachstumsschwäche abwettern könnten. Es stünde den Mitgliedstaaten natürlich frei und sei begrüßenswert, zusätzlich zum SWP nationale Ausgabenziele einzuführen. Doch kam die Diskussion damit nicht zur Ruhe; aus Frankreich und Deutschland verlautete, daß die Einhaltung der in den Stabilitätsprogrammen und wirtschaftspolitischen Grundzügen festgeschriebenen Defizitziele zunehmend schwierig würde. Selbst Kommissionspräsident Prodi war der Auffassung, daß der SWP mittelfristig auf seine Wirksamkeit hin überprüft werden müsse.¹⁶⁶

Am 11. September 2001, wenige Stunden vor den Terrorangriffen, verkündete Eichel im Bundestag, daß die geplante Rückführung des Haushaltsdefizits auf 21,1 Milliarden Euro aufgrund des Abschwungs nicht einhaltbar sei. Unmittelbar nach den Attacken erhöhten die meisten Regierungen die Ausgaben für Verteidigung und Heimatschutz und machten überdies Mittel frei für besonders von den Ereignissen betroffene Wirtschaftszweige, beispielsweise die Luftlinien. Die Bundesregierung griff überraschend auf eine Steuererhöhung, primär im Bereich Tabak- und Versicherungssteuer, zurück, um mit zusätzlichen Einnahmen von 1,5 Milliarden Euro ein Anti-Terror-Programm aufzulegen, ohne die Haushaltsslage weiter zu verschärfen. Dank enger Kooperation konnten die Notenbanken der Industrieländer den Finanzmärkten sehr rasch große Mengen an Liquidität verfügbar machen und somit eine Finanzkrise abwenden. Nachdem die ökonomischen Auswirkungen der Angriffe deutlicher geworden waren, wurde die Geldpolitik in den großen

¹⁶⁵ Financial Times, 17. August 2001.

¹⁶⁶ Financial Times, 11. September 2001.

Wirtschaftsräumen gelockert. Der belgische Finanzminister und Präsident des Ecofin-Rates, Didier Reynders, stellte sich öffentlich gegen eine veränderte Anwendung des SWP als Reaktion auf die Terrorschläge.

Die Eurogruppe tagte am 21. September unter Reynders' Vorsitz und verabredete koordinierte Hilfsmaßnahmen für die besonders schwer betroffenen Wirtschaftszweige, und zwar explizit ohne Änderungen am SWP anzustreben. Der in den zwei Folgetagen stattfindende Ecofin jedoch produzierte ein uneinheitliches Bild: Der französische Finanzminister Fabius betonte die Notwendigkeit einer uneingeschränkten Funktion der automatischen Stabilisatoren, während die Kommission argumentierte, daß Frankreich, Deutschland, Italien und Portugal eine teilweise Einschränkung ihrer automatischen Stabilisatoren hinnehmen müßten, da sie in den Vorjahren verfehlt hätten, ausgeglichene Haushalte anzustreben. Der zeitgleich in Brüssel zu einer Sondersitzung zusammengekommene ER stellte demgegenüber klar, daß die bisherige Konsolidierung den nötigen Spielraum geschaffen habe, um in der aktuellen Lage die automatischen Stabilisatoren zum vollen Einsatz kommen zu lassen.¹⁶⁷ Während der im Anschluß an den ER stattfindenden Pressekonferenz bezeichnete der Ratspräsident und belgische Premierminister Guy Verhofstadt den SWP als „unsere Bibel“. Daraufhin warf Kommissionspräsident Prodi die Bemerkung „fast unsere Bibel“ ein, nur um von Verhofstadt übertrumpft zu werden: „Nein. Unsere Bibel. Punktum.“¹⁶⁸

Im Laufe des Oktober 2001 vollzog die amerikanische Regierung einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel zugunsten einer Nachfragebelebung nach keynesianischem Muster. Die deutsche Wirtschaft forderte ein diesem Beispiel nachempfundenenes, staatliches Ausgabenprogramm, um die drohende Rezession abzuwenden. Anlässlich eines deutsch-französischen Gipfels in Paris schlug Jospin vor, die Bundesregierung möge einer Lockerung des SWP zustimmen. In beiden Fällen blieb Schröder jedoch bei der offiziellen Linie, die vertraglichen Haushaltsverpflichtungen einhalten zu wollen, obwohl er sich mit Jospin darüber

¹⁶⁷ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf

¹⁶⁸ Financial Times, 24. Oktober 2001.

einig war, daß eine koordinierte Antwort auf die Eintrübung des wirtschaftlichen Klimas vonnöten sei. Auch Jospin, dem im Folgejahr sowohl Parlaments- als auch Präsidentenwahl bevorstanden, unterstrich, daß der Pakt nicht untergraben werden solle. Allerdings müsse „die Entwicklung genau verfolgt werden, und, falls nötig, mehr getan werden, um die französische Wirtschaft auf ihrem Weg zu mehr Wachstum und weniger Arbeitslosigkeit zu halten.“¹⁶⁹

Mit Einsetzen der Anti-Terror-Offensive in Afghanistan änderte sich jedoch die deutsche Haltung zum SWP. Bei einem G7-Treffen in Washington am 6. Oktober 2001 erklärte Eichel, daß sein Defizit für 2001 wohl eher bei zwei anstelle der geplanten 1,5 Prozent liegen werde. Er befürwortete ein Aussetzen des Sparkurses; ohne grundsätzliche Abkehr von der Konsolidierungsstrategie sollten für das laufende Jahr höhere Defizite in Kauf genommen werden.¹⁷⁰

Während der folgenden Wochen mußten die Wachstumsprognosen für Deutschland und Frankreich empfindlich gesenkt werden. Das Szenario einer Rezession, wenn nicht gar einer Deflation, drohte. Politiker in ganz Europa wurden wieder ungeduldiger mit der EZB und verlangten zügige und spürbare Zinssenkungen. Auch Ankündigungen weiterer Steuersenkungen zur Stimulierung der Volkswirtschaften machten die Runde. Der ER vom 19. Oktober dagegen lieferte nochmals ein orthodoxes Ergebnis. Die Regierungschefs der Mitgliedstaaten erklärten, daß die Haushaltsdisziplin einzuhalten und die strukturelle Reformpolitik fortzuführen sei, und daß man Zinssenkungen von der EZB nur verlangen könne, wenn die Inflationsrate weiter fiele. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Abkühlung nach den Terrorangriffen helfe es nicht, den SWP zu schwächen. Insbesondere war die Rede davon, daß die automatischen Stabilisatoren ihre Rolle „im Einklang“ mit dem SWP spielen sollten.¹⁷¹

Deutsche Wirtschaftswissenschaftler dagegen forderten im Herbst 2001 eine deutlich expansivere Finanzpolitik, um die schwerste Rezession einer ganzen Dekade abzuwehren. Die Regierung mußte Steuerausfälle in Höhe von 9,8

¹⁶⁹ Financial Times, 6. Oktober 2001, eigene Übersetzung.

¹⁷⁰ Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 7. Oktober 2001.

¹⁷¹ http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/gan_de.pdf

Milliarden Euro ansetzen, womit die ursprünglichen Erwartungen um 2,7 Milliarden Euro überboten wurden. Finanzminister Eichel strebte offiziell noch immer die im Stabilitätsprogramm festgeschriebenen Defizitziele an (2002: 21,1 Mrd.; 2003: 22,3 Mrd.; Haushaltsausgleich für 2004) und wollte sie notfalls durch weitere Privatisierungsmaßnahmen erreichen. Die Bundesregierung beschloß dagegen, die im Rahmen der Steuerreform vorgesehenen Senkungen für 2003 um ein Jahr vorzuziehen und bereits 2002 wirksam werden zu lassen, um die Konjunktur zu stimulieren. Währenddessen verschob sich graduell die offizielle Lesart des SWP in der Eurozone. Der Pakt enthalte alle notwendige Flexibilität und stünde einer Verstärkung der automatischen Stabilisatoren in einem Abschwung nicht im Wege. Auch eine Verschiebung der Defizitziele sei akzeptabel und mit dem Pakt vereinbar, so lange die ultimative Höchstgrenze von drei Prozent nicht erreicht werde.

3.1.3 Die Demontage des Frühwarnsystems 2002

Am 1. Januar 2002 wurden die Banknoten und Münzen der neuen Währung in Umlauf gebracht und die bisherigen nationalen Einheiten während einer bemerkenswert reibungslosen Übergangsphase eingezogen. Die fiskalische Situation Deutschlands verschlechterte sich allerdings zusehends. Das Defizit schien 2001 schon vor Bekanntgabe der endgültigen Zahlen bei 2,6 Prozent zu liegen, 1,1 Prozentpunkte höher als erwartet. Die Kommission erwog, das Frühwarnsystem in Gang zu setzen und eine Empfehlung nach Art. 99 EGV und VO 1466/97 vorzubereiten. Finanzminister Eichel zeichnete in offiziellen Angaben ein weniger düsteres Bild und erklärte im Hinblick auf den Referenzwert: „Wir werden deutlich darunter bleiben. Die Grenze wird nicht überschritten, soviel steht fest.“¹⁷²

Bei ihrer Bewertung der deutschen Lage befand sich die Kommission in einer widersprüchlichen Situation. Einerseits war sie gehalten, die kontinuierliche Annäherung an die Drei-Prozent-Linie zum Gegenstand scharfer Kritik zu

¹⁷² Financial Times, 18. Januar 2002, eigene Übersetzung.

machen. Andererseits fand Eichels Politik grundsätzliche Zustimmung bei DG-ECFIN. Die Bundesregierung mühte sich mittlerweile redlich, die Regeln einzuhalten und das Defizit unter Kontrolle zu bekommen; auch war in Brüssel bekannt, daß mit der Steuererhöhung auf Tabak und Versicherungen im Herbst 2001 das Maximum dessen geschehen war, was die Finanzpolitik mitten im Abschwung den automatischen Stabilisatoren zumuten konnte. Es war offensichtlich, daß weitere Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen die Rezession verschlimmern würden.

Irland war jedoch wegen weit geringerer Verfehlungen durch die Kommission und den Ministerrat im Verfahren der wirtschaftspolitischen Grundzüge gerügt worden. Auch die Situation Portugals verlangte mittlerweile nach einer Frühwarnung. Unternahm die Kommission nun im Falle Deutschlands nichts, riskierte sie ihre eigene Glaubwürdigkeit und die des ihr anvertrauten Regelwerks. Es entstände wiederum der Eindruck, daß die Regeln bei „großen Ländern“ laxer gehandhabt würden als bei den „Kleinen“. Die im September 2002 anstehenden Bundestagswahlen komplizierten die Situation noch zusätzlich. Eine an die Bundesregierung gerichtete Frühwarnung könnte Wasser auf die Mühlen der Opposition sein und müßte in diesem Falle zwangsläufig eine starke Gegenreaktion Schröders hervorrufen.

DG-ECFIN bereitete als Mittelweg zwischen Untätigkeit und Aktionismus mit Fingerspitzengefühl eine äußerst konziliante Empfehlung vor. Dies geschah in enger Abstimmung mit dem BMF, um die Akzeptanz des Textes in Berlin sicherzustellen. Die Formulierung sollte wohlwollend und konstruktiv ausfallen sowie Eichels Politik den Rücken stärken; nicht zuletzt angesichts der überzogenen Lohnforderungen der Gewerkschaften und der ebenfalls nicht gerade realistischen Wahlkampfversprechen der Opposition. Gleichzeitig sollte die Empfehlung deutlich machen, daß die Kommission die Regeln auch bei „großen Ländern“ vorschriftsmäßig anwendete.

Dieses abgesprochene und taktisch betriebene Vorgehen fand allerdings vehementen Widerspruch im Berliner Kanzleramt. Nach internen Auseinandersetzungen zwischen BMF und Kanzleramt verlangte Berlin plötzlich,

die Kommission solle keine Empfehlung vorlegen, sondern nur eine rein unverbindliche „Meinung“ zur finanzpolitischen Situation Deutschlands abgeben. Schröder, der im Wahlkampf auf dem wirtschaftspolitischen Feldern zunehmend unter Druck geraten war, glaubte, sich eine förmliche Warnung aus Brüssel nicht leisten zu können. Solbes allerdings weigerte sich, in letzter Minute die Empfehlung zurückzuziehen – zumal dann das Prinzip der Gleichbehandlung verlangt hätte, auch die an Portugal gerichtete Frühwarnung nicht zur Abstimmung vorzulegen.

Am 30. Januar 2002 lobte das Kommissionskollegium ausdrücklich Eichels Politik und beschloß gleichzeitig, dem Ecofin-Rat Empfehlungen für Frühwarnungen an Portugal und Deutschland vorzulegen. In der Vorwoche der Ecofin-Entscheidung organisierte die Bundesregierung eine Sperrminorität im Rat. Frankreich und insbesondere das Vereinigte Königreich wollten die Gelegenheit als Präzedenzfall nutzen, um die Kommission in ihre Schranken zu weisen.

Der britische Schatzkanzler Gordon Brown kritisierte schon seit längerem den Umgang der Kommission mit dem SWP und bezeichnete ihn als „engstirnig und legalistisch“.¹⁷³ Schröder warf der Kommission sogar vor, daß andere als ökonomische Gründe hinter ihrer Entscheidung stünden, eine Frühwarnung zu empfehlen.¹⁷⁴ Damit spielte er auf den Generaldirektor von DG-ECFIN, Klaus Regling, an; er war unter Waigel Leiter der Europaabteilung im BMF gewesen, und womöglich unterstellte Schröder ihm, im Wahlkampf der CDU/CSU-Opposition mit der Frühwarnung helfen zu wollen. Die „kleinen Länder“ dagegen unterstützten vehement den Kurs von Regling und Solbes und betonten, daß die Glaubwürdigkeit des Paktes auf dem Spiele stünde.

Die Eurogruppe fand schließlich einen Kompromiß am Vorabend der auf den 12. Februar 2002 terminierten Ecofin-Sitzung. Eine Abstimmung über die Empfehlung wäre für die Kommission verloren gegangen – Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal und das Vereinigte Königreich allein boten bereits

¹⁷³ Financial Times, 2. Februar 2002, eigene Übersetzung.

¹⁷⁴ Financial Times, 5. Februar 2002.

mehr als genug Stimmen für eine Sperrminorität auf. Ein derartiger Glaubwürdigkeitsverlust war zumindest damals noch in niemandes Interesse und konnte vermieden werden, indem die Kommission ihre Empfehlung zurückzog. Damit sie dabei ihr Gesicht wahren konnte, gaben Deutschland und Portugal öffentliche (freilich nicht rechtsverbindliche) Erklärungen ab, daß sie ihre Defizite unter Kontrolle bringen wollten. Deutschland verpflichtete sich, zu diesem Zwecke doch noch einen wie auch immer gearteten „Nationalen Stabilitätspakt“ einzurichten – was durchaus in Eichels Interesse war.

Solbes erklärte, der Kompromiß entspräche den Vorstellungen der Kommission und stelle die Flexibilität des Paktes und auch seine pragmatische Umsetzung durch die Kommission unter Beweis. Eichel versprach, bis 2004 einen ausgeglichen Haushalt zu erreichen, notfalls mit Hilfe tiefgreifender Ausgabenkürzungen. Er lobte das einstimmige Resultat der Ecofin-Sitzung als eine „klare Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“.¹⁷⁵ In der öffentlichen Wahrnehmung jedoch war der Pakt schwer beschädigt, auch wenn die Finanzmärkte nicht reagierten (siehe Kapitel 4). Lediglich die Ratingagentur Standard and Poor's gab zu bedenken, daß die Tripel-A Bestnote der Bundesschuld kein deutsches „Geburtsrecht“ sei.¹⁷⁶

In den nachfolgenden Wochen versuchte Eichel, seine europäischen Zusagen in die Verhandlungen um den Haushaltsentwurf für 2003 einzubringen und, wie Waigel zehn Jahre zuvor, die Länder, Kommunen und Sozialversicherungen in besagten „Nationalen Stabilitätspakt“ einzubinden. Das Vorhaben, die auf nationaler Ebene zu vereinbarenden Sparziele mit Sanktionen zu unterfüttern oder zumindest die hypothetischen Sanktionen des europäischen SWP auf die Länder und Sozialversicherungsträger auszuweiten, scheiterte erneut an der Reformresistenz des deutschen Föderalismus. Das im Finanzplanungsrat erreichte, rudimentäre Ergebnis bestand darin, eine Absenkung des gesamtstaatlichen Defizits in die „Nähe“ des Haushaltsausgleiches, nämlich auf 0,5 Prozent des BIP, dank nationaler Regeln als gemeinsames Ziel zu verabreden.

¹⁷⁵ Financial Times, 13. Februar 2002, eigene Übersetzung.

¹⁷⁶ Financial Times, 6. März 2002.

Die hierfür getroffene und dann als „Nationaler Stabilitätspakt“ bezeichnete Vereinbarung sah vor, daß der Bund seine Ausgaben 2003 und 2004 um jeweils einen halben Prozentpunkt senken und die Länder und Kommunen ihre Ausgaben im selben Zeitraum nur um höchstens ein Prozent pro Jahr ansteigen lassen sollten. Das im Jahre 2004 zulässige Gesamtdefizit sollte im Verhältnis 55 zu 45 zwischen Ländern und Kommunen einerseits sowie dem Bund und den Sozialversicherungen andererseits aufgeteilt werden. Die einzige juristische Basis dieser Übereinkunft bestand in einer dem Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts beigefügten Klausel, nach der sich die Länder verpflichten, ihre Finanzpolitik am europäischen SWP und an dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts auch auf Länderebene zu orientieren. Der Finanzplanungsrat kann hierzu gegebenenfalls (offenkundig unverbindliche) Empfehlungen aussprechen.

So unzureichend die nationale Regelung auch erscheint – immerhin wurde die nationale Finanzverfassung korrekterweise als das eigentliche Problem der deutschen Schuldenmisere identifiziert: Das BMF machte zu Recht vor allem die Länderhaushalte und Sozialversicherungsbudgets für die Zielverfehlung des deutschen Defizits verantwortlich. Während im Abschwungjahr 2001 die Nettokreditaufnahme des Bundes relativ moderat von 1,19 Prozent des BIP auf 1,34 Prozent gestiegen war, sprang die Summe der Länderdefizite von 0,4 auf 1,24 Prozent des BIP und hatte sich somit verdreifacht. Die Ministerpräsidenten der Länder nahmen hierfür ihrerseits zu Recht wiederum den Bund in die Pflicht, da ihre Einnahmeausfälle zu einem beträchtlichen Teil aus den von der Bundesregierung beschlossenen (vom Bundesrat aber gebilligten) Steuersenkungen herrührten. Die alte Forderung einer Entflechtung der deutschen Finanzpolitik (zurückgehend auf Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) war somit wenigstens kurz wieder auf der Tagesordnung, bevor sie aus der zur Verfassungsreform einberufenen Föderalismuskommission wieder ausgeklammert wurde.

3.1.4 Die Unterminierung der wirtschaftspolitischen Grundzüge 2002

Im April 2002 übernahm eine bürgerliche Regierung die Macht in Portugal. Der neue Premierminister José Manuel Durão Barroso, inzwischen designierter Kommissionspräsident, beschloß, sehr eng mit Brüssel zusammenzuarbeiten. Er erklärte, die Sozialisten hätten das Land „verlottert“ hinterlassen, so daß er die Nation nun zu einer „patriotischen Sparanstrengung“ auffordere.¹⁷⁷ Das Budget für 2002 wurde neu aufgestellt und war von drakonischen Sparmaßnahmen gekennzeichnet. Hinzu kamen eine zweiprozentige Erhöhung der Mehrwertsteuer und die Aussetzung geplanter Steuererleichterungen für den Unternehmenssektor. Barroso integrierte seine Maßnahmen geschickt in das Regelwerk des SWP und verwendete das später anlaufende VüD als Handlungsrahmen, um die unweigerlichen Sanierungsmaßnahmen innenpolitisch durchzusetzen. Der Sparkurs entfachte zwar vehementen Widerstand in der Öffentlichkeit, war jedoch letztlich so erfolgreich, daß das VüD zwischenzeitlich ruhen und 2004 ganz beendet werden konnte.

Wahlen vor Ende 2002 fanden nicht nur in Portugal statt, sondern in allen vier Ländern, die zu „Problemfällen“ geworden waren; nämlich auch in Deutschland, Frankreich und Italien. Die Koinzidenz zwischen dem Wahlkalender und der globalen Wirtschaftslage verschärfte den Druck auf den SWP. Chirac war fest entschlossen, diesmal die versprochenen Steuersenkungen umzusetzen. Er hatte aus der Erfahrung von 1997 gelernt (siehe Kapitel 2) und verkündete im Wahlkampf der für Juni angesetzten Parlamentswahlen, daß der französische Haushalt nicht, wie im Stabilitätsprogramm festgeschrieben, 2004, sondern erst 2007 ausgeglichen sein würde. Paris wollte sich demzufolge die Verschiebung des bereits im Stabilitätsprogramm und in den wirtschaftspolitischen Grundzügen für das Jahresende 2004 vereinbarten Zieles um drei Jahre nachträglich genehmigen lassen.

¹⁷⁷ Financial Times, 2. Mai 2002, eigene Übersetzung.

Ursprünglich hatte die französische Haushaltsplanung intern sogar vorgesehen, schon im Jahre 2002 den Ausgleich zu erreichen. Dieses Ziel war bereits verschoben worden, so daß die Ecofin-Minister, allen voran Vertreter der „kleinen Länder“, sehr empfindlich auf Chiracs Ansinnen reagierten. Obwohl immer deutlicher wurde, daß die Defizitziele und Anpassungspfade in vielen Fällen auf im Nachhinein nicht verwirklichten Wachstumsannahmen beruhten und somit ein relativ untaugliches Instrument zur Haushaltsplanung darstellten, witterten die „kleinen Länder“ einen erneuten, bewußten Angriff auf den SWP.

Als auch in Frankreich einer bürgerlichen Koalition die Machtübernahme gelang, war Chirac mit umfassender parlamentarischer und präsidentieller Machtfülle ausgestattet. Eine Ecofin-Sitzung am 20. Juni 2002 sollte nunmehr klären, wie im Rahmen der Stabilitätsprogramme und der wirtschaftspolitischen Grundzüge mit den darin enthaltenen französischen Defizitzielen und Anpassungspfaden zu ausgeglichenen Haushalten verfahren werden sollte.

Durch eine Indiskretion des BMF in Berlin wurde zwei Tage vor diesem Ecofin bekannt, daß das französische Defizit im Jahre 2002 wesentlich höher als geplant ausfallen würde, nämlich mit 2,6 anstelle der von der Vorgängerregierung angepeilten 1,9 Prozent. Der Vorgang wurde in Paris als Versuch gewertet, die Umsetzung der von Chirac versprochenen Steuersenkungen durch den neuen Finanzminister, Francis Mer, von Berlin aus zu beeinflussen. Ein hoher BMF-Beamter wurde mit den folgenden Worten zitiert: „Wir sehen keinen Grund, anderen Staaten andere Bedingungen zuzugestehen als die, die wir selber hatten.“¹⁷⁸ Inzwischen dominierte in Berlin nämlich die Sorge, daß eine weitere Unterminierung des Paktes zu einer noch restriktiveren Geldpolitik der EZB führen könnte.

Ein Kompromiß ließ sich erst in den Morgenstunden am Ende einer sehr kontroversen Sitzung finden. Die „kleinen Länder“ hatten erfolglos für eine strikte Beibehaltung der in den wirtschaftspolitischen Grundzügen und Stabilitätsprogrammen aufgeführten Zielvorgaben plädiert. Der Text wurde

¹⁷⁸ Financial Times, 18. Juni 2002, eigene Übersetzung.

allerdings dahingehend geändert, daß das numerische Defizitziel von Null Prozent für 2004 durch eine verbale Vorgabe ersetzt wurde, die vorsah, daß sich der Haushalt bis zu diesem Zeitpunkt „nahe am Ausgleich“ befinden solle. Kommissar Solbes definierte „nahe am Ausgleich“ als ein Defizit von höchstens 0,5 Prozent. Selbst das abgeschwächte Ziel wurde jedoch von Francis Mer noch durch die kaum zu erfüllende Bedingung relativiert, daß das Wirtschaftswachstum 2003 und 2004 bei mindestens drei Prozentpunkten zu liegen habe, damit die Vorgabe Gültigkeit erlange.

Auch die Fassung der wirtschaftspolitischen Grundzüge des Vereinigten Königreiches wurde abgeschwächt. Die Kommissionsvorlage hatte noch nach zusätzlichen Sparmaßnahmen verlangt, um einen ausgeglichenen Haushalt bis zum Ende des Jahres 2004 zu erreichen. Diese Passage wurde ersatzlos gestrichen. Italien und Portugal erhielten ähnlich schwammige Formulierungen wie Frankreich, und alle Mitgliedstaaten bestanden darauf, daß ihre Zusagen nur unter gewissen Wachstumsvoraussetzungen gültig sein könnten. Bereits im August erklärte Paris denn auch, daß sich die dreiprozentige Wachstumsannahme nicht erfüllen werde.

Die italienische Regierung beschloß gleichzeitig Steuersenkungen und eine Anhebung der Arbeitslosenbezüge; beides waren Wahlversprechen, die Berlusconi seit der Machtübernahme 2001 noch einzulösen hatte. Italienische Stimmen begrüßten den neuen Komment der wirtschaftspolitischen Grundzüge als einen willkommenen Wechsel zu einem „politischen Umgang mit dem Stabilitätspakt“.¹⁷⁹ Finanzminister Giulio Tremonti unterstellte eine Verschiebung des Machtgleichgewichts von der Kommission zum Ministerrat, was für ihn einen „Schritt weg von Technokratie und hin zu Demokratie“ darstellte, der letztlich zu einer „Reinterpretation“ des Paktes führen würde, um dessen Schwerpunkt von Stabilität auf Wachstum und Flexibilität zu legen.¹⁸⁰ Er verlangte, Staatsausgaben für Infrastruktur, Verteidigung, Strukturreformen und Entwicklungshilfe aus der Defizitberechnung herauszunehmen. Der britische Schatzkanzler Gordon Brown

¹⁷⁹ Financial Times, 24. Juni 2002, eigene Übersetzung.

¹⁸⁰ Financial Times, 25. Juni 2002, eigene Übersetzung.

betonte, daß die Finanzminister im Ecofin-Rat in der Lage seien, den SWP flexibler und pragmatischer zu handhaben als die Kommission.

Die Akteure, die im Juni 2002 die Demontage des Instrumentes der Defizitziele betrieben, waren sich den Folgen ihres Handelns durchaus bewußt. Im französischen *Trésor* sieht man das eigene Verhalten im Rückblick allerdings als den ehrlicheren Umgang mit dem System der Defizitziele.¹⁸¹ Während andere Länder, darunter Deutschland, bis zur letzten Minute an unerreichbaren Zielmarken festzuhalten vorgaben, sah sich Paris in der Rolle desjenigen Spielers, der im vorneherein sein Blatt offenlegte, um zuzugeben, daß er sich überreizt hatte. Die Finanzmärkte zeigten sich übrigens von der Demontage der Defizitziele völlig unbeeindruckt – in jenen Tagen überschritt der Euro erstmals wieder die Parität zum Dollar (siehe Kapitel 4).

Das Steuerungsinstrument der Defizitziele hatte mit diesen Vorgängen seine disziplinierende Wirkung verloren – soweit sie überhaupt vorhanden gewesen war. Im Nachhinein wirkt es auch geradezu naiv, Zielgrößen zu beschließen, auf welche die Akteure nur teilweisen Einfluß haben und die letztlich von Imponderabilien mitbestimmt werden, die gerade in mehrjährigen Vorhersagezeiträumen gar nicht abgeschätzt werden können. Die Zielverfehlung ist in einem geänderten Umfeld geradezu vorprogrammiert, da es kontraproduktiv wäre, in mechanistischer Weise eine Zielmarke um ihrer selbst willen anzupeilen, die durch die damit verbundenen Maßnahmen unter Umständen sogar noch weiter außer Sicht gerät (z. B. durch die Beschränkung der automatischen Stabilisatoren im Abschwung).

Mittlerweile hatte das Bundeskabinett am 19. Juni 2002 den Haushaltsentwurf für 2003 gebilligt. Er stand dem Anschein nach in fester Treue zum SWP, einschließlich des Zieles, bis 2004 den Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Ausgaben des Bundes sollten im Jahre 2003 um 0,5 Prozent des BIP und im Folgejahr nochmals um 0,2 Prozent fallen. Es war vorgesehen, daß das Defizit von 2,7 Prozent in 2001 auf 2,5 und 1,5 Prozent in den beiden

¹⁸¹ Interviews am 28. April und 17. Juni 2002.

folgenden Jahren sinken sollte. Diese Ankündigungen waren jedoch allein schon wegen der anstehenden Bundestagswahl relativ gehaltlos, ganz abgesehen von den nicht als realistisch einzustufenden Wachstumsannahmen, auf denen sie beruhten – bereits im Juli meldete das BMF einen Rückgang der Steuereinnahmen um 5,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Noch fragwürdiger erschien allerdings die Finanzierbarkeit der vom Kanzlerkandidaten der Union, Edmund Stoiber, in Aussicht gestellten Steuererleichterungen. Stoiber kündigte überdies an, dem französischen Beispiel folgen zu wollen und ebenfalls die Zusagen in den deutschen wirtschaftspolitischen Grundzügen nachträglich abzuändern sowie das Ziel ausgeglichener Haushalte auf 2006 zu verschieben.

Solbes versuchte, auf die zunehmende Kritik am SWP zu reagieren. In einer Rede am 9. Juli 2002 sondierte er verschiedene Möglichkeiten, das Regelwerk flexibler anzuwenden, ohne das Stabilitätsprinzip in Gefahr zu bringen. Drei Tage später präsentierte er dem Ecofin-Rat den Entwurf einer geänderten Umsetzung des Paktes durch die Kommission. Im Grundsatz sollte denjenigen Ländern, die nicht in Konflikt mit den Regeln standen, mehr Spielraum zugestanden werden. Die für diesen Status zu erfüllenden drei Kriterien seien erstens ausgeglichene Haushalte, zweitens niedrige Schuldenstände und drittens niedrige Pensionsverpflichtungen der öffentlichen Hand. Ein neu einzuführender Satz gemeinsamer Standards sollte diesen Ländern sodann offenstehen. So würde zwischenzeitlich eine erhöhte Neuverschuldung zur Finanzierung öffentlicher Investitionen und zur Flankierung von Strukturreformen akzeptiert – so lange das Defizit unter drei Prozent des BIP bleibe. Außerdem wolle die Kommission konjunkturelle Schwankungen, die Auswirkungen asymmetrischer Schocks und die Qualität der öffentlichen Finanzen (besonders im Hinblick auf den Investitionsanteil) in der Bewertung dieser Länder stärker als bisher berücksichtigen. Mit der Vorgabe, daß diese Standards ausschließlich Ländern zur Verfügung stünden, die kein übermäßiges Defizit nach der vertraglichen Definition aufwiesen, versuchte Solbes, die bisher „negative“ (weil wesentlich durch die Sanktionen definierte) Anreizstruktur des SWP um

„positive“ Anreize zu ergänzen – ganz nach dem Prinzip „Zuckerbrot und Peitsche“.

Der von Francis Mer geänderte Haushaltsentwurf für 2003 wurde von der französischen Regierung am 10. Juli 2002 beschlossen. Die Ausgaben für innere Sicherheit sollten überproportional ansteigen, was eine Reaktion auf den Überraschungserfolg der extremen Rechten unter Jean-Marie Le Pen in den Präsidentschaftswahlen darstellte. Gleichzeitig wurde die Einkommenssteuerrate um fünf Prozent gesenkt, wie von Chirac im Wahlkampf versprochen. Die neue Defizitschätzung lag bei 2,6 Prozent des BIP, so daß Frankreich nun offiziell zusammen mit Deutschland, Italien und Portugal der Drei-Prozent-Marke nahekam.

Auch die italienische Regierung kündigte Steuersenkungen an. Gleichzeitig wurde die Wachstumsprognose um einen ganzen Prozentpunkt auf 1,3 Prozent des BIP abgesenkt, was von Experten immer noch als zu optimistisch eingeschätzt wurde. Nur Wochen nach der Einigung auf ein Defizitziel von 0,5 Prozent (d. h. „nahe am Ausgleich“) kündigte Tremonti 0,8 Prozent als Zielgröße für 2003 an. Die Defizitziele der wirtschaftspolitischen Grundzüge waren nun endgültig zum *“moving target”* als einer nach Belieben änderbaren Absichtserklärung degradiert.

3.1.5 Die Einleitung von VüDs 2002-2003

Portugal hatte nach dem Regierungswechsel eine unabhängige Kommission eingesetzt, die das wahre Ausmaß der Staatsverschuldung offenbaren sollte. Diese verkündete am 25. Juli 2002, daß das Defizit für 2001 bei ungeahnten 4,1 Prozent gelegen habe. Die Eröffnung eines VüD durch die Brüsseler Kommission war somit unumgänglich geworden und wurde von Lissabon unterstützt. DG-ECFIN begann unverzüglich mit der Erstellung eines Berichtes nach Art. 104 Abs. 3 EGV, der fristgerecht im September vorgelegt wurde. Die „eiserne Lady“ genannte Finanzministerin Portugals, Manuela Ferreira Leite, wiederholte, daß notfalls weitere Sparmaßnahmen ergriffen würden, um die Anwendung von

Sanktionen unnötig zu machen und den Haushaltsausgleich bis 2004 herbeizuführen.

Deutschland erlebte im August 2002 eine Flutkatastrophe. Diese ließ sich zwar für den Wahlkampf instrumentalisieren, wurde jedoch entgegen Brüsseler Befürchtungen nicht als Grund angeführt, um ein mögliches Defizit über drei Prozent als nicht übermäßig gelten zu lassen. Die durch die Flut verursachten Zusatzkosten wurden von Schröder durch einjährige Verschiebung der für 2003 geplanten Steuersenkungen aufgefangen. Dennoch wurde zunehmend klar, daß auch das deutsche Defizit nicht unter drei Prozent bleiben würde.

Am 6. September 2002 diskutierte die Eurogruppe den wachsenden Druck auf den SWP im Kontext einer sich kontinuierlich verschlechternden Konjunkturlage. Die vier Länder Portugal, Deutschland, Frankreich und Italien würden mit hoher Wahrscheinlichkeit ihre in den wirtschaftspolitischen Grundzügen gegebenen Zusagen nicht einhalten können und kamen in bedenkliche Nähe zur Drei-Prozent-Grenze. Italien und Frankreich plädierten für eine laxere Umsetzung des SWP, während Deutschland gewillt schien, sich gegebenenfalls wie Portugal einem VüD zu unterziehen. Erwartungsgemäß lehnten die „kleinen Länder“ eine weichere Handhabung kategorisch ab.

Kurz nach Schröders Wahlsieg erschien es dann unumgänglich, daß Deutschland für 2002 ein übermäßiges Defizit ausweisen würde. Die amtlichen Prognosen sahen zwar noch ein leichtes Unterschreiten der Marke vor, galten jedoch bereits bei ihrem Erscheinen als nicht glaubwürdig. Sie waren mit Rücksicht auf die Wahlen verspätet an die Kommission gesandt worden; die Opposition unterstellte nicht ohne Berechtigung, daß auf diese Weise die Frage eines übermäßigen Defizits aus dem Wahlkampf hatte herausgehalten werden sollen.

Kommissionspräsident Prodi verkündete Ende September, daß das Zieldatum 2004 für den anzustrebenden Haushaltsausgleich in einer Reihe von Fällen verschoben werden müsse. Die Kommission versuchte, eine Verlegung des Zieles auf das Ende des Jahres 2006 als einmaligen taktischen Rückzug zu

kaschieren, und betonte, daß der Pakt den Umständen entsprechend flexibel ausgelegt werden könne. Im Hinblick auf die in Vorbereitung befindlichen „gemeinsamen Standards“ verkündete Brüssel darüber hinaus, daß in Zukunft mehr Augenmerk auf die strukturellen Defizite und zyklisch bereinigte Zahlen gelegt werden solle, um die grundsätzliche Ausrichtung der Finanzpolitik eines Mitgliedstaates umfassend zu bewerten. Solbes kündigte an, daß Länder mit übermäßigen Defiziten in Zukunft aufgefordert würden, ihre strukturellen Defizitwerte in Jahresschritten von jeweils einem halben Prozentpunkt abzubauen.

Die „kleinen Länder“ vermuteten erneut, daß die „gemeinsamen Standards“ zu einer zweigleisigen Anwendung des Regelwerkes führen würden, um den „Großen“ die Anpassungsmühen zu ersparen, die Portugal bereits auf sich nahm. Die politischen Prioritäten Frankreichs und Italiens wurden verstärkt zur Hauptsorge, während Portugal und auch Deutschland bemüht schienen, im Rahmen der Verfahren ihre Defizite unter Kontrolle zu bringen. Der nach der gewonnenen Bundestagswahl wiederernannte Bundesfinanzminister Eichel erfuhr rhetorische Rückendeckung von Solbes und soll in den Koalitionsverhandlungen sogar mit Rücktritt gedroht haben, falls der Konsolidierungskurs in Frage gestellt würde.

Die Kommission verfolgte in den nächsten Monaten eine Taktik des „*divide et impera*“ und versuchte, sowohl die kooperationswilligen Länder Deutschland und Portugal von den als hauptsächliche Widersacher identifizierten Kandidaten Frankreich und Italien zu trennen, als auch die Italien und Frankreich durch eine Isolierung Tremontis auseinanderzuidividieren. Die französische Regierung verabschiedete jedoch einen Haushalt für 2003, der vor allem die versprochenen Steuersenkungen enthielt und von massiven Ausgabensteigerungen in den Bereichen Verteidigung, Justiz, innere Sicherheit, Gesundheit und Arbeitsmarkt gekennzeichnet war. Gekürzt wurde nur in den Feldern Kultur, Bildung und Wissenschaft. Für 2003 wurde ein Defizit von 2,6 Prozent angestrebt, allerdings erneut auf Basis unrealistischer Wachstumsannahmen. Das Ziel, 2004 „in die Nähe“ eines ausgeglichenen Haushaltes zu gelangen, wurde ersatzlos gestrichen. Finanzminister Mer ließ sogar durchblicken, daß auch nach

2006 substantielle Defizite unumgänglich wären, womit er die von der Kommission angebotene Verschiebung der Zieldaten bereits im Ansatz ihrer Sinnhaftigkeit beraubte.

Solbes kritisierte dementsprechend das französische Budget scharf und drohte, mit Unterstützung der „kleinen Länder“, ein Frühwarnverfahren an. Während einer konfliktgeladenen Sitzung der Eurogruppe am 7. Oktober 2002 weigerte sich Mer, die französische Haushaltsplanung nach den Wünschen seiner Kollegen zu ändern. Er enthielt sich einer ansonsten einstimmig angenommenen Erklärung über die Notwendigkeit weiterer Sparmaßnahmen. Deutschland, Italien und Portugal vereinbarten, ab 2003 ihre strukturellen Defizite jährlich um einen halben Prozentpunkt zurückzufahren, wie von der Kommission angeregt. Mer beharrte darauf, diese Maßnahme erst ab 2004 durchzuführen. Das Treffen wurde als die schärfste Auseinandersetzung auf Ministerebene seit Einführung der Gemeinschaftswährung empfunden.¹⁸²

Der am Folgetag stattfindende Ecofin-Rat wurde von außergewöhnlich deutlichen Worten des EZB-Präsidenten, Willem Duisenberg, in Richtung Francis Mer überschattet. Auch Deutschland und Italien wurden von Duisenberg ermahnt, ihre öffentlichen Finanzen zu ordnen. Mer wurde bei einer Abstimmung über die Schlußfolgerungen des Treffens von seinen elf Kollegen der Teilnehmerstaaten überstimmt. Der Text wiederholte das Vorhaben, die strukturelle Bilanz jährlich um 0,5 Prozent zu verbessern. Mer erklärte: „Wir haben in Frankreich entschieden, daß wir andere Prioritäten setzen wollen – zum Beispiel eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben. Andere Länder haben diese Art von Entscheidung nicht getroffen, aber immerhin leben wir noch in einem Europa, in dem die Haushaltspolitik und politische Entscheidungen noch unter nationaler Kontrolle sind.“¹⁸³

Portugal dagegen verabschiedete im Oktober ein Haushaltsgesetz für 2003, das völlig im Einklang mit den SWP-Vorgaben stand und darauf ausgerichtet war, die Drei-Prozent-Marke wieder zu unterschreiten. Die Staatsausgaben wurden

¹⁸² Interview S2.

¹⁸³ Financial Times, 10. Oktober 2002, eigene Übersetzung.

trotz lautstarker Proteste im Lande um zehn Prozent gekürzt, mit dem Ergebnis, daß das geplante Defizit nur noch bei 3,4 Prozent des BIP lag. Bereits das Defizit für 2002 schien bei 2,8 Prozent und damit unterhalb der Referenzmarke anzugelangen. Anders als seine Kollegen in Frankreich und Italien war Barroso sogar bereit gewesen, versprochene Steuersenkungen nicht umzusetzen; die von der Kommission generell angebotene Verschiebung des Ziels ausgeglichener Haushalte auf 2006 hatte er bisher ebenfalls nicht in Anspruch genommen. Die portugiesische Regierung hielt ihren Sparkurs sogar dann ein, als der innenpolitische Widerstand zum Jahresende in einen Generalstreik mündete.

Zum Jahresende konnte Barroso den Sieg über das Defizit verkünden, während die Wachstumsprognosen Portugals mit Werten von 0,7 Prozent für 2002 und 1,3 beziehungsweise 3,5 Prozent für die Folgejahre nach oben gerichtet waren. Finanzministerin Leite legte Wert auf die Rolle, die der SWP bei diesem Erfolg gespielt hatte, und betonte, daß er erlaube, die Eindämmung der öffentlichen Ausgaben plausibel mit Strukturreformen zu verknüpfen.¹⁸⁴ Barroso bemühte sogar den antiken Dichter Homer und verglich den Pakt mit einer List des Odysseus, die es einer Regierung ermögliche, sich gleichsam am Mast festzubinden und den Sirenen zu widerstehen, die ihre verführerischen Lieder höherer Staatsausgaben und ausufernder Bürokratie fortan vergeblich singen müßten.¹⁸⁵

In Deutschland hingegen kamen die Defizitziele trotz Eichels Bemühungen nicht ungeschoren durch die Koalitionsvereinbarungen. Kommentatoren urteilten, daß die Bestimmtheit, mit der Frankreich sich von seinen europäischen Verpflichtungen lossagte, nicht ohne Einfluß auf die Unterhändler der Regierungskoalition geblieben war. Dennoch wurden am 14. Oktober Ausgabenkürzungen und die Streichung von Steuervergünstigungen beschlossen. Der von der Opposition dominierte Bundesrat lehnte allerdings später die Maßnahmen zu einem großen Teil ab. Am 16. Oktober mußte Eichel eingestehen, daß das Defizitlimit im Jahre 2002 überschritten würde. Solbes

¹⁸⁴ Financial Times, 27. Dezember 2002.

¹⁸⁵ Financial Times, 29. Januar 2003.

kündigte an, umgehend ein VüD einzuleiten und lobte gleichzeitig die von Berlin beschlossenen Maßnahmen. Es stand zu erwarten, daß die Kommission wie im Falle Portugal das VüD mit Nachsicht betreiben würde, solange Berlin kooperierte. Eichel konnte sich jedoch anders als Barroso nicht auf die Fehler der Vorgängerregierung berufen, um die Sparmaßnahmen in der Öffentlichkeit zu begründen.

Kommissionspräsident Prodi verursachte am 17. Oktober 2002 Schlagzeilen, indem er den SWP als „dumm, wie alle rigiden Entscheidungen“ bezeichnete.¹⁸⁶ Er erklärte, die Kommission wolle die Regeln flexibel und intelligent anwenden, doch fehle ihr die eigentliche Autorität zur Durchsetzung. Von seinen Aussagen, die dem Sinne nach für eine gestärkte Rolle der Kommission in der Umsetzung des Regelwerks plädieren sollten, blieb lediglich die Bezeichnung des SWP als „dumm“ im öffentlichen Gedächtnis und wurde dankbar von den Kritikern des Paktes aufgegriffen. Die EZB machte sich zur Wortführerin der Verteidiger des Paktes und konterte, der SWP sei unabdingbar für die WWU und stelle eine notwendige Ergänzung der Geldpolitik dar. Er stelle auch im Abschwung ausreichende Flexibilität zur Verfügung und sei nicht für die Verfehlungen der Mitgliedstaaten verantwortlich.¹⁸⁷

Eichel signalisierte unterdessen, daß er die Einleitung eines VüD akzeptieren würde, zumal die Kommissionsprognose auch für 2003 ein Defizit über drei Prozent erwarten ließ, wenn die bereits beschlossenen Einsparungen und Steuererhöhungen von 11,6 Milliarden Euro nicht drastisch erhöht würden. Auch die Notwendigkeit eines Nachtragsaushalts für 2002 war bereits vor den Ergebnissen der Steuerschätzung absehbar. Im November legte die Kommission parallel zu reduzierten Wachstumsprognosen ihre Empfehlungen zur Einleitung eines VüD im Falle Deutschlands und eines Frühwarnverfahrens im Falle Frankreichs vor. Die italienische Regierung konnte die Einleitung eines Frühwarnverfahrens abwenden, indem sie alle öffentlichen Ausgaben mit der

¹⁸⁶ Le Monde, 17. Oktober 2002, eigene Übersetzung.

¹⁸⁷ Financial Times, 25. Oktober 2002.

Ausnahme des Schuldendienstes und der Auszahlung von Gehältern und Pensionen vorübergehend einfro.

Ende November präsentierte die Kommission konkrete Angaben zu einem umfassenden Reformvorhaben zum SWP. Prodi kündigte an, „Intelligenz und Autorität“¹⁸⁸ ins Spiel zu bringen und schlug eine Doppelstrategie vor. „Intelligenz“ bedeutete eine stärkere Gewichtung des Schuldenstandes eines Mitgliedstaates sowie die bereits erwähnten Möglichkeiten, das Defizit für bestimmte Zwecke auszuweiten, solange die Drei-Prozent-Grenze nicht überschritten würde. Eine Rückbesinnung auf das Schuldenstandskriterium würde auch die Situation extrem hoch verschuldeter Länder, die noch nicht mit dem Defizitkriterium in Konflikt standen (v. a. Belgien und Griechenland), wieder verstärkt in den Vordergrund rücken und erlauben, zwischen der Lage Deutschlands und Frankreichs einerseits und dem wesentlich ernsteren Zustand Italiens zu differenzieren. Die Standardvorgehensweise bei Ländern mit übermäßigen Defiziten sollte die bereits angeregte Rückführung der strukturellen Defizitwerte um Jahresschritte von jeweils einem halben Prozentpunkt sein. „Autorität“ als zweiter Pfeiler der Kommissionsstrategie stand für einen Ausbau der bei der Kommission angesiedelten Kompetenzen in der Einleitung und Umsetzung eines VüD sowie bei der Initiierung eines Frühwarnverfahrens, die beide nach geltendem Recht letztlich vom Ministerrat kontrolliert werden (siehe Kapitel 1).

Als zu Jahresbeginn 2003 die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten vorlagen, erhielten Frankreich, Italien und besonders Deutschland harsche Kritik von Solbes. Er warnte, daß Berlin und Paris auch 2003 den Referenzwert zu überschreiten drohten, während Italien für 2004 auf ein übermäßiges Defizit zusteuerte. Er erinnerte die drei größten Volkswirtschaften der Eurozone an ihre Verantwortung, sofortige Maßnahmen zur

¹⁸⁸ Financial Times, 28. November 2002.

Defizitbegrenzung einzuleiten und warf ihnen vor, wissentlich mit unrealistischen Wachstumsannahmen zu operieren.

Das Resultat einer Sitzung der Eurogruppe am Vorabend des am 21. Januar stattfindenden Ecofin-Rates bestand in der Entscheidung, Frankreich einem Frühwarnverfahren zu unterziehen, in Verbindung mit der Empfehlung, das strukturelle Defizit um 0,5 Prozent des BIP zu senken. Finanzminister Mer war isoliert und konnte den Beschluß im Ecofin nicht verhindern, so daß er sich der Stimmabgabe enthielt. Es war das erste Mal, daß im Rahmen der SWP-Verfahren eine Entscheidung per Abstimmung und nicht im Konsens gefällt werden mußte. Mer kündigte an, die empfohlene Reduzierung des strukturellen Defizits keinesfalls umzusetzen. Die Entscheidung des Rates, das von der Kommission im Falle Deutschlands vorbereitete VüD anzunehmen, fiel dagegen einstimmig und sogar ohne Debatte. Im Februar 2003 herrschte Gewißheit, daß das französische Defizit von 2002 bei 2,9 oder drei Prozent lag; endgültig belief es sich auf 3,038 Prozent des BIP, was Mer auf eine „rote Drei“ abrundete und nicht als möglichen Grund für ein VüD sah. Premierminister Raffarin gab zu, daß der Referenzwert dagegen im Jahre 2003 höchstwahrscheinlich deutlich überschritten werde. Er verwahrte sich jedoch gegen Sparmaßnahmen oder eine Verzögerung der Steuersenkungen.

Die Vorbereitung des Irak-Krieges machte alle Hoffnungen auf einen Wirtschaftsaufschwung zunichte. Im Frühjahr diskutierten Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich kurzzeitig, ob sie den bevorstehenden Krieg als „außergewöhnlichen Umstand“ in Anspruch nehmen sollten, was ihnen erlaubt hätte, Überschreitungen des Referenzwerts zu autorisieren und damit die laufenden Verfahren abubrechen. Vor diesem Schritt schreckten die Regierungen allerdings zurück. Jedoch nahmen sie den Irak-Krieg zum Anlaß, die Setzung von Zielvorgaben und Anpassungspfaden zur Erreichung ausgeglichener Haushalte endgültig aufzugeben – wogegen einzig die EZB protestierte.

Der britische Schatzkanzler Gordon Brown provozierte einen weiteren Konflikt im Ecofin, indem er ankündigte, sich von der Kommission keineswegs weitere Anstiege der Staatsausgaben verbieten zu lassen. Mit schweigender

Zustimmung Deutschlands und Frankreichs verhinderte Brown die Annahme einer Passage in der offiziellen Stellungnahme des Rates zu seinem Stabilitätsprogramm, die von Belgien, Dänemark und Spanien initiiert worden war und besagte, daß die britischen Ausgabenpläne deutlich oberhalb der vom SWP verlangten Position ausgeglichener Haushalte lägen.¹⁸⁹

Der Zwischenfall verschlechterte die ohnehin überaus geringen Chancen auf ein von der britischen Regierung anzusetzendes Referendum über den möglichen Beitritt zum Währungsraum. Tatsächlich erklärte Brown wenig später die von ihm hierfür aufgestellten Kriterien als nicht erfüllt, so daß das Referendum in weite Ferne rückte. Überdies spaltete der Vorgang die Mitgliedstaaten in zwei Lager hinsichtlich der von der Kommission angeregten Reformen in der Umsetzung des SWP: Belgien, Dänemark, Spanien, die Niederlande, Italien, Finnland und Griechenland wandten sich gegen Änderungen, während Deutschland, Frankreich und Großbritannien diese befürworteten.

Die Einleitung eines VüD auch im Falle Frankreichs wurde in der ersten Jahreshälfte unausweichlich. Die Kommission kritisierte erwartungsgemäß den französischen Haushaltsplan für 2003, der ein Defizit von 3,4 Prozent des BIP vorsah. Frankreich stimmte der Vorbereitung eines VüD zu, ertrotzte sich im Gegenzug allerdings ein zusätzliches Jahr Zeit, um die mittlerweile als empfohlene Maßnahme üblich gewordene Rückführung des strukturellen Defizits um jährlich 0,5 Prozent erst mit einjähriger Verzögerung zu beginnen. Diese Lösung kontrastierte stark zu den Fällen Portugals und Deutschlands, die beide bereitwillig zusätzliche Maßnahmen parallel zu dem einsetzenden VüD verabschiedet hatten. Die Kommission differenzierte in diesem Stadium deutlich zwischen diesen beiden Reaktionen und wählte Deutschland und Portugal gegenüber bewußt einen konzilianteren und lobenden Ton, während bei Frankreich nicht mit Kritik gespart wurde.

Die Kommissionsvorlage für ein VüD im Falle Frankreichs wurde im Mai 2003 verabschiedet und dem WFA zugleitet. Am 3. Juni 2003 entschied der Rat

¹⁸⁹ Financial Times, 19. Februar 2003.

positiv über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits in Frankreich und die von der Kommission vorgeschlagene Empfehlung im Rahmen des VüD. Am französischen Nationalfeiertag, dem 14. Juli, verlangte Chirac eine „provisorische Formel“ für die politische Interpretation des Paktes und eine flexiblere Anwendung, die geeignet sei, das darniederliegende Wachstum zu stimulieren. Die Äußerungen führten wiederum zu einem hitzigen Meinungs austausch in der Eurogruppe. Der österreichische Finanzminister Grasser brach sogar mit dem Usus der Gruppe und gab öffentlich zur Kenntnis, daß Mer während des Diners zugegeben hätte, völlig wissentlich im Jahre 2004 das übermäßige Defizit fortzuführen. Die erregten Franzosen warfen Grasser aufgrund seiner Indiskretion vor, die Eurogruppe als vertraulichen Zirkel „killen“ zu wollen.¹⁹⁰ Zum Ende des Juli mußte die französische Regierung mit den Gewerkschaften übereinkommen, die im Bereich der öffentlichen Beschäftigung geplanten Kürzungen teilweise zurückzunehmen.

Auch Deutschland schwenkte mehr oder weniger unumwunden auf ein zweites und sogar drittes Jahr übermäßiger Defizite ein. Gegen Eichels Widerstand beschloß das Bundeskabinett, die für 2005 geplanten Steuersenkungen auf 2004 vorzuziehen und nahm den damit verbundenen Anstieg des Defizits billigend in Kauf. Offiziell sollte der Referenzwert zwar unterschritten werden; allerdings war die für die entsprechenden Sparmaßnahmen nötige Zustimmung des Bundesrates ebenso fraglich wie die Höhe der geplanten Privatisierungserlöse, die in immer größeren Stile im Zuge von bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau „geparkten“ Aktienbeteiligungen des Bundes realisiert werden sollten.¹⁹¹

Zur Jahresmitte waren demnach drei VüDs in Gang gesetzt. Portugal verhielt sich vorschriftsmäßig und konnte damit rechnen, in absehbarer Zeit das

¹⁹⁰ Financial Times, 30. Juli 2003.

¹⁹¹ Die zunehmend genutzte Praxis, Bundesbeteiligungen an Industrieunternehmen bei der öffentlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau zu „parken“ und im Gegenzug als Privatisierungserlös in den Haushalt einzustellen, liefert ein weiteres Beispiel, wie reine Buchungsmethoden in der Lage sind, die tatsächliche Ausrichtung der Finanzpolitik zu verschleiern. Sogar Mittel aus dem bis in die Nachkriegsjahre zurückgehenden *European Recovery Program* wurden der Kreditanstalt überschrieben, so daß ihre Eigenkapitalquote künstlich erhöht wurde, um in noch größerem Umfang staatliche Aktienpakete übernehmen zu können.

Verfahren erfolgreich zu verlassen. Frankreich dagegen stand von Anfang an in offenem Konflikt zur Prozedur und versuchte sich nicht einmal den Anschein der Kooperation zu geben. Deutschland wählte einen Mittelweg – den offiziellen Planungen und der Haltung des BMF war guter Wille zu entnehmen. Die tatsächliche (und an entscheidenden Punkten vom Bundeskanzler persönlich bestimmte) Politik dagegen wies eher in die französische als die portugiesische Richtung. Allein Italien war wider Erwarten der Runde bis dahin nicht beigetreten. Mit Hilfe eines in einen Vierjahresplan eingebetteten Maßnahmenprogramms sollte ein übermäßiges Defizit vermieden werden. Oberflächlich betrachtet, schien das Vorhaben zu gelingen – allerdings bestand der Plan zu über zwei Dritteln aus Einmalmaßnahmen.

3.1.6 Die Aussetzung der VüDs 2003¹⁹²

Ab Mitte August 2003 näherte sich das tatsächliche und rhetorische Verhalten Berlins demjenigen der französischen Regierung so weit an, daß die Kommission zwar zögerlich und geradezu enttäuscht, aber dann mit wachsender Vehemenz ihre Taktik einer unterschiedlichen Behandlung der beiden Länder aufgab und auch Berlin mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu disziplinieren suchte. Die Bundesregierung hatte die Rückführung des Defizits von der Zustimmung der Opposition zu geplanten Subventionskürzungen abhängig gemacht und war nicht gewillt, bei einer ausbleibenden Einigung auf die vorgesehenen Steuersenkungen zu verzichten. In dem Maße, wie die CDU-CSU ihre Unterstützung beim Subventionsabbau verweigerte, mußte das Defizit also steigen statt fallen. Auch wenn Solbes die innenpolitische Dimension dieses Vorgangs nicht verborgen blieb, sah er sich gezwungen, darauf zu reagieren, und drohte eine Verschärfung des Verfahrens nach Art. 104 Abs. 8 und 9 EGV an.

¹⁹² Auch die Schilderung der geradezu dramatischen Ereignisse im Herbst 2003 beruht auf persönlichen Informationen des Autors, die aus zahlreichen Gesprächen mit Angehörigen der Kommission, des BMF und des *Trésor* hervorgehen. Sollten einzelne Angaben mißverstanden worden sein, hätte allein der Autor dies zu verantworten.

Ende August war deutlich, daß Frankreich unweigerlich sowohl 2003 als auch 2004 mit seinem Defizit deutlich über drei Prozent liegen würde, falls keine Gegenmaßnahmen ergriffen würden. Die Schätzungen für 2003 schwankten zwischen 3,7 und 3,9 Prozent des BIP. Kommissionspräsident Prodi erklärte, daß die Kommission keine Wahl hatte, außer den Sanktionsmechanismus des VüD zu aktivieren, wenn Frankreich und Deutschland willentlich drei Jahre in Folge die Obergrenze mißachteten. Er verlautbarte, der Pakt würde bereits mit einem Maximum an Flexibilität gehandhabt; am Ende müßten die Regeln jedoch eingehalten werden. Seine Haltung wurde von den „kleinen Ländern“ geteilt, inklusive der Beitrittsländer, die das Maastrichter Regelwerk vorschriftsmäßig für ihre eigenen Konvergenzprozesse verwendeten und seine Aufweichung mit großer Sorge verfolgten. Die Debatte, ob die Regeln gegenüber „großen Ländern“ mit weniger Strenge umgesetzt würden als gegenüber den „Kleinen“, trug im September zum negativen Ausgang des schwedischen Referendums über den Beitritt zur Währungsunion bei.

Die Kommission verlangte von Paris ultimativ bis zum 3. Oktober 2003 die Vorlage eines Haushaltsplanes mit detaillierten Maßnahmen, die das Defizit verläßlich unter den Referenzwert führen würden. Zeitgleich wuchs in Berlin die Bereitschaft, eine Konfrontation mit der Kommission in Kauf zu nehmen. Den deutschen Akteuren war bewußt, daß eine Inverzugsetzung nach Art. 104 Abs. 9 EGV nicht nur die nationale Kontrolle über die Haushaltspolitik durch zusätzliche Vorgaben einschränken würde, sondern daß infolge der im nächsten Schritt anstehenden Sanktionierung nach Art. 104 Abs. 11 EGV eine für 2004 mögliche Einlage fatalerweise exakt im Wahljahr 2006 in eine Geldbuße umgewandelt werden könnte – was um jeden Preis zu vermeiden war. Hinzu kam, daß die zustimmungspflichtigen Gesetze der Reformagenda und des Subventionsabbaus sich ab Herbst 2003 in der entscheidenden Phase des Vermittlungsverfahrens zwischen Bundestag und dem oppositionsdominierten Bundesrat befanden, so daß es praktisch keinen Spielraum für zusätzliche Sparmaßnahmen gab, die in einer Empfehlung nach Art. 104 Abs. 9 EGV gefordert würden.

In Brüssel versteifte sich Prodi noch mehr als Solbes darauf, daß der Sanktionsmechanismus dennoch aktiviert werden müsse, selbst wenn sich vorläufig an den konkreten Zielvorgaben zur Rückführung des strukturellen Defizits nichts ändern sollte und die empfohlenen Maßnahmen sogar hinter denen der unter Art. 104 Abs. 7 EGV ausgesprochenen Empfehlung zurückblieben. Der Kommission als Institution ging es zunehmend um eine prinzipielle Entscheidung in der Machtfrage, wie weitreichend ihre Befugnisse in der Steuerung der Haushaltspolitik der an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten zu definieren waren. Die Situation stand also nicht mehr unter der Frage, in welchem Umfange Deutschland und Frankreich Sparmaßnahmen umsetzen sollten, sondern auf welcher Rechtsgrundlage sie dies zu tun hätten.

Die Kommission glaubte die „kleinen Länder“ hinter sich und war mit wachsender Entschlossenheit gesonnen, die Machtprobe mit Berlin und Paris zu riskieren. Beide Seiten fühlten sich nicht nur im Recht, sondern gingen auch davon aus, den Strauß zu ihren Gunsten ausfechten zu können, da die Gegenseite im letzten Moment vor dem Äußersten zurückschrecken werde. Die Mehrheitsverhältnisse einer möglichen Kampfabstimmung waren bis zuletzt unklar, so daß sich die Kommission womöglich auf die trügerische Hoffnung verließ, die drohende Abstimmung gar gewinnen zu können. Doch Berlin und Paris verspürten wachsende Zuversicht, über eine sichere Sperrminorität zu verfügen, der im Falle einer Abstimmung die meisten anderen Länder beitreten würden. Noch im Spätsommer verkündete Schröder: „Wir wollen den Stabilitätspakt nicht verlassen, sondern ihn nur in einer ökonomisch vernünftigen Weise interpretieren. Ich habe den Eindruck, daß bereits viele Regierungen diese Haltung teilen und daß die anderen sich anschließen werden.“¹⁹³

Während die Konfrontation sich zuspitzte, nahmen die deutsch-französischen Beziehungen eine besondere Rolle und eine neue Qualität an. Das persönliche Verhältnis der Regierungschefs war zu Schröders Amtsantritt nicht einfach gewesen, hatte sich jedoch im Laufe der Jahre kontinuierlich verbessert.

¹⁹³ Financial Times, 29. August 2003, eigene Übersetzung.

Die Ablehnungshaltung dem Irak-Krieg gegenüber hatte die beiden Männer schließlich zusammengeschweißt, auch wenn sie aus unterschiedlichen Motiven heraus entstanden war: wahltaktisch bei Schröder, als „gaullistischer Reflex“ im Falle Chirac – vereinfacht ausgedrückt. Die Bundesregierung mußte in der Kriegsfrage jedoch die eigene Isolierung fürchten, als Chirac wegen seiner Vetomacht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen von den Vereinigten Staaten umworben und unter Druck gesetzt wurde. Daß Paris jedoch nicht wankte, sondern der gemeinsamen Linie treu blieb und sich an die Spitze der Kriegsgegner setzte, war in Berlin nicht vergessen, als sich beide Länder nun auf ganz anderem Felde gemeinsam der Kommission gegenübersehen.¹⁹⁴

Auch hier war die Ausgangslage der beiden Regierungen im Detail verschieden: Francis Mer war grundsätzlich bereit, die Aktivierung des Sanktionsmechanismus und insbesondere eine Inverzugsetzung nach Art. 104 Abs. 9 EGV hinzunehmen, so lange die in der damit verbundenen Empfehlung des Ministerrats enthaltenen Vorgaben seine Haushaltspolitik *de facto* nicht wesentlich einschränkten. Berlin dagegen war fest entschlossen, die Inverzugsetzung um jeden Preis zu verhindern und die eigene Machthoheit über die Haushaltspolitik in vollem Umfange zu erhalten. Diesmal waren das BMF und das Bundeskanzleramt einer Meinung – anders als noch 2002, als die Frühwarnung vom Kanzleramt verhindert wurde. Als Kompromiß schlug das BMF der Kommission vor, das Verfahren zwar auf der Stufe des Art. 104 Abs. 7 EGV zu belassen, jedoch in einer neuen Empfehlung die vorgegebenen Maßnahmen zu verschärfen – wohlwissend, daß derartige Empfehlungen mittlerweile viel ihrer Wirkung eingebüßt hatten. Brüssel lehnte ab.

Im *Trésor* war man sich anfangs nicht sicher, ob Berlin tatsächlich die Inverzugsetzung abschmettern wolle. Als sich die Anhaltspunkte dafür jedoch verdichteten, schwenkte Paris bereitwillig auf die deutsche Linie ein und

¹⁹⁴ Ein beachtliches Indiz für die Qualität des deutsch-französischen Verhältnisses in dieser Phase ist der Vorschlag des EU-Handelskommissars, des Franzosen Pascal Lamy, mittelfristig eine föderale Union zwischen beiden Staaten anzustreben. Auch die Feierlichkeiten zum 40-jährigen Jubiläum des Elysee-Vertrages boten einen idealen Rahmen, um die wiedergefundene Eintracht zu demonstrieren.

beteiligte sich an der Organisation der nötigen Sperrminorität.¹⁹⁵ Die Kommission bereitete für beide Länder jeweils zwei Empfehlungen vor. Die erste basierte auf Art. 104 Abs. 8 EGV und besagte, daß der betreffende Mitgliedstaat der unter Art. 104 Abs. 7 EGV ausgesprochenen Empfehlung nicht gefolgt war. Über diesen Schritt hatte der gesamte Ecofin-Rat unter Ausschluß des betreffenden Mitgliedstaates mit qualifizierter Mehrheit nach Art. 205 Abs. 2 EGV abzustimmen (siehe Kapitel 1). Eine Sperrminorität in den vorliegenden Fällen lag somit bei einem Drittel der 77 Stimmen (ergo gerundet bei 26). Die zweite Empfehlung basierte auf Art. 104 Abs. 9 EGV und stellte die Inverzugsetzung des betreffenden Mitgliedstaates in Verbindung mit der Vorgabe neuer Maßnahmen dar. Ein derartiger Beschluß wird unter denjenigen Mitgliedstaaten getroffen, die die Einheitswährung bereits eingeführt haben, erneut unter Ausschluß des betreffenden Mitgliedstaates. Hier war eine Sperrminorität bei einem Drittel von 60 Stimmen, also bei 20 Enthaltungen oder Gegenstimmen, erreicht.

Anfang September prognostizierte die französische Regierung ihr Defizit für 2003 auf exakt vier Prozent und kündigte eine dreiprozentige Senkung der Einkommenssteuer an, womit auch für 2004 ein Defizit über drei Prozent feststand, möglicherweise in einer Größenordnung bis zu 4,5 Prozent des BIP. Premierminister Raffarin verkündete rauflostig: „Meine oberste Pflicht heißt Beschäftigung und nicht das Lösen irgendwelcher Buchführungsprobleme und mathematischer Aufgaben, bis dieses oder jenes Büro in welchem Land auch immer zufriedengestellt ist.“¹⁹⁶ Schröder erklärte im Anschluß an einen deutsch-französischen Gipfel in Dresden, Deutschland und Frankreich seien sich einig, einen dogmatischen Fokus auf Einzelziele im Pakt zurückzuweisen.¹⁹⁷

Noch richtete sich das Augenmerk der Kommission und der „kleinen Länder“ auf den weiterhin mit vergleichsweise offenen Karten spielenden und daher besonders provokant wirkenden Francis Mer. Während Eichel am 9. September 2003 in der Haushaltsdebatte nur indirekt zugab, daß es

¹⁹⁵ Interviews FFM2 und FFM4.

¹⁹⁶ *Television française 1*, 5. September 2003, eigene Übersetzung.

¹⁹⁷ *Financial Times*, 5. September 2003.

Schwierigkeiten gebe, die Wachstumsprognose zu verwirklichen, hatte Mer seit langem klargestellt, wohin sich seine Haushaltspolitik bewegte.

Angeblich wurde kurz vor der Zuspitzung der Konfrontation als Ausweg diskutiert, das schwierige wirtschaftliche Umfeld nach Art. 104 Abs. 2 EGV und Art. 2 VO 1467/97 als Ausnahmetatbestand geltend zu machen, was vertraglich möglich gewesen wäre und nur im Widerspruch zu der Stabilitätspakt-Entscheidung des ER gestanden hätte. In der Folge wäre das französische Defizit nicht mehr als „übermäßig“ deklariert worden; im Gegenzug hätte Mer seine Haushaltsgesetzgebung verbindlich den Wünschen der Kommission anzupassen gehabt. Derartige Spekulationen fanden ein jähes Ende, als der niederländische Finanzminister Gerrit Zalm drohte, die Kommission mit einer Untätigkeitsklage nach Art. 232 EGV zu belegen, wenn sie nicht erwartungsgemäß die Empfehlungen zur Abstimmung vorlege.¹⁹⁸ Auch der österreichische Finanzminister Grasser signalisierte seine Bereitschaft, die Kommission notfalls gerichtlich zu zwingen, die Verschärfung des VüD einzuleiten.¹⁹⁹

Das an Frankreich gerichtete Ultimatum verstrich am 3. Oktober, und anstelle der geforderten Einsparungen legte Paris ein Haushaltsgesetz für 2004 mit einem Defizit von 3,6 Prozent des BIP vor. Die Kommission nahm den Fehdehandschuh auf und kündigte endgültig die entsprechenden Empfehlungen an. So lange sich die deutsche Situation nicht in ähnlicher Deutlichkeit darstellte, schien noch immer die Lösung offenzustehen, nach der Francis Mer die Inverzugsetzung akzeptieren und im Gegenzug sehr moderate Auflagen erhalten würde. Als Eichel jedoch einen Nachtragshaushalt mit einer Neuverschuldung in der Rekordhöhe von 40 Milliarden Euro für 2003 vorlegte, waren die Würfel gefallen. Die Kommission sah keine andere Möglichkeit, als in beiden Fällen die Inverzugsetzung anzustreben. Weil Berlin entschlossen war, dagegen

¹⁹⁸ Het Financieele Dagblad, 11. September 2003. Die neue niederländische Regierung unter Premierminister Balkenende kämpfte ihrerseits mit wachsendem Druck auf die öffentlichen Haushalte und verwendete hierbei den SWP als ihren maßgeblichen Handlungsrahmen. Folglich versuchte sie, die Unterminierung des Regelwerks mit allen Mitteln zu verhindern.

¹⁹⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. November 2003.

Widerspruch einzulegen, konnte Mer seine stillschweigende Zustimmung zu den entsprechenden Empfehlungen zurückziehen.

Am 3. November diskutierte die Eurogruppe die beiden dem Rat zu Frankreich vorgelegten Empfehlungen der Kommission nach Art. 104 Abs. 8 und 9 EGV. Die meisten „kleinen Länder“, angeführt von den Niederlanden und Österreich (die beide bedauerten, in Deutschland ihren treuesten Verbündeten im Kampf um Stabilität verloren zu haben)²⁰⁰ unterstützten die Kommission nach Kräften. Eichel beharrte auf seinem Vorschlag, neue und verschärfte Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EGV vorzulegen, entscheidend also auf die Inverzugsetzung zu verzichten. Seine neue Interpretation des Regelwerks beruhte auf dem Prinzip, daß „kooperierende Länder“ weder in Verzug gesetzt noch mit Sanktionen bedroht werden sollten. Es könne nicht Zweck des Verfahrens sein, die Rezession der betroffenen Länder noch zu verschärfen. Die Kommission hielt dagegen, daß die Frage ja gerade deshalb zur Debatte stünde, weil es an wirklicher Kooperation mangle. Es sei nicht ausreichend, sich an einen Tisch zu setzen und über Haushaltspolitik zu reden.²⁰¹ Da im Ecofin-Rat am Folgetag ebenfalls keine Einigung erreichbar war und eine Kampfabstimmung immer noch vermieden werden sollte, wurde der Tagesordnungspunkt auf den 25. November verschoben.

In der Zwischenzeit bereitete DG-ECFIN die entsprechenden Empfehlungen auch für Deutschland vor. Die verschärften Maßnahmen bedeuteten für Frankreich eine Reduzierung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos in 2004 um einen vollen Prozentpunkt anstelle der im Haushaltsgesetz vorgesehenen 0,6 Prozent und für Deutschland eine Reduzierung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos in 2004 und 2005 um insgesamt 1,3 Prozent, davon zwei Drittel in 2004 anstelle der im Haushaltsgesetz vorgesehenen 0,5 Prozent. Die Zusatzanstrengung, die beiden Ländern in Ergänzung der bereits beschlossenen Sparmaßnahmen von der Kommission abverlangt wurde, lag in beiden Fällen bei einer Reduzierung des strukturellen Defizits um etwa 0,4 Prozent des BIP. Im Gegenzug sollte es beiden Ländern gestattet sein, ihr

²⁰⁰ Interviews SFM3 und SFM4.

²⁰¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. November 2003.

nominales Defizit erst bis Ende 2005 unter den Referenzwert zu bringen – ein Jahr später als in den letztgültigen Empfehlungen vorgesehen.

Im BMF wurde die Gleichbehandlung mit Frankreich als ungerecht empfunden – schließlich mute sich Deutschland unter schwierigeren Bedingungen (genannt wurden vor allem die Transferzahlungen zugunsten der östlichen Bundesländer) größere Sparanstrengungen zu als Frankreich. Im gleichen Zeitraum wurden Pläne der Kommission bekannt, für 2007 ein weitaus umfangreicheres EU-Budget anzustreben. Einsparungen anzumahnen und gleichzeitig mehr Geld zu verlangen, wobei Deutschland erneut die größte Zahlungsposition zu leisten hätte, wurde nicht nur in Berlin als inkonsistent empfunden. Eichel akzeptierte das Ziel, 2005 das Defizit unter drei Prozent zu halten – machte es jedoch von einem Wirtschaftswachstum von zwei Prozent in 2004 abhängig. Berlin und Paris weigerten sich, konkrete Planungen vorzunehmen, in welchen Bereichen die zusätzlichen Einsparungen vorgenommen werden sollten. Im Falle Deutschlands wäre dies aufgrund des laufenden Vermittlungsverfahrens zwischen Bundestag und Bundesrat ohnehin nur sehr beschränkt möglich gewesen.

Der Kulminationspunkt der Krise war schließlich am 24. und 25. November erreicht. Die Eurogruppe tagte am Abend des 24. und mußte feststellen, daß kein Kompromißvorschlag mehr konsensfähig war. Angeblich konnte auch ein Telefonat zwischen Schröder und Prodi die Situation nicht bereinigen. Unweigerlich gelangten die vier Empfehlungen am 25. zur Abstimmung. Mit Belgien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Schweden, Spanien, den Niederlanden und Österreich kamen bei den Abstimmungen über die Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 8 EGV nur 37 der 51 nötigen Stimmen zusammen; die Sperrminorität war tatsächlich eine Blockademehrheit, die aus den fehlenden 40 Stimmen von Deutschland (bzw. Frankreich bei der Abstimmung über Deutschland), Irland, Italien, Luxemburg, Portugal und dem Vereinigten Königreich bestanden. Die Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 9 EGV scheiterten ebenfalls klar: Mit Belgien, Finnland, Griechenland, Spanien, den Niederlanden und Österreich gab es 30 Stimmen für die Empfehlungen der Kommission,

während die 30 Stimmen von Deutschland (bzw. Frankreich bei der Abstimmung über Deutschland), Irland, Italien, Luxemburg und Portugal fehlten. Die Kommission und die hinter ihr stehenden „kleinen Länder“ waren somit in beiden Parteien deutlich unterlegen.

Den unverhohlenen Einsatz von Macht, mit dem die politische Handlungslogik den Pakt in den Händen der Kommission zu einem stumpfen Schwert hatte werden lassen – ohne ihn jedoch offen zu brechen – wollte der Rat allerdings kaschieren. Die Minister verabschiedeten auf Vorlage der italienischen Präsidentschaft „Schlußfolgerungen“ zu Frankreich und Deutschland, in denen der Rat erklärte, er lasse das VüD in beiden Fällen ruhen (was laut Art. 9 VO 1467/97 eigentlich nur für den Fall vorgesehen ist, daß der betreffende Mitgliedstaat die empfohlenen Maßnahmen einleitet). Diese „Schlußfolgerungen“ verpflichteten überdies beide Länder zu Sparmaßnahmen, die sich nicht wesentlich vom Inhalt der Kommissionsempfehlungen unterschieden. Allerdings waren diese Erklärungen ohne rechtliche Wirkung und stellten lediglich den Versuch einer Schadensbegrenzung dar. Sie wurden nach den Abstimmungsregeln des Art. 104 Abs. 9 EGV von Deutschland (bzw. Frankreich), Italien, Griechenland, Belgien, Portugal, Luxemburg und Irland, somit nur von einer hauchdünnen Mehrheit, getragen. Bereits die zwei Stimmen des luxemburgischen Premier- und Finanzministers Juncker hätten ausgereicht, sie ebenfalls scheitern zu lassen.²⁰²

Die unterlegenen „kleinen Länder“ waren zutiefst empört. Das Gefühl, die EU entwickle sich immer mehr zu einer von den „Großen“ in ihrem Nationalinteresse dominierte Staatengruppe, in der die „Kleinen“ im Konfliktfalle chancenlos wären, trug neben der Unmöglichkeit, mit der polnischen Regierung eine Übereinkunft zur Definition einer qualifizierten Mehrheit zu finden, nicht unwesentlich zum Scheitern der Verfassungsverhandlungen zu Jahresende bei. Die im Verfassungsrahmen entscheidende Machtfrage spitzte sich auf die

²⁰² Anders als meist in der Presse dargestellt, wurden lediglich diese Schlußfolgerungen durch den EuGH für nichtig erklärt – nicht jedoch die Nicht-Annahme der Kommissionsempfehlungen, die somit Bestand hat (s. u.).

zukünftige Ausgestaltung der Abstimmungsregeln und der Stimmengewichtung zu und war vor dem Hintergrund der im November gemachten Erfahrungen unlösbar geworden.

Solbes hatte bereits unmittelbar nach der Ecofin-Sitzung die Möglichkeit einer juristischen Klärung der Entscheidungen vor dem EuGH erwähnt. Der juristische Dienst der Kommission verfaßte zu Jahresbeginn 2004 einen Bericht über die Möglichkeiten und Aussichten des gerichtlichen Weges. Am 27. Januar legte die Kommission eine Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EGV gegen alle am 25. November 2003 ergangenen Beschlüsse des Ministerrates ein und beantragte ein Eilverfahren.

3.1.7 (Juristischer) Schwanengesang 2004

Trotz der Klage und einer intensiven Reformdebatte um den Pakt waren alle Parteien schon im Frühjahr vordringlich an einer Rückkehr zur Normalität interessiert. Es stand bereits fest, daß eine eventuelle Reform des Paktes nicht mehr unter der ausscheidenden Kommission stattfinden würde, sondern erst 2005 – sinnvollerweise dann unter dem Ratsvorsitz des versierten luxemburgischen Ministerpräsidenten Juncker. Unter mäßigem Protest der Kommission und der EZB kamen die Akteure stillschweigend überein, 2004 als „Abkühlungsperiode“ vor etwaigen Reformmaßnahmen zwischenschalten. Die neuen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme wurden bei Jahresbeginn vorgelegt und mußten durch die Kommission bewertet werden – nun auch für die Beitrittsländer, die im Mai die Osterweiterung der EU vollzogen.

Die Programme gaben in einigen Fällen erneut Anlaß zur Sorge. Die Lage in den bekannten Problemfällen Deutschland, Frankreich und Italien besserte sich nicht und zog umfassende Kritik aus Brüssel auf sich. Zusätzlich wurden zahlreiche Länder zu neuen Kandidaten für ein VüD. Im Laufe des April und Mai 2004 erstellte die Kommission neun weitere Berichte nach Art. 104 Abs. 3 EGV – betroffen waren Griechenland, Malta, die Niederlande, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn, das Vereinigte Königreich und Zypern. Im Falle des

Vereinigten Königreiches beschränkte sich die Kommission auf den Bericht, da Gordon Brown glaubhaft machen konnte, 2004 das Defizit wieder unter drei Prozent zu halten (und die Eröffnung eines VüD auch um jeden Preis zu verhindern gesucht hätte). Bei den acht anderen Ländern jedoch stellte der Rat das Vorliegen übermäßiger Defizite fest und verabschiedete Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EGV. Von den neuerdings 25 Mitgliedstaaten waren somit zehn einem VüD unterzogen. Innerhalb der Eurozone wiesen vier von zwölf Ländern übermäßige Defizite auf. Allein das portugiesische VüD konnte im April für erfolgreich abgeschlossen erklärt werden – das Defizit Lissabons hatte 2001 noch bei 4,4 Prozent gelegen, wurde 2002 unter großer Anstrengung auf 2,7 Prozent gesenkt und hatte sich 2003 bei 2,8 Prozent stabilisiert. Für 2004 war allerdings wieder Vorsicht geboten, da die Grenze erneut zu überschritten werden drohte.

Im Februar kündigte die Kommission an, daß in Zukunft öffentliche Infrastrukturprojekte, die in Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Trägern durchgeführt würden (sogenannte PPPs, *public-private partnerships*) entsprechend dem privat getragenen Risikoanteil aus dem Defizit herausgerechnet werden könnten. Diese Entscheidung war als Belohnung der regelkonformen Länder Irland, Portugal und Spanien konzipiert, da sie schlagartig eine Reihe derartiger Projekte freigab.

Im April entschied die Kommission, dem Rat eine Frühwarnung an Italien zu empfehlen. Das Ausmaß und die Kreativität der Einmalmaßnahmen, mit deren Hilfe die italienische Regierung ihr Defizit zu kontrollieren vorgab, wurden in Brüssel als unhaltbar angesehen. Da diese Entscheidung jedoch kurz vor der Europawahl fiel, zog Brüssel sich erneut den Vorwurf zu, aus innenpolitischen Motiven heraus zu handeln – schließlich positionierte Prodi sich bereits in seinem auslaufenden Kommissionsmandat als Berlusconis Gegner für die erst 2006 stattfindenden Parlamentswahlen. Die Ratsentscheidung über die entsprechende Kommissionsempfehlung wurde um zwei Monate verschoben. Dann wiederholte sich der im Falle Deutschlands 2002 schon einmal erlebte Vorgang, als der Rat Anfang Juli einstimmig beschloß, das Frühwarnverfahren abubrechen. Paris erklärte die Entscheidung gar unverblümt als eine der im Vorjahre erfahrenen

Solidarität Italiens geschuldete Gefälligkeit an Rom. Die Routine dieses Geschehens und auch die nur noch verhaltenen Reaktionen seitens der EZB und der Kommission als auch der Öffentlichkeit demonstrierten, wie wenig von der Substanz des SWP tatsächlich noch vorhanden war.

Im Mai reduzierte die Bundesregierung ihre Wachstumsprognose für 2004 auf 1,5 Prozent und verkündete ein Ende der Ausgabenkürzungen, bis das Wachstum wieder zugelegt habe. Bundesaußenminister Joseph Fischer faßte die Haltung Berlins pointiert zusammen: „Nur Sparen, Streichen, Kürzen bringt uns nicht das notwendige Wachstum.“²⁰³ Im Zuge der Budgetverhandlungen zwischen dem Bundesfinanzminister und seinen Ressortkollegen wurde deutlich, daß die Prioritäten des Bundeskanzlers längst nicht mehr auf Haushaltskonsolidierung lagen. Der neue SPD-Parteivorsitzende Franz Müntefering kritisierte den SWP scharf und erklärte, die im Rahmen der Lissabon-Strategie vereinbarte Steigerung der staatlichen Ausgaben für Bildung und Forschung auf eine Höhe von drei Prozent des BIP seien wichtiger als die Einhaltung der für das Defizit vereinbarten drei Prozent.²⁰⁴

Die Frühjahresschätzung der Steuerausfälle prognostizierte Fehlbeträge von 8,3 Milliarden Euro für 2004 und gar 15,2 Milliarden für 2005. Die Bundesregierung kündigte an, die Ausfälle durch Nachtragshaushalte und eine höhere Neuverschuldung auffangen zu wollen; damit stand fest, daß das Defizit aller Wahrscheinlichkeit nach auch 2005 über drei Prozent liegen würde. Der haushaltspolitische Kurswechsel in Deutschland muß im Kontext einer Serie von herben Wahniederlagen gesehen werden, welche die regierende SPD aufgrund der, wenn auch in Fachkreisen und nicht zuletzt in Brüssel begrüßten, im Volke jedoch (zunächst) abgelehnten Reformpolitik erfuhr. Schröder sah sich zwischen Konsolidierung und Reformen vor die Wahl gestellt und entschied sich für die Reformagenda. Der Entwurf des Haushaltsgesetzes für 2005 wurde am 23. Juni 2004 durch das Bundeskabinett beschlossen. Ein geplantes Defizit von 22

²⁰³ Der Spiegel, 3. Mai 2004, S. 44.

²⁰⁴ Süddeutsche Zeitung, 12. Mai 2004.

Milliarden Euro und – als unrealistisch eingestufte – Privatisierungserlöse in Höhe von 15,45 Milliarden Euro sorgten für Kritik.

In Frankreich dagegen hatte der aufstrebende und populäre Innenminister Nicolas Sarkozy das Finanzministerium übernommen und schien sich durch rigides Sparen gegenüber seinem innerparteilichem Rivalen Chirac für den Präsidentschaftswahlkampf 2007 positionieren zu wollen. Die Chiracschen Steuersenkungen sei er nur bereit, weiterhin umzusetzen, wenn sie komplett durch Ausgabenkürzungen oder wachstumsbedingte Mehreinnahmen gegenfinanzierbar seien. Sarkozy versuchte sogar, Einsparungen im als sakrosankt geltenden Verteidigungsressort durchzusetzen, was Chirac persönlich verhinderte. Im August wurde bekannt, daß die Steuereinnahmen im Jahre 2004 über den Erwartungen zu liegen versprochen. Sarkozy erklärte umgehend, daß sämtliche Mehreinnahmen zum Schuldenabbau verwendet würden. Seine Strategie schien der des britischen Schatzkanzlers Gordon Brown nachempfunden zu sein, der durch seine eigenmächtige aber erfolgreiche Finanzpolitik gegenüber Regierungschef Tony Blair gut zu profilieren im Stande schien.

Sarkozy belebte auch die Debatte um ein *gouvernement économique*, in das er die Eurogruppe endlich verwandelt wollte.²⁰⁵ Im Rahmen der sich ihrem Finale nähernden Beratungen über einen europäischen Verfassungsvertrag wurde dieses Gremium ohnehin aufgewertet, indem es ein zweieinhalbjähriges Präsidium erhielt und seine Leitung somit von dem halbjährlichen Turnus der EU-Ratspräsidentschaften, dem der Ecofin unterworfen war, abgekoppelt wurde. Dieser Punkt der neuen Verfassung war weitgehend unstrittig und soll sogar bereits vor der Ratifizierung des Vertrages in die Praxis umgesetzt werden. Sarkozy wollte diese Neuerung jedoch nur als ersten Schritt zu einer vollständigen Institutionalisierung der Eurogruppe verstanden wissen, die langfristig nicht nur die Kompetenzen des Ecofin-Rates für die Eurozone wahrnehmen, sondern darüber hinausgehende, weitreichende Befugnisse in der Koordinierung der Wirtschaftspolitik erhalten solle.

²⁰⁵ Zuletzt in Le Monde, 10. September 2004.

Die Regierungskonferenz, die zum Ende der irischen Ratspräsidentschaft im zweiten Anlauf die Verfassung verabschieden wollte, wurde, wie erwähnt, in der letzten Phase von Uneinigkeit über die Neufassung des Art. 104 EGV dominiert. Der ursprüngliche Konventsentwurf hatte vorgesehen, daß die Kommission das Vorliegen eines übermäßigen Defizits und die einzelnen Schritte eines VüD dem Rat als Vorschlag und nicht als Empfehlung präsentieren sollte. Dies hätte zur Konsequenz gehabt, daß die erforderlichen Mehrheiten umgekehrt erforderlich geworden wären – ein Kommissionsvorschlag kann nur durch eine qualifizierte Mehrheit abgelehnt werden, während eine Kommissionsempfehlung der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit bedarf. Diese Innovation hätte der Kommission die von Prodi wiederholt verlangte „Autorität“ in der Umsetzung der Verfahren verschafft und, so die Argumentation, ihr aus einer Position der Stärke heraus auch erlaubt, spezifischer und pragmatischer als bisher auf die Bedürfnisse von Einzelfällen einzugehen.

In buchstäblich letzter Minute verlangten Deutschland, Griechenland, Italien und Polen unter der Wortführung von Bundesaußenminister Fischer, in diesem Punkt zur Regelung des Art. 104 EGV zurückzukehren und die alten Mehrheitsanforderungen beizubehalten. Der Rat sollte die Kontrolle über das VüD behalten und die Kommission weiterhin nur die faktischen Grundlagen und Entscheidungsvorlagen in Form von Empfehlungen beisteuern. Trotz einer sehr scharfen Gegenreaktion der Niederländer auf diese Initiative mußte Fischers Forderung in der Endversion des Verfassungsvertrages berücksichtigt werden. Ein von der irischen Ratspräsidentschaft vorgeschlagener Kompromiß wurde angenommen, nach dem die Kommission das Vorliegen eines übermäßigen Defizits in Form eines Vorschlags dem Rat übermittelt, die weiteren Schritte jedoch weiterhin auf der Grundlage einer Empfehlung eingeleitet werden. Nach der Neuregelung gilt für Abstimmungen im Rahmen des neuen Art. III-76 die qualifizierte Mehrheit als erreicht, wenn mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten abzüglich desjenigen, dessen Fall zur Abstimmung ansteht, den Beschluß tragen, sofern sie zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten repräsentieren. Für eine Sperrminorität sind

mindestens die Stimmen der übrigen Länder, die zusammen mehr als 35 Prozent der Bevölkerung vertreten, zuzüglich eines weiteren Mitglieds nötig.

Der Konventsentwurf zu dem Verfassungsvertrag hatte ursprünglich außerdem vorgesehen, daß die Umsetzung des VüD in vollem Umfange durch den EuGH überprüft werden kann – im Unterschied zu den nach Art. 104 Abs. 10 EGV beschränkten Klagemöglichkeiten des geltenden Rechts. Die Neuregelung war speziell von der Regierung der Niederlande unterstützt worden, mußte jedoch auf Betreiben Deutschlands und einiger anderer Länder ebenfalls aufgegeben werden. Statt dessen fand eine Erklärung zum SWP als Anhang Eingang in die Verfassung. In dieser (rechtlich nicht verbindlichen) Erklärung zu Art. III-76 des Verfassungsvertrages verpflichten sich die Regierungen, gemäß der Verfassung und dem SWP Haushaltsdisziplin zu wahren und in Zeiten konjunktureller Erholung aktiv zu konsolidieren. Teil der Paketlösung, mit der die „kleinen Länder“ für die Annahme des neugefaßten Art. III-76 der Verfassung gewonnen wurden, war außerdem die Reduzierung der Anzahl der deutschen Abgeordneten im Europaparlament um drei Parlamentarier, während die Anzahl der Vertreter der „Kleinen“ leicht erhöht wurde.

Am 13. Juli 2004 verkündete der EuGH sein Urteil im Rechtsstreit zwischen der Kommission und dem Rat über die Beschlüsse vom 25. November 2003, das VüD in den Fällen Deutschlands und Frankreichs auszusetzen. Die Luxemburger Richter fällten eine salomonische Entscheidung. Die Nichtigkeitsklage der Kommission gegen die nicht zustande gekommenen Beschlüsse zu Art. 104 Abs. 8 und Abs. 9 EGV wurde als unzulässig abgewiesen mit der simplen Begründung, Nicht-Entscheidungen könnten nicht annulliert werden. Die Richter stellten fest, daß das Nichtzustandekommen einer Entscheidung zu Empfehlungen der Kommission im Rahmen des VüD ein implizites Ruhen des Verfahrens zur Folge hat. Dagegen erklärte der Gerichtshof die vom Rat anstelle der verfahrensmäßigen Beschlüsse ergangenen „Schlußfolgerungen“ für nichtig und hielt fest, daß Beschlüsse im VüD nicht auf Initiative des Rates fallen, sondern allein auf Basis der von der Kommission vorgelegten Empfehlungen. Der Rat kann auch keine

bereits angenommene Empfehlung nachträglich ändern, wenn die Änderung nicht wiederum auf Empfehlung der Kommission erfolgt.

Der EuGH erklärte abschließend, daß er sich aus der Frage, ob zwischen den Absätzen 7, 8 und 9 des Art. 104 EGV ein Konnex bestehe, heraushalte. Ob der Rat also unweigerlich einen Mitgliedstaat in Verzug setzen muß, der seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, war nicht Gegenstand des Verfahrens. Dies könnte nach Auffassung des Autors nur durch eine Untätigkeitsklage nach Art. 232 EGV entschieden werden, falls der Rat erneut vorgelegte Kommissionsempfehlungen wiederum ablehnte. Die Stellungnahme des EuGH lautet wörtlich:

„Hinzuzufügen ist, daß der Gerichtshof, indem er anerkennt, daß sich ein tatsächliches Ruhen des Verfahrens aus dem bloßen Umstand ergeben kann, daß es dem Rat nicht gelingt, eine von der Kommission empfohlene Entscheidung anzunehmen, nicht zu der Frage Stellung nimmt, ob der Rat nach Artikel 104 Absatz 9 EGV verpflichtet sein könnte, eine Entscheidung anzunehmen, falls der Mitgliedstaat seinen Empfehlungen nach Artikel 104 Absatz 7 EGV weiterhin nicht Folge leistet; zur Beantwortung dieser Frage ist der Gerichtshof im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht aufgerufen.“²⁰⁶

Die aus dem Vertragstext ersichtliche Aufgabenteilung ist somit höchstrichterlich bestätigt: Die Kommission besitzt das Initiativrecht für Empfehlungen, die das VüD umsetzen; der Rat jedoch fällt die entsprechenden Beschlüsse. Das Verfahren nach Art. 104 EGV ist und bleibt kein automatisches, sondern ein politisches in der Hand des Rates. So war es von den Autoren des Vertrages gewollt, und daran werden auch mögliche Reformen der SWP-Verordnungen nichts ändern. Der politische Wille zu vertraglichen Änderungen fehlt – sonst

²⁰⁶ Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-27/04, Absatz 90.

wäre die Annahme einer europäischen Verfassung, die die Grundlagenverträge der Union ja ersetzen soll, der ideale Zeitpunkt hierfür gewesen.²⁰⁷

²⁰⁷ Der Anhang enthält eine Synopse SWP-Verfahren von 2002 bis 2004.

4 Problem und Prozeß: Die Zersetzung einer zementierten Fehleinschätzung

*„Andererseits will ich auch gern mitteilen,
daß ich mir als Unterhändler zum
Maastrichter Vertrag 1991 keine konkrete Vorstellung
über die wirtschaftspolitische Problemkonstellation
von heute gemacht habe.“*

*(Bundespräsident Horst Köhler,
Die Welt, 17. September 2003)*

Die beiden vorhergehenden Empiriekapitel haben von dem Versuch gehandelt, durch den SWP nationale Haushaltspolitik in der WWU festen Regeln zu unterwerfen und zu justitiabilisieren. Genaugenommen liegt beim SWP eine Pseudojustitiabilisierung vor: Mitgliedstaaten sollen per Reglement notfalls unter legalem Zwang davon abgehalten werden, bestimmte und als schädlich geltende Verhaltensweisen zu ergreifen – „Pseudojustitiabilisierung“ deswegen, weil die Mechanismen der zur Regeldurchsetzung vorgesehenen Zwangsausübung von ihren Autoren zwar als effektiv propagiert worden waren, ihre Unzulänglichkeit jedoch bereits in der Konstruktion immanent angelegt war. Der Versuch der Justitiabilisierung der Haushaltspolitik ist als gescheitert anzusehen – das der Pseudojustitiabilisierung entwachsene Konstrukt ebenso.

Der Zweck dieses Kapitels besteht darin, die wichtigsten der inneren Kausalzusammenhänge, die sich hinter der deskriptiven Narration der Vorgängerkapitel verbergen, aufzuzeigen. Die chronologische Ordnung der historischen Abläufe, wie sie in Kapitel 2 und 3 wiedergegeben ist, liefert Grundlage und Ansatz einer Erklärung, ohne bereits selber die komplette Aussage darzustellen. Wohl kann die erzählende Wiedergabe der Sequenzen

eines temporalen Prozesses eine der Möglichkeiten sein, um die Ergebnisse einer wissenschaftlichen Analyse zu präsentieren (Skocpol 1995). Im vorliegenden Falle jedoch stellt sie als ersten Schritt die Aufbereitung der empirischen Information dar, die nun im zweiten Schritt einer akteurzentrierten Analyse unterzogen werden soll (Kapitel 4), um im dritten und letzten Schritt zu grundsätzlichen Schlußfolgerungen zu führen (Kapitel 5).

Der Pakt war die Antwort der Politik auf ein Problem, dessen Lösung sie von sich gefordert sah: Die Flankierung einer reinen Währungsunion heterogener Volkswirtschaften durch einen finanzpolitischen Handlungsrahmen unter Beibehaltung weitgehender nationaler Souveränität der Mitgliedstaaten in den betreffenden Politikfeldern. Dabei gilt es zu beachten, daß die Einschätzung des Problems selber einer Vielzahl von Änderungen und einem wachsenden Erfahrungsgewinn unterworfen ist, so daß sich das Politikproblem aus heutiger Sicht anders darstellt als seinerzeit vermutet. Um die kognitiven Unzulänglichkeiten zur Zeit der versuchten Problemlösung erfassen zu können, wird daher in dieser Arbeit zwischen dem „vermuteten Politikproblem“ und dem „tatsächlichen Politikproblem“ unterschieden. Das tatsächliche Politikproblem ergibt sich aus der Tatsache, daß die Eurozone keinen optimalen Währungsraum darstellt (definiert nach Mundell 1961, s. u.), und wird analysiert, indem die in der Einleitung vorgestellten Ansätze *public finance* und *public choice* auf diese WWU-spezifische Situation angewandt werden.

Gleichzeitig ist der politische Entscheidungsprozeß Faktoren ausgesetzt, die aus der Lösung eines technischen Problems die Bedienung vermuteter oder tatsächlicher Forderungen und Bedürfnisse der Wählerschaft machen und über die Wahrnehmung der öffentlichen Meinung durch den Politiker wirken. Um die beiden Seiten dieser Medaille begrifflich zu trennen, wird zwischen dem „Politikproblem“ in der technisch-sachlichen Dimension und dem „politischen Problem“ in der Dimension der wahltaktischen Implikationen eines Lösungsversuches unterschieden.

Die methodische Grundlage der folgenden Erwägungen ist der von Scharpf (1997; 2000) vorgeschlagene Ansatz, sich bei der Suche nach den

Kausalelementen einer derartigen Erklärung angesichts des hochgradig komplexen Untersuchungsgegenstandes auf die Analyse des Politikproblems und auf die Analyse des Verhaltens der mit der Problemlösung betrauten Akteure zu konzentrieren. Die folgende akteurzentrierte Analyse der Schaffung und Umsetzung des SWP gliedert sich somit in die zwei Teile Problemanalyse und Verlaufsanalyse. Die Problemanalyse wird anhand wirtschaftswissenschaftlicher Ansätze konzeptualisiert und beinhaltet eine Diskussion des vermuteten, des tatsächlichen sowie des politischen Problems. Sie endet in der Darstellung eines übergeordneten „Meta-Problems“, das bei der im Falle des SWP vorliegenden Art von Verhandlungen und Entscheidungsvorgängen auf Ebene der EU auftritt. Die auf den Prozeß gerichtete Verlaufsanalyse ist ebenfalls ökonomisch instruiert und untersucht die fiskalpolitische Performanz der Eurozone in den ersten fünf Jahren ihres Bestehens. Des weiteren geht sie auf die Verhaltensweise der maßgeblichen Akteure angesichts des ihnen gegenüberstehenden Politikproblems ein. Die sich aus beiden Analyseschritten ergebende Erklärung ist zwar weder vollständig noch (allein schon methodologisch) die einzig mögliche – jedoch eine Darlegung, wie sie sich aus Sicht einer mehrjährigen Forschungsarbeit für die eingangs definierte, problemorientierte Fragestellung als plausibel ergibt.

4.1 Problemanalyse

4.1.1 Das vermutete Politikproblem

Das Politikproblem – finanzpolitische Flankierung der WWU – ist in erster Linie technisch und liegt im Bereich der Funktionsweise makroökonomischer Institutionen. Von daher nimmt es nicht wunder, daß die Akteure ihre Einschätzung des Problems und möglicher Lösungsoptionen aus der Sichtweise der Ökonomie konzeptualisierten. Somit ist es nur konsequent, in einer wissenschaftlichen Abhandlung über die Vorgänge und Implikationen ihres Verhaltens ebenso zu verfahren und einen ökonomisch instruierten Zugang zu der behandelten Materie zu wählen.

Die sachlich-technische Dimension des Politikproblems dreht sich um die Frage, wie „gute“ (d.h. wachstumsfördernde, aber die Geldwertstabilität wahrende) nationale Finanzpolitik in einer Währungsunion zwischen divergierenden Volkswirtschaften unter Aufgabe der Geldpolitik und Inkaufnahme ihrer möglicherweise destabilisierenden Wirkung auf einzelne Nationalökonomien aussehen muß, und im zweiten Schritt, wie eine auf diese Weise definierte Finanzpolitik verlässlich und gegen politische Devianzanreize durchgesetzt werden kann.

Die zwei Hauptgefahren, welche die Akteure seinerzeit hinter dem Politikproblem vermuteten, lauteten fiskalische *spillovers* und eine Infragestellung der (Glaubwürdigkeit der) Zentralbankunabhängigkeit.²⁰⁸ Die im Zuge der deutschen Wiedervereinigung gemachten Erfahrungen standen im Hintergrund der Überlegungen zu fiskalischen *spillovers* (siehe z. B. Masson 1996): Die 1990 ausgelöste Fiskalexpansion der deutschen Volkswirtschaft stimulierte zwar Exporte der mit ihr interdependenten Ökonomien anderer EU-Mitgliedstaaten. Dieser Wachstumsimpuls wurde jedoch zunichte gemacht, als durch – aufgrund zunehmenden Inflationsdrucks notwendig gewordenen – Zinserhöhungen nicht nur die D-Mark aufwertete, sondern die deutsche Nachfrage nach Importen aus den Partnerländern wegbrach. Nach ähnlichem Muster wurden EU-weite negative Auswirkungen übermäßiger Fiskalexpansionen einzelner Mitgliedstaaten befürchtet. Erst nach Eintritt in die dritte Stufe der WWU wurde deutlich, daß die Bedeutung dieser Problematik für die Eurozone überschätzt worden war, da die *spillovers* nicht in der erwarteten Größenordnung auftreten und durch Realpreiseffekte auch weitgehend kompensiert werden (Thygesen 1999).

Die Unabhängigkeit der jungen Zentralbank schien aufgrund der Überlegung gefährdet, daß entgegen der vertraglichen Klausel, die einen *bail-out* ausschließt,²⁰⁹ nach der in Kapitel 1 beschriebenen Logik Mitgliedstaaten ohne nachhaltige Finanzpolitik spätestens zum Zeitpunkt ihrer Insolvenz eine Monetarisierung ihrer Schulden verlangen würden. Bereits im Vorfeld des

²⁰⁸ Interview DFM7, DNB3.

²⁰⁹ Art. 103 EGV.

Beginns der dritten Stufe der WWU wurden politische Forderungen nach einer Lockerung der Geldpolitik als potentiell gefährlich für die Unabhängigkeit des Eurosystems gewertet. Die bisherige Erfahrung belegt jedoch das Gegenteil dieser Befürchtungen: Gerade in Zeiten vermehrter Rufe nach Zinssenkungen demonstrierte das *Governing Council* des ESZB seine Unabhängigkeit durch stoisches Nichtstun.²¹⁰

Das vermutete Politikproblem jedenfalls ist für sich genommen und ohne Erfahrungswerte bereits hochgradig komplex. Der Rationalitätsanspruch ist schlichtweg zu hoch, als daß es auch nur abstrakt gelöst werden könnte. Nach dem bereits erwähnten Konzept der *“bounded rationality”* (Simon 1955; 1979) reagieren Individuen auf eine derartige – übrigens nicht seltene – Rationalitätsüberforderung mit kognitiver Verkürzung. Das Problem wird umdefiniert und in überschaubare Einzelteile zerlegt. Hierbei kommen eine Reihe von Hilfsmitteln zum Tragen; z.B. ideologische Grundmuster, Autosuggestion, Vorurteile, Paradigmen, Weltbilder, Daumenregeln. Sie alle dienen letztlich dazu, den komputativen Aufwand der Problemlösung zu reduzieren und die damit verbundenen Themen anhand von „Entscheidungsregeln“, die nach Luhmann (1990) die Meinungsbildung innerhalb staatlicher Instanzen konditionieren, handhabbar zu machen. Auf Basis des parzellierten Problems werden (Teil-) Lösungen entworfen und im iterativen Test mit der Realität optimiert. Nur der erste Schritt fand bisher im vorliegenden Falle des SWP statt – doch wurde die in ihm vorliegende Teillösung beinahe unverrückbar festgeschrieben, bevor der Realitätstest erfolgen konnte (s. u.).

Das Problem, wie „gute“ Haushaltspolitik in der WWU bewirkt werden kann, wurde von den Akteuren als erstes umgedeutet in die Frage, wie „schlechte“ Haushaltspolitik verhindert werden kann. Es ging also bereits im Ansatz schon nicht mehr um die der theoretischen Ökonomie so wichtige Optimierung einer Handlungsweise im Sinne der Maximierung von Nutzen, sondern um die Minimierung des Ausmaßes und der Wahrscheinlichkeit von schädlichem

²¹⁰ Zentralbanker vergleichen sich gerne mit Sahne: Sie wird immer steifer, je länger man sie schlägt.

Verhalten. Das dahinter verborgene Weltbild erinnert an Thomas Hobbes und sein *homo homini lupus*: Wie von der neorealistischen Theorie Internationaler Beziehungen angenommen (siehe z. B. Waltz 1979), gehen die Akteure eines Mitgliedstaates prinzipiell davon aus, daß andere Länder sich schädlich verhalten, sobald sie dazu in der Lage sind und einen Nutzen daraus ziehen können. (Der Nutzen schädlichen Verhaltens kann allein schon aus den Opportunitätskosten des nicht-schädlichen Verhaltens bestehen.) Dieser Mangel an Vertrauen ist charakteristisch für den Umgang souveräner Nationalstaaten untereinander; schließlich fehlt im internationalen Bereich die letztlich auf Gewaltmonopolisierung beruhende Rechtssicherheit. Ob berechtigt oder nicht, diese Grundhaltung ist auch innerhalb der EU prävalent: Je größer beispielsweise der Kreis der möglichen Teilnehmerstaaten an der WWU wurde, desto mißtrauischer sah man in Deutschland das Projekt Währungsunion. Die Folge fehlenden Vertrauens sind schadensminimierende anstelle von nutzenoptimierenden Strategien – zu vergleichen mit dem nicht-kooperativen Nash-Gleichgewicht eines Gefangenendilemmas.

Der Handlungsrahmen, den die Akteure anstrebten, sollte im wesentlichen also schädliches Verhalten verhindern und zu diesem Zwecke die Entscheidungsfreiheit der Regierungen souveräner Mitgliedstaaten einschränken. Diese Vorgehensweise wird als „negative Koordination“ bezeichnet (Mayntz/Scharpf 1975).²¹¹ Das entscheidende Kriterium negativer Koordination ist, daß die beteiligten Akteure ihre geschützten Interessen per Veto vor Schaden bewahren. Mögliche Einigungen bestehen demnach vordringlich aus dem Verbot bestimmter Vorgehensweisen. Die Summe der Verbotsregulierungen stellt jedoch lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner dessen dar, was die Akteure an nicht-geschützten Interessen aufzugeben bereit sind. Entscheidende Folge ist die Einschränkung von Handlungsfreiheit – eine möglicherweise kontraproduktive Entwicklung, wenn das Umfeld eigentlich nichts dringlicher als

²¹¹ Nicht zu verwechseln mit dem ebenfalls auf Scharpf zurückgehenden Konzept der „negativen Integration“ (Scharpf 1996).

Handlungsfreiheit erfordert (nicht zuletzt, um eine suboptimale Problemlösung den Ergebnissen des Realitätstestes entsprechend adaptiv verbessern zu können).

Im vorliegenden Falle der Vereinfachung und der Reduktion von Komplexität versuchte man sich also im zweiten Schritt an einer Definition dessen, was „schädliche“ Haushaltspolitik ausmacht. Man konzentrierte sich auf die nominalen Parameter Schuldenstand und Defizit. Der Schuldenstand geht aus der Summe vergangener Defizite hervor und muß für die kurzfristige Finanzpolitik als gegeben hingenommen werden. Er ist die Folge finanzpolitischen Handelns der Vergangenheit und kann durch finanzpolitisches Handeln der Gegenwart nur in die Zukunft hinein beeinflußt werden. Innerhalb einer Legislaturperiode ist der Anteil der Schuldenentwicklung, welcher von der im Amt befindlichen Regierung verantwortet wird, schwer erkennbar.

Anders das Defizit: Es ergibt sich jährlich neu und kann besser als der Schuldenstand zur Bewertung der finanzpolitischen Handlungsweise, die innerhalb eines Haushaltsjahres zum Tragen gekommen ist, herangezogen werden. Strenggenommen gilt dies nur für den zyklisch bereinigten Primärsaldo, so daß die Abwägung der politischen Verantwortlichkeit für ein nominales Defizit keine vollkommene Trennschärfe aufweist. Gerade die Erfahrung mit den Defizitzielen der Stabilitätsprogramme hat gezeigt, daß die Imponderabilien, die sich aus der zyklischen Performanz der Volkswirtschaft sowie aus der ebenfalls nicht direkt kontrollierbaren Auswirkung der Zinsentwicklung auf den Schuldendienst ergeben, der Finanzpolitik sogar über die Höhe der jährlichen Defizite nur bedingte Steuerungsfähigkeit lassen.

Andererseits ist die Definition und Berechnung zyklisch bereinigter Werte unklar, vor allem, weil die zu ihrer Herleitung nötige Größe der Produktionslücke geschätzt werden muß. Die Verwendung zyklischer Parameter würde – genau wie die Anrechnung von Investitionsausgaben – Verschleierungstaktiken und unsauberer Buchführung Tür und Tor öffnen. Auch die von Bundesfinanzminister Eichel wiederholt geforderten Ausgabenziele hätten in der Tat eine höhere Transparenz als nominale Defizitwerte – allerdings nur unter der Annahme konstanter Einnahmen. Insbesondere ergäbe sich durch die alleinige Verwendung

von Ausgabenzielen die Versuchung, auf nicht gegenfinanzierte Steuersenkungen zurückzugreifen, die durch konstante Ausgaben eine fadenscheinige Legitimität erlangen könnten, obwohl sich der Haushaltssaldo verschlechtern würde. Es ist also politökonomisch eingängig, weshalb die meisten der weltweit in Verwendung befindlichen Fiskalregeln nominale Defizite anstelle von zyklisch bereinigten Werten als Zielvorgaben oder Obergrenzen einsetzen; so eben auch der SWP.

Die französische Regierung hatte in den achtziger Jahren gute Erfahrungen mit einer nominalen Defizitobergrenze von drei Prozent des BIP gemacht und schlug ein ähnliches Vorgehen im konkreten Falle vor.²¹² In der Definition des Politikproblems einigte man sich also darauf, schädliches Verhalten in Form von „übermäßigen Defiziten“ zu vermeiden und definierte dann wiederum ein „übermäßiges Defizit“ als ein solches, das, von gewissen Ausnahmen abgesehen, nominal über drei Prozent des BIP liegt, oder das – von sehr weitgehenden Ausnahmen abgesehen – bei einem Schuldenstand von über sechzig Prozent vorliegt. Die Verknüpfung von Schuldenstand und Defizit ist zwar im Hinblick auf den oben erwähnten Zusammenhang zwischen Defiziten und Schulden sinnvoll, hat in der Praxis jedoch eine wesentlich geringere Bedeutung als das reine Defizitkriterium. Der Grund hierfür scheint der besagte politökonomische zu sein, daß die Verursachung von Defiziten leichter einer jeweiligen Regierung zugeordnet und durch diese auch korrigiert werden kann als die langfristige Anhäufung von Schulden.

Das Verursacherprinzip ist in der weiteren Fassung des Politikproblems entscheidend. Die bisherige Vereinfachungskette lautet: „Gute“ Haushaltspolitik entspricht der Vermeidung „schlechter“ Haushaltspolitik, und diese wiederum entspricht der Vermeidung von „übermäßigen Defiziten“, sprich Defiziten über drei Prozent des BIP mit gewissen Ausnahmeregelungen. Daraus ergibt sich die Frage, wie die Vermeidung „übermäßiger“ Defizite dauerhaft sicherzustellen ist. Man setzte hier auf eine Anreizstruktur durch Bestrafung. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, daß es sich um Selbstbestrafung handelt, die Regeln

²¹² Interview FS2.

also intern und nicht extern durchgesetzt werden sollen und somit die potentiellen „Täter“ auch die „Richter“ sind – der Rollenkonflikt liegt auf der Hand. Diese Konstruktion beruht auf folgendem Zirkelschluß: Die Akteure binden sich selber, gewisse Regeln einzuhalten. Für den Fall, daß die Regeln nicht eingehalten werden, binden sich die Akteure wiederum, die in ihren Reihen befindlichen Regelbrecher zu bestrafen. Die zweite Selbstbindung ist ganz offensichtlich entweder überflüssig (weil die erste funktioniert) oder unmöglich (weil bereits die erste nicht funktioniert).

Die einzige Variante, in der ein derartiges System erfolgreich operieren könnte, wäre, daß eine Gruppe von Mitgliedstaaten, die unter allen Umständen über die notwendige Mehrheit verfügt, um die Bestrafung auch durchzusetzen, selber nie den Anreiz verspürt, die Bestrafung eben nicht durchzusetzen. Unabhängig von sachfremden Paketlösungen und Fremdanreizen könnte dies bereits im alleinigen Kontext des diskutierten Systems nur dann der Fall sein, wenn diese Länder mit Sicherheit davon ausgingen, selber niemals zu den Verursachern zu gehören. So frappierend es klingt – aber von exakt diesem Trugschluß sind fast ausnahmslos alle Finanzbeamten und Politiker im Falle Deutschlands ausgegangen. Noch als die Bundesrepublik bereits während der Verhandlungen Defizite über drei Prozent verzeichnete (siehe Kapitel 2), war die überwiegende Mehrzahl der Beteiligten davon überzeugt, daß keineswegs Deutschland zu den ersten Fällen eines VüD gehören würde.²¹³

Eine tatsächliche Sanktionierung des Verursachers wäre hochgradig kontraproduktiv – einem Land in finanzpolitischen Schwierigkeiten Geldbußen zuzumuten, trüge ja nur zur Verschlimmerung seiner Lage bei.²¹⁴ Die Bestrafung soll also der Abschreckung dienen, ohne zum Einsatz kommen zu müssen. Abschreckung kann jedoch nur funktionieren, wenn sie glaubwürdig ist. Als man erkannte, daß die zuerst gestaltete Variante des zur Abschreckung geschaffenen Instrumentariums (nämlich der Art. 104 EGV) nicht glaubwürdig sein könne,

²¹³ Interview DFM7.

²¹⁴ Auch wenn die Höhe möglicher Sanktionen vom Defizitwert abgezogen wird.

verlangte man, dem Prinzip treu bleibend, den Abschreckungseffekt durch einen Automatismus in Form des Stabilitätspaktes herzustellen.

In der Spieltheorie ist ein derartiges Vorgehen als Antwort auf die Zeitinkonsistenz optimaler Pläne bekannt: Ist das angedrohte Verhalten (hier die Sanktionierung) im Falle seines Eintretens nicht mehr optimal, dann kann es im Vorfeld nur glaubhaft angekündigt werden, wenn man sich der Möglichkeit beraubt, es im Entscheidungsfalle nicht anzuwenden.²¹⁵ In der Regel ist es sicherer, die Entscheidungsfreiheit in einer solchen Lage an einen Dritten zu delegieren. Ein Automatismus ist nur die zweitbeste Möglichkeit. Doch auch die Herstellung eines derartigen Automatismus scheiterte, und man überließ es anschließend dem Lauf der Dinge, das auf einer nicht glaubwürdigen Abschreckung beruhende Regelsystem *ad absurdum* zu führen.

Dermaßen vereinfacht und zum Modell der Realität stilisiert, wurde das Politikproblem also mit einem Lösungsversuch versehen, der anschließend dem Realitätstest der Praxis nicht gewachsen war. Angesichts der hochgradigen Komplexität des Politikproblems ist eigentlich auch gar nicht davon auszugehen, daß eine wie auch immer geartete Lösung bereits im ersten Ansatz funktioniert. Es überrascht daher nicht, daß sich erst im Rückblick herausstellt, wie unvollständig und fehlerhaft priorisiert die damalige Einschätzung des sachlich-technischen Problems war und deshalb zu nichtintendierten Folgen führen mußte. Das tatsächliche Politikproblem war – wie zu erwarten – nämlich gar nicht das vermutete.

4.1.2 Das tatsächliche Politikproblem

Wie bereits angedeutet, ergibt sich das tatsächliche Politikproblem aus der Tatsache, daß die Eurozone nicht über die von Mundell (1961) definierten

²¹⁵ In der Oligopolforschung sind beispielsweise Fälle von Preisabsprachen zwischen den Mitgliedern eines Kartells untersucht worden, in denen die Bestrafung von Devianzverhalten an unabhängige und im voraus beauftragte Rechtsanwälte delegiert war, so daß die jeweilige Firmenführung glaubhaft machen konnte, eine bestrafende Preissenkung nötigenfalls tatsächlich durchzuführen, selbst wenn sie selber dadurch Einbußen erlitte (siehe z. B. Friedman 1983).

Kriterien für einen optimalen Währungsraum verfügt. Mundell analysierte das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Schaffung eines heterogenen Währungsraumes anhand der Auswirkungen asymmetrischer Schocks; d. h. realwirtschaftlicher Veränderungen, die nur einen Teil des Währungsgebietes betreffen. Die Theorie Optimaler Währungsräume besagt, daß die durch die Währungsunion entfallenen Anpassungsmechanismen (vorrangig die geldpolitische Reaktion in Verbindung mit einer Anpassung des Außenwertes der Währung) durch Faktormobilität, Diversifikation und Offenheit kompensiert werden können, soweit diese vorhanden sind.

Die Produktionsfaktoren innerhalb der Eurozone, insbesondere Arbeitskräfte, können über Ländergrenzen hinweg jedoch nicht als mobil gelten. Mit einem extraeuropäischen Außenhandelsbeitrag zum BIP der Eurozone von nur zehn Prozent ist das Geltungsgebiet des Euro außerdem ein relativ geschlossener Währungsraum. Ist nun – wie im Falle Deutschlands aufgrund der realwirtschaftlichen Auswirkungen der Wiedervereinigung zusätzlich zu den angebotsseitig bestehenden Strukturproblemen – ein Teilgebiet der Eurozone von spezifischen Problemen betroffen, die ihrer Art nach als asymmetrischer Schock fungieren, so erschwert die WWU die Anpassung dieses Teilgebietes an die ökonomischen Gegebenheiten. Der so verursachte Wachstumsrückgang des Teilgebietes belastet wiederum die mit ihr interdependenten Volkswirtschaften, was natürlich in erhöhtem Maße für die weiteren Mitglieder des gemeinsamen Währungsraumes gilt.

Um das sich aus dieser Konstellation ergebende, tatsächliche Politikproblem für nationale Haushaltspolitik im nicht-optimalen Währungsraum zu beschreiben, werden die im Einleitungskapitel vorgestellten Argumente der wirtschaftswissenschaftlichen Literaturstränge *public finance* und *public choice* auf die als nicht-optimaler Währungsraum dargelegte Situation der WWU fortgeschrieben. Frei von dogmatischen Scheuklappen der überkommenen Debatte zwischen Keynesianern und Neoklassikern über die Vor- und Nachteile angebots- oder nachfrageseitiger wirtschaftspolitischer Strategien ergibt sich das

folgende Postulat aus der Anwendung der *public finance* Diskussion auf die Verhältnisse der Eurozone:

Die Tatsache, daß das Währungsgebiet des Euro keinen optimalen Währungsraum darstellt, steht prinzipiell – auch nach Meinung Mundells²¹⁶ – der Errichtung einer Währungsunion in der EU nicht entgegen; auch unabhängig von den politisch-strategischen Zielen, die langfristig mit dieser ökonomischen Maßnahme in Verbindung gebracht werden können.²¹⁷ Allerdings ist die entscheidende Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit einer europäischen Währungsunion, daß innerhalb des heterogenen Währungsgebietes die wirtschaftspolitische Gesamtstrategie für jeden teilnehmenden Mitgliedstaat, seiner spezifischen Wirtschaftslage entsprechend, differenziert ausfällt. Differenzierung bedeutet die Möglichkeit, auf die individuelle Situation eines Mitgliedstaates steuerungspolitisch zu reagieren. Schon das Subsidiaritätsprinzip, letztlich aber die Abwesenheit einer europäischen Steuerungskompetenz und – fähigkeit, legen nahe, daß diese Funktion (wie bisher auch) den nationalen Regierungen zufällt.

Im geldpolitischen Bereich beispielsweise hätten schon innerhalb einzelner Länder Wirtschaftsregionen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen im Idealfalle unterschiedliche Leitzinssätze. Realistisch durchführbar wären unterschiedliche Leitzinsen natürlich jedoch bestenfalls – wie bis vor 1999 – allein im nationalen Rahmen; grundsätzlich sogar auch nach Einführung einer gemeinsamen Währung. Dazu müßten allerdings die weiterhin bestehenden nationalen Notenbanken die Zentralbankgeldmenge zu unterschiedlichen Konditionen von einer tatsächlich die Geldschöpfung monopolisierenden, europäischen Zentralbank zur Verfügung gestellt bekommen (Spethmann/Steiger 2004). Hält man dagegen an einem einheitlichen Leitzins im gesamten Währungsgebiet fest – nicht zuletzt, um die Gesamtheit der nationalen Notenbanken und nicht ausschließlich die momentan nur mit einer

²¹⁶ Mundell äußerte sich mehrfach ausgesprochen positiv über die WWU, so z. B. im *Manager Magazin*, 23. November 2001.

²¹⁷ Für seinen Gründungsvater Helmut Kohl ist der Euro ja kein primär ökonomisches Projekt, sondern eine Frage von „Krieg oder Frieden in Europa“ (Kohl 2002).

Koordinierungsfunktion ausgestatte EZB mit der Geldpolitik zu betrauen – dann ergibt sich die sogenannte “*One-size-fits-all*” Problematik der Geldpolitik.

Der gemeinsame Zins kann sich nämlich ausschließlich entweder allein nach den Bedürfnissen der größten Regionalwirtschaft der Eurozone richten oder muß sich an einem imaginären Durchschnitt der geldpolitischen Faktoren im Währungsraum orientieren. Im ersten Falle wäre die Geldpolitik wie zu Zeiten der unabhängigen Bundesbank auf die deutsche Situation „maßzuschneidern“ und somit für alle anderen Länder mit unterschiedlichen Konditionen entsprechend „falsch“, während sie im zweiten Falle zwangsläufig für die Gesamtheit der Regionalwirtschaften mehr oder weniger unangemessen ist, in dem Maße, wie diese nicht zufällig in ihren Parametern dem hypothetischen Durchschnitt entsprechen (Hughes Hallett/McAdam 1999). Mit anderen Worten erbringt die Geldpolitik nicht nur keinen Beitrag zu der aufgrund der Suboptimalität des Währungsraumes nötig gewordenen, wirtschaftspolitisch differenzierten Behandlung der unterschiedlichen Regionalwirtschaften, sondern erhöht ihre “*One-size-fits-all*” Problematik und damit den Bedarf nach ausgleichenden Stabilisierungsfaktoren.

Man kann argumentieren, daß sich die Währungsunion *ex post* zu einem „endogenen optimalen Währungsraum“ entwickelt (Padoan 1999). Allerdings stellt sich sodann die Frage, ob die dazu nötigen realwirtschaftlichen Anpassungsmechanismen, die sich langfristig auch in sehr negativer Form auf dem Arbeitsmarkt vollziehen müßten, nicht auf nationaler Ebene durch wirtschaftspolitische Maßnahmen in den der Geldpolitik benachbarten Bereichen flankiert und abgefedert werden sollten. Doch ist der Eurozone in ihrer jetzigen Lage mit der vagen Hoffnung auf die Endogenität ihrer Zukunft als optimaler Währungsraum als Ergebnis einer Selbstheilung wenig geholfen. Fakt ist, daß die spezifische Situation eines jeden Mitgliedstaates die in der Geldpolitik nicht zu ermöglichende, differenzierte wirtschaftspolitische Behandlung erfahren muß, wenn nicht empfindliche Wachstumseinbußen, insbesondere in Ländern mit geringen Wachstums- und Inflationsraten in Verbindung mit hohen Realzinsen (wie Deutschland und Frankreich), hingenommen werden sollen (Enderlein 2004).

Die Notwendigkeit von Strukturreformen, welche die mikroökonomische Funktionsweise wachstumsschwacher Länder und Regionen zu verbessern geeignet sind, bleibt dabei unumstritten. Es geht in dieser Argumentation lediglich um eine Ergänzung der angebotsseitigen Strategie durch stabilisierende Maßnahmen unter den erschwerten Bedingungen der Währungsunion – allerdings um eine Ergänzung von womöglich entscheidender Bedeutung. Im Idealfalle müßte auf der Angebotsseite sogar die Lohnpolitik in den Dienst der makroökonomischen Stabilisierung gestellt werden (Enderlein 2004) – die dazu nötigen Änderungen im Tarifrecht scheinen mittelfristig jedoch zumindest im deutschen Falle nicht durchführbar.

Angesichts des dessenungeachtet durch die Währungsunion erhöhten Stabilisierungsbedarfes bleibt also einzig und allein die zusätzliche Aktivierung einer nachfrageseitigen Strategie im Rahmen der Finanzpolitik. Hierbei geht es nicht immer oder zwangsläufig um altmodisches “*deficit spending*”, wie es der Keynesianismus als Allheilmittel in Aussicht gestellt hatte (siehe Kapitel 1). Vielversprechender erscheint es, die Einsichten der *public finance* Literatur zur förderlichen Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren aufzugreifen und Mittel und Wege zu suchen, wie diese zu verstärken seien, um den destabilisierenden Effekt der einheitlichen Geldpolitik bei bestenfalls neutraler Haltung der Lohnpolitik unter den Bedingungen eines asymmetrischen Schocks in einem nicht-optimalen Währungsraum zu kompensieren. Die in Skandinavien eingerichteten *buffer funds* als künstliche Aufblähung der antizyklischen Wirkung des öffentlichen Sektors könnten beispielsweise einen vielversprechenden Ansatz darstellen (Wyplosz 1999), zumal die stabilisierende Wirkung von Fiskalpolitik in einem Regime fixer Wechselkurse, wie es die Währungsunion ja bewirkt, noch verstärkt wird (Mundell 1960).

Letztlich wird die Währungsunion mit ihren Folgen die ohnehin benötigte Steigerung der Problemlösungsfähigkeit der (nationalen) Institutionen der Finanzpolitik erfordern. Welche Optionen hierzu vorstellbar sind und welche grundlegenden Erwägungen dabei eine Rolle spielen, ist Thema der Schlußfolgerungen in Kapitel 5. Die derzeitige Argumentationsstufe der

vorliegenden Arbeit stellt das tatsächliche Politikproblem seinem Lösungsversuch in Form des SWP gegen, um sein Scheitern zu erklären.

Auch die in Kapitel 1 angerissene und schon im nationalen Kontext bestehende *public choice* Problematik im Politikfeld Haushaltspolitik wird durch Eintritt in die WWU verschärft. Gleichzeitig wird der Spielraum für nationale Lösungen womöglich eingeengt, ohne daß auf der momentanen Vertragsbasis eine entsprechende Handlungsfähigkeit auf supranationaler Ebene zurückgewonnen werden kann. Die im nationalen Rahmen bereits identifizierte Neigung zum *deficit bias* erhöht sich durch die WWU, da die disziplinierende Wirkung von höheren Zinsen und fallendem Außenwert der Binnenwährung nicht mehr (voll) zum Tragen kommen (Beetsma 1999). Im Extremfall könnte sogar die stets zu gewährleistende Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand als ultimativer Disziplinierungsgrund entfallen, wenn die vertraglichen Vorkehrungen gegen einen *bail out* (s. o.) an Glaubwürdigkeit verlieren.

Zusätzlich ergeben sich sogenannte Externalitäteneffekte²¹⁸ durch die Währungsunion: Die positiven Wachstumsfolgen von Haushaltskonsolidierung eines an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaates kommen allen Teilnehmern zugute, aber auch die negativen Folgen unsolider Haushaltspolitik auf Zinsen und Wachstum werden von allen geteilt. Jeder einzelne Mitgliedstaat verspürt daher einen individuell zu geringen Anreiz zu Konsolidierung, wenn diese gesamtwirtschaftlich angezeigt wäre, und eine zu geringe Abschreckung vor Überschuldung. Die nationale Haushaltspolitik in einer Währungsunion sieht sich somit einer Kollektivgutproblematik gegenüber, da jeder Staat Anreizen zu einem sogenanntem *free-rider* Verhalten ausgesetzt ist. Unter den Bedingungen der WWU haben Konsolidierungsbemühungen im nationalen Alleingang die Eigenschaften eines Gefangenendilemmas (Allsopp/McKibbin/Vines 1999): Soweit gesamtwirtschaftlich erstrebenswert, wirkt antizyklische Konsolidierung als positive Externalität, so wie unsolide Haushaltspolitik (speziell prozyklische

²¹⁸ Externalitäten sind Auswirkungen einer Transaktion auf unbeteiligte Dritte.

Ausgabenausweitung) als negative Externalität für die anderen Teilnehmer spürbar wird, da der gesamte Währungsraum von den Zins- und Wachstumseffekten des im einzelnen Land erfolgten Schrittes profitiert bzw. geschädigt wird.²¹⁹

Das kollektive Handlungsproblem entsteht, da die Auswirkungen nationaler Politik nur teilweise auf die verantwortlichen Regierungen zurückfallen und nicht in voller Höhe von diesen internalisiert werden. Ein vergleichbares Kollektivgut ist die Gewährleistung von Geldwertstabilität durch die EZB – auch hier tragen alle Teilnehmerstaaten den Schaden, den ein einzelner von ihnen durch fehlgeleitete Fiskalpolitik anrichten kann (und der somit in der Währungsunion mit relativ höheren Anreizen zu Fehlverhalten einhergeht).²²⁰ Aus diesen Erwägungen heraus ist der SWP auch als Instrument zur Re-Internalisierung und somit zur Lösung der Kollektivgutproblematik in den Bereichen Geldwertstabilität und Haushaltskonsolidierung zu sehen: Zumindest vom Ansatz her setzt er sinnvolle Vorgaben für gemeinsame Sparbemühungen auch nach Eintritt in Stufe drei der WWU und gewährleistet die Unabhängigkeit der Zentralbank und somit ihre Fähigkeit, Preisstabilität zu erzielen (Artis/Winkler 1999).

Beide Sichtweisen, die der *public finance* Schule ebenso wie die der *public choice* Richtung, haben im Rahmen der nationalen Diskussion zu ähnlichen Vorschlägen möglicher Problemlösungen geführt: Einer Stärkung der Position des Finanzministers; endogen in Form seiner institutionellen Stellung im haushaltspolitischen Beschlußprozeß, und womöglich exogen ergänzt durch regelbasierte Selbstbindung, die in dem Kräftespiel mit den ausgebenden Fachressorts instrumentalisiert werden kann. Was die europäische Ebene betrifft, führen beide Ansätze jedoch zu unterschiedlichen Maßnahmen, die sich teilweise sogar widersprechen:

²¹⁹ Jedoch auch prozyklisch restriktive Finanzpolitik wirkt auf die interdependenten Ökonomien schädlich – schließlich leidet momentan die gesamte Eurozone unter der deutschen Wachstumsschwäche.

²²⁰ Die Überlegung, daß die Stabilitätsorientierung der Zentralbank durch Absicherung der fiskalpolitischen Flanke garantiert werden muß, stand von Anfang an auch im Zentrum der Bemühungen der BBK um den SWP (siehe z. B. Deutsche Bundesbank 1990; 1992).

Während die *public finance* Perspektive eine Erhöhung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit auf nationaler Ebene verlangt, fordert die *public choice* Problematik ihre Beschränkung. Das sich aus Sichtweise der *public choice* Betrachtung ergebende kollektive Handlungsproblem läßt vielmehr eine *ex ante* Koordinierung von Haushaltspolitik als wünschenswert erscheinen. Mehr noch als durch die momentan zur Verfügung stehenden Instrumente, d. h. die wirtschaftspolitischen Grundzüge und den SWP, sollte nach dem *public choice* Argument derartige Koordinierung dazu führen, daß die durch die Währungsunion aufgekommenen oder verstärkten Anreize zu Fehlverhalten gemeinschaftlich re-internalisiert und neutralisiert werden. Hierbei ist zu beachten, daß sinnvolle Koordinierung über den bisher erreichten Stand der negativen Koordination hinauszugehen hätte: Es kann nicht ausreichen, nur eine Form haushaltspolitischen Fehlverhaltens auszuschließen (nämlich das Übersteigen der Drei-Prozent-Marke, soweit dieser Vorgang denn überhaupt aufgrund seiner Umstände als Fehler anzusehen ist), während andere Formen von Fehlverhalten (z. B. die prozyklische Finanzpolitik Irlands im Jahre 2000) lediglich mit einer negierbaren Rüge versehen werden.

Die aus der *public choice* Perspektive schlüssigen Befürchtungen vor verstärkten Anreizen zu haushaltspolitischem Fehlverhalten standen Pate bei der Schaffung des SWP und der seinerzeit gültigen Problemidentifizierung. Die im *public choice* Bereich angesiedelten Probleme traten allerdings zumindest bisher nicht in der erwarteten Größenordnung auf. So ist die Inflationsgefahr im Währungsraum überschätzt worden; und auch Sorgen um die politische Unabhängigkeit der EZB können mittlerweile wohl als unberechtigt gelten. Selbst die Fälle Frankreichs und Deutschland, in denen das VüD aktiviert (und ausgesetzt) wurde, haben dem System – soweit absehbar – nicht grundsätzlich geschadet. Die Effekte von *deficit bias*, fiskalischen *spillovers* und *free riding* wurden also gesehen (und womöglich überschätzt) – das erhöhte Bedürfnis nach Stabilisierungspolitik dagegen nicht.

Speziell das deutsche Beispiel veranschaulicht, daß sich die Problemeinschätzung aus Sicht der *public finance* Perspektive womöglich als die dringlichere erweist. Es mag übertrieben erscheinen, in einer Abhandlung über das europäische Fiskalregime der deutschen Situation besondere Bedeutung beizumessen. Allerdings kann die Eurozone die europäische Wachstumsschwäche nicht ohne ein ökonomisches Wiedererstarken Deutschlands, ihrer größten Komponente, überwinden. Die deutsche Situation verkörpert zum einen den die Nachteiligkeit der Schaffung eines nicht-optimalen Währungsraumes bedingenden asymmetrischen Schock; zum anderen kommt hinzu, daß der deutsche Fall die *public finance* Problematik besonders deutlich aufzeigt. Die Notwendigkeit einer differenzierten Behandlung der deutschlandspezifischen Steuerungsprobleme verlangen als Grundvoraussetzung finanzpolitische Handlungsfreiheit – welche durch die europäischen Vorgaben reduziert statt gefördert worden ist. Die Problemanalyse konzentriert sich also in den folgenden Absätzen exemplarisch auf den Fall Deutschlands.

Die deutsche Volkswirtschaft leidet derzeit unter einer Vielzahl von Wettbewerbsnachteilen. Sie sind im wesentlichen hausgemacht und rühren von einer jahrzehntelangen Verschlechterung der strukturellen (somit angebotsseitigen) Wachstumsbedingungen her, die nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind. Der Eintritt in die Währungsunion hat sich jedoch gleichsam als Katalysator und Beschleuniger dieser Problemkonstellation ausgewirkt, die andernfalls womöglich noch lange wie ein komfortables Privileg unkritisch hätte fortbestehen können.

Extrem niedrige Inflationsraten in den Kernländern der Währungsunion, zwischenzeitlich sogar die Gefahr einer deflationären Entwicklung, führten in Verbindung mit den hohen Inflationsraten der Peripherie der Eurozone und der mit dieser Divergenz überforderten, einheitlichen Geldpolitik zu vergleichsweise hohen Realzinsen in Deutschland, die nicht unwesentlich zu der chronischen Wachstumsschwäche der deutschen Volkswirtschaft beigetragen haben.

Der Realzins ist nichts anderes als die Differenz aus dem Nominalzins und der Inflationsrate. Ist der Nominalzins „zu hoch“, weil Deutschland eine

niedrigere Inflationsrate aufweist als der Durchschnitt der Eurozone, dann ist der Realzins nochmals zu hoch, weil der bereits verhältnismäßig restriktive Nominalzins um weniger als in den anderen Ländern durch die Inflation reduziert wird. Dasjenige Land, welches Stabilität in Form geringer Inflationsraten „exportiert“, wird dafür also auch noch „bestraft“, daß es dieses Kollektivgut zur Verfügung stellt. Entscheidend ist hierbei, daß die deutschen Realzinsen nicht etwa im historischen Vergleich verhältnismäßig hoch sind (das sind sie nämlich nicht), sondern im Vergleich zu den anderen Ländern der Eurozone, wie die folgende Graphik aufweist:

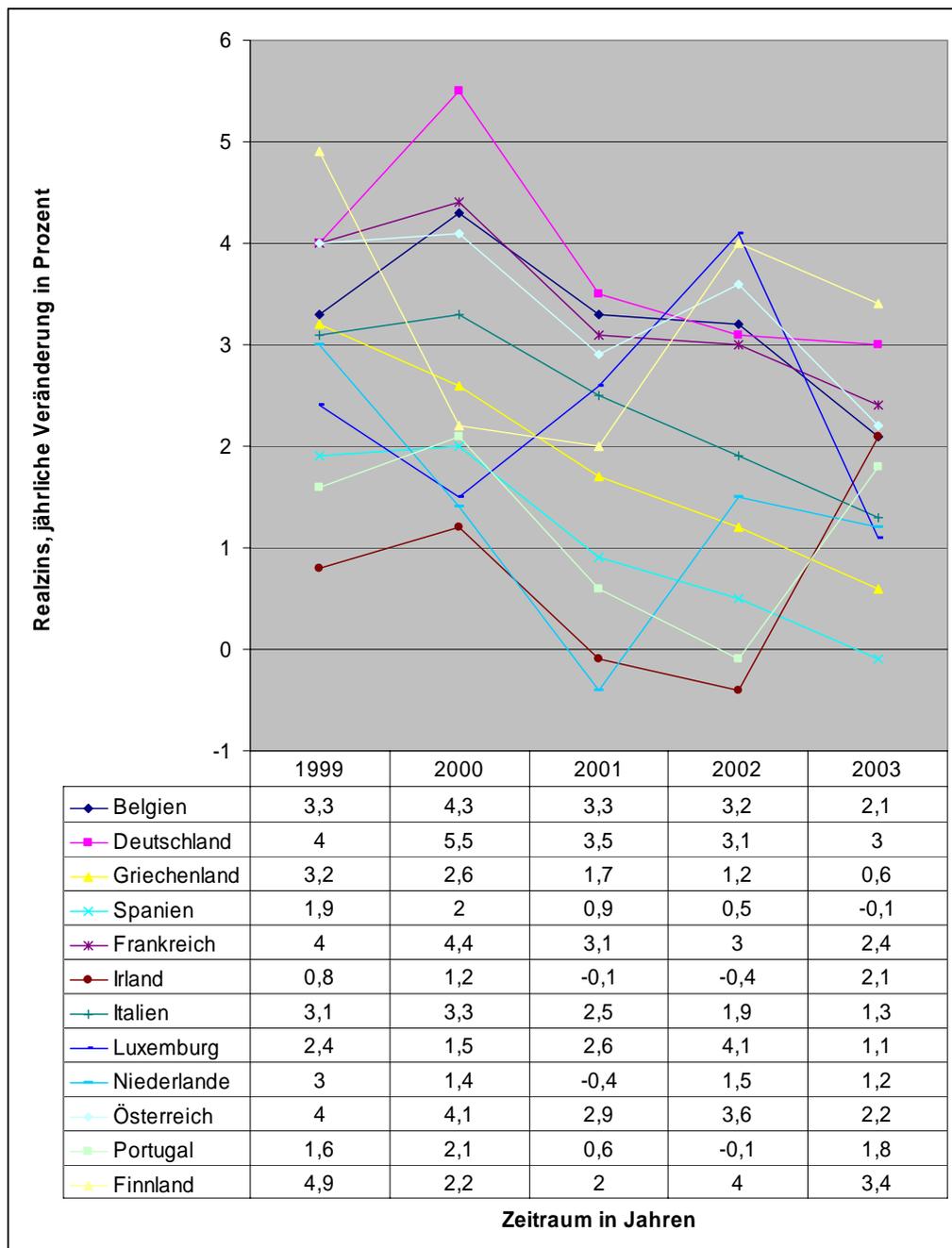


Abbildung 2: Vergleich der Realzinsbelastung (Quelle: Europäische Kommission)

Hohe Realzinsen hemmen das Wachstum, da sie das Investitionsverhalten negativ beeinflussen. Diese Problematik wäre durch eine von zwei Maßnahmen aufzufangen: Entweder müsste das Eurosystem seine "one-size-fits-all"-Zinspolitik aufgeben und für unterschiedliche Zinssätze in den verschiedenen

Ländern sorgen, indem tatsächlich die EZB und nicht die nationalen Notenbanken die Zentralbankgeldmenge ausgabe, und zwar zu unterschiedlichen Konditionen an die jeweiligen nationalen Zentralbanken (Spethmann/Steiger 2004). Oder aber die EZB müßte die geldpolitischen Faktoren Deutschlands als der mit Abstand größten Volkswirtschaft der Eurozone ausschließlich ins Visier nehmen und ihre Geldpolitik an den deutschen Bedürfnissen ausrichten wie zuvor die Bundesbank. Damit wären zwar die Zinsraten für alle anderen Länder wiederum destabilisierend (wie seinerzeit im EWS), doch könnte dieses auf koordinierte Weise kompensiert werden, indem finanzpolitische und lohnpolitische Gegenmaßnahmen autorisiert würden.²²¹ Unter dem Strich könnten alle Länder von einem verbesserten Wachstumspotential Deutschlands profitieren, so wie sie jetzt unter seiner chronischen Wachstumsschwäche leiden.²²²

Die Annahme, daß Deutschland nur 1995 über drei Prozent Haushaltsdefizit erreichen würde (im wesentlichen aufgrund der Einbuchung der Treuhandschulden in den Staatshaushalt), war offensichtlich falsch. Statt dessen liegt das deutsche Defizit bei geringem Wachstum mittlerweile strukturell schon über drei Prozent, während das Potentialwachstum wohl um ein Prozent niedriger anzusetzen ist als noch in den neunziger Jahren. Der Eintausch eines zinsbedingten Wettbewerbsvorteils in einen (real-) zinsbedingten Wettbewerbsnachteil ging einher mit dem Verlust der Geldpolitik als Instrument der Makrosteuerung sowie der anhaltenden Steigerung des Standortwettbewerbs. Ein weiterer Grund, der gelegentlich angeführt wird, liegt in den perpetualisierten Effekten einer sogenannten *“beggar-thy-neighbour”* Situation der anderen Länder der Eurozone vis-à-vis Deutschland. Die diesbezügliche Annahme lautet, daß die D-Mark zu einem überhöhten Wechselkurs in die Währungsunion eingetreten ist.

²²¹ Der frühere „D-Mark Block“, bestehend aus Deutschland, den Niederlanden und Österreich, kam dem Ideal eines optimalen Währungsraumes relativ nahe. Eine Rückbesinnung auf geldpolitische Zyklussteuerung im Kern der Eurozone käme also nicht allein Deutschland unmittelbar zugute – mittelbar würde der gesamte Währungsraum profitieren. Andererseits liegt auf der Hand, daß die politischen Implikationen einer derartig geänderten Strategie der Geldpolitik prohibitiv erscheinen.

²²² Es gibt eine dritte, aber keineswegs erstrebenswerte Möglichkeit, welche die Realzinsproblematik bereinigen könnte: Das Auseinanderbrechen der Währungsunion.

Gleichzeitig mit nunmehr erhöhten Realzinsen hat die Bundesrepublik ihren früheren Zinsvorteil gegenüber den anderen Ländern der Eurozone eingebüßt und ist daher unter zusätzlichen Wettbewerbsdruck geraten – aus dem Wettbewerbsvorteil niedriger Zinsen wurde ein Wettbewerbsnachteil hoher Zinsen. Außerdem fällt ins Gewicht, daß zusätzlich zu den gravierenden Strukturproblemen Internationalisierung und Währungsunion ein Übriges beitragen, um die Verlagerung von Produktion und Wertschöpfung aus dem deutschen Wirtschaftsgebiet heraus zu begünstigen. Es ergibt sich also ein Strauß von Argumenten, die in Ergänzung zu einer Untersuchung der politischen Handlungsweise als ursächlich für die Misere der öffentlichen Finanzen in Deutschland gesehen werden müssen.

Um deutlich festzuhalten: Die in Deutschland vorherrschenden, ungünstigen Investitionsbedingungen, die sich ja auch im psychologischen Klima einer Volkswirtschaft und nicht zuletzt im Investitions- und Konsumverhalten niederschlagen, sind nicht die alleinige Schuld der Politik – zumindest nicht der gegenwärtigen, soweit sie sich in den Bahnen gemäßigter Makrosteuerung und behutsamer Strukturreformen bewegt. Auch wenn die Finanzpolitik sich weit vom Lehrbuchideal entfernt hat – die Alleinverantwortung für das Ausufern der Defizite trägt sie nicht: Teilweise vollzieht sie nur die fiskalische Folgewirkung struktureller und makroökonomischer Wachstumshindernisse. Allerdings ist sie in ihrer gegenwärtigen Rahmengestaltung damit überfordert, das durch die WWU aufgegebenes Stabilisierungsinstrument der Geldpolitik zu ersetzen.

Der somit aus einer Mehrzahl von Gründen resultierende Wettbewerbsnachteil im innereuropäischen Außenhandel²²³ kann nur auf realwirtschaftlichen Anpassungspfaden, also dank einer wie auch immer erreichten Senkung der Lohnstückkosten, erfolgen. Weder eine geldpolitische Reaktion noch eine Anpassung des Wechselkurses stehen seit Eintritt in die dritte Stufe der WWU noch zur Verfügung. Entscheidend ist, daß sich die Wettbewerbssituation Deutschlands innerhalb der Eurozone im Vergleich zu den

²²³ Deutschland erzielt über die Hälfte seiner Außenhandelsbilanz im Austausch innerhalb der EU (im Jahre 2003 exakt 52,3 Prozent; Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit).

anderen Mitgliedstaaten verbessern muß. Die Reallöhne als verbliebener Anpassungsmechanismus müssen also aus verschiedenen Gründen tiefer sinken als in den anderen Ländern der Eurozone.²²⁴ In dem Maße, wie die zögerlichen Reallohnanpassungen in Deutschland nunmehr jedoch mehr oder weniger direkt in den anderen Ländern übernommen werden, entfällt dieser Ausweg.

Scheidet wegen der Währungsunion eine Anpassung über den Wechselkurs aus und stagniert (oder fällt) die Binnennachfrage, muß der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit durch die erwähnte Anpassung der Reallöhne erfolgen. Dieses wird allerdings um so schwieriger, je niedriger die Inflationsrate ist. Die Hauptfaktoren, die eine Senkung der Reallöhne nunmehr herbeiführen, sind demnach nominale Lohnsenkungen – z. B. längere Arbeitszeiten bei konstanter Entlohnung. Je höher die Arbeitslosigkeit und der (tatsächliche oder suggerierte) Standortwettbewerb, desto leichter läßt dieses sich durchsetzen. Je schwächer darüber hinaus aber das Wachstum, nicht zuletzt durch den Schaden am psychologischen Klima, der sich in verringerter Investitionsleistung und gedämpften Konsumverhalten des Privatsektors äußert, desto höher die Notwendigkeit, finanzpolitisch gegenzusteuern. Der fiskalischen Kompensierung sind durch den SWP jedoch enge Grenzen gesetzt, wenn sich der Haushalt zu Beginn eines Abschwungs nicht nahe am Ausgleich befindet. Das eigentliche Politikversagen im Falle Deutschlands war somit nicht die fortwährende Überschreitung der Drei-Prozent-Marke im Abschwung, sondern das Unvermögen, im Aufschwung der Jahre 1999 und 2000 den Haushaltsausgleich anzusteuern. Den politischen Steuersenkungsanreizen dieser Phase hatte der Pakt jedoch nichts entgegenzusetzen (siehe Kapitel 3).

Zusammengefaßt ist die bis 1999 stabilisierend wirkende Geldpolitik aufgeben worden, und statt zyklisch mehr oder weniger angepaßter Zinssätze wirkt ein (zu) hoher Realzins destabilisierend. Hinzugenommen die strukturellen Belastungen durch die fiskalischen Folgen der Wiedervereinigung und durch jahrzehntelang versäumte Reformen im mikroökonomischen bzw.

²²⁴ Der Reallohn als Hauptfaktor der Lohnstückkosten ergibt sich aus dem Nominallohn abzüglich der Inflationsrate.

angebotsseitigen Bereich plus die im Föderalismusystem begründete Reformunfähigkeit, ergeben sich triftige Gründe, wenigstens der Fiskalpolitik die Handlungsfähigkeit zu stabilisierenden Maßnahmen zu belassen. Es folgt: „Gute“ Haushaltspolitik ist nicht zwangsläufig mit der Abwesenheit „übermäßiger“ Defizite gleichzusetzen (wie dies in den Aufschwungjahren 1999 und 2000 geschehen ist); und umgekehrt sind Defizite über drei Prozent nicht zwangsläufig „schlechte“ Haushaltspolitik – die deutsche Wachstumsschwäche seit 2001 scheint ein derartiger Fall zu sein. Die als „vermutetes Politikproblem“ dargestellte Vereinfachungskette hat getrogen. Für die deutsche Situation wäre im Aufschwung konsequentes Sparen und seit 2001 ein Maßnahmenbündel hilfreich gewesen, das zumindest teilweise der orthodoxen Nationalökonomie widerspricht: Niedrigere Zinsen, geringfügig höhere Inflationsraten, drastische Reallohnsenkungen und eine expansive Fiskalpolitik, bis ein selbsttragender Aufschwung eingesetzt hätte.

Für den europäischen Handlungsrahmen hat sich als Konsequenz aus dem tatsächlichen Politikproblem somit bestätigt, daß Haushaltspolitik auf mehr strategische Weise als bisher – soweit möglich auch unter flankierendem Einsatz der Lohnpolitik – in den Dienst makroökonomischer Stabilisierung gestellt werden muß. Das durch negative Koordinierung geschaffene Instrumentarium des SWP reicht hierfür nicht aus und zielt sogar in eine falsche Richtung. Vielmehr kann die aus der Zinsdivergenz innerhalb der Eurozone herrührende Situation unter dem bestehenden System nicht behoben werden. Daraus ergibt sich eine selbstverstärkende Abwärtstendenz steigender Staatsausgaben, rückläufigen Potentialwachstums und wachsender Arbeitslosigkeit; verbunden mit in ihrer Umsetzung zwangsläufig prozyklisch wirkenden Sparappellen. Die Finanzpolitik hätte freilich einen institutionellen Anreiz erhalten müssen, um im Rahmen eines effektiven *policy-mix* in der Wachstumsphase 1999 und 2000 finanzielle Reserven aufzubauen, so daß im Abschwung nicht die Drei-Prozent-Hürde erreicht worden wäre. Da dieses jedoch nun einmal geschehen war, mußte das VüD wider besseres Wissen in Gang gesetzt werden, was bei konsequenter Umsetzung *de facto* fiskalpolitische Handlungsunfähigkeit angesichts der fortdauernden

Wachstumsschwäche bedeutet hätte. Die Rückgewinnung der Handlungsfähigkeit verlangte am Ende die faktische Aufgabe des SWP.

Es kann mithin aus Sicht der *public finance* Perspektive nicht darum gehen, Defizite über drei Prozent per se zu verhindern und alle anderen Erwägungen als sekundär zu erachten. Vordringlich wäre, eine prononciert antizyklische Haushaltspolitik über den gesamten Wachstumszyklus zu fahren und nötigenfalls, soweit möglich, sogar die Wirkung der automatischen Stabilisatoren um diskretionäre Maßnahmen zu ergänzen. Koordinierung kann hierbei hilfreich sein, jedoch nicht in der vorliegenden Form. Zielführende Koordinierung sei im doppelten Sinne verstanden erstens als die den jeweiligen nationalen Bedürfnissen entsprechende Steuerungsreaktion der Haushaltspolitik in Abstimmung mit der Lohnpolitik und zweitens als die zwischen den Mitgliedstaaten abzustimmende, langfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Im ersten Falle geht es um die Wiedergewinnung der makroökonomischen Steuerungsfähigkeit, im zweiten um die Überwindung des in der WWU kollektivierten Handlungsproblems zur Wiedererlangung einer nachhaltigen Position der öffentlichen Finanzen im Hinblick auf den bevorstehenden demographischen Wandel.

Diese zwei Herausforderungen an Koordinierung müssen und können bewältigt werden, wie in Kapitel 5 weiter ausgeführt wird.²²⁵ Doch ist der Pakt hierzu nicht geeignet. Das tatsächliche Politikproblem nämlich lautet: Soviel Handlungsfreiheit wie nötig, soviel Koordinierung wie möglich. Während das bestehende Regime bei der Koordinierung versagt (weil es sich nur um selektive Beschränkungsvorgaben handelt), ist es seiner Tendenz nach dazu geeignet, nötige Handlungsfreiheit einzuschränken und mußte daher ausgehebelt werden. Herrscht ein Konflikt zwischen den Zielvorstellungen, die sich aus der *public finance* und aus der *public choice* Betrachtung ergeben haben, dann sollten die im

²²⁵ Hiermit ist explizit nicht die Koordinierung der Haushaltspolitiken mit der Geldpolitik gemeint. Letztere sollte meines Erachtens unbedingt in ihrer Unabhängigkeit erhalten bleiben, um die Rahmengrößen festzulegen, innerhalb derer die fiskal- und lohnpolitische Steuerungsfunktion koordiniert wahrgenommen werden kann.

Abschwung seit 2001 von Deutschland gemachten Erfahrungen klarstellen, daß ersteren der Vorzug zu geben ist.²²⁶

4.1.3 Das politische Problem

*Knieps hat keinen leichten Job in diesen Tagen,
er muß immerzu auf zwei unterschiedlichen Ebenen denken.*

*Die erste Ebene ist seine eigene,
es geht dabei um fachliche Dinge,
um Instrumente, um die Frage:*

„Mit welchen Mitteln kann ich was erreichen?“

*Die zweite Ebene ist die politische,
es ist die Ebene des Kanzlers.*

Der Kanzler stellt andere Fragen, sie heißen:

„Wen trifft das? Was ist die Botschaft?“

(Der Spiegel, 19. Juli 2004, S.35)

Welche Probleme lösen Politiker, wenn sie Probleme lösen? Die unter „Politikproblem“ firmierenden Erwägungen, wie sie soeben aufgestellt worden sind, können auf der politischen Ebene jedenfalls keine Alleingültigkeit beanspruchen. Ein „Politikproblem“ wird für die Entscheidungsträger zum „politischen Problem“, und die sachlich-technische Dimension, die es in der Ministerialbürokratie innehat, tritt in den Hintergrund. Der Politiker (in einer Demokratie) ist vorrangig an zwei Effekten interessiert, die sich aus dem Problem und seiner politischen Lösung ergeben oder erzielen lassen:

Zum einen zählt die kurzfristige Wirkung auf die öffentliche Meinung, die sich mittelfristig in Wählerstimmen niederschlägt. Vor allem in dem Maße, wie effektive Problemlösungen sich in Stimmen auszahlen, sind sie für den Politiker

²²⁶ Eine kurz vor Beendigung der Dissertation erschienene Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) bestätigt die prozyklische Haltung der Fiskalpolitik, die sich seit Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion verstärkt hat, anstelle der Verwendung von Fiskalpolitik zur dringend benötigten Stabilisierung zu weichen (Debrun/Faruquee 2004).

relevant. Zum anderen ist die Auswirkung des Problems und seiner Lösung auf die parteiinterne Hausmacht des Politikers entscheidend. Beide Wirkungen hängen zusammen. Unabhängig von seiner normativen Einstellung werden seine Präferenzen über die möglichen Politikoptionen ganz wesentlich durch seine Einschätzung dieser beiden Effekte bestimmt. Im Extremfall könnte sich der Politiker überhaupt keine *ex ante* normativ festgelegte Position zu einer politischen Frage leisten, wenn nicht seine Lösungsansätze über ein Minimum an Kohärenz verfügen müßten, um Glaubwürdigkeit und das Potential einer zumindest in Teilen normativ festgelegten Wählerschicht sicherzustellen.

Wie der Fachbeamte innerhalb des Ministeriums, unterliegt auch der Politiker einem Selektionszwang angesichts der hohen funktionalen Differenzierung der Umwelt, in der er sich bewegt. Sein Referenzraum ist jedoch nicht primär das zu lösende Politikproblem, sondern dessen Wahrnehmung in der öffentlichen Meinung. Im politischen Teilsystem werden daher keine „Entscheidungsregeln“ auf das Problem angewandt, sondern „Aufmerksamkeitsregeln“ (Luhmann 1990) auf die öffentliche Meinung. Diese „Aufmerksamkeitsregeln“ beziehen sich auf Parameter wie den Neuigkeitswert einer Nachricht, den Status des Absenders, die Virulenz einer als tatsächliche oder mögliche Krise wahrgenommenen Entwicklung etc. Entscheidend für die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems ist demnach, in welchem Maße sich die Themen der politischen Kommunikation mit dem tatsächlichen Entscheidungsbedarf decken. Nach Luhmann ist die „Thematisierung“ eines Handlungserfordernisses die wesentliche Leistung der öffentlichen Meinung – durch sie wurde die hinter dem SWP stehende Problematik überhaupt erst „auf den (politischen) Tisch“ gebracht.

Im konkreten Falle mußten Kohl und Waigel demnach an einer Lösung interessiert sein, die vor allen Dingen geeignet war, die öffentliche Meinung im Hinblick auf die bevorstehende Währungsunion positiv zu beeinflussen, mithin also die potentiellen Negativauswirkungen auf Wahlergebnisse zu neutralisieren und der Opposition das Thema dauerhaft zu entziehen. Gerade für Kohl muß daher davon ausgegangen werden, daß die Frage nach einer „guten“ Gestaltung

von Finanzpolitik in der Währungsunion von sekundärer Bedeutung war, solange die getroffene Lösung die stabilitätsrhetorische Flanke abdecken konnte, die sich in der öffentlichen Meinung aufgetan hatte.

Die Offensive der SPD im Herbst 1995 ist also als Grund für die Terminierung des ursprünglichen Waigel-Vorschlags zum Stabilitätspakt zu sehen. Die Regierung sah die Chance, mit diesem Befreiungsschlag, der durchaus auch ihren normativen Präferenzen über die Gestaltung von Finanzpolitik entsprach, die unmittelbare politische Herausforderung zu meistern und auch grundsätzlich das politische Problem zu lösen, das durch die öffentliche Ablehnung der WWU latent ständig vorhanden war. Der mit den europäischen Partnern ausgehandelte SWP mußte also in erster Linie als „Beruhigungsmittel“ für die deutsche Öffentlichkeit geeignet sein, die in einer nicht präzise definierbaren Form das Bedürfnis hatte, daß den ebenfalls nicht eindeutigen Belangen ihrer „Stabilitätskultur“ auch in der Währungsunion Rechnung getragen werde. Wenn sich im Kielwasser dieses Bemühens eine Verbesserung des finanzpolitischen Rahmenwerkes ergibt, kann der Politiker dieses natürlich begrüßen. Es ist ihm jedoch verwehrt, dieses Ziel in der Hauptsache anzustreben.²²⁷

Ein weiterer Teil des politischen Problems bestand in der expliziten und impliziten Vetomacht der Bundesbank (BBK, s. u.). Das explizite Vetorecht resultierte aus der Wirkung, die eine negative Stellungnahme des Zentralbankrates zum Start der Währungsunion im März 1998 in Verbindung mit dem Urteil des BVG zum Zustimmungsgesetz zum Maastrichter Vertrag entfaltet hätte. Das darüber noch hinausgehende, implizierte Vetorecht zur Währungsunion basierte auf dem privilegierten Status der BBK in der öffentlichen Meinung zu diesen Fragen. Über diese beiden Schienen wäre eine negative Stellungnahme des Zentralbankrates im Frühjahr 1998 oder bereits zuvor für die Kohlregierung politisch extrem kostspielig geworden. Der im Ergebnis erzielte SWP mußte

²²⁷ Das Bild ist, der Einfachheit halber, freilich überzeichnet: Je mehr sich der Politiker staatsmännisch verhält, desto weitreichender wird er die Lösung erkannter Politikprobleme als Zielvorgabe seines Handelns verstehen und die Öffentlichkeit von ihrer Notwendigkeit zu überzeugen suchen.

demnach ein öffentlich erklärbares Einlenken der BBK im März 1998 ermöglichen. In der Tat ist aufgrund der vom Autor durchgeführten Hintergrundgespräche mit Vertretern der damaligen Führungsebene der Bank davon auszugehen, daß ihre Zustimmung durch den Pakt wesentlich erleichtert worden ist, da er Befürwortern der Währungsunion innerhalb der Organisation Argumentationshilfen an die Hand gab.²²⁸

Schließlich war Waigels SWP-Initiative auch eine Reaktion des Vorsitzenden der CSU auf die unmittelbare Bedrohung seiner parteiinternen Hausmacht durch den bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber. Innerhalb einer Partei wird die tatsächliche oder mögliche Wahlauswirkung eines politischen Problems und des von einem Politiker vertretenen Lösungsansatzes durch die Delegierten antizipiert. Ihre Mehrheitsentscheidungen zur Besetzung von Führungspositionen und Mandaten reflektieren sowohl die unmittelbar subjektive Wirkung des jeweiligen Politikers und seines Lösungsvorschlages zu einem innerhalb der Partei identifizierten Politikproblem respektive politischen Problem auf die Delegierten selber, als auch die von ihnen vermutete Wirkung auf die Wahlaussichten der Partei insgesamt.

Waigels parteipolitische Hausmacht stützte sich auf sein populäres Profil als Finanzminister, der die Solidität der Staatsfinanzen in der öffentlichen Wahrnehmung geradezu verkörperte. Der Niedergang der Popularitätswerte von Hans Eichel vom „Sparhans“ zum „Schuldenmajor“ ist symptomatisch für das Bedürfnis, das die deutsche Öffentlichkeit nach personifizierter Stabilität im Amt des Finanzministers hat. Waigel und der frühe Eichel paßten ideal in dieses Raster, und das machte ihr politisches Kapital aus. Stoibers Attacke auf dieses Profil im Wettbewerb um den Parteivorsitz war somit instinktiv richtig gewählt. Sie war jedoch zum Scheitern verurteilt mit der publikumswirksamen und souverän erscheinenden SWP-Reaktion Waigels, untermauert durch ihre prominente Darstellung in der Haushaltsdebatte, sozusagen auf der Bühne des nationalen Parlamentes. Waigel saß fest im Sattel des Parteivorsitzes und zog sich

²²⁸ Interviews DNB2 und DNB3.

erst nach der verlorenen Bundestagswahl 1998 (die, soweit es das Ergebnis in Bayern anging, gar nicht als verloren zu betrachten war) freiwillig zurück.

Mit umgekehrter Wirkung auf die Natur des SWP wird die politische Logik auch in den europäischen Partnerstaaten deutlich. Dies gilt insbesondere für Frankreich. Waigels Situation im Herbst 1995 findet Verständnis bei seinen europäischen Kollegen, ebenso wie die Lage von Jospin und Strauss-Kahn im Juni 1997. Man ist auf der europäischen Bühne „unter sich“; die Verhandlungspartner stellen keine unmittelbare politische Konkurrenz dar. Daher ist die Bereitschaft groß, sich untereinander zu helfen, dem anderen „etwas zu geben“, das er parteipolitisch gebrauchen kann – vorausgesetzt, es schadet nicht der eigenen innenpolitischen Situation.²²⁹ Die Präferenzen der französischen Wählerschaft in Bezug auf die Währungsunion lagen anders als die der deutschen: In Frankreich wurde der Euro mit Sorge vor Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche gesehen, in England mit weiterhin großen Vorbehalten hinsichtlich nationaler Souveränität und demokratischer Legitimität; in Deutschland dagegen allein unter dem Aspekt einer „weichen“²³⁰ Währung aufgrund der Befürchtung mangelnder Stabilitätspolitik der Teilnehmerstaaten.

Frankreich war bereit, Waigel symbolische Zugeständnisse zu machen, aber möglichst wenig substantielle. Dies galt umgekehrt in gleicher Weise. Allein die asymmetrische Machstellung der Bundesregierung erklärt das Ungleichgewicht im Ergebnis (s. u.). Die Referenzen zu Wachstum und Beschäftigung, mit denen der SWP in Form von Vertragsbestandteilen und politischen Großveranstaltungen flankiert wurde, sind nämlich ausschließlich symbolischer Natur, während seine Bestimmungen zum Stabilitätsverhalten wenigstens teilweise substantiell sind. Für das politische Problem kann der Symbolgehalt jedoch weitaus wichtiger als die faktische Wirkung einer Lösung sein (Sarcinelli 1987); bisweilen trennen sich die beiden Ebenen sogar völlig

²²⁹ Interview DFM10.

²³⁰ Es ist fraglich, ob die deutsche Öffentlichkeit unter dem Konzept einer „harten“ Währung tatsächlich nur die Inflationsrate versteht. Die Reaktionen auf den Kursverfall des Euro gegen den Dollar 1999 und 2000 legen nahe, daß der Außenwert in die subjektive Empfindung einbezogen wird.

voneinander. Als Beispiel sei nur das vom Keynesianismus inspirierte und entsprechend nachfrageorientiert gestaltete Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahre 1967 genannt:²³¹ Unter der symbolgeladenen Verpackung „Stabilität“ und „Wachstum“ verbergen sich im Abstand von exakt 30 Jahren zwei faktisch sehr verschiedene Inhalte.

Der symbolische Gebrauch des SWP für innenpolitische Zwecke unterstreicht die für den Politiker entscheidende Dimension eines „politischen Problems“ im Unterschied zu dem vermuteten oder tatsächlichen „Politikproblem“. Die Diskrepanz zwischen beiden Wahrnehmungen ist zwar bedauerlich, aber in einer Demokratie unvermeidbar. Je mehr der Wahlausgang von faktischen und sachlichen Erwägungen zur Problemlösungsfähigkeit der von der Politik verantworteten Entscheidungen anstelle emotional-symbolischer Effekte abhinge, desto deckungsgleicher wären die beiden Dimensionen und führten zu einer tatsächlich versuchten Problemlösung durch die Politik (einen sachorientierten Konsens im politischen System vorausgesetzt). Driften sie jedoch auseinander – eine angesichts der Entwicklung unserer von oberflächlichen Öffentlichkeitseffekten geprägten „Mediendemokratie“ momentan nicht unbegründet erscheinende Befürchtung – so kann Problemlösung von der Politik nur in dem Maße erwartet werden, wie sie das politische Problem nicht noch verschlimmert. Die Reformpolitik der derzeitigen Bundesregierung liefert ein aktuelles Beispiel, wie schon die Ansätze zur Lösung eines Politikproblems zu einem politischen Problem werden können. Die politische Logik sticht im Zweifelsfalle die von der Sachlogik her erforderlichen Erwägungen, denn letztlich entscheidet der gewählte Politiker und nicht der Beamte.

Die an der politischen Entscheidungsfindung beteiligten Interessengruppen orientieren sich bei der Gestaltung von Institutionen nicht primär an deren funktionalen Notwendigkeit, sondern berücksichtigen ihre eigenen Bedürfnisse im

²³¹ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582). Angestrebt wurde eine antizyklische „Globalsteuerung“, die in Form einer „Konzertierten Aktion“ aller an der Wirtschaftspolitik beteiligten Organe umgesetzt werden sollte. Im Unterschied zum SWP ging es den Autoren des StWG um eine Ausweitung des staatlichen Handlungsspielraumes, nicht um dessen Beschränkung.

Hinblick auf politische Unwägbarkeiten und die Erfordernisse der Kompromißfindung. Ein weiterer Anreiz der notwendigerweise politischen Sichtweise eines Problems durch die Akteure liegt darin, den Entscheidungsspielraum anderer und speziell nachfolgender Politiker (womöglich einer Regierung der ideologischen Gegner) einzuschränken (Moe 1990). Aus dem Wunsch der Verstetigung der selbst getroffenen Entscheidungen ergibt sich somit die Tendenz, politische Kontrolle und Entscheidungsfreiheit für die unbestimmte Zukunft durch Regeln, Agenturen, Professionalisierung und Justitiabilisierung zu verringern. Im Gegenzug versucht der politische Gegner bzw. der Verhandlungspartner (in diesem Zusammenhang Frankreich), diese Regelungen bereits bei ihrer Entstehung zu unterlaufen. Gerade im Verhandlungsmodus hat er dazu ausreichend Gelegenheit, so daß das Ergebnis oftmals schon in der Entstehung Elemente enthält, die seine Dysfunktionalität von vorneherein intendieren. Konkretes Beispiel im Falle des SWP sind die zahlreichen Ausnahmebestimmungen und Abmilderungen aufgestellter Regeln.

Die dem politischen Prozeß – zumal auf der Ebene verhandelter EU-Politik – inhärente Tendenz zur Verrechtlichung, die durch diese Logik mitbegründet wird, stellt schließlich das übergeordnete Problem des SWP-Fiskalregimes dar.

4.1.4 Das Metaproblem:

Verrechtlichung und Konsenserfordernis

Aus der Analyse eines Problems ergeben sich zumindest auf dem wissenschaftlichen Feld verschiedene hypothetische Optionen zu Lösungsansätzen. Auf die Frage nach dem bestmöglichen Gestaltungsrahmen nationaler Finanzpolitik in der Währungsunion gibt es in der Theorie eine mittlerweile gar nicht mehr überschaubare Vielzahl an vorgeschlagenen Antworten. Diese reichen, wie bereits erwähnt, von einer reinen Marktlösung bis zur Einrichtung einer unabhängigen Fiskalagentur. Die im SWP gewählte Selbstbindung der Akteure durch ein Regelwerk ist im Bereich des Vorstellbaren

demnach nur eine von zahlreichen Möglichkeiten. Für sie entschieden sich die Autoren des Maastrichter Vertrages im Sinne eines klassischen Kompromisses zwischen maximaler Souveränität und Einschränkung der Handlungsfreiheit. Das in Maastricht vereinbarte Fiskalregime soll ermöglichen, daß die nationale Kontrolle und Souveränität über die Haushaltspolitik – inklusive der Steuererhebung als das genuine Vorrecht parlamentarischer Demokratien – gewahrt bleibt, aber bestimmte („schädliche“) Verhaltensweisen ausgeschlossen werden. Ein Regelwerk mit Fremdbindung und externer Durchsetzung wäre bereits mit dem Souveränitätskriterium nicht vereinbar. Entscheidende Charakteristika des Systems sind somit zweierlei: Regeln und Selbstbindung.

Dieses Modell, das in Maastricht angenommen worden war, ist seither nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt worden. Der einzige Versuch einer Alternativlösung war der halbherzige Vorschlag der Bundesregierung, die Selbstbindung und interne Regeldurchsetzung durch einen Automatismus zu komplettieren. Dazu hätte es jedoch konsequenterweise einer Änderung des Vertrages bedurft, mindestens eines Zusatzvertrages, der sich dann in sehr fragwürdigem Verhältnis zum EGV befunden hätte. Mit der Entscheidung, sekundärrechtlich auf dem EGV aufzubauen, war der Automatismus aber *de facto* vom Tisch. Der institutionelle Rahmen, in dem sich der Versuch der Problemlösung fortan bewegte, war pfadabhängig geworden.

Die engverwandten Konzepte ererbter Strukturen für politisches Handeln (*policy legacy*, siehe Skocpol/Weir 1985) und Pfadabhängigkeit (*path dependency*, siehe Pierson 2000) sind in diesem Zusammenhang aufschlußreich. Der Art. 104 EGV war aus einer Reihe früherer Möglichkeiten durch die Politik ausgewählt worden und mußte für die neuerliche Entscheidung um den SWP als gegeben hingenommen werden. Die Akteure hatten sich auf ihn als Handlungsrahmen eingestellt und waren nicht geschlossen bereit, ihn substantiell zu verändern. Der einmal eingeschlagene Pfad kann rein rechtlich nicht wieder verlassen werden, so lange auch nur einer der Vetospieler dieses nicht wünscht.

Dieser Sachverhalt schränkt die Reihe möglicher Optionen drastisch ein. Hatten die Autoren des Maastrichter Vertrages noch die Wahlmöglichkeit

zwischen einer Vielzahl verschiedener, vorstellbarer Lösungen,²³² so mußten sich die Autoren der SWP-Verordnungen auf marginale Änderungen innerhalb des bestehenden Pfades beschränken. Es wäre geradezu müßig, als Pseudo-Optionen an dieser Stelle beispielsweise die Varianten aufzuzählen, die für den zeitlichen Ablauf eines VüD durchgespielt wurden. Entscheidend ist, daß das Prinzip und die Struktur des VüD bereits gegeben waren und als unveränderbar hingenommen werden mußten.

Von daher sind alle gutgemeinten, aus der Ökonomie herrührenden Reform- und Verbesserungsvorschläge zu dem vorliegenden Regelwerk zwar interessant, aber im negativen Sinne des Wortes „akademisch“, da sie rechtliche Änderungen verlangen, die nicht auf Basis der bestehenden Texte durchführbar sind. So lange nicht die einstimmige Bereitschaft der mittlerweile 25 Mitgliedstaaten zu Änderungen am Verträge selbst vorliegt, ist das bestehende System das maßgebliche und jegliche Alternative ein frommer Wunsch.

An dieser Stelle ergibt sich die Frage nach einem möglichen Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung eines Politikproblems und den zu seiner Lösung (nicht) vorhandenen Optionen. Es erscheint nicht nur denkbar sondern wahrscheinlich, daß der Praktiker – sei es der Fachbeamte im Ministerium oder der Politiker, der die Entscheidungsverantwortung trägt – die seiner Handlungsfähigkeit auferlegten sachlichen und politischen Zwänge weitgehend verinnerlicht, wenn er mögliche Lösungsoptionen zu einem Politikproblem eruiert. Die fehlerhafte Wahrnehmung des Politikproblems rührt dann nicht nur aus der kognitiven Unmöglichkeit her, der Rationalitätsüberfordernden Komplexität im ersten Anlauf Herr zu werden. Vielmehr ergibt sie sich zu einem großen Teil aus der realistischen Einschätzung dessen, was faktisch überhaupt erreichbar ist – Politik als die Kunst des

²³² So war die deutsche Verhandlungsdelegation unter dem damaligen Staatssekretär Horst Köhler ursprünglich davon ausgegangen, auch auf europäischer Ebene solle die „goldene Regel“ gemäß Artikel 115 des deutschen Grundgesetzes eingeführt werden, nach der die zulässige Neuverschuldung nicht die Höhe der öffentlichen Investitionen übersteigen darf. Es war die französische Seite, die das seit 1983 in Frankreich praktizierte Drei-Prozent-Kriterium ins Spiel brachte, um Schwierigkeiten bei der Definition öffentlicher Investitionen zu umgehen (Interviews DFM7, DNB3, FS2).

Möglichen. Die aus dem institutionellen Rahmen erwachsende Einschränkung der politischen Handlungsfähigkeit und der daraus resultierende Mangel an verfügbaren Optionen ergeben sich als das übergeordnete Problem, das sich hinter der fehlerhaften SWP-Lösung verbirgt.

Die Diskrepanz zwischen dem vermuteten und dem tatsächlichen Politikproblem erscheint bereits enorm, angesichts des Ausmaßes der damit verbundenen Komplexität jedoch nicht überraschend. Nach fünfjähriger Lernerfahrung mit dem Maastrichter Regelwerk ergibt sich eine Fülle theoretisch vorstellbarer Möglichkeiten der Verbesserung; nicht zuletzt, weil das tatsächliche Politikproblem mittlerweile besser bekannt ist als zu Beginn der dritten Stufe. Aufgrund des institutionellen Handlungsrahmens jedoch lassen sich diese Möglichkeiten nicht in Optionen übersetzen.

Der Fall des SWP läßt sich folgendermaßen stilisieren: Ein Politikproblem $P_{t=1}$ zum Zeitpunkt $t=1$ wird mit der entsprechenden Lösung $L_{t=1}$ institutionell aufgefangen. Aufgrund rechtlicher Rigidität bleibt jedoch die Lösungskonstruktion $L_{t=1}$ bestehen, selbst wenn das Politikproblem $P_{t=2}$ zum Zeitpunkt $t=2$ von anderer Natur ist. $L_{t=1}$ ist unter Umständen nicht nur nicht mehr problemlösungsfähig, sondern womöglich sogar kontraproduktiv und führt zu $P_{t=3}$. Auch könnte $P_{t=1}$ gar nicht aufgetreten oder durch $L_{t=1}$ nachhaltig erübrigt worden sein. Der „Fehler“ liegt somit gar nicht primär in der Konstruktion von $L_{t=1}$, sondern in deren Allgemeingültigkeitsanspruch, verbunden mit institutioneller Perpetuierung.

Der mittlerweile ablaufende Lernprozeß kann somit gar nicht in die Praxis umgesetzt werden, selbst wenn sich die kognitive Handlungsbasis der Akteure korrekterweise an die veränderte Realitätswahrnehmung anpaßt. Wird tatsächlich $P_{t=2}$ von den Akteuren als solches identifiziert und hypothetisch mit der sachlich korrekten Lösung $L_{t=2}$ assoziiert, läßt sich dieser adaptive Lernprozeß noch lange nicht als institutioneller Wandel nachvollziehen. Der Anpassungsdruck auf den SWP als $L_{t=1}$ muß offensichtlich ungleich höher sein, bevor das Reglement adaptiert wird, als dieses in anderen Entscheidungssituationen der Fall wäre. Beispielsweise kann ein hierarchisch strukturiertes Unternehmen eine aufgrund

einer Fehlwahrnehmung zustande gekommene Fehlinvestition (zumindest im Idealfall) korrigieren, sobald die erwarteten Opportunitätskosten der Nicht-Anpassung die erwarteten Anpassungskosten übersteigen. Der SWP und vergleichbare institutionelle Regelungen der EU verfügen jedoch über eine systemspezifische Rigidität, die erst durch wesentlich höheren Anpassungsdruck und somit nur nach dem Auflaufen wesentlich höherer Opportunitätskosten überkommen werden kann. Der Grund hierfür liegt in der in diesem Falle vorliegenden, besonderen Art der Verrechtlichung; vor allem an dem Erfordernis der Einstimmigkeit.

Die Verrechtlichung von $L_{t=1}$ am Beispiel des SWP wird durch Mechanismen charakterisiert, die in intergouvernemental gestalteten Politikfeldern typisch für die Handlungsweise der EU und der dabei implizit befolgten Methode der negativen Koordination (s. o.) sind: Erstens macht das für formale Änderungen der primär- oder sekundärrechtlichen Grundlage gültige Einstimmigkeitsprinzip jeden Mitgliedstaat zum Vetospieler. Zweitens erhöht das systematische Auftreten von simultanen Spielen und die daraus resultierende Neigung zu Paketlösungen die Wahrscheinlichkeit einer „sachfremden“ Inanspruchnahme dieses Vetorechts. Drittens schließlich zieht selbst eine einstimmig erzielte und an rein sachdienlichen Kriterien orientierte Entscheidung, $L_{t=1}$ zugunsten von $L_{t=2}$ aufzugeben, einen Glaubwürdigkeitsverlust nach sich, der die Wirkungsmacht von $L_{t=2}$ teilweise konterkarieren kann. Schließlich bringt die negative Koordinierung viertens mit sich, daß durch die Politik nur bestimmte Verhaltensweisen ausgeschlossen werden (beispielsweise eine Erhebung von Importquoten innerhalb des Binnenmarktes oder eben ein haushaltspolitischer Rückgriff auf „übermäßige“ Defizite). Negative Koordinierung ist nicht in der Lage, politische Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten zu schaffen, wo diese vonnöten oder nützlich wären – z. B. in Form der erwähnten, strategischen Koordinierung nationaler Haushaltspolitik.

Das politische System der EU weist eine generelle Tendenz zu dieser Art der Verrechtlichung auf. Dies liegt zum einen an der Anzahl der Spieler (die mit der Osterweiterung soeben auf 25 erhöht worden ist) und zum anderen an

fehlendem Willen zur Aufgabe nationaler Souveränität sowie dem mangelnden Zutrauen, das die Spieler in die Fähigkeiten oder den guten Willen ihrer Partner haben. Der SWP zeigt deutlich, daß die Europapolitik der Mitgliedstaaten vorrangig im Hinblick auf ihre jeweiligen nationalen, mitunter rein innenpolitischen Bedürfnisse zu verstehen ist. Aufgrund der damit einhergehenden Unwägbarkeiten ist dieses mangelnde Zutrauen völlig gerechtfertigt, selbst wenn man seinen Partnern besten Willen unterstellen wollte. Eine große Anzahl von Spielern, die sich allesamt vor Schaden schützen wollen, wird konsequenterweise einen extrem hohen Grad der Verrechtlichung politischer Lösungen bevorzugen und notfalls (unter Rückgriff auf ihr Vetorecht) diesen auch verlangen, um die Wahrscheinlichkeit von Devianzverhalten anderer Spieler und somit die Unsicherheit über den Ausgang des Spiels zu minimieren. Daher tritt die Frage in den Hintergrund, ob ein dreiprozentiges Haushaltsdefizit immer und in jeder Lage „falsch“ ist, zugunsten der Frage, wie man überhaupt sicherstellen kann, daß sich alle Spieler an die Maßgabe halten und dauerhaft von bestimmten Handlungsweisen Abstand nehmen.

Verrechtlichung in der EU-typischen Form von Rigidität ist die unausweichliche Folge. Sie führt zu einer wahrhaft paradoxen Situation: Verfassungsrichter haben Beschlüsse des Ministerrates für Wirtschaft und Finanzen als juristisches Problem zu behandeln – und zwar unter explizitem Ausschluß ökonomischer Erwägungen. Vor dem EuGH ging es auch nur ansatzweise nicht mehr um die Frage, welches Haushaltsdefizit für Deutschland und Frankreich im Jahre 2003 angemessen gewesen wäre, sondern nur noch darum, ob eine politische EntschlieÙung auf der Basis von Abs. 9 Art. 104 EGV rechters ist, wenn Abs. 8 Art. 104 keine qualifizierte Mehrheit gefunden hat („*fiat stabilitas et pereat mundus...*“).

Dem der negativen Koordinierung innewohnenden Prinzip der Rigidität durch Verrechtlichung steht dasjenige der Flexibilität diametral gegenüber. Flexible Lösungen sind solche, die anwendungsoffen auf veränderte Realitäten reagieren können, weil sie eben nicht aus starren Regeln bestehen. Idealerweise ist der Anpassungsvorgang eines flexiblen institutionellen Konstruktes bereits in

dessen Struktur integriert, so daß eine endogene Adaptationsdialektik permanent dafür sorgt, daß die Problemlösungsfähigkeit laufend optimiert wird. Idealbeispiele für derartige Steuerungsmechanismen gibt es wohl nur aus der Technologie. Man denke an das Prinzip des Autopiloten, der Kursabweichungen eines Schiffes oder Flugzeugs aufgrund endogener wie exogener Einflüsse selbständig korrigiert. Der SWP wäre demnach kein Autopilot, der eine vorgegebene Koordinate ansteuert, sondern ein festgezurrtes oder verklemmtes Ruder, das stur und unabhängig vom Seitenwind hart steuerbord fährt.

Von technischen Lösungen abgesehen, ist – zumindest im politischen Bereich – der Mensch fraglos noch immer am besten selber in der Lage, eine (hochkomplexe) Situation einzuschätzen und daraus Handlungen abzuleiten. Begeht er dabei einen Fehler, so wäre es irrational, diesen nicht zu korrigieren. Das lateinische Wort „*experiri*“, von dem unser „Experte“ abstammt, ist ja auch reflexiv und bedeutet nicht umsonst „etwas ausprobieren“. Der Experte ist also jemand, der etwas ausprobiert hat, dadurch über Erfahrungswissen verfügt und besser als andere dazu berufen ist, eine korrekte Entscheidung zu treffen. Doch dazu benötigt er Handlungsfreiheit – ergo Flexibilität.

Je komplexer das Problem und je länger der Vorhersagezeitraum, desto unwahrscheinlicher ist es, daß selbst ein Experte im ersten Anlauf zu korrekten Einschätzungen gelangt. Wie oben erwähnt, ist sogar ein vielköpfiges Finanzministerium mit Hunderten von Experten ganz unausweichlich damit überfordert, den richtigen Kurs der Fiskalpolitik auf ferne Zeiten hin festzulegen. Und dennoch ist genau dieses durch die Verrechtlichung geschehen, deren Handlungsrahmen zwangsläufig ein rigider ist. Die Währungsunion ist oftmals als Experiment und als Sprung in kaltes Wasser bezeichnet worden. Zusätzlich zur Überkomplexität der damit verbundenen Vorgänge jedoch verlangt die oben beschriebene Handlungslogik der EU, daß dieser Sprung mit gebundenen Händen vollführt wird.

Volle Handlungsfreiheit zur makroökonomischen Steuerung besteht per se nur noch in der Geldpolitik. Die Notenbank kann ihre Zinsentscheidungen dem sich verändernden Umfeld anpassen und gegebenenfalls auch eigene Fehler

korrigieren, ohne daß das gesamte System in eine Glaubwürdigkeitskrise stürzen müßte. Möglich ist diese Form der Flexibilität, weil die Handlungsfreiheit zwar an eine unabhängige Institution delegiert worden ist, sie dieser jedoch vollkommen erhalten bleibt. Für die Schaffung einer auf europäischer Ebene steuerungsfähigen Wirtschaftspolitik muß also eine Lösung gefunden werden, welche das notwendige Ausmaß an Handlungsfähigkeit der Fiskalpolitik nicht noch weiter beschneidet, sondern sie am besten sogar erweitert. Der aus negativer Koordinierung hervorgegangene SWP jedenfalls hat den auf der nationalen Ebene verbliebenen Rest von Handlungsfähigkeit noch weiter reduziert.

Es bleibt unklar, wie Verrechtlichungstendenz und Zwang zu Konsenslösungen zugunsten von mehr Flexibilität und Handlungsfähigkeit in der institutionellen Struktur der EU gestoppt werden können. Im Gefangenendilemma, dessen Nash-Gleichgewicht die Handlungssituation der negativen Koordinierung widerspiegelt, wird die kooperative Lösung durch wiederholtes Spielen erreicht (Axelrod 1984). Schon ein nicht-simultanes Ablaufen der Spielzüge erhöht die Kooperationswahrscheinlichkeit. Im günstigsten Falle würde sich gar die Einsicht durchsetzen, daß anstelle eines Gefangenendilemmas ein Koordinierungsspiel zur Lösung ansteht.

In der Realität wird es ein größeres Vertrauen seitens der Spieler, also eine geänderte Interaktionsorientierung, benötigen, bis das Bedürfnis nach maximaler Rigidität nachläßt. Solange dieses Vertrauen nicht vorhanden ist, erscheinen flexible Lösungen dank positiver Koordinierung unmöglich. Wenn die nicht-flexiblen Lösungen jedoch dauerhaft nicht funktionieren, ist der Integrationsprozeß, allem voran die Währungsunion, womöglich zum Scheitern verurteilt.²³³ Es sei denn, die Akteure entschließen sich angesichts dieser Alternative doch zu kooperativen Lösungen.

²³³ *Mutatis mutandis* ließe sich eine ähnliche Behauptung auch in anderen Politikfeldern der EU aufstellen – z. B. im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

4.2 Verlaufsanalyse

In Ergänzung der Problemanalyse dokumentiert im folgenden eine Verlaufsanalyse die wichtigsten Ergebnisse und Entwicklungsstationen, die das für die WWU geschaffene System zur Gestaltung nationaler Haushaltspolitik seit Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion verzeichnet hat. Im ersten Teil der Verlaufsanalyse steht eine ökonomische Betrachtung der fiskalpolitischen Entwicklung im Vordergrund, während der zweite Teil auf wesentliche Muster im Verhalten der maßgeblichen Akteure eingeht, die ihrerseits einen Anteil der gesamten Erklärung beizutragen vermögen.

4.2.1 Die Finanzpolitische Performanz der Eurozone 1999-2003

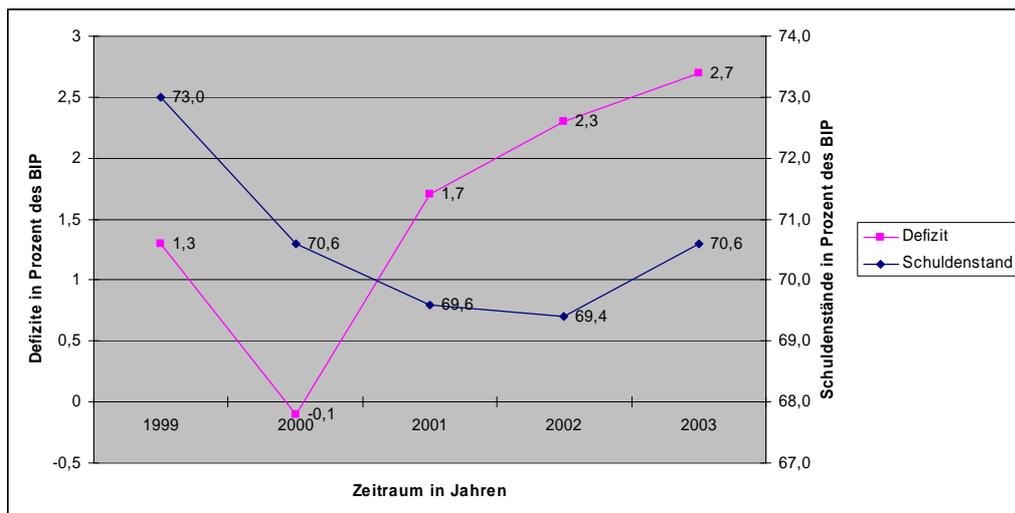


Abbildung 3: Defizite und Schuldenstände der Eurozone

(Quelle: Europäische Kommission)

Das fiskalpolitische Gesamtergebnis der Eurozone (Abb. 2) kann als den Umständen entsprechend positiv verbucht werden. Während der wachstumstarken Jahre 1999 und 2000 war das Haushaltsdefizit deutlich rückläufig und konnte sogar in einen leichten Überschuss verwandelt werden. Gemessen an den vergleichsweise hohen Wachstumsraten (2,8 Prozent für 1999 und 3,5 Prozent für 2000), hätte die Konsolidierung ambitionärer ausfallen können. Doch insgesamt reichte der Spielraum aus, um die Eurozone als Ganzes auch

während der wachstumsschwachen Jahre 2001 bis 2003 unterhalb der Drei-Prozent-Obergrenze zu halten, wenn auch die negativen Haushaltssalden im Abschwung naturgemäß anstiegen. Die Entwicklung des Gesamtschuldenstandes war bis 2003 leicht rückläufig; erst im letzten Jahr des beobachteten Zeitraumes war ein leichter Anstieg zu verzeichnen.

Im Vergleich zu Japan und den Vereinigten Staaten als Volkswirtschaften von ähnlicher Größe erscheint die Situation der Eurozone als nicht besonders kritisch:

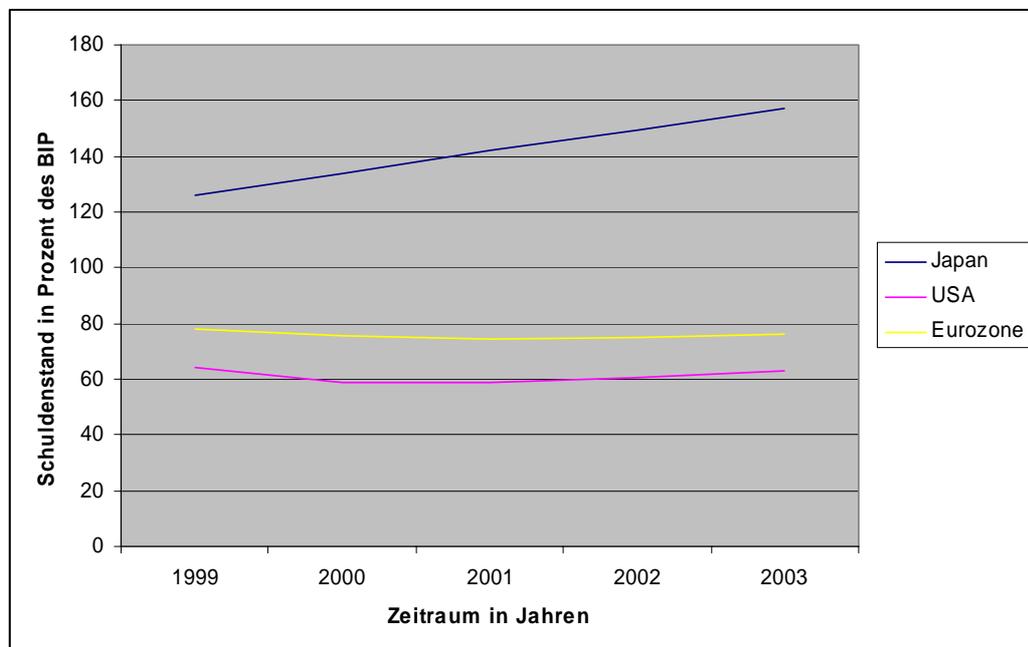


Abbildung 4: Schuldenstände Japan, Eurozone und Vereinigte Staaten
(Quelle: OECD)

Während der amerikanische Schuldenstand mit bemerkenswerter Parallelität ca. 15 Prozentpunkte unter dem der Eurozone liegt (was größtenteils durch den kleineren Staatssektor begründet ist), ist die Situation in Japan weitaus besorgniserregender als in Europa außer Kontrolle geraten. Allein die japanischen Primärsalden (d. h. die Defizite abzüglich der Zinsausgaben) sind regelmäßig doppelt so hoch wie die nominalen Defizite (inklusive der Zinsausgaben) in der

Eurozone. Handlungsbedarf ergibt sich jedoch bereits aus der europäischen Situation, zumal der implizite Schuldenstand der meisten Mitgliedstaaten vor allem aufgrund von staatlichen Pensionsverpflichtungen oftmals doppelt so hoch liegt wie der explizite Schuldenstand und die öffentliche Hand zusätzliche Belastungen in ungekanntem Maße durch den bevorstehenden demographischen Wandel erfahren wird. Hinter der wenigstens im Vergleich dennoch recht zufriedenstellenden Performanz der Eurozone als Ganzes verbergen sich allerdings zwei Tatsachen, die die Resultate in weniger gutem Licht erscheinen lassen:

Zum einen verdankt der Währungsraum seinen Konsolidierungsfortschritt der Jahre 1999 und 2000 zum größten Teil dem zyklischen Effekt des zwischenzeitlichen Wirtschaftsaufschwungs, während sich die strukturelle Bilanz auf prozyklische Weise erst im Abschwung leicht verbesserte. Knapp vier Prozent des europäischen BIP werden für die Zinsen der öffentlichen Hand ausgegeben – je nach Land oft über ein Fünftel des Staatshaushaltes. Der zinsbereinigte Primärsaldo ist durchweg positiv, aber klar den zyklischen Schwankungen unterworfen; woraus sich zu einem Großteil die zwischenzeitliche Konsolidierungsphase ergibt, die also keineswegs durch tatsächliche Sparmaßnahmen erwirkt wurde. Die drei Vergleichsgrößen sind in dem folgenden Diagramm zusammengefaßt:

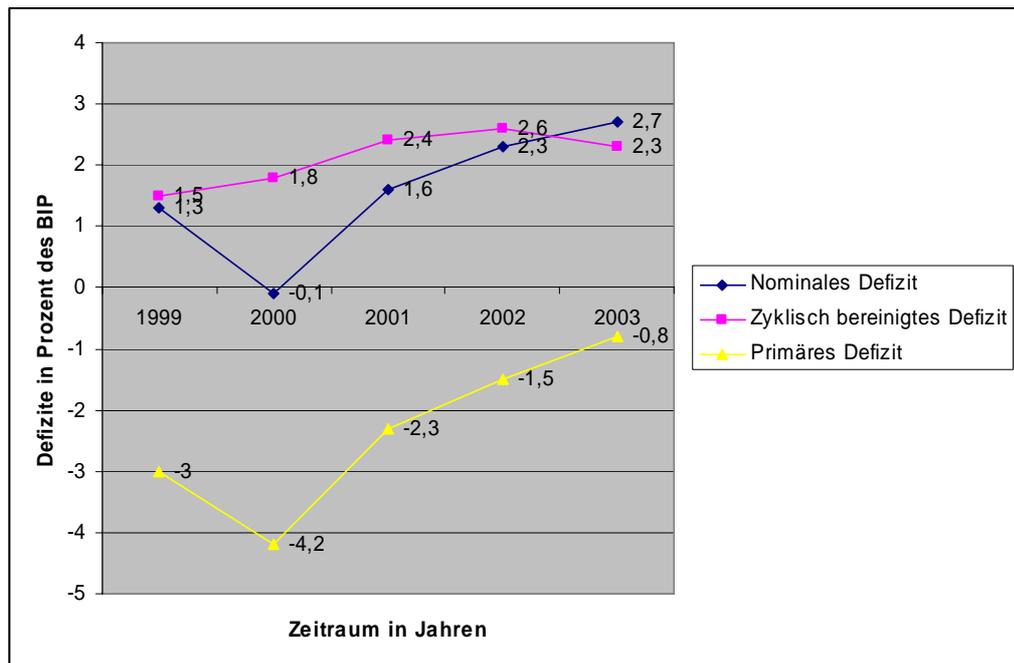


Abbildung 5: Vergleich nominaler, zyklisch bereinigter und primärer Defizite der Eurozone 1999-2003 (Quelle: Europäische Kommission)

Zum anderen verbirgt sich hinter der relativ zufriedenstellenden Gesamtentwicklung ein sehr heterogenes Bild der beteiligten Volkswirtschaften: Einige Länder operierten nachhaltig und setzten den durch Maastricht begonnenen Konsolidierungskurs konsequent fort. Ihrem Beitrag ist das insgesamt akzeptable Resultat zu verdanken. Andere Länder jedoch gaben die vor 1999 verfolgte Konsolidierungsstrategie früher oder später auf und überschritten die dreiprozentige Obergrenze des SWP. Eine nach Ländern aufgeschlüsselte Entwicklung der öffentlichen Finanzen in der Eurozone ist im Anhang aufgeführt, während Abb. 5 und 6 Deutschland und Frankreich als besonders schwerwiegende Fälle herausgreifen.

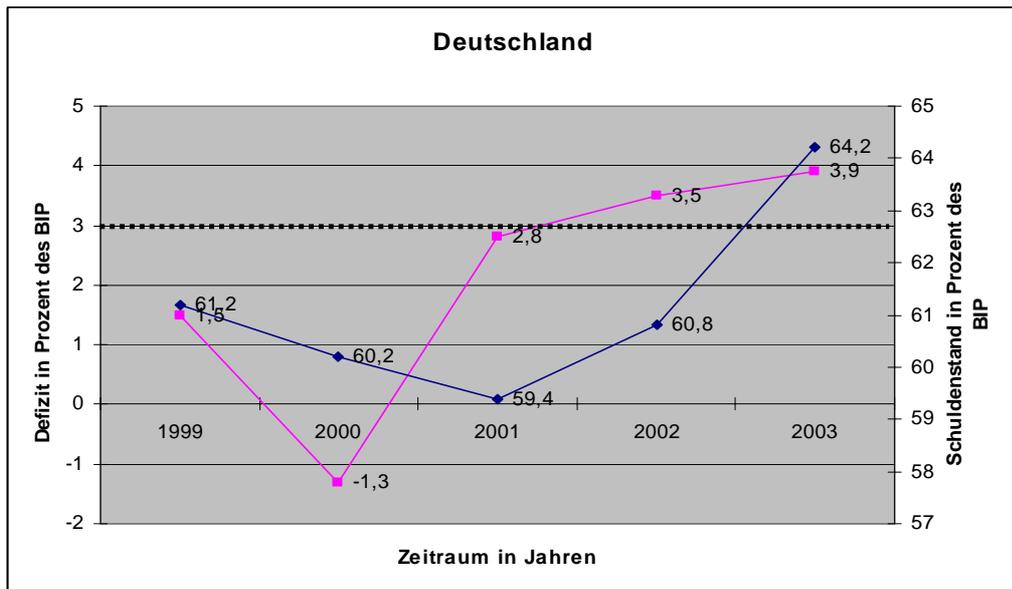


Abbildung 6: Fiskalpolitische Performanz Deutschlands 1999-2003
(Legende siehe Abb. 2; Quelle: Europäische Kommission)

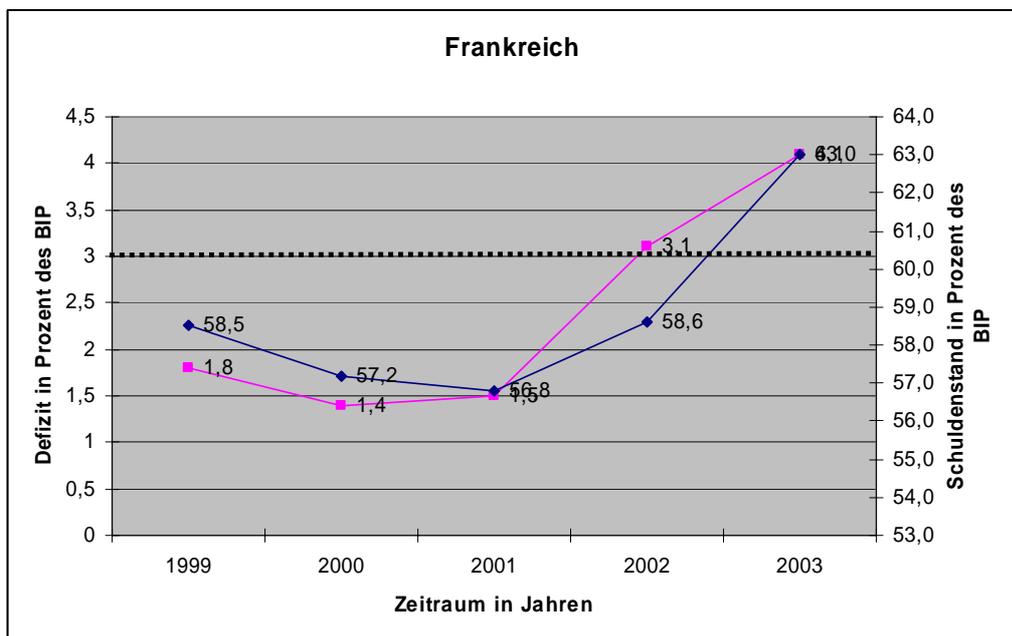


Abbildung 7: Fiskalpolitische Performanz Frankreichs 1999-2003
(Legende siehe Abb. 2; Quelle: Europäische Kommission)

Für beide Länder, die zusammen exakt die Hälfte des BSP der Eurozone repräsentieren, ist das oben erwähnte Phänomen der *“Maastricht-Fatigue“* zu konstatieren. In Deutschland führten Einmaleinnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen zu einem leichten Haushaltsüberschuß im Jahre 2000, ohne daß unterschwellig ernsthaft konsolidiert worden wäre. Steuersenkungen untergruben die Einnahmenseite der öffentlichen Finanzen dauerhaft, während es nicht gelang, die staatlichen Ausgaben zurückzufahren. Somit überschritt das Defizit im Jahre 2002 unweigerlich die gestrichelt markierte Drei-Prozent-Grenze, als das wirtschaftlich schwierige Umfeld zu weiteren Einnahmerückgängen und Ausgabenanstiegen führte. Der französische Umschwung erscheint weniger prononciert. Dahinter verbirgt sich jedoch eine Strategie, die noch bewußter im Interesse von Steuersenkungen den Defizitanstieg in Kauf nahm.

Bemerkenswert an dem Versagen des SWP in diesen beiden Ländern ist vor allem ihr Unvermögen, das mittelfristige Ziel ausgeglichener oder Überschüsse ausweisender Haushalte anzustreben. Dieses Unvermögen ist erklärungsbedürftig. Es ergab sich aus Sicht der Akteure im Wechselspiel zwischen kurzfristig nicht kontrollierbaren (ökonomischen) und kurzfristig kontrollierbaren (politischen) Vorgängen und Entscheidungen. Bei Einsetzen der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche 2001 war aufgrund bewußter politischer Entscheidungen nicht einmal die Hälfte des strukturell angesetzten Sicherheitsabstands zur Obergrenze verfügbar. Die folgende Überschreitung derselben konnte demnach nicht überraschen, sondern war nur eine Frage der Dauer und Intensität des Abschwungs, sowie eventuell auch des politischen Willens, verspätet gegenzusteuern und während der Schwächeperiode die automatischen Stabilisatoren prozyklisch (ergo für das Wachstum kontraproduktiv) zu dämpfen. Dabei gehörte es gerade auch zur Zielsetzung des Paktes, diese Prozyklik der Finanzpolitik fürderhin zu verhindern.

Es geht an dieser Stelle jedoch nicht ausschließlich um die in der *public choice* Literatur so gerne bemühten politisch induzierten Defizite; die politische Dynamik jedenfalls liefert nicht allein eine hinreichende Erklärung. Ein stichhaltiges ökonomisches Argument für die prekäre Situation gerade

Deutschlands gegenüber dem SWP – jenseits des politischen Anteils am Unvermögen zur Konsolidierung – liegt in den im Rahmen der Problemanalyse bereits erwähnten, relativ hohen Realzinsen in Vergleich zu anderen Ländern der Eurozone, welche die deutsche Volkswirtschaft seit Eintritt in die dritte Stufe zu erleiden hat: Im Vergleich zu Hochinflationländern wie Irland oder Griechenland sorgt die niedrige deutsche Inflationsrate im Einklang mit der am Durchschnitt orientierten und somit für Deutschland zwangsläufig eher zu restriktiven *“one-size-fits-all“*-Zinspolitik der EZB für eine hohe Realzinsbelastung, die sich zu einem Wachstumsnachteil auswirkt (s. o.).

Die Realität ist denn wohl auch am besten durch eine Mischung der beiden Erklärungsansätze greifbar, des ökonomischen und des politischen: Es gibt strukturelle Gründe, die in beiden Ländern Druck auf die öffentlichen Finanzen ausüben. Noch weitaus mehr als in Frankreich ist dies in Deutschland allein schon durch die immer noch notwendigen Transferzahlungen in die östlichen Bundesländer und die eben erwähnten, ungünstigen Investitionsbedingungen der Fall. Letztlich erwachsen strukturelle Probleme natürlich nicht anders als aus politischen Entscheidungen – nur eben in der Regel nicht kurzfristig, wie im beobachteten Zeitraum von fünf Jahren. Als Beispiel für eine Ausnahme wäre hier die in Frankreich eingeführte 35-Stunden-Woche zu erwähnen, die sich in der Tat und mit großer Vorhersagbarkeit zu einem unmittelbaren Investitionsnachteil ausgewirkt hat. Im Normalfalle jedoch kann das finanzpolitische Steuerungsinstrumentarium seine Handlungsbedingungen nur als gegeben nehmen und unter den vorliegenden Umständen operieren.

Zusätzlich zu den somit exogenen Begründungen ökonomisch-struktureller Art für die finanzpolitische Fehlleistung Deutschlands und Frankreichs im beobachteten Zeitraum ist allerdings gewiß auch eine gehörige Dosis politökonomischer Erklärung angebracht: Die im SWP geschaffene Anreizstruktur ist mit den machtpolitischen Schwergewichten Deutschland und Frankreich einfach überfordert, sobald diese nicht von sich aus die Regeln einzuhalten bereit sind. Politische Macht und politischer Wille kamen zusammen, um im Aufschwung zu wenig zu sparen, so daß im Abschwung die Regeln (ihrem

Geiste nach) erst gebrochen und dann abgeschafft wurden. Das Beispiel Portugal zeigt, daß der Pakt funktionieren kann, wenn die politische Macht fehlt, um sich über die europäischen Vorgaben hinwegzusetzen, und wenn der politische Wille vorhanden ist, radikal zu konsolidieren. Die Beispiele Deutschland und Frankreich zeigen hingegen, wie der Pakt nicht funktioniert, wenn sich die Sachlage in umgekehrter Weise verhält. (Macht ist eben immer auch die Versuchung zu fehlerhaftem Verhalten.)

Es ist davon auszugehen, daß der Unwille der politischen Klasse, Anweisungen aus Brüssel zu befolgen, in Frankreich prinzipieller und noch ausgeprägter ist als in Deutschland. Daher, und weil Deutschland ungünstigere ökonomische Rahmenbedingungen hat, dürfte die Gewichtung der beiden Kausalelemente in diesen Ländern unterschiedlich ausfallen: Deutschland hat sich unter schwierigeren ökonomischen Umständen zuletzt mehr bemüht, und ist doch im Effekt genau wie Frankreich in einen unüberbrückbaren Konflikt zum SWP geraten. Frankreich hat einen vergleichbaren Konflikt bewußter als die Bundesregierung heraufbeschworen. Die Tragik, mit der beide Prozesse schließlich auch noch gleichzeitig und zu innenpolitisch ungünstigen Momenten erfolgten, lieferte den Anlaß, zu dem der Pakt schließlich zerbrach – zumindest aus Sicht der Ansprüche und Versprechungen, die mit seiner Annahme durch den Europäischen Rat verbunden worden waren.²³⁴

Es ist andererseits jedoch bemerkenswert, daß während des beobachtbaren Zeitraums die Währungsstabilität – der eigentliche Zweck des Fiskalregimes – nicht merklich von der finanzpolitischen Systemkrise tangiert wurde. Zwar kann das Kriterium „Stabilität“ unterschiedlich definiert werden; legt man jedoch zugrunde, daß eine niedrige Inflationsrate und (mit deutlich weniger Gewicht) auch ein hoher Außenwert einer Währung das Phänomen „Stabilität“ hinreichend

²³⁴ In beiden Ländern ist zu beobachten, daß der mangelnde politische Wille zur Konsolidierung sich oftmals aus der innenpolitischen Situation ergibt. Bevorstehende Wahlen spielen hierbei eine große Rolle, wie sie wirtschaftswissenschaftlich auch unter dem Phänomen politisch induzierter Wachstumszyklen untersucht worden sind; eine Forschungsrichtung, die auf Nordhaus (1975) zurückgeht. Aber auch beispielsweise die Verhandlungen im Vermittlungsausschuß zwischen Bundesrat und Bundestag im November 2003 trugen dazu bei, den haushaltspolitischen Spielraum der Bundesregierung zu minimieren.

charakterisieren, dann ist folgende Darstellung in diesem Zusammenhang von Interesse:

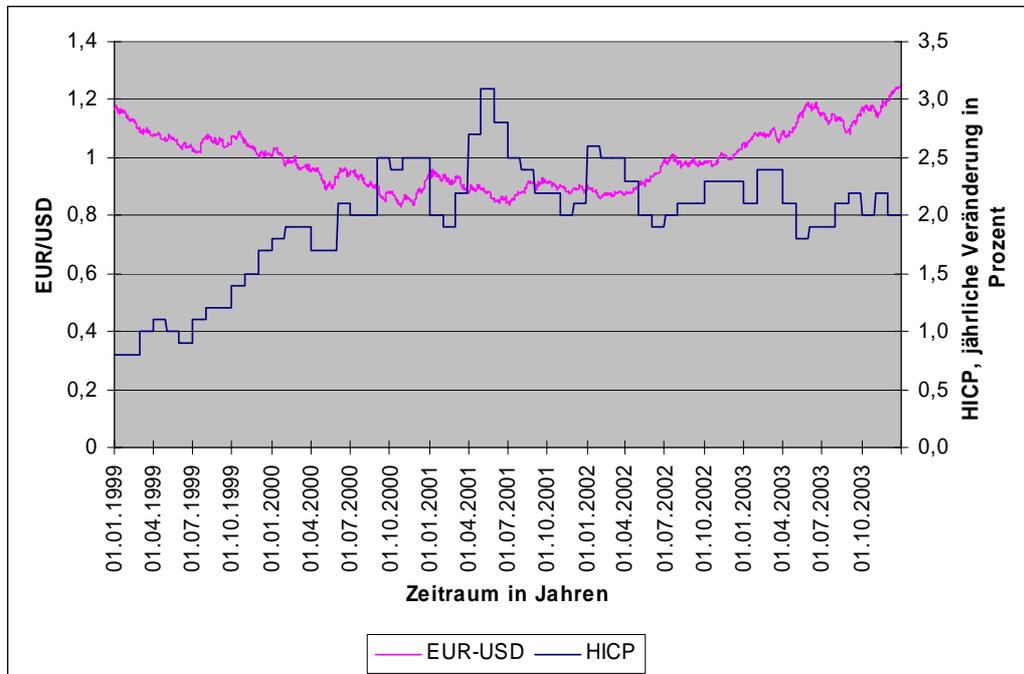


Abbildung 8: Euro-Dollar Wechselkurs und HICP Index 1999-2003

(Quellen: OANDA und EZB)

Wechselkurse wie der zwischen Euro und Dollar als auch die Entwicklung des Preisniveaus (hier erkennbar gemacht an der jährlichen Veränderung des *Harmonised Index of Consumer Prices*, HICP) gehorchen Gesetzen, die wissenschaftlich bisher nicht völlig verstehbar sind. Allerdings kann für die Periode 1999 bis 2003 ausgeschlossen werden, daß Wechselkurs und Inflationsrate unmittelbar durch die finanzpolitische Entwicklung beeinflusst wurden. Der Zusammenhang zwischen Finanzpolitik und monetären Indikatoren (siehe Kapitel 1) ist ein sehr indirekter, der sich langfristig abspielt und sich kaum in krude Defizitregeln fassen läßt. Der Euro jedenfalls erholte sich kontinuierlich seit dem Sommer 2001, nachdem er noch einmal in die Nähe seines Allzeittiefs vom 26. Oktober 2000 (mit einem Wechselkurs von 1,00 EUR = 0,8285 USD) gelangt war. Der schleichende Glaubwürdigkeitsverlust des Fiskalregimes seit

dem Frühjahr 2002 stand denn auch weder dem Durchbrechen der Dollarparität noch einer ganzen Serie von Allzeithochs (zum Schluß der beobachteten Periode beim Jahresende 2003 mit 1,00 EUR = 1,2557 USD) entgegen.

Die Inflationsrate verhielt sich lehrbuchmäßig im Trend ungefähr gegenläufig zum Wechselkurs und zeigte sich wie dieser unbeeindruckt von den haushaltspolitischen Vorkommnissen. Das von der EZB angestrebte Inflationsziel von „unter aber nahe bei zwei Prozent“ wurde mit der üblichen, ca. einjährigen Zeitverzögerung zu den hohen Wachstumsraten des Jahres 2000 im Sommer 2001 deutlich verfehlt – allerdings vor der merklichen Verschlechterung der finanzpolitischen Lage. Als diese dann eintrat, näherte sich die Inflationsrate bereits wieder ihrem Ziel und scheint keineswegs durch die Ausschaltung des SWP außer Kontrolle geraten.²³⁵

Letztlich ist zu fragen, ob wenigstens der Finanzmarkt bisher auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland und Frankreich reagiert hat. Gelegentlich wurde diskutiert, daß deutsche Staatsanleihen durch Rating-Agenturen herabgestuft werden könnten.²³⁶ Dieses ist jedoch bis jetzt weder eingetreten, noch konkret zu erwarten. Wenn nicht die Agenturen, dann könnten wenigstens die Marktteilnehmer von sich aus einen Risikoaufschlag auf Staatstitel verlangen, was zu höheren Zinsen der langfristigen Staatsanleihen führen würde. Die tatsächliche Entwicklung zeigt jedoch ein anderes Bild (siehe Folgeseite):

²³⁵ Die Inflationsrate stieg auf über drei Prozent und lag damit 50 Prozent über ihrem Zielwert. Die Defizite Deutschlands und Frankreichs hingegen liegen bisher nicht einmal 30 Prozent über der Drei-Prozent-Marke. Somit verfehlte die Geldpolitik ihre Obergrenze deutlicher als die Haushaltspolitik – jedoch ohne dabei in eine vergleichbare Dramatik zu verfallen (siehe Kapitel 5).

²³⁶ Beispielsweise Neue Züricher Zeitung, 28. Januar 2003.

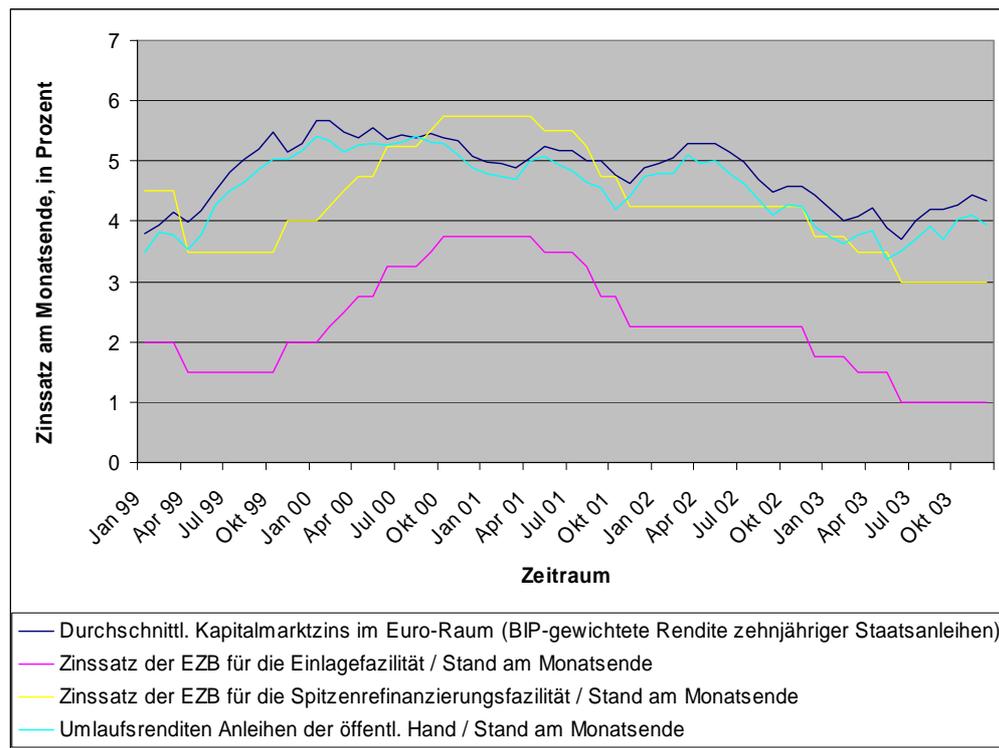


Abbildung 9: Zinsentwicklung in der Eurozone (Quelle: Deutsche Bundesbank)

Das am gewichteten Durchschnitt der Rendite langfristiger Staatsanleihen ersichtliche Zinsniveau am europäischen Markt stieg keineswegs an, sondern bewegte sich planmäßig in der Nähe des oberen Randes des von der EZB vorgegebenen Korridors für kurzfristige Zinsen, obwohl immer offensichtlicher wurde, daß insbesondere Deutschland und Frankreich den Pakt zunehmend unverhohlen mißachteten. Auch die Zinsunterschiede (*spreads*) zwischen der deutschen *benchmark*, dem Zehnjahres-Bund, und den zehnjährigen Staatsanleihen der anderen Länder sind weiterhin sehr gering geblieben (aus der Graphik nicht ersichtlich). Ebenso verhielt sich die Umlaufrendite deutscher Staatsanleihen in keiner Weise auffällig. Ihr Zinsniveau lag regelmäßig leicht unter dem Durchschnitt der europäischen langfristigen Zinsen und war durch die Vorkommnisse um den SWP ebenfalls zu keinem Zeitpunkt tangiert. Ob berechtigt oder nicht, wenigstens der Finanzmarkt ist somit zumindest bis jetzt nicht der Auffassung, daß die finanzpolitischen Vorgänge besonders besorgniserregend seien oder daß dadurch einzelne Länder ein erhöhtes Risiko

tragen. Dies zeigt übrigens auch, daß der Markt keineswegs zur Disziplinierung der öffentlichen Finanzen taugen könnte – vermutlich würde er erst reagieren, wenn die Lage tatsächlich außer Kontrolle geriete, und dann die Situation noch verschlimmern. Das politische Beben um den SWP hat möglicherweise eine Finanzkrise weit im Vorfeld vorweggenommen und, wenn daraus gelernt würde, vielleicht unnötig gemacht (siehe Kapitel 5).

Im Hinblick auf das finanzpolitische Regime der Eurozone ist zusammenfassend dreierlei festzustellen: Erstens waren in wichtigen Fällen wie Deutschland und Frankreich die politökonomischen Anreize zu ungenügender Konsolidierung in der Wachstumsphase stärker als die disziplinierende Wirkung des SWP. Besonders die wahltaktisch motivierte Steuersenkungspolitik sorgte für eine dauerhafte Schwächung der Einnahmenseite der Staatshaushalte. Angesichts der in den Folgejahren immer schwierigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verlor der SWP weiter an seiner disziplinierenden Wirkung, so daß die Defizitziele der Anpassungsfade in Richtung Haushaltsausgleich aufgegeben werden mußten. Somit hat zweitens der Sanktionsmechanismus des VüD nicht den intendierten Abschreckungseffekt entfaltet und demgemäß das Entstehen übermäßiger Defizite nicht zu verhindern vermocht; vielmehr wurden bei dem Versuch der Kommission, die Verfahren gegen Deutschland und Frankreich zu intensivieren, selbige durch den Ministerrat suspendiert. Neben strukturellen Gründen spricht viel dafür, daß hierbei ebenfalls eine politökonomische Dynamik zum Tragen gekommen ist, die dem Pakt letztlich zum Verhängnis wurde. Drittens jedoch hat das Regimeversagen, soweit absehbar, der Stabilität der Währung und dem Vertrauen der Märkte, zu deren Zweck das Regelsystem ja geschaffen worden war, offensichtlich nicht geschadet.

Nachdem somit zumindest in groben Zügen die Entwicklung des ökonomischen Sachverhaltes dargelegt ist, beschäftigt sich der letzte Analyseschritt mit den maßgeblichen Akteuren, deren Verhalten in der Summe den SWP hervorgebracht und seine Umsetzung Realität hat werden lassen.

4.2.2 Die Akteure

Die *dramatis personae* der SWP-Fallstudie sind im wesentlichen korporative Akteure. Nach Scharpf (1997: 54ff.) handelt es sich hierbei um aus Individuen zusammengesetzte Handlungsträger mit einem hohen Maß an Autonomie gegenüber den Betroffenen der von ihnen verantworteten Entscheidungen. Ihre Handlungen werden von professionellen Mitarbeitern ausgeführt, deren Privatpräferenzen durch Arbeitsverträge weitgehend neutralisiert sind. Korporative Akteure sind typischerweise hierarchisch organisierte Behörden, die eigenständige Identitäten, Fähigkeiten und Sinndeutungen entwickeln. Wie bei allen Akteuren sind ihre entscheidenden Charakteristika erstens ihre normativen Präferenzen in Verbindung mit den kognitiv erfaßten Entscheidungsparametern und die daraus resultierenden Handlungsorientierungen sowie zweitens ihre faktische Entscheidungsmacht und die daraus resultierenden Handlungsressourcen. Korporative Akteure sind in der Lage, eigene Strategien auf der Basis ihrer Handlungsorientierung langfristig zu definieren und sich in der Interaktion mit anderen Akteuren strategisch (im Sinne von auszahlungsmaximierend unter optimaler Ausnutzung ihrer Handlungsressourcen) zu verhalten.

Im einzelnen tritt in der Entstehung und Anwendung des SWP eine überschaubare Reihe von Akteuren auf. An den Ursprüngen und der Konzeption des Paktes war, wenn auch im Hintergrund, die Deutsche Bundesbank (BBK) maßgeblich beteiligt. Der erste Entwurf entstand im Bundesministerium der Finanzen (BMF), das dann auch eine zentrale Rolle bei den Verhandlungen und der Anwendung des Paktes spielte. Die Mit- und Gegenspieler des BMF waren und sind die übrigen 14 Finanzministerien der (bis dahin 15) EU Mitgliedstaaten in wechselnden Koalitionen; in besonders exponierter Stellung ist neben dem BMF der französische *Trésor* zu nennen. Innerhalb der Ministerien gibt es in der Regel eigene Abteilungen, die für internationale Beziehungen und europäische Finanzpolitik zuständig sind und somit im Kern des Geschehens stehen. An dieser Stelle ist hervorzuheben, daß die nationalen Finanzministerien in Belangen der WWU sowohl die konzeptuelle Arbeit als auch die Verhandlungen fest in der

Hand hatten. Die Sitzungen des Ministerrates wurden im wesentlichen durch den Währungsausschuß vorbereitet, während der in anderen Politikbereichen maßgebliche Ausschuß der Ständigen Vertreter nur formal eingebunden war. Dadurch waren die Außenministerien erwähnensmaßen zwar der Form nach beteiligt, konnten jedoch allein schon aufgrund der finanztechnischen Komplexität der Thematik nicht an den Einfluß der Finanzministerien heranreichen und werden daher in dieser Arbeit auch nicht als relevante Akteure behandelt.²³⁷

Die Europäische Kommission (innerhalb dieser speziell die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, DG-ECFIN) schließlich komplettiert die Reihe der korporativen Akteure. Sie hatte zwar sowohl im legislativen Entstehungsprozeß als auch in der Anwendung des Paktes letztlich kein Mitentscheidungsrecht. Aber sie war und ist nicht zuletzt dank ihres Initiativrechtes und der ihr zustehenden Deutungsmacht mehr als nur ein neutraler Makler sehr wohl in der Lage, ihre Handlungsorientierung sowohl in die Genese als auch in die Umsetzung (und mögliche Reform) des SWP einfließen zu lassen. Alle verhandelten Papiere und Entschlüsse wurden und werden in der Kommission vorbereitet. Zudem ist das Sekretariat des Währungsausschusses (WA; jetziger Währungs- und Finanzausschuß WFA) in der Kommission angesiedelt, was in der Praxis eine große Nähe mit DG-ECFIN schafft und der Kommission die Möglichkeit zur inhaltlichen Abstimmung und indirekten Einflußnahme – und umgekehrt – erlaubt.

Die Interaktion der soeben beschriebenen, *korporativen* Akteure vollzieht sich auf „Bühnen“, die ihrerseits für analytische Zwecke zumindest partiell als *kollektive* Akteure aufgefaßt werden können. Es liegen drei Ebenen von kollektiven Entscheidungsträgern vor, deren Handlungsweise jeweils Vorbedingung für die Aktivitäten der übergeordneten Ebene ist: Erstens lieferte der bereits erwähnte WA den weitaus größten Inhaltsanteil der Entscheidungen,

²³⁷ Diese Einschränkung stützt sich auf die Einschätzung aller hierzu befragten Akteure, insbesondere auch derer, die nicht zum Kreis der Finanzbeamten und Zentralbankangehörigen zählen – Interview DS1.

die zum SWP geführt haben. Der WA war bis Eintritt in die dritte Stufe der WWU aktiv und wurde dann durch den ebenfalls schon erwähnten WFA abgelöst, der somit seit 1999 für die Anwendung des Paktes maßgeblich ist. Im Unterschied zum WFA waren im WA nicht nur Vertreter der nationalen Finanzministerien präsent, sondern auch Repräsentanten der nationalen Notenbanken, somit auch der BBK. Aufbauend auf die Arbeit des WA bzw. des WFA, trifft zweitens der Ministerrat in Zusammensetzung der Wirtschafts- bzw. Finanzminister der EU (Ecofin) seine Entscheidungen. Auf dieser Ebene wird es gelegentlich sinnvoll sein, das Verhalten bestimmter *individueller* Akteure direkt zu analysieren, so beispielsweise die in der Entstehung des SWP oftmals entscheidenden Finanzminister Deutschlands, Frankreichs und Luxemburgs (Waigel, Arthuis und Juncker), die sämtlich für diese Arbeit befragt wurden. Auf höchster politischer Ebene liefert drittens der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs der EU (ER) Vorgaben und Handlungsorientierungen für die nachgeordneten Ebenen des Ecofin und WA/WFA. Hier dominieren wiederum individuelle Akteure wie Helmut Kohl, Jacques Chirac und, in seiner Doppelstellung als Premier- und Finanzminister, Jean-Claude Juncker.

Es ist bereits angeklungen, daß WA/WFA, Ecofin und ER gleichermaßen eine Zwischenstellung in ihrer Eigenschaft einerseits als kollektive Akteure („Klub“) und andererseits als Handlungsrahmen für individuelle und korporative Akteure („Bühne“) einnehmen. So wird beispielsweise ein Ecofin-Entschluß im Namen des „Klubs“ der europäischen Finanzminister getroffen, allerdings von Individuen, die sich auf den zuvor erfolgten Interessenausgleich der ihnen unterstellten korporativen Akteure (nämlich der Finanzministerien) stützen. Insgesamt scheint ihre letztere Rolle als „Bühne“ jedoch die analytisch bedeutsamere zu sein, da die drei Gremien selber nicht oder nur sehr unzulänglich zur Bildung und Verfolgung eigener Strategien in der Lage sind. Die Tatsache, daß der Ecofin-Rat immer wieder zur Bühne eines *ad hoc* erfolgenden Abgleichs nationaler Interessen wird, schließt mithin eine langfristig und dem Interesse der Summe der Mitgliedstaaten verpflichtete Handlungsstrategie aus. Wie im folgenden zu zeigen sein wird, geschieht die Regelbindung dieses situativen

Interessenausgleichs zumindest teilweise, um die Unfähigkeit zur strategischen Handlungsorientierung des Klubs überhaupt erst zu kompensieren. Wiederum könnte das Unvermögen dieser Regelbindung, ihre Aufgabe effektiv zu erfüllen, für die institutionelle Umwandlung des kollektiven in einen korporativen Akteur plädieren, um die auf der nationalen Ebene verlorengewangene Handlungsfähigkeit auf der europäischen zurückzugewinnen.

Letztlich sind noch zwei weitere Rahmenbedingungen der im Zuge der Entstehung und Anwendung des SWP erfolgten Handlungen von Belang. Die drei oben beschriebenen Bühnen werden oftmals von den deutschen und französischen Spielern dominiert. Ihre Interaktionsbasis erweitert sich gelegentlich um einen spezifisch deutsch-französischen Handlungsrahmen, wie er im Elysee-Vertrag von 1963 begründet ist, nämlich dem deutsch-französischen Wirtschaftsrat, der sowohl auf Arbeitsebene als auch zwischen den zuständigen Ministern tagt und die regelmäßigen Gipfeltreffen der jeweiligen Regierungschefs ergänzt. Es ist bezeichnend, daß oftmals vor wichtigen Entscheidungen im Ecofin oder auf Ebene des ER die jeweils korrespondierenden deutsch-französischen Konsultationen im Vorfeld den Lösungsraum sondieren.²³⁸ Dieser Umstand rechtfertigt die aufgrund der beschränkten Zeitressourcen unumgängliche Konzentration der empirischen Forschung auf deutsche und französische Akteure und steht im Einklang mit der intergouvernementalistischen Unterstreichung der Rolle von Regierungshandeln der machtpolitisch wichtigsten Mitgliedstaaten.

Ein weiterer Faktor, der wiederholt als ein entscheidender Parameter bei der Entstehung (allerdings zumindest vorläufig noch nicht bei der Anwendung) des Paktes in Erscheinung tritt, ist die Wechselwirkung zwischen der politischen Interaktion und den Finanzmärkten, speziell den Devisenmärkten. Anzeichen der Gefahr einer Blockade oder gar eines Scheiterns der SWP-Verhandlungen waren regelmäßig in der Lage, Turbulenzen auf den Währungsmärkten anklingen zu lassen. Somit gerieten die Akteure unter Zugzwang und wurden in eine Situation versetzt, die sie auf Kompromißfindung verpflichtete.

²³⁸ Interviews FFM1, FFM3, FNB1, DFM6, FFM3, DFM8, DNB3 und DFM10.

4.2.3 Die Interaktion

Unter den Bedingungen der durch Verrechtlichung und Konsenserfordernis verursachten Optionsarmut führte das Handeln der Akteure, ausgehend von ihren jeweils spezifischen Handlungsannahmen und Orientierungen, zum bekannten Ergebnis. Dieser Vorgang wird im nun folgenden Schlußteil der Analyse stilisiert nachempfunden, um eine möglichst umfassende Erklärung hinsichtlich der kausalen Zusammenhänge, aus denen heraus der SWP entstanden und in letztlich gescheiterter Form umgesetzt worden ist, vorlegen zu können. Die notwendige Haupteigenschaft dieses Analyseschrittes ist eine bisweilen radikale Vereinfachung im Unterschied zur Detailtreue der deskriptiven Darstellungen in Kapitel 2 und 3. Eine Analyse der einzelnen Entwicklungsschritte kann nur erfolgen, wenn der gesamte Prozeß entkoppelt und in Einzelabschnitte unterteilt wird, deren Komplexitätsgrad damit künstlich heruntergefahren wird. Zudem ist es gelegentlich von Nutzen, verschiedene Akteure zu aggregieren, auch wenn sie ihrerseits bereits aus aggregierten Individualakteuren bestehen, um die strategische Situation überschaubar zu machen.

Phase 1: Ursprünge der Waigelschen SWP-Initiative

Die erste Sequenz verlief vom Sommer bis zum Herbst 1995. Als Akteure waren in drei verschiedenen Situationen zuerst das BMF und die BBK, sodann die Bundesregierung und die Opposition sowie zuletzt Finanzminister Waigel und der bayerische Ministerpräsident Stoiber beteiligt. Das BMF war von deutscher Seite aus formell federführend bei der Konzipierung des Übergangs zur dritten Stufe der WWU. Sein institutionelles Eigeninteresse bestand darin, diesen Prozeß nach den für wichtig befundenen Kriterien zu beeinflussen; primär also den möglichen Schaden, der durch finanzpolitisches Fehlverhalten der anderen Teilnehmerstaaten entstehen könnte, zu minimieren. Maßgeblich für die vom BMF verfolgte Strategie war die Identität dieser Institution als das der Stabilität verpflichtete Steuerungszentrum der Finanzpolitik, welches diese Aufgabe möglichst

fachmännisch und objektiv, also unter weitgehendem Ausschluß politischer Einflußnahme, zu erfüllen trachtete.²³⁹

Die BBK war formell zwar nur für die Geldpolitik zuständig, spielte jedoch eine sehr gewichtige, beratende Rolle in den anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik.²⁴⁰ Noch mehr als das BMF sah sie sich als die Hüterin der Stabilität, die es auch und gerade gegenüber politischen Versuchungen zu verteidigen galt. Beide Organisationen hegten sehr ähnliche Vorstellungen im Hinblick auf die Wünschbarkeit verschiedener Vorkehrungen beim Übergang in die dritte Stufe der WWU; wobei die Ausprägung bei der BBK noch stärker vermutet werden kann als bei den der finanzpolitischen Praxis näheren Angehörigen des BMF.

Waigels Zielsetzung als Politiker wird hier vereinfacht als schlichter Machterhalt dargestellt. Innerhalb des darin verbleibenden Spielraumes stand sich seine finanzpolitische Identität kompatibel mit der seines Ministeriums. Sein Verhältnis zur Spitzenbeamtenschaft war von einem großen Ausmaß an Vertrauen und Respekt geprägt. Stoiber hingegen wird als Rivale Waigels veranschaulicht; seine Strategie zielte auf Machtgewinn (in Form der Erringung des Parteivorsitzes). Ebenso wird die Strategie der Opposition im Bundestag modelliert; wobei zu beachten ist, daß diese in einem Spannungsverhältnis zu ihrer traditionell nicht überaus stabilitätsorientierten Identität stand.

Waigel war mit formalen Machtressourcen ausgerüstet, bestehend aus der Rolle und Ausstattung seiner Amtsposition, die dem Können einer kompletten Ministerialbürokratie vorstand. Die hieraus erwachsende Macht gestattete ihm, die

²³⁹ Im Hinblick auf die für die Handlungsorientierung des BMF als Akteur grundlegende Identität der deutschen Finanzbeamtenschaft sind einige Anekdoten nicht uninteressant. Der bis zur Jahresmitte 2004 im Amt befindliche Haushaltsstaatssekretär Manfred Overhaus soll gesagt haben: „Mir ist gleich, wer unter mir Minister ist.“ Von Otto Schlecht, einem ehemaligen Leiter der Grundsatzabteilung im Wirtschaftsministerium, wird folgender Ausspruch kolportiert: „Egal wer dirigiert – wir spielen immer die Neunte.“ Aufschlußreich ist auch ein Wortwechsel, der mir von einem Berater des früheren französischen Finanzministers Jean Arthuis referiert wurde: Staatssekretär Jürgen Stark soll während deutsch-französischer Konsultationen gesagt haben, man solle der Politik so wenig wie möglich Einfluß auf die Finanzpolitik gestatten. Daraufhin muß sich Arthuis indigniert an Waigel gewandt haben, wie er derartige Äußerungen seiner Beamten zulassen könne. Worauf Waigel angeblich antwortete: „Er hat doch Recht.“

²⁴⁰ Auch hier gibt es ein aufschlußreiches Bonmot: Über nichts reden Notenbanker so gerne wie über Finanzpolitik.

SWP-Initiative effektiver und vor allem glaubwürdiger als jeder andere Akteur voranzutreiben und in der Öffentlichkeit zu plazieren. Die Opposition und Stoiber dagegen konnten nur versuchen, indirekt durch ihre Wirkung auf die öffentliche Meinung ihrem Ziele nahezukommen. Die BBK allerdings verfügte über zwei indirekte Wege, um weitreichenden Einfluß auf das Dossier zu nehmen. Diese sollen als kurzer Exkurs umrissen werden, da sie für das Verständnis der Rolle dieser zentralen Spielerin entscheidend sind:

Zum einen gab es den direkten Kanal der Regierungsberatung, somit der Beeinflussung der kognitiven Handlungsbasis der Entscheidungsträger im BMF.²⁴¹ Bereits das vertrauensvolle Verhältnis, das zwischen dem BBK-Präsidenten Tietmeyer und Bundeskanzler Helmut Kohl bestand, verlieh Tietmeyers Wort großes Gewicht. Es gibt darüber hinaus jedoch noch einen bereits erwähnten strategischen Grund, warum die BBK in der SWP-Angelegenheit gehört werden mußte: Ihr möglicher Widerspruch zu einem Eintritt Deutschlands in die dritte Stufe der WWU hätte sowohl durch ihre Stimme im EWI als auch in Zusammenhang mit dem Maastricht-Urteil des BVG schwerwiegende Komplikationen verursacht, welche die politischen Kosten des Vorhabens wohl prohibitiv hätten werden lassen; ganz zu schweigen von dem Popularitätsschaden, den die Regierung in der öffentlichen Meinung davongetragen hätte.²⁴² (Die strategische Position der BBK als informelle Vetospielerin ist im Anhang spieltheoretisch dargestellt.)

Entscheidend für das Verständnis der Rolle der BBK im Entstehungsprozeß des SWP ist also die Quelle ihrer Machtposition: Sie hätte ein Voranpreschen der Bundesregierung ohne den SWP für Kohl politisch sehr „teuer“ machen können. Allerdings war für sie auch eine reine Obstruktionshaltung risikobehaftet. Zum einen hatte sich die BBK in den späten achtziger Jahren unter dem damaligen Präsidenten Karl-Otto Pöhl bewußt zu einer prinzipiell wohlwollenden Teilnahme am Prozeß der Schaffung einer WWU

²⁴¹ Rechtsgrundlage der Beratung der Bundesregierung in Angelegenheiten von wesentlicher währungspolitischer Bedeutung durch die BBK ist § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank.

²⁴² Siehe hierzu auch die Antworten zu den Punkten 28 bis 30 des Fragebogens im Anhang.

durchgerungen.²⁴³ Zum anderen hatte die BBK ebenfalls unter Pöhl die politische Entscheidung einer innerdeutschen Währungsunion im Juli 1990 zwar kritisch begleitet, aber auch hier nicht konsequent versucht, eine politisch gewollte Entwicklung mit der Brechstange zu verhindern. In beiden Fällen war sie sich der Grenzen ihres Mandates bewußt und beschränkte sich letztlich darauf, die als „politisch“ erkannten Entscheidungen zur innerdeutschen wie zur europäischen Währungsunion zwar konstruktiv zu kritisieren sowie auf die Risiken und Verantwortung der die Entscheidung fällenden Politik mahnend hinzuweisen – die Projekte jedoch nicht rundweg zu torpedieren (Heipertz 2001).

Die zweite Kräftekonstellation, die in der ersten Phase der Geschichte des SWP von Belang war, bestand aus dem Verhältnis zwischen dem Regierungsmitglied Waigel einerseits und der parlamentarischen Opposition SPD sowie seinem innerparteilichen Rivalen Stoiber andererseits. Sowohl die SPD als auch Stoiber vermuteten, wahltaktischen Nutzen aus einer möglichst umfassenden und überzeugenden Kritik an der geplanten Währungsunion ziehen zu können. Um eine derartige Folge ihres Handelns zu verhindern, sah sich Waigel genötigt, die SWP-Initiative vorzulegen. Selbst wenn das Verhalten seiner Gegenspieler hierfür nicht notwendige Voraussetzung und somit kein unmittelbarer Grund war (obwohl auch dieses nicht ausgeschlossen werden kann), so bedingte sie doch im mindesten den Zeitpunkt, an dem Waigel seinerseits zu handeln gezwungen war – und den Druck, unter dem dieses geschah.

Die vereinfachte und modellhafte Darstellung der ersten Sequenz macht deutlich, wie die kompetitive, politische Handlungslogik, in der Waigel sich bewegte, koinzidierte mit einem eher kooperativen Anpassungsvorgang zwischen seinem Ministerium und der BBK. Als sich in der politischen Dimension eine Notwendigkeit zum Handeln ergab, war auf Arbeitsebene bereits die kognitive Grundlage hierfür erwachsen. Aus dem Zusammentreffen dieser beiden Faktoren ging die SWP-Initiative im Herbst 1995 hervor.

²⁴³ Pöhl hatte dem Ausschuß der Notenbankgouverneure im EWS vorgestanden und sehr weitreichenden Einfluß auf die Konzeption der EZB im sogenannten „Delors-Report“ genommen.

Phase 2: Aufnahme der Verhandlungen

Die sich anschließende Sequenz lag am Jahresende 1995. Als Akteure waren die Bundesregierung sowie im Aggregat die Regierungen der EU-Partnerländer beteiligt. Die Bundesregierung hatte sich im Rahmen ihrer SWP-Initiative zum Ziele gesetzt, eine vertragliche Regelung zur Disziplinierung der Fiskalpolitik in der dritten Stufe der WWU auf europäischer Ebene durchzusetzen. Die übrigen Mitgliedstaaten können insofern aggregiert werden, als daß sie diesem Ansinnen ablehnend gegenüberstanden, da es drohte, vor dem Eintritt in die dritte Stufe ihre Chancen auf eine frühestmögliche Teilnahme zu reduzieren und nach dem Eintritt ihre haushaltspolitische Handlungsfreiheit noch weiter zu verringern, als dieses der Vertrag bereits zu bewirken drohte. Daher lehnten Sie eine Automatisierung des Sanktionsverfahrens und einen völkerrechtlichen Zusatzvertrag kategorisch ab. Gemäß dem implizit befolgten Prinzip der negativen Koordinierung müssen geschützte Interessen der Akteure gewahrt werden, wenn nicht ihr Veto provoziert werden soll. Mit der Bereitschaft der Bundesregierung, sich auf eine sekundärrechtliche Regelung im Rahmen des EGV einzulassen, wirkte sich dieses Prinzip dahingehend aus, daß der von Bonn gewünschte Automatismus unerreichbar wurde.

Obwohl alle Akteure als Veto-Spieler auftraten, verteilten sich die Ressourcen in dieser Sequenz unterschiedlich. Die Bundesregierung konnte von einer asymmetrischen Machtverteilung profitieren, die sich aus vier Elementen zusammensetzte: Erstens war eine Währungsunion ohne Teilnahme der EWS-Ankerwährung D-Mark schlicht unvorstellbar. Laut Art. 121 EGV ist die Einführung der Gemeinschaftswährung für einen Mitgliedstaat zwar verpflichtend, sobald die Konvergenzkriterien erfüllt sind. Allerdings zeigt das Beispiel Schweden, wie ein Land auch ohne formalen "*opt-out*" durch gewollte Nicht-Erfüllung eines der Kriterien einen Beitritt verhindern kann, ohne – als weitere Option – den Vertrag zu brechen. Somit waren die gelegentlich in den Verhandlungen bemühte Drohung seitens der Bundesregierung, die Währungsunion scheitern zu lassen, nicht unglaublich – wenn auch wesentlich unwahrscheinlicher als bei der Verhandlung des EGV selbst. Eine Variante dieser

Machtquelle hätte darin bestehen können, daß die Bundesregierung einzelne Länder, vorrangig Italien oder Belgien, von der Teilnahme an der WWU ausschlosse.²⁴⁴ Eine derartige Drohung mag sich hinter Waigels Äußerungen verborgen haben, als er im Vorfeld der Verhandlungsaufnahme verkündete, Italien hätte sehr geringe Chancen zur Teilnahme an der dritten Stufe (siehe Kapitel 2).

Zweitens repräsentiert die deutsche Volkswirtschaft ungefähr ein Drittel des BIP der Eurozone. Ökonomisches Gewicht übersetzt sich nicht im gleichen Verhältnis in politische Macht; allerdings bleibt es auch nicht ohne Einfluß. Allein bereits durch die größte Nettozahlerposition im Rahmen des EU-Budgets ergibt sich hieraus für die Bundesrepublik, im Rahmen von Paketgeschäften Verhandlungsdruck auszuüben. Drittens hatten die zentrale Rolle der D-Mark und das Vorbild der BBK sowie die (bis dahin) vergleichsweise erfolgreiche Tradition der deutschen Wirtschaftspolitik ein derartiges Renommee innerhalb der EU, daß bereits ein normativ begründeter Vorteil der deutschen Position zusätzliches Gewicht verlieh.

Viertens schließlich verhalf die oben beschriebene Sonderrolle der BBK in der internen Situation der Bundesregierung zu einer als Zwei-Ebenen-Spiel beschreibbaren Position (Putnam 1988): Mit Verweis auf die Vetoposition der BBK konnte die Bundesregierung den übrigen Mitgliedstaaten glaubhaft machen, daß sie selber womöglich zu größeren Zugeständnissen bereit wäre, aus innenpolitischen Gründen jedoch die maximale Kompromißbereitschaft der Notenbank zu respektieren genötigt sei. Eine derartige Konstellation wirkt sich nicht zum Nachteil der übergeordneten Ebene aus, da das Endergebnis den Idealvorstellungen der Bundesregierung näher liegt, als es ohne den Einfluß der nachgeordneten Ebene getan hätte. Daß sich die Zustimmung der BBK zum Eintritt in die dritte Stufe der WWU tatsächlich am äußersten Rande ihrer Kompromißfähigkeit bewegte, belegt die als 13-stündig und ungemein schwierig überlieferte Sitzung des Zentralbankrates im März 1998, die schlußendlich das Plazet aus Frankfurt erbrachte (Deutsche Bundesbank 1998).²⁴⁵

²⁴⁴ Siehe auch die Punkte 31 und 32 des Fragebogens in diesem Zusammenhang.

²⁴⁵ Interview DNB3.

Die Bundesregierung, auf Basis ihres asymmetrischen Machtvorteils, konnte also im Gegenzug für die faktische Aufgabe des Ziels, einen tatsächlichen Sanktionsautomatismus durch Annahme eines völkerrechtlichen Vertrages zu schaffen, die Aufnahme von Verhandlungen einer sekundärrechtlichen Ausarbeitung erreichen. Das Zugeständnis war den Partnerländern möglich, weil die sekundärrechtliche Natur des Paktes nicht den wesentlichen Eigenschaften der vertraglichen Regelung, nämlich die politische Oberhoheit über sämtliche Verfahren, in Frage stellen konnte. Auf dieser Basis war man bereit, den innenpolitisch bedrängten Deutschen entgegenzukommen.

Phase 3: Durchführung der Verhandlungen

Die dritte Sequenz verlief zeitlich vom Januar 1996 bis Ende Juni 1997 und beinhaltete die Verhandlungen auf Arbeitsebene im WA. Sie wurde punktuell von den Verhandlungen auf der politischen Ebene des Ecofin-Rates und des ER unterbrochen. Entscheidend für die Verhandlungen im WA sind die sehr ähnlichen Orientierungen der Akteure, also der Staatssekretäre und Notenbankvizegouverneure. Wie in Kapitel 2 bereits erwähnt, stimmten sie im wesentlichen überein, wie „gute“ Haushaltspolitik in der WWU zu funktionieren habe.

Das selbstverständene Ziel dieser auf einer gemeinsamen, kognitiv-ideologisch verfaßten Handlungsbasis tätigen Akteure war es, die funktional definierte Unvollständigkeit des Maastrichter Vertrages zu beheben. Gleichzeitig sahen sich die Experten mit der Unmöglichkeit konfrontiert, den Vertrag selber zu verändern, da die Korrektur auf Basis der bestehenden Texte zu erfolgen hatte. Unterschiedliche Positionen in der Kommission, dem BMF, der Bundesbank und innerhalb des Währungsausschusses beschränkten sich auf Sachfragen und stellten keine grundsätzlichen Divergenzen dar. Die ideologische Ausgangsbasis lieferte einen übergreifenden Konsens bezüglich der Art der angestrebten Lösung: Zu schaffen war eine regelbasierende Beschränkung der politischen Handlungsfähigkeit, insofern sie zu „exzessiven Defiziten“ führen könnte, durch

Verschärfung und Konkretisierung des VüD in Kombination mit einem präventiven Frühwarn- und Kontrollmechanismus. Am institutionellen Kontext der Verhandlungen war von Bedeutung, daß vom WA Fortschritte und Ergebnisse erwartet wurden, und zwar sowohl von der politischen Führungsebene als auch von den Finanzmärkten, die ernsthafte Stockungen der Arbeit als Gefahr eines Scheiterns der WWU interpretiert und in den Wechselkursen entsprechend reagiert hätten.

Die Akteure im WA können als zwei Gruppen veranschaulicht werden, die jeweils eine bestimmte Variante der gerade diskutierten Teillösung des SWP bevorzugen. Gelegentlich bestand eine derartige Ländergruppe lediglich aus der deutschen Position, oftmals war sie jedoch von den klassischen Stabilitätsländern Niederlanden, Finnland oder Österreich geteilt. Entscheidendes Charakteristikum dieser Konstellation war, daß beide Seiten ein gemeinsames Interesse an einer Verhandlungslösung hatten und lediglich über die Wertung der Optionen differierten. Die Transaktionskosten dieser Interaktion sind tendenziell sehr hoch, da von vorneherein nicht klar ist, welche Gruppe sich durchsetzen kann – Mehrheitsverhältnisse spielen unter lauter Vetospielern ja keine Rolle.

In der Regel blieb die weiter oben beschriebene, asymmetrische Machtverteilung zugunsten Deutschlands auch hier nicht ohne Auswirkung auf die Häufigkeit, mit der sich die deutsche Position durchsetzen konnte. Bei geschützten Interessen der Gegenseite jedoch, die keinesfalls aufgegeben wurden (beispielsweise die prinzipielle Ablehnung einer Sanktionsautomatik durch die von Frankreich geführte Gruppe), war die deutsche Seite zu Zugeständnissen gezwungen. Die Möglichkeit, im Rahmen des Verhandlungsregimes immer wieder auf Koppelgeschäften und Paketlösungen zurückzugreifen, senkte die Transaktionskosten ebenso wie das faktische Delegieren besonders strittiger Punkte zu einem direkt zwischen Deutschland und Frankreich stattfindenden Ausgleich. Reduzierte sich die an der Auseinandersetzung beteiligte Zahl der Akteure von 15 auf zwei, nämlich Deutschland und Frankreich, dann sanken die Transaktionskosten radikal. Außerdem war es grundsätzlich auch immer möglich, Verhandlungspunkte, über die nach allen Versuchen keine Einigung erzielt

werden konnte, an die politische Ebene zu überweisen – ohne dadurch die Lösung anderer Fragen zu gefährden.

Sobald die offenen Punkte samt ihren Optionen die politische Stufe der Minister bzw. der Staats- und Regierungschefs erreichten, wurde die jeweilige Verhandlungssituation flexibler. Auf der politischen Ebene sind Koppelgeschäfte und Paketlösungen möglich (s. u.); außerdem verhandeln Minister weit weniger weisungsgebunden als Staatssekretäre – ihre einzigen Vorgaben seitens des ER waren denkbar vage. Auf allerhöchster Ebene wäre theoretisch jeder Kompromiß denkbar gewesen, der im Rahmen der vertraglichen Regelungen umsetzbar gewesen hätte und dessen politische Kosten im Raum der jeweiligen öffentlichen Meinung nach Einschätzung des betreffenden Regierungschefs vertretbar geblieben wären.

Von entscheidender Bedeutung bei der politischen Interaktion war die Glaubwürdigkeit, mit der die Akteure ihre Interessen und Verhandlungsspielräume signalisierten. Im Extremfall konnte der politische Schlagabtausch, nicht zuletzt aufgrund der möglichen Symbolisierung der verhandelten Fragen, auch konfrontativere Formen annehmen. Die Auseinandersetzung zwischen Kohl und Chirac um das untere Ende der Definition eines schweren wirtschaftlichen Rückgangs liefert ein anschauliches Beispiel für einen derartigen Konfliktfall.

Kohl verteidigte 1,0 Prozent als untere Grenze, Chirac dagegen 0,5 (siehe Kapitel 2). Hätten beide Seiten unversöhnlich auf ihren Standpunkten verharret, wäre keine Einigung zustande gekommen – das für beide schlechteste Ergebnis. Jede Seite hätte es vorgezogen, wenn die andere nachgegeben hätte. Als dieses ausgeschlossen schien, waren beide bereit, von ihrer Linie abzuweichen, so daß ein Kompromiß möglich wurde. Diese Lösung liegt interessanterweise mit 0,75 exakt in der Mitte des Lösungsraumes und zeigt symbolhaft, daß in dieser Interaktion die Machtverteilung völlig gleichberechtigt war.

Im Unterschied zur Arbeitsebene des WA ist die politische Ebene erwähnenswerten weitaus mehr in der Lage, sachfremde Entscheidungen zum

Zwecke von Kopplungsgeschäften als Paketlösung in die Kompromißfindung einzubeziehen. Gerade der ER, nicht selten jedoch auch schon der Ministerrat, verknüpften entscheidende Verhandlungsschritte des SWP mit parallel anstehenden Entscheidungen in anderen Feldern. Auf jedem Gebiet einzeln wäre womöglich keine Einigung zustande gekommen; zusammengenommen war jedoch ein Interessenausgleich möglich. Eine derartige Paketlösung bestand z. B. zwischen der Aufnahme der SWP-Verhandlungen und dem WKM-II oder noch deutlicher zwischen der Verabschiedung des SWP einerseits und der Aufnahme des Beschäftigungskapitels im EGV sowie der Begründung der Eurogruppe andererseits durch den ER von Amsterdam.

Phase 4: Kooperative Umsetzung

Die folgende Phase behandelt die anfängliche Umsetzung des Paktes nach 1999. Solange es um die präventiven Bestimmungen der VO 1466/97 ging, verhielt sich der Ministerrat – vereinfacht dargestellt – wie ein Kartell zur Nichtbeachtung der mit dem Pakt intendierten Verhaltensregeln. Die Kommission versuchte erfolglos, größere Konsolidierungsanstrengungen anzumahnen; zur Durchsetzung verfügte sie jedoch über keine Handhabe. Als mit Deutschland und Portugal die ersten zwei Mitgliedstaaten in die Nähe der dreiprozentigen Obergrenze kamen, zog die Kommission es vor, in beiden Fällen ein formelles Frühwarnverfahren anzuwenden.

Die Kommission kann die Anwendung des Verfahrens jedoch nicht herbeiführen, sondern nur empfehlen; allein der Ministerrat entscheidet. Für den Ministerrat, der auf Basis einer potentiell erfolgreichen Abstimmung als aggregierter Akteur aufgefaßt werden kann, war im vorliegenden Falle eine Nichtanwendung die vorzuziehende Verhaltensweise. Als die Kommission diese Situation wahrnahm, entschied sie sich im Vorfeld der Abstimmung, das Verfahren nicht zu empfehlen. Es wäre rundweg abgelehnt worden und hätte einen noch größeren Gesichtsverlust verursacht. Sie stimmte zu diesem Zeitpunkt also zu, bei einer vom Ministerrat verfolgten Nichtanwendung des

Frühwarnverfahrens „mitzuspielen“. War dagegen der Ministerrat mehrheitlich der Auffassung, ein Verfahren solle angewendet werden (wie die Frühwarnung im Falle Frankreichs und auch das Anlaufen der VüDs gegen Portugal, Deutschland und Frankreich), konnte die Kommission den von ihr angestrebten Ausgang erreichen und trug dementsprechend die zur Beschlußfassung nötigen Empfehlungen bei. In diesen Fällen könnte der Ministerrat es zwar immer noch vorgezogen haben, die Verfahren nicht anzuwenden – allerdings keineswegs um den Preis der Ablehnung einer Empfehlung der Kommission.

Entscheidendes Merkmal der Interaktion in dieser Phase der Umsetzung ist, daß die Kommission es in ihrem Interesse sieht, das Unterlaufen der Verfahren durch den Rat nötigenfalls mitzutragen, die Verfahren also nur zu empfehlen, wenn der Rat auch gewillt ist, sie anzuwenden. Der Schaden einer Abstimmungsniederlage erschien der Kommission größer als eine prinzipielle Abgabe der entsprechenden Empfehlung, wenn ihr Scheitern absehbar war. Umgekehrt lehnte der Rat keine Empfehlung ab, die zuvor von der Kommission eingebracht worden war. Das Vorgehen ist auch insofern kooperativ, als daß davon ausgegangen werden kann, daß sich die Akteure im Vorlauf einer jeden Entscheidung darüber verständigten, welcher Weg einzuschlagen sei.²⁴⁶ Interessanterweise änderte sich diese pragmatische Haltung der Kommission in der nächsten Sequenz.

Phase 5: Konfrontative Umsetzung

Auch in dieser Phase, die ab dem Sommer 2003 vonstatten ging, oblag es gemäß den gängigen Verfahren dem Ministerrat, das weitere Vorgehen zu entscheiden. Die Kommission änderte ihre Haltung jedoch dahingehend, daß sie die einzelnen Schritte auch dann empfahl, wenn sie mit einer Ablehnung rechnen mußte. Der geänderten Taktik der Kommission kann eine neue Interpretation ihrer Interessenlage zugrundegelegt werden: Sie sah sich zusehends im Konflikt mit dem Ministerrat. Dieser konnte zwar bestimmen, daß die Verfahren nicht

²⁴⁶ Interviews EUK3, EUK6.

angewandt werden – allerdings sah die Kommission es in ihrem Sinne, die dem Ministerrat anheimfallenden Kosten dieser Vorgehensweise in die Höhe zu treiben. Sie zog Konfrontation allein schon deswegen vor, weil diese den Nutzen der Nichtanwendung der SWP-Verfahren für den Ministerrates verringerte; freilich ohne dadurch das faktische Ergebnis zu ändern.

Es wäre müßig, über sämtliche möglichen Gründe dieser geänderten Handlungsauffassung zu spekulieren. Die wichtigsten Faktoren, die hierbei wahrscheinlich eine Rolle spielten, waren das institutionelle Selbstbehauptungsinteresse der Kommission, die sich bis zur Änderung ihrer Taktik immerfort genötigt sah, durch Zurücknahme ihrer Empfehlungen „gute Miene zum bösen Spiel“ zu machen, und letztlich sogar eine emotionale Verhärtung auf seiten der Kommissare und des Präsidenten Prodi, welche die fortdauernden Demütigungen nicht mehr kampflos hinzunehmen bereit waren.²⁴⁷

Als es am 25. November 2003 zur Abstimmung über die Verschärfung der VüDs gegen Deutschland und Frankreich kam, hätten beide Spieler immer noch über Möglichkeiten zur Kooperation verfügt. Die Kommission hätte ihre Empfehlung abschwächen oder notfalls zurückziehen können; der Ministerrat hätte einer abgeschwächten Empfehlung zustimmen oder weitergehende Zugeständnisse machen können. Das kooperative Ergebnis wäre jedoch nicht auf Dauer stabil geblieben, da jeder Spieler einen Anreiz zur Devianz verspürte. Fehlt demnach gegenseitiges Vertrauen oder ein institutioneller Rahmen, um einen kooperativen Ausgang herzustellen, dann kann es für beide Spieler rational sein, nicht zu kooperieren. Auch wenn sie davon ausgehen mußte, daß die Verfahren nicht angewendet würden, entschied sich die Kommission zu den entsprechenden Empfehlungen, um aus ihrer geänderten Sicht der Interessenlage nicht noch größeren Schaden davonzutragen.

Phase 6: Reform?

²⁴⁷ Interviews DFM6, DFM2.

Beide Seiten, die Gesamtheit des Ministerrates als auch die Kommission, sind nicht an einer fortdauernden Konfrontation über die Umsetzung des Paktes interessiert. Es ist allerdings fraglich, ob alle beteiligten Regierungen aus diesem Grunde auch prinzipiell gewillt sind, die Umsetzung des Paktes oder gar den Pakt selber in geänderter Form fortzuführen. Eine eventuelle Reform des SWP verlangt überragendes Interesse an Kooperation, weswegen gegenseitiges Vertrauen unabdingbar erscheint. Ist der Wille zur Kooperation nur einseitig vorhanden, begibt man sich in die Hände desjenigen, der weiterhin auf Konfrontation setzt.

Beispielsweise könnte eine Gruppe von Mitgliedstaaten samt der Kommission daran interessiert sein, der Kommission bei der Umsetzung der Verfahren mehr Autorität zu verleihen, während die andere Gruppe bestrebt ist, sicherzustellen, daß ihre haushaltspolitische Handlungsfähigkeit nicht weiter eingeschränkt wird. Eine mögliche kooperative Lösung, wie sie bis vor der durch die Regierungskonferenz von Dublin im Juni 2004 vorgenommenen Änderung im Verfassungstext enthalten war, bestünde darin, die Kommission mit der Umsetzung der Verfahren zu betrauen (indem die entsprechenden Schritte per Vorschlag und nicht per Empfehlung eingeleitet werden, siehe Kapitel 3), während die Kommission dabei gleichzeitig weniger mechanistisch und dogmatisch verfährt. Solange die an der Wiederherstellung ihrer haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit interessierten Länder sich jedoch nicht darauf verlassen können, daß die Kommission in Zukunft tatsächlich pragmatisch zu Werke geht, und solange sie die mangelnde Sicherheit nicht durch Vertrauen zu ersetzen glauben können, werden sie sich einer derartigen Änderung widersetzen.

Erschwert werden rechtliche Änderungen durch die Tatsache, daß die zukünftigen Einzelentscheidungen immer neu zu treffen sind und das kooperative Verhalten der Kommission somit reversibel ist, während eine Neuformulierung der Verordnungen oder gar der Verträge schon jetzt wegen des mit ihr einhergehenden Konsenserfordernisses kaum durchführbar ist und somit eine dauerhafte Investition in eine bestimmte, institutionelle Struktur darstellen würde, für die der Ministerrat in unbestimmte Vorleistung treten müßte. Um nicht mit

dem aus seiner Sicht schlechtesten Resultat einer zu seinen Ungunsten eingesetzten weiteren Kompetenzverschiebung der haushaltspolitischen Souveränität nach Brüssel vorliebnehmen zu müssen, könnte bereits ein einziges Land als Vetospieler die Kooperation verweigern, selbst wenn Kooperation insgesamt damit unmöglich wird, obwohl sie auch im Interesse des betreffenden Landes wäre. Mangels Vertrauen ist demnach schon bei der Annahme der Verfassung eine einmalige Gelegenheit verschwendet worden, auf elegante Weise den Pakt zu reformieren. Zukünftige Änderungen werden aller Erwartung nach schwieriger sein, selbst wenn sie weniger weitreichend sein sollten und beispielsweise nur die Verordnungen betreffen – ansonsten hätte es zur Verfassung ja keines Konventes bedurft. Und woher das nötige Vertrauen kommen soll, das bereits bei Annahme des Verfassungsvertrages fehlte, ist fraglich.

4.3 Fazit

Die folgenden Schlüsse lassen sich aus der akteurzentrierten Analyse der Entstehung und Umsetzung des Paktes ziehen:

Erstens wurde das Politikproblem falsch eingeschätzt. Zweitens wurde die Arbeit an der Lösung des Politikproblems überlagert von einer politischen Handlungslogik. Drittens wurde die durch diese Faktoren negativ beeinflusste Lösung per Verrechtlichung und Konsenserfordernis zementiert, so daß der Spielraum für künftige Optionen zur Anwendung und Verbesserung des Regimes denkbar eng ist. Die Tendenz zur Verrechtlichung entspricht der negativen Koordinierung, bei der es vorrangig darum geht, schädliche Verhaltensweisen auszuschließen, ohne geschützte Interessen zu verletzen. Dadurch geht nationale Handlungsfähigkeit verloren, ohne daß supranationale Handlungsfähigkeit geschaffen wird. Verrechtlichung in Verbindung mit dem Erfordernis von Konsensbeschlüssen sorgt dafür, daß mögliche Änderungen nicht nur dem kleinsten gemeinsamen Nenner entsprechen müssen, sondern auch – unabhängig von ihrer Sinnhaftigkeit – grundsätzlich hochgradig unwahrscheinlich geworden

sind. Viertens unterstreicht die Analyse des Verlaufes der Ereignisse um den SWP, wie schwerwiegend an entscheidenden Stellen in der Entstehung und Umsetzung des Paktes die Problemlösungsfähigkeit der Politik gelitten hat, indem durch mangelndes Vertrauen eine scheinbar permanente Unfähigkeit, kooperative Lösungen einzugehen, begründet worden ist. Aus dieser Perspektive müssen die Chancen einer Reform des Paktes mit großer Skepsis betrachtet werden, so lange sich nicht die Interaktionsorientierung der Akteure dahingehend ändert, daß – spieltheoretisch ausgedrückt – Koordinierungsspiele anstelle von Gefangenendilemmata der Strategiefindung zugrundelegt werden.

Die vorangestellte Darlegung der ökonomischen Problemlage und der Auswirkungen der wirtschaftspolitischen Handlungsweise seit Eintritt in die dritte Stufe der WWU hat jedoch nicht nur gezeigt, wie weit entfernt sich die Auffassung und Umsetzung der SWP-Regeln von der tatsächlichen Problematik befinden, sondern auch, daß zugunsten der jungen Währung schwerwiegende Hypothesen zumindest bisher nicht aus dieser mangelnden Problemlösungsfähigkeit erwachsen sind. So nutzlos oder gar kontraproduktiv die aus dem vertraglichen Handlungsrahmen erwachsene wirtschaftspolitische Vorgehensweise für einzelne Länder bisher auch gewesen sein mag – bisher hält sich der Schaden für den Währungsraum als Ganzes und insbesondere für die Stabilität der jungen Währung in engen Grenzen. Dieses sollte keineswegs Anlaß zu Untätigkeit geben, sondern vielmehr einem Mehr an Gelassenheit zu seinem Recht verhelfen, das womöglich die Vorbedingung für das bis dato fehlende Vertrauen sein mag.

Kognitive Fehlleistung, Politisierung, Verrechtlichung, Einstimmigkeitserfordernis, mangelndes Vertrauen – dieses scheinen zusammengefaßt die Gründe der im Pakte manifestierten Fehlkonstruktion zu sein. Sie erklären, warum die Politik auf ein System regelbasierter Selbstbindung gesetzt hat, das ganz offensichtlich nicht funktioniert. Im Schlußkapitel gilt es nunmehr zu erklären, erstens warum überhaupt und unter welchen Bedingungen regelbasierte Selbstbindung, die immer mehr zum Standard werdende Vorgehensweise der EU, im vorliegenden Falle so eklatant nicht funktioniert,

zweitens wie sie funktionieren könnte und drittens, welche Handlungsoptionen der Politik nunmehr zur Verfügung stehen.

5 Schlußfolgerungen:

Vertrauen oder Flexibilität – ein Dilemma?

Drum prüfe, wer sich ewig bindet.

(Friedrich von Schiller, Das Lied von der Glocke)

In diesem Kapitel werden die Schlußfolgerungen aus der bisher erfolgten deskriptiven Darstellung sowie aus der Analyse des Scheiterns der mit dem SWP verbundenen und durch diesen zementierten Vorstellungen gezogen. Bis jetzt ist dargelegt worden, daß eine Fehleinschätzung des Politikproblems der Gestaltung nationaler Haushaltspolitik in einem nicht-optimalen Währungsraum, erschwert durch ihre Instrumentalisierung in wechselnden Konstellationen innenpolitischer Dynamik, durch Verrechtlichung und Konsenszwang in ihrer Rigidität als nicht problemlösende Institution perpetuiert wurde. Eine aus Mißtrauen herrührende Haltung, die sich in Form von negativer Koordinierung auf institutionalisierte Schadensbegrenzung beschränkt, hat ein unzulängliches Mindestmaß an regelbasierter Selbstbindung geschaffen und dadurch den in Wahrheit sogar dringlicher gewordenen Handlungsspielraum der Fiskalpolitik zu Lasten der Durchführbarkeit länderspezifischer Stabilisierungspolitik sträflich eingeschränkt. Infolge der Handlungslogik negativer Koordinierung bestand und besteht ein Widerspruch zwischen den berechtigten Anliegen, einerseits die zweifelsohne existenten, politökonomischen Anreize zu haushaltspolitischem Fehlverhalten durch regelbasierte Selbstbindung einzudämmen und auf diese Weise die Erwartungen und somit das Vertrauen der ökonomischen Akteure zu stärken, und andererseits länderspezifisch auftretende, wirtschaftspolitische Problemlagen angesichts der destabilisierenden Effekte einer einheitlichen Geldpolitik in einem nicht-optimalen Währungsgebiet durch antizyklische und notfalls die Wirkung automatischer Stabilisierung diskretionär zu verstärkende

Fiskalpolitik zu beheben. Während dem ersten Anliegen durch den im SWP vorliegenden Lösungsversuch nicht gedient ist, wird das zweite gar unmöglich gemacht – obwohl es, gerade aus deutscher Sicht, das vordringlichere ist.

Für die Schlußfolgerungen ergeben sich die folgenden Fragen: Erstens – warum ist mit regelbasierter Selbstbindung dem Anliegen, Fehlanreize zu neutralisieren und Vertrauen zu schaffen, nicht geholfen? Zweitens – besteht ein Dilemma zwischen den Bedürfnissen nach institutionell generiertem Vertrauen einerseits und wirtschaftspolitischer Flexibilität andererseits? Drittens und letztlich – gibt es institutionelle Auswege aus einem solchen Dilemma? Damit verfolgt das Schlußkapitel den Zweck, im Rahmen dieser problemorientierten Arbeit die „Aufklärung der Bedingungen, unter denen effektive Problemlösungen in der institutionell strukturierten Interaktion politischer Akteure auf der Meso- und Makroebene erreicht oder verfehlt werden“, zu vervollständigen (Scharpf 2002: 213).

5.1 Das Prinzip der regelbasierten Selbstbindung

Der SWP stellt zusammen mit Art. 104 EGV ein Fiskalregime nach dem Prinzip der regelbasierten Selbstbindung dar. Das Regime besteht aus drei Hauptregeln. Die erste Regel beschreibt, welches haushaltspolitische Handeln zu vermeiden ist. Um die Vermeidung sicherzustellen, begründet eine weitere Regel ein Überwachungs- und Frühwarnverfahren. Um einen dennoch erfolgten Bruch der ersten Regel rückgängig zu machen, liefert eine dritte Regel ein Verfahren, das durch Eskalationsstufen von sich steigernden Druckmitteln gekennzeichnet ist. Dank des damit intendierten Abschreckungseffektes soll der Bruch der ersten Regel im Idealfalle erst gar nicht erfolgen.

Regeln dieser Art haben gewisse Vorteile: Innerhalb der von ihnen abgegrenzten Möglichkeiten besteht weitgehende Handlungsfreiheit. Somit ist nationale Souveränität über das betreffende Politikfeld als geschütztes Interesse gewahrt. Besonders wertvoll ist in dieser Hinsicht die dem Regime zentrale Defizitregel: So lange drei Prozent nicht überschritten werden, ist ein

Mitgliedstaat in seiner haushaltspolitischen Handlungsweise kaum eingeschränkt. Die Überwachungsregel regt zwar das Anstreben ausgeglichener Haushalte an – aber der Charakter dieser Vorgabe ist der eines Ratschlags, der ganz offensichtlich keine zwingende Wirkung beansprucht.

Neben dem Erhalt der Entscheidungsfreiheit schaffen diese Regeln ein gewisses Maß an Vorhersagbarkeit: Zumindest dem Buchstaben nach ist sehr deutlich festgelegt, wann welcher Umstand zu welcher Konsequenz führt. Vorhersagbarkeit reduziert Unsicherheit und damit Transaktionskosten (Keohane 1984) – in den beteiligten Volkswirtschaften insgesamt und besonders bei den Akteuren am Finanzmarkt. Die Erwartungen der ökonomischen Akteure verstetigen sich, so daß von der regelgebundenen Finanzpolitik eine stabilisierende Wirkung auch auf angrenzende Bereiche der Wirtschaftspolitik ausstrahlt: Vertrauen entsteht.

Neben der Finanzpolitik ist vor allem die Geldpolitik der Eurozone im Prinzip ein regelbasiertes System. Vereinfacht dargestellt, verfolgt die EZB ein Inflationsziel von unter aber nahe bei zwei Prozent. Ihr geldpolitischer Kurs ist somit grundsätzlich vorhersagbar: Liegt die Preissteigerung deutlich über zwei Prozent, ist mit einer restriktiven Ausrichtung zu rechnen, liegt sie darunter, wird die Zentralbank die geldpolitischen Rahmenbedingungen lockern. Diese Regel ist jedoch nicht rigide und verbindlich, sondern unterliegt in ihrer Deutung und Umsetzung der zuständigen und mit völliger Flexibilität ausgestatteten Institution, dem Eurosystem.²⁴⁸ Zentralbankverhalten dieser Art ist auch in anderen Wirtschaftsräumen zu beobachten und läßt sich ex post als einer impliziten Regel folgend beschreiben (Taylor 1993). Gerade der Zweiklang gemeinsamer Vorhersagbarkeit von Geld- und Finanzpolitik stabilisiert, so er denn zustande kommt, die wichtigsten Parameter makroökonomischer Steuerungsgrößen und trägt maßgeblich zur Reduktion von Transaktionskosten im Sinne der Verstetigung von Erwartungshaltungen und der Begründung von Vertrauen bei.

²⁴⁸ Nach Art. 105 EGV obliegt es allein dem ESZB, die Definition von Preisstabilität und damit die geldpolitische Handlungsregel festzulegen. Tatsächlich ist sie von „unter zwei Prozent“ bereits auf „unter aber nahe bei zwei Prozent“ geändert worden – ohne jeglichen Glaubwürdigkeitsverlust und ohne daß außerhalb von Expertenkreisen davon Notiz genommen wurde.

Die Transparenz dieser Regeln ergibt sich aus der ihnen innewohnenden Einfachheit. Die in ihnen zum Tragen kommende Simplistik begründet ihre „Stammtischfähigkeit“.²⁴⁹ Es ist kein esoterisches Geheimnis der Ökonomenzunft mehr, daß die Schulden der öffentlichen Hand „zu hoch“ sind. Eine Regierung, die in den siebziger Jahren noch Defizite fahren konnte, die doppelt so hoch waren wie die heutigen, ist seit Maastricht zumindest unter Rechtfertigungsdruck geraten, wenn sie sich der Drei-Prozent-Marke nähert. Die Tatsache, daß Haushaltspolitik durch den Stabilitätspakt „stammtischfähig“ geworden ist, kann man politökonomisch gar nicht hoch genug einschätzen, erhöht sie doch die Sensibilität der politischen Dynamik für Fehlentwicklungen im Bereich der öffentlichen Finanzen (Meyer 2004). Dadurch können zumindest im Prinzip die diese Fehlentwicklungen verursachenden Anreize teilweise eingedämmt werden.

Simple Regeln sind jedoch „dumm“, um die Bezeichnung ihres obersten Hüters zu borgen,²⁵⁰ wenn ihre kruden Handlungsanweisungen einem komplexen Sachverhalt nicht mehr gerecht werden können. „Intelligent“ könnten sie sein, wenn sie bereits in ihrer Konzeption die ganze Bandbreite möglicher Unwägbarkeiten beinhalteten, mit denen sie im Laufe ihrer Gültigkeit konfrontiert werden können. Es müßte also eine Fülle von (weiteren) Ausnahmetatbeständen geben, sinnvolle Handlungen (im Falle des SWP z. B. eine gesteigerte Investitionsleistung der öffentlichen Hand während eines Abschwunges) müßten autorisierbar sein, und so fort. Mit der Anzahl der Ausnahmen und Sonderregeln wächst jedoch die Kompliziertheit der Verfahren, so daß mit dem Versuch einer „intelligenten“ Ausgestaltung der Defizitregel ihre politökonomische Verwendbarkeit verlorengehe. Die Regel wäre unübersichtlich, intransparent, nur noch wenigen Experten zugänglich und schließlich verhältnismäßig anfällig für Manipulationen. Der SWP kann nur eines von beiden sein: „Dumm“ und politökonomisch effektiv oder „intelligent“ und ineffektiv.

²⁴⁹ Diesen Ausdruck verdanke ich dem früheren Unterabteilungsleiter für internationale Finanz- und Währungspolitik im BMF, Dr. Michael Röskau.

²⁵⁰ Romano Prodi in einem Interview mit *Le Monde*, 17. Oktober 2002.

Das Problem liegt auf der Hand: Eine ineffektive Regel ist überflüssig. Eine effektive Regel ist jedoch zumindest potentiell schädlich, und zwar in dem Maße, wie ihre „Dummheit“ die Imponderabilien ihrer Anwendung nicht verkraftet und sie kontraproduktive Verhaltensweisen um ihrer selbst willen verlangt. Der SWP ist ein Zwitter zwischen diesen beiden Formen: Von der Rhetorik seiner Texte als auch der Begleitmusik seiner Annahme und Umsetzung her handelt es sich um eine strikte und simple Regel, die den Anschein der Effektivität suggeriert. Tatsächlich ist die Regel jedoch hochgradig flexibel. Der EuGH hat zuletzt bestätigt, daß ihre Aussetzung durch die Nichtannahme einer Kommissionsempfehlung im Ministerrat mit der Regel selbst vereinbar ist und sich aus ihr ergeben kann. Die so oft geforderte Flexibilität des Paktes zeigt sich in vollem Umfange darin, daß er durch seine Aussetzung nominell gar nicht gebrochen wurde. Was dagegen tatsächlich gebrochen wurde, ist vielmehr sein jahrelang suggeriertes Bild eines „quasi-automatischen“ Sanktionsmechanismus. Dadurch zu Schaden gekommen ist primär der Glaubwürdigkeitseffekt, den das System begründen sollte, und somit das Vertrauen, daß zu generieren sein wesentlicher Zweck war. Wenn von einem „Scheitern“ des Paktes die Rede ist, kann damit also nicht gemeint sein, daß die Politik sich genötigt sah, die Regel zu brechen oder gar abzuschaffen. Vielmehr konnte sie die bestehende Regel unverändert einsetzen, ohne ihr Verhalten an die mit ihr fälschlicherweise in der öffentlichen Wahrnehmung assoziierte Weise anpassen zu müssen. Es überrascht daher nicht, daß dieses System von den politischen Akteuren im nachhinein als wünschenswert eingeschätzt wird und in fast unveränderter Form in die europäische Verfassung übernommen wurde.

Damit ist der Kern des Prinzips regelbasierter Selbstbindung erreicht. Die oben beschriebene Wirkung von Regeln im Sinne der Verstetigung von Erwartungen und der Begründung von Vertrauen beruht ihrem Wesen nach nämlich auf ihrer Glaubwürdigkeit. Die Akteure passen ihre Handlungen und Erwartungen nur an den von der Regel vorgegebenen Kurs an, wenn sie aller Wahrscheinlichkeit nach davon ausgehen können, daß dieser auch nach ihrer Anpassung noch befolgt wird. Dieses gilt für die drei SWP-Regeln

gleichermaßen: Die Frühwarnregel wird nicht befolgt, weil sie nicht befolgt werden muß, und die Defizitregel wird nicht befolgt, weil die Sanktionierungsregel nicht befolgt werden muß. Nur durch glaubwürdige Festlegung aber ist dem Problem der Zeitinkonsistenz einer Handlungsweise beizukommen. Kann nach Anpassung der Erwartungen der Anreiz zu deviantem Verhalten nicht ausgeschaltet werden und ist dieses vorhersehbar, gibt es keinen Grund, warum die Erwartungen, geschweige denn die Handlungsweisen, sich zuvor überhaupt anpassen sollten. Das Vertrauen, soweit es durch die Regel allein generiert wird, ruht somit auf unsicherem Fundament; nämlich der mit der Regel einhergehenden Verbindlichkeits- und Effektivitätsrhetorik, die im Zweifelsfalle jedoch einer der Realität geschuldeten Pragmatik weichen muß.

Das Beispiel der von der Zentralbank verfolgten Inflationsregel zeigt jedoch, daß auch eine simple Regel verwendet werden kann, ohne zu kontraproduktiven Resultaten zu führen. Interessant ist dabei die Art der Regelbefolgung: Das Inflationsziel wurde durch die Geldpolitik weit eklatanter verfehlt als das Defizitziel durch die Haushaltspolitik – speziell fällt diese Zielverfehlung auf, wenn man die für die Eurozone aggregierten Werte vergleicht (siehe Kapitel 3 und Fußnote). Dennoch hat die Geldpolitik allem Anschein nach nichts an ihrer Glaubwürdigkeit eingebüßt. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden regelbasierten Systemen ist die Art und Weise, in der das Regelsystem seinen Glaubwürdigkeitseffekt generiert: Die Geldpolitik ist an eine Körperschaft delegiert worden, die nicht den aus dem Problem der Zeitinkonsistenz erwachsenden Anreizen zu deviantem Verhalten unterliegt. Hätte die Politik noch Kontrolle über die Geldpolitik, dann bestünde weiterhin ein systemimmanentes Interesse an einem wohlfahrtsmindernd hohen Inflationsniveau (aufgrund der dadurch erwirkten Reduktion des realen Wertes der staatlichen Verbindlichkeiten und möglicherweise eintretender, kurzfristiger Wachstumsgewinne der Volkswirtschaft). Die Hauptfunktion der unabhängigen Zentralbank ist jedoch institutionalisierte Inflationsaversion (Rogoff 1985), die erst durch eine konsequente Depolitisierung der Geldpolitik erreichbar wurde.

Die Anreizstruktur zu wohlfahrtsminderndem Verhalten liegt bei der Finanzpolitik nicht grundlegend anders vor. Die *public choice* Literatur liefert die in Kapitel 1 aufgeführten, zahlreichen Anhaltspunkte, warum (insbesondere demokratische und bürokratisierte) Politikprozesse zu einer Haushaltspolitik zu neigen, die zu wenig konsolidiert und sich zu hoch verschuldet. *Rent seeking, office seeking, vote seeking, budget maximisation, incrementalism* und viele mehr sind plausible Begründungen dafür, daß der Staat, aus wohlfahrtsmaximierender Perspektive gesehen, eher zu viel als zu wenig Geld und dieses für die falschen Zwecke ausgibt. Legt man zusätzlich zugrunde, daß die zur Finanzierung dieser Ausgaben nötigen Einnahmen wahltaktisch günstiger über Verschuldung als über Besteuerung zu erzielen sind, ergibt sich die dargelegte politökonomische Begründung für den permanenten Anreiz der öffentlichen Hand, ineffizient hohe Defizite in Kauf zu nehmen (*deficit bias*).

Der Ansatz, das Finanzgebaren der öffentlichen Hand Regeln zu unterwerfen, die diesen Anreiz wenn nicht ausschalten, dann doch reduzieren, erscheint aus dieser Sicht plausibel. Im Unterschied zu der im geldpolitischen Bereich gewählten Lösung der Delegation der Verantwortlichkeit an eine unabhängige Agentur sind im finanzpolitischen Bereich jedoch die dem Anreiz unterworfenen politischen Akteure weiterhin mit der vollen Entscheidungsmacht ausgestattet – die in dieser Konstellation dem Vertrauensprinzip entgegengesetzte Beibehaltung der Handlungsfreiheit schaffenden Flexibilität. In der Geldpolitik ist Flexibilität jedoch nicht durch Regelbindung verlorengegangen. Der wesentliche Unterschied in der institutionellen Konstruktion der beiden Politikfelder besteht darin, daß im geldpolitischen Bereich regelbasierte Selbstbindung in Verbindung mit einer „Agenturlösung“ gilt, während in der Finanzpolitik regelbasierte Selbstbindung ohne eine „Agenturlösung“ auszukommen hat.

Als „Agenturlösung“ läßt sich die Delegation (politischer) Handlungskompetenz an unabhängige Organe beschreiben. Derartige Agenturen gingen ursprünglich aus der Regulierungspolitik in den Vereinigten Staaten hervor; ein frühes Beispiel ist die *Interstate Commerce Commission*, jüngere Fälle werden von der *Environment Protection Agency* oder der *Food and Drug*

Administration repräsentiert. Die letzten Beispiele sind vergleichbar mit ähnlichen Einrichtungen in der EU – der *European Agency for the Evaluation of Medicinal Products*, der *European Environment Agency* und der *European Food Safety Agency*. Die Definition einer Agentur im hier verwendeten Sinne lautet nach Yataganas (2001: 22): *“independent administrative entities, incorporated by law, with a separate legal personality and endowed with decisionmaking power of a regulatory (rule-making) or individual (adjudicatory) nature in a specific area of activity.”* Agenturen spielen eine wachsende Rolle in der institutionellen Konstruktion der EU (Majone 2002); das Paradebeispiel einer unabhängigen Agentur in dieser Form ist die EZB.

Agenturen, die unabhängig vom politischen Prozeß arbeiten, verfügen über auffällige Vorteile gegenüber politischen Entscheidungsprozessen: Sie sind erstens in der Lage, ihre Handlungsweise verhältnismäßig schnell an veränderte (ökonomische, technische, gesellschaftliche) Bedingungen anzupassen. Zweitens verfügen sie über Expertenwissen oder können sich unmittelbaren Zugang dazu verschaffen. Entscheidend ist hierbei, daß die im vorigen Kapitel unter dem Stichwort „politisches Problem“ agierende Logik ausgeblendet werden kann und allein das „vermutete Problem“ auf Basis des bestehenden Wissens zur Lösung ansteht. Somit ist auch die Anpassung der kognitiven Handlungsgrundlage durch adaptive Annäherung des „vermuteten“ an das „tatsächliche Problem“ unbeschadet der im politischen Bereich gültigen Handlungerschwernisse möglich. Drittens können Agenturen sich auf hochgradig sektoralisierte Politikbereiche beschränken und weitaus mehr Erfahrungswissen zur Anwendung bringen als notwendigerweise breiter aufgestellte politische Akteure. Die Depolitisierung ihres Aufgabenbereiches fördert viertens ein hohes Maß an personaler, strategischer und taktischer Kontinuität; ein Umstand der geeignet ist, die Glaubwürdigkeit der Agentur zu fördern und dadurch Vertrauen zu schaffen.

Andererseits sind auch ernstzunehmende Nachteile mit Agenturlösungen verbunden. An erster Stelle zu erwähnen ist die Unmöglichkeit, politisch unabhängige Agenturen mit demokratischer Legitimität auszustatten. Eine Partizipation des Bürgers an der Funktionsweise und personellen Besetzung einer

Agentur im Sinne von „input-Legitimität“ (Scharpf 1975) ist unmöglich und ergibt sich aus dem der Agentur zugehörigen Charakteristikum der Unabhängigkeit vom politischen Prozeß – vergleichbar mit der Unabhängigkeit der Justiz. In Politikbereichen, in denen demokratische Legitimität als unabdingbar angesehen wird, verbietet sich demnach die Agenturlösung. Insbesondere bei Entscheidungen mit Verteilungseffekten oder in Zusammenhang mit Werturteilen und Güterabwägungen muß das der Fall sein. Neben diesem grundsätzlichen Einwand kann die Agenturlösung auch fehlschlagen, indem sie ihrerseits eventuell bestehenden Anreizen zu wohlfahrtsminderndem Fehlverhalten erliegt; ein Versagen, das im Bereich der durch Agenturen vorgenommenen Überwachung von Monopoltätigkeiten als *regulatory capture* bekannt ist (siehe z. B. Baron 1986). Letztlich kann die durch Agenturen bedingte Technokratie ihrerseits das Ziel erhöhter Problemlösungsfähigkeit verfehlen, indem ganze Themenbereiche eines zu lösenden Politikproblems ausgeblendet werden und die in Kapitel 4 im Sinne von *bounded rationality* beschriebene, kognitive Verkürzung der Akteure unbewußt zu monomanischer Selbstüberschätzung einer ganzen Behörde führt. Auch Auswirkungen des eigenen Handelns auf interdependente Politikbereiche, die nicht im eigenen Verantwortungsbereich liegen, können ignoriert werden, was eine gegebenenfalls notwendige Koordinierung dieser Felder erschwert oder gar unmöglich macht.

Die Agenturlösung, so vorteilhaft sie zweifelsohne in vielen Bereichen sein kann, ist also nicht ohne weiteres unproblematisch. Im Falle der unabhängigen Zentralbank funktioniert regelbasierte Selbstbindung jedoch offensichtlich dank ihrer Kombination mit einer Agenturlösung. Die Glaubwürdigkeit des Systems ist entscheidend mit der Zentralbank als Agentur, also mit der Performanz und dem Renommee der Institution, an welche die Entscheidungsmacht delegiert worden ist, verknüpft und nicht mit ihrem unmittelbaren Erfolg der Einhaltung der simplen und selbstgesetzten Regel. Erreichen oder Verfehlen des selbstgesetzten Regelzieles ist vergleichsweise sekundär für die Glaubwürdigkeit der mit einer Agenturlösung versehenen Gesamtkonstruktion.

Anders im Falle der Finanzpolitik. Hier ruhen seit Eintritt in die dritte Stufe der WWU die gesamte Glaubwürdigkeit und das davon abhängige Vertrauen auf der Einhaltung der zentralen Defizitregel. Im politischen Prozeß der Schaffung und Umsetzung des SWP haben die Akteure permanent den allergrößten Wert darauf gelegt, daß sie bestrebt sind, sich an seinen Zielen dauerhaft messen zu lassen. Sie selber haben eine Situation geschaffen, die eine Abkehr von diesem Maßstab oder dessen Änderung nur um den Preis beschädigter Glaubwürdigkeit möglich gemacht hat. Das Ergebnis ist ein an Irrationalität schwer zu überbietendes Paradoxon: Gesetzt den Fall, beispielsweise eine Beschränkung des deutschen Defizits auf drei Prozent in den Jahren 2002 und 2003 sei ökonomisch fehlerhaft gewesen, kann der eine Fehler nur behoben werden, indem man einen neuerlichen Fehler begeht, nämlich das System außer Kraft setzt und damit seiner Glaubwürdigkeit beraubt. Die Bundesregierung sah sich im November vergangenen Jahres nur mehr vor die Wahl gestellt, welchen Fehler sie für den kleineren hielt und zu begehen gewillt war. Ohne die erforderliche Sperrminorität hätte sie nicht einmal diese Wahl gehabt.

Während regelbasierte Selbstbindung in Zusammenhang mit einer Agenturlösung offensichtlich flexibel ist, das Ziel ohne Glaubwürdigkeitsschaden vorübergehend verfehlt werden kann und Fehlentscheidungen korrigiert werden können, zeichnet sich regelbasierte Selbstbindung ohne Agenturlösung durch maximale Rigidität zwecks Erhalt der allein auf der Regeleinhaltung beruhenden Glaubwürdigkeit aus. Zielverfehlung zugunsten von Flexibilität geht hier direkt mit einem Verlust an Glaubwürdigkeit und Vertrauen einher, die im schlimmsten Fall die Stabilisierung der Erwartungen unterhöhlt und somit langfristig die Transaktionskosten in der Volkswirtschaft in die Höhe treibt – Warum nun kann regelbasierte Selbstbindung nicht glaubwürdig funktionieren ohne die der Agenturlösung innewohnende, institutionelle Delegation der Entscheidungsmacht an einen gegenüber Fehlanreizen resistenten Akteur?

5.2 Das Dilemma regelbasierter Selbstbindung unter Unsicherheit

Die Erklärung zu Artikel III-76 in dem Vertrag über eine europäische Verfassung enthält die folgende, bereits erwähnte und durchaus bemerkenswerte Passage:

Die Konferenz bekennt sich erneut zu den Bestimmungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt als Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Konferenz bekräftigt, daß sich mit einem auf Regeln basierenden [sic!] System am besten gewährleisten läßt, daß die Verpflichtungen tatsächlich eingehalten und alle Mitgliedstaaten gleich behandelt werden.

Geradezu überdeutlich wird hier formuliert, worum es bei dem Prinzip regelbasierter Selbstbindung zum Zwecke der negativen Koordinierung geht: Verpflichtungen (hier zur Vermeidung schädlichen Verhaltens) sollen eingehalten werden unter Gleichbehandlung (sprich: Berücksichtigung geschützter Interessen) aller Mitgliedstaaten (sprich: Vetospieler). Die in den Kapiteln 1 und 4 aus Sicht der *public finance* Literatur entwickelte Forderung nach einer *differenzierten Behandlung* der Lage einzelner Mitgliedstaaten wird zugunsten der im Sinne der Regelbindung notwendigen *Gleichbehandlung* aufgeben. Die seit 1999 mit dem SWP gemachten Erfahrungen scheinen der Aussage zu widersprechen, daß sich aber selbst das mit dem regelbasierten System verbundene Ziel der Gleichbehandlung und der Einhaltung von Verpflichtungen „am besten“ gewährleisten läßt. Das System scheitert also nicht nur an der eigentlichen Problemlösung, sondern bereits an seinem eigenen Anspruch, die Einhaltung von Verpflichtungen durchzusetzen. Der Grund liegt in dem durch das System geschaffenen Dilemma zwischen Flexibilität und Vertrauen – im folgenden „Selbstbindungsdilemma“.

Zu dessen Erläuterung läßt sich der Anschauung halber auf den Vergleich zurückgreifen, den der designierte Kommissionspräsident Barroso mit dem

Stabilitäts- und Wachstumspakt aufgestellt hat (siehe Kapitel 3): Der Pakt wirke wie die List des Odysseus, der sich am Mast festbinden ließ, um nicht dem verführerischen Gesang der Sirenen anheimzufallen. Dieser Vergleich hinkt allerdings an ganz entscheidender Stelle: Homer erzählt ausführlich, wie Odysseus die Gefährten anwies, sich Wachs in die Ohren zu stopfen und *keinen seiner Befehle zu befolgen*, während sie an den Sirenen vorbeiruderten. Steuermann und Ruderer stehen gerade *nicht* festgebunden am Mast, sondern sind durch das Wachs in ihren Ohren immunisiert, können weder Odysseus noch die ihn betörenden Sirenen hören – sie verkörpern die Agenturlösung. Der Vergleich, rückübertragen in die wirtschaftspolitische Realität, besagt folgendes: Odysseus symbolisiert die Politik, die das Staatsschiff an die Klippen fahren würde, wäre sie in der Lage, den Sirenengesängen der finanzpolitischen Fehlanreize zu folgen. Übergibt die Politik jedoch das Kommando an die Steuerleute einer unabhängigen Agentur, welche die Fehlanreize ignorieren kann, ist das Schiff in der Lage, das schließlich immer noch von der Politik vorgegebene Ziel anzufahren.

Regelbindung ohne Agenturlösung steht vor dem Selbstbindungsdilemma: Angesichts der übergroßen Komplexität, in der (haushalts-) politisches Handeln erfolgt, kann eine simple Regel nicht alle Eventualitäten abdecken und verlangt mitunter kontraproduktive Handlungen. Entweder die Akteure binden sich dennoch, und zwar notfalls auch zur Durchführung besagter kontraproduktiver Maßnahmen, oder sie binden sich eben nicht und suggerieren dieses höchstens. Das Dilemma impliziert also die Wahl zwischen tatsächlicher Selbstbindung unter Aufgabe von Flexibilität einerseits oder faktischer Nicht-Selbstbindung unter Bewahrung von Flexibilität andererseits. Solange Flexibilität nicht tatsächlich, sondern nur vorgeblich aufgegeben wird, läßt sich mit einem derartigen Vorgehen Vertrauen begründen, das sich auf die Beschränkung als schädlich empfundener Verhaltensweisen bezieht, bis das Bedürfnis nach Flexibilität sich durchsetzt.

Die Variante der faktisch bewahrten und nur vorgeblich aufgegebenen Flexibilität beschreibt die Natur des SWP. Es handelt sich bei dem Pakt um vorgetäuschte Selbstbindung. Die Täuschung ist womöglich keineswegs zynisch und bewußt geschehen, sondern tatsächlich eine Selbsttäuschung, da den

Akteuren selber gar nicht klar war, daß die Bindung nicht vollkommen ist und sich im Konfliktfalle selbst *ad absurdum* führt. Doch auch komplette Selbstbindung unter wirklicher Aufgabe von Flexibilität würde an ihrem eigenen Widerspruch zerschellen, da die kontraproduktiven Maßnahmen (im vorliegenden Falle eine Inkaufnahme gar einer deflationären Entwicklung durch prozyklisch kontraktive Fiskalpolitik im Abschwung) das Ziel noch unerreichbarer werden lassen als die Einhaltung der (auto-)suggerierten Selbstbindung.

Wenn diese Überlegungen folgerichtig sind, dann enthält die SWP-Erklärung der neuen Verfassung einen kolossalen Trugschluß, der anscheinend auch noch zur Handlungsmaxime erhoben worden ist.²⁵¹ Ein auf Regeln basiertes System gewährleistet eben *nicht* zwingend am besten die Einhaltung von Verpflichtungen. Selbstbindung und Flexibilität des sich selbst Bindenden sind zumindest auf derselben Handlungsebene unerreichbar und ein Widerspruch in sich selbst. Auch bei der Agenturlösung geht den ursprünglich entscheidungsmächtigen, politischen Akteuren die Handlungsfreiheit ja völlig verloren. Allerdings wird die Flexibilität durch einen fehlreizresistenten, weil vom politischen Einfluß unabhängigen, Akteur zurückgewonnen und komplett an diesen delegiert. Selbstbindung alleine ist keine Lösung. Sie scheint nur in Verbindung mit Depolitisierung durch Einrichtung einer unabhängigen Agentur funktionstüchtig. Flexibilität wird auf der politischen Ebene weitestgehend eingeschränkt und an die Expertenebene übertragen. Vertrauen entsteht durch die Agentur selber, die sich optional zur Strukturierung ihrer Handlungsweise eines regelbasierten Systems bedienen kann, was Vorhersagbarkeit, stabilisierte Erwartungen und zusätzliches Vertrauen schafft.

5.3 Auswege aus dem Selbstbindungsdilemma

Das Selbstbindungsdilemma ist in der bestehenden Praxis nicht auflösbar. Kein mit Handlungsfähigkeit ausgestatteter Akteur kann sich verpflichten, ein rigides

²⁵¹ Kapitel 3 enthält eine Schilderung der politischen Dynamik, die für das Zustandekommen der SWP-Erklärung im Anhang der Verfassung ursächlich war.

Ziel unter allen Umständen anzustreben, wenn er die Umstände nicht kennt. Der Versuch, Glaubwürdigkeit und Vertrauen aus der Selbstverpflichtung zur Zielerreichung heraus und unter Aufgabe von Flexibilität zu generieren, ist zum Scheitern verurteilt. Glaubwürdigkeit und Vertrauen muß primär durch den Akteur selber geschaffen werden. Ist ein politischer Akteur nicht glaubwürdig, kann allein Depolitisierung Abhilfe schaffen. Die Suche nach einem Ausweg aus dem Selbstbindungsdilemma muß sich also mit Depolitisierung und den sich daraus ergebenden, normativen Fragen nach politischer Legitimität befassen – oder aber aufzeigen, wie die vertrauensschaffende Glaubwürdigkeit eines weiterhin oder gar zusätzlich mit Flexibilität ausgestatteten politischen Akteurs erhöht werden kann.

In institutioneller Hinsicht stehen sich an dieser Stelle zwei Prinzipien scheinbar unversöhnlich gegenüber: das der politischen und demokratisch legitimierten Entscheidungsfreiheit dem der Depolitisierung. Handlungsfähigkeit angesichts hochgradiger Komplexität bedarf der Flexibilität offener Institutionen. Im soziologischen Sinne „geschlossene“ Konstruktionen sind mit der Komplexität ihres Handlungskontextes überfordert. Der in der Ökonomie postulierte „wohlmeinende Diktator“, der über absolute Macht verfügt und diese – nach welcher Wohlfahrtsoptimierungsfunktion auch immer – zum maximalen Nutzen der Nation einsetzt, verkörpert ein Maximum an flexibler Handlungsfähigkeit und ein Minimum an demokratischer Legitimität. Er ist, von Platons Philosophenkönig angefangen, eine Utopie. Alle erfolgreichen Näherungsversuche in der Praxis fußen auf dem Prinzip, staatliche Gewalt nach Locke und Montesquieu zu teilen und eine möglichst große Anzahl der Bürger in möglichst umfangreichem Ausmaße an der Entscheidungsfindung teilhaben zu lassen. Moderne Gesellschaften haben hierfür als Kompromiß zwischen Legitimität und Effektivität das Prinzip der repräsentativen Demokratie in Kombination mit Gewaltenteilung und bürokratischer Fachverwaltung entwickelt.

Der demokratische Prozeß selber unterliegt jedoch den bereits diskutierten Handlungsanreizen, die nicht in allen Punkten mit einem hohen Maße an Problemlösungsfähigkeit in Einklang zu bringen sind, und der ebenfalls schon

erwähnten „Zeitinkonsistenz optimaler Pläne“ (Kydland/Prescott 1977) in Verbindung mit der praktischen Unmöglichkeit, überhaupt optimale Pläne aufzustellen oder sie angesichts politisch definierter Handlungsprioritäten konsequent umzusetzen. Die Institutionenökonomie kennt im wesentlichen zwei Maßnahmen, um diesen Effekten entgegenzuwirken. Beide zielen darauf ab, diskretionäres Handeln der Politik zu beschränken: Regelbindung und Delegierung an unabhängige Agenturen, somit das Prinzip der Depolitisierung. Die Ansätze ergänzen sich dahingehend, daß auch die Agenturlösung mehr oder weniger explizit mit Regelbindung arbeiten kann. Der entscheidende Unterschied zur Regelbindung im politischen Bereich liegt darin, daß die Definition und Umsetzung der Regelbindung einer Agentur mitverantwortet werden kann, da ihre Bedeutung in der Schaffung von Glaubwürdigkeit und somit letztlich Vertrauen weit hinter der instrumentellen Dienlichkeit zurücktritt, welche das Regelsystem für die Agentur entwickelt.

In dem Maße, wie derartige Lösungen politische Entscheidungen ausschließen, verhindern sie freilich auch Partizipation und verfügen, wie erwähnt, über reduzierte „input-Legitimität“ (Scharpf 1975). Andererseits zeigt gerade das Beispiel der unabhängigen Zentralbank, daß sich die Frage nach der Legitimität oftmals erübrigt oder im Sinne von „output-Legitimität“ (ibid.) beantworten läßt, wenn es offensichtlich ist, daß die Agentur effektiv arbeitet.²⁵² Vergleicht man die Agenturkomponente einer Problemlösung mit der Regelkomponente, wird deutlich, daß nur letztere das Ausmaß an Flexibilität einschränkt. Die Agentur vermindert demokratische „input-Legitimität“, schafft auf der anderen Seite jedoch die nötige Flexibilität.

Es ergibt sich die Frage, ob die Problemlösung für die Gestaltung von Fiskalpolitik in der Währungsunion nicht nur die, auf sich gestellt, zum Scheitern verurteilte Regelkomponente, sondern auch eine Agenturkomponente enthalten sollte und ob man nicht zugunsten der dadurch verbesserten Problemlösungsfähigkeit der Gesamtkonstruktion eine weitere Erhöhung des

²⁵² Die Stimmen, die der EZB mangelnde Legitimität vorwerfen, sind inzwischen dünn und rar.

„demokratischen Defizits“ (Scharpf 1999) in der EU hinnehmen muß. Während die Geldpolitik durch die bei ihr erfolgte Depolitisierung nicht grundsätzlich delegitimiert scheint, ist jedoch zu beachten, daß Haushaltspolitik mehr als Geldpolitik in der Hand demokratisch gewählter Volksvertreter verbleiben sollte. Der Grund hierfür liegt in der Tatsache, daß Geldpolitik – soweit man sie denn von ihren Auswirkungen auf die angrenzenden Felder der Wirtschaftspolitik isoliert – eher technischer Natur ist, während Finanzpolitik durch die vielfältigen Auswirkungen verschiedener Steuerarten sowohl intendierte als auch nichtintendierte Verteilungswirkungen entfaltet und im Rahmen ihrer Ausgabenaufstellung die Aufgaben staatlichen Handelns zu priorisieren hat. Beide Entscheidungen sind von einer Tragweite, die demokratisch und nicht technokratisch zu verantworten ist. Nicht von ungefähr ist seit der *Bill of Rights* oder gar der *Magna Charta* Haushaltspolitik, speziell die Erhebung von Steuern, das Ur-Vorrecht parlamentarischer Demokratien.²⁵³

Dennoch, wie sähe die Skizze einer derartigen Agenturlösung für die Haushaltspolitik in der Praxis aus? Eine unabhängige Instanz gäbe jeder Volkswirtschaft eine ihrer Einschätzung der ökonomischen Gesamtlage entsprechende Obergrenze für die Neuschuldenaufnahme vor. Wenn sich die Einschätzung veränderte, würde die Obergrenze flexibel angepaßt. Jedes Land könnte unterschiedliche Obergrenzen erhalten, entsprechend den Bedürfnissen seiner nationalen Volkswirtschaft – dem Grundsatz flexibler und differenzierter Behandlung der jeweiligen Situation eines Mitgliedstaates wäre vollauf Rechnung getragen. Die Obergrenze wäre so bemessen, daß der Wachstumszyklus abgefedert würde, indem in Perioden starken Wachstums Rücklagen gebildet würden, die in Schwächephasen zur Belebung der Wirtschaftstätigkeit investiv

²⁵³ Es könnte jedoch auch das pure Interesse am Machterhalt die Begründung sein, warum seitens der Akteure an politischer Kontrolle über die Haushaltspolitik festgehalten wird. Wenn die *public choice* Literatur Recht hat mit ihrer Erklärung der vielfältigen Motive zur Verwendung der öffentlichen Finanzen für die Bedienung von Partialinteressen, dann erscheint nur konsequent, daß die Verantwortlichen und Interessenträger dieses Instrument nicht aufzugeben bereit sind. Schließlich wurde auch die Zentralbankunabhängigkeit nicht aus dem Willen der Politik geboren, sondern, ganz im Gegenteil, aus dem eklatanten Versagen der Politik in diesem Bereich. Als normative Begründung des Machterhaltes würde aber auch aus diesem Lager die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimierung der Haushaltspolitik bemüht, so daß auf den ersten Blick schwer zu erkennen ist, ob diese die tatsächliche Sorge oder nur ein argumentatives Feigenblatt ist.

verwendet werden könnten. Die Haushaltspolitik der jeweiligen Regierung hätte die Obergrenze verbindlich einzuhalten. Dazu wäre die Finanzverfassung entsprechend anzupassen und eine rechtliche Handhabe zur Durchsetzung der Obergrenze zu schaffen. Für die Frage nach demokratischer Legitimierung ist entscheidend, daß eine weitergehende Einschränkung der politischen Handlungsfreiheit nicht stattfände. Ob die Obergrenze eingehalten würde, indem die Steuern erhöht oder die Ausgaben gesenkt würden, und wo welche Steuern in welcher Höhe erhoben bzw. welche Ausgaben gesenkt und welche gesteigert würden, somit die gesamte Verteilungswirkung der Fiskalpolitik, verbliebe berechtigterweise in der politischen Verantwortung. Von dieser getrennt und der expertokratischen Agentur überantwortet würde lediglich die Auswirkung der Differenz zwischen Staatsausgaben und Staatseinnahmen auf den Konjunkturzyklus.

Die Agenturkomponente der Gesamtlösung müßte nicht zwingend auf europäischer Ebene geschaffen werden. Im Prinzip könnte dies auf nationaler Ebene geschehen und ist im Ansatz beispielsweise in Form des belgischen *Conseil supérieur des finances* auch bereits der Fall. Eine europäische Lösung und somit die Erhöhung der dringend gebrauchten „output-Legitimität“ der EU hätte jedoch drei Vorteile: Erstens läge mit der Europäischen Kommission der prädestinierte Akteur vor, der diese Rolle übernehmen könnte. Zweitens erlaubte ein europäisches Vorgehen, der mit Haushaltskonsolidierung in einer Währungsunion verbundenen Kollektivgutproblematik Herr zu werden (Allsopp/McKibbin/Vines 1999, siehe Kapitel 1). Drittens bieten Problemlösungen auf europäischer Ebene nicht selten Gelegenheit, nationale Blockaden zu überwinden (Wessels 1997), was angesichts der immer wieder gescheiterten Ansätze zu einer Finanzreform in Deutschland willkommen erscheinen müßte.

Andererseits ergäben sich aus dem europäischen Ansatz auch drei gravierende Nachteile: Erstens vergrößerte eine Aufwertung der Kommission unweigerlich das schon angesprochene „demokratische Defizit“ der Union. Zweitens gäbe es sicherlich Regierungen von Mitgliedstaaten, die sich mit

Anweisungen zur Begrenzung der Neuschuldenaufnahme prinzipiell schwerer täten, wenn diese in Brüssel und nicht in ihrer eigenen Hauptstadt ausgesprochen würden. Und drittens ist kaum damit zu rechnen, daß nach der verpaßten Chance einer Reform im Rahmen der Gestaltung einer zukünftigen Verfassung nunmehr Einigkeit unter 25 Mitgliedstaaten zu einer derartigen Lösung zustande zu bringen ist. Der Konventsentwurf zur Verfassung enthielt ja bereits die Agenturkomponente im Ansatz, indem die Kommission die Schritte des VüD per Vorschlag hätte einleiten können. Ihre dadurch gesteigerte Autorität hätte die Agenturkomponente zumindest partiell verwirklicht. Wenn die Kommission im Gegenzug auch flexibler mit der Zielvorgabe des Regelsystems umgegangen wäre, hätte das Selbstbindungsdilemma an Bedeutung verloren. Doch diese Lösung war nicht gewollt – vielleicht, weil sie nicht als solche erkannt worden ist.

Eine Agenturlösung in der Haushaltspolitik, unabhängig von der Frage, ob sie auf nationaler oder auf europäischer Ebene eingesetzt wird, birgt jedoch bereits in ihrer Konzeption zwei schwerwiegende Problemkreise: In pragmatischer Hinsicht ist unklar, wie die Obergrenze für die Neuschuldenaufnahme als Teil des Agenturkonzeptes durchgesetzt werden kann. Ein politischer Kompromiß zur Herstellung eines neuerlichen und im Rahmen der Agenturlösung tatsächlich unabhängig durchsetzbaren Sanktionsmechanismus erscheint unmöglich. Vor allem jedoch und wegen der hypothetischen Konstruktion wirksamer Sanktionen noch dringlicher bestünde das Problem mangelnder demokratischer Legitimität, das unweigerlich mit einer Agenturlösung verbunden ist.

Die sich aus den Belangen der *public finance* Diskussion ergebende Notwendigkeit von Flexibilität in der Haushaltspolitik, selbst und gerade wenn sie ausschließlich im Bereich der Festlegung der jährlichen Neuverschuldung und unbeschadet der weiterhin im politischen Verantwortungsbereich befindlichen Verteilung von Lasten und Nutzen staatlicher Ausgaben als Zuständigkeit einer Agentur eingerichtet wäre, ist Dreh- und Angelpunkt der Reaktionsfähigkeit der Fiskalpolitik gegenüber den länderspezifisch unterschiedlichen Erfordernissen der gesamtwirtschaftlichen Situation eines jeweiligen Mitgliedstaates. Die

haushaltspolitische Festlegung der jährlichen Neuverschuldung auf nationaler Ebene wird also – notwendigerweise – zum zentralen Korrekturmechanismus der Wirtschaftspolitik im nicht-optimalen Währungsraum. Es erscheint mehr als fraglich, ob zusätzlich zu dieser Funktion, die sich nicht in einer der Geldpolitik vergleichbaren, eleganten Form von den angrenzenden und interdependenten Belangen der Wirtschaftspolitik im angebotsseitigen Bereich trennen läßt, noch das nötige Vertrauen und die dazu absolut notwendige, garantierte Immunität vor der Einwirkung von Fehlanreizen hergestellt werden könnte. Der Verzicht auf demokratische Legitimität in Form einer zumindest durch die Möglichkeit der Abwahl des Führungspersonals und des daraus resultierenden Wettbewerbs innerhalb desselben (Schumpeter 1950) hergestellten Partizipation des Bürgers erscheint wenn nicht als zu hoher Preis, dann wenigstens als ungemein riskant und nach Möglichkeit zu vermeiden.

Welche Handlungsoptionen bleiben der Politik, wenn sie – berechtigterweise – vor der „Radikallösung“ einer haushaltspolitischen Agentur zurückschreckt? Von drei Möglichkeiten sind zwei hypothetisch und scheiden von vornherein aus: Zwar würde sich das Problem der Nicht-Optimalität des Währungsraumes erübrigen, wenn sich die EU ein (effektives) System von Fiskaltransfers zwischen den Mitgliedstaaten gäbe (*“fiscal federalism”*) – doch ist ein derartiges Vorhaben angesichts der als für diese Zwecke fehlend zu unterstellenden Solidarität zwischen den verschiedenen Staatsvölkern gegenwärtig undenkbar. Die zweite hypothetische Option wäre die sogenannte „Marktvariante“, die davon ausgeht, daß die Finanzmärkte – wie in Kapitel 1 geschildert – haushaltspolitisches Fehlverhalten bereits ausreichend sanktionieren würden (siehe z. B. Deubner 2001). Wäre dieses der Fall, müßte man sich erst gar nicht in die Lage begeben, an dem Widerspruch zwischen Vertrauen und Flexibilität zu scheitern. Behielte man den SWP als den zahnlosen Papiertiger bei, zu dem er in der Umsetzung geworden ist, entstünden dadurch keine zusätzlichen Kosten. Dies wäre allemal besser, als im Zuge einer Pseudo-Reform erneut zu versuchen, Glaubwürdigkeit durch Zielvorgaben zu generieren, nur um zu einem späteren Zeitpunkt neuerlich in derselben Weise kapitulieren zu müssen.

Zusätzlich wäre zu hoffen, daß insbesondere die 1999 und 2000 gemachten Fehler, im Aufschwung zu wenig konsolidiert zu haben, nicht nochmals in derselben Größenordnung begangen werden, so daß sich die Praxis der Haushaltspolitik ohnehin inkrementell bessert – und somit Vertrauen zurückgewinnt. Doch ist diese scheinbar so einfache Lösung hypothetischer Natur, da die Fähigkeit der Finanzmärkte zu einer derartigen Disziplinierungsfunktion auf Rationalitätsannahmen fußen, die mit den praktischen Erfahrungen nicht vereinbar sind. Vielmehr reagieren die Finanzmärkte deutlich zu spät und – wenn sie denn reagieren – spekulativ und unkontrolliert, so daß ihre Wirkung mitunter gar als kontraproduktiv gefürchtet werden muß (Thygesen 1999).

Ein Weg noch steht als mögliche Antwort offen. Er setzt an der jetzigen Ausgangslage an. Der SWP in seiner derzeitigen Form stellt sicherlich nicht das Optimum an Problemlösungsfähigkeit dar; höchstens ist er als *second best* anzusehen. Dennoch – besser als nichts ist er allemal (Heipertz 2003). Immerhin liefert er einen institutionellen Rahmen für die nationale Steuerung von Haushaltspolitik. Der Versuch jedoch, diese durch regelbasierte Selbstbindung in ihrer Glaubwürdigkeit zu verstetigen, ist gescheitert und würde im nächsten Anlauf wiederum scheitern. Gleichzeitig ist die notwendige Flexibilität der Haushaltspolitik durch die Kombination mangelnder Konsolidierung im Aufschwung und prozyklischer Disziplinierung im Abschwung – nur letzteres ist dem Pakt anzulasten – verlorengegangen.

Wenn nun die aus der *public finance* Literatur stammende Überlegung zutrifft, daß ein nationaler Finanzminister ein Eigeninteresse daran hat, nachhaltige und antizyklische Haushaltspolitik zu betreiben, dann wäre dem System bereits entscheidend geholfen, wenn die innenpolitische Stellung eines jeden Finanzministers der Eurozone – wie in Kapitel 4 aufgezeigt – dahingehend gestärkt würde, daß sich bei einem erneuten Aufschwung nicht die Fehler von 1999 und 2000 einer prozyklischen Schwächung der Einnahmenseite in Verbindung mit zusätzlichen Ausgaben des Staatshaushaltes wiederholen. Der SWP und die wirtschaftspolitischen Grundzüge in ihrer jetzigen Form könnten

einem institutionell starken Finanzminister in seiner innenpolitischen Auseinandersetzung mit den für Ausgabensteigerungen verantwortlichen Fachressorts und gegenüber wahltaktisch motivierten Einschnitten in die Staatseinnahmen von großem Nutzen sein. Zusätzlich zu einer endogenen Stärkung seiner Position erführe der Finanzminister durch den SWP einen exogenen Rückhalt bei der Implementierung antizyklischer und dennoch nachhaltiger Stabilisierungspolitik. Die europäischen Vorgaben könnten in ihrer Funktion als allgemeinverbindliche Maßstäbe und feste Bezugspunkte verhindern, daß aus Flexibilität Beliebigkeit wird.²⁵⁴ Ist im Zuge eines Aufschwunges der im System bereits angedachte Sicherheitsabstand zur dreiprozentigen Obergrenze erreicht, erübrigt sich der Konflikt zwischen Flexibilität und Selbstbindung. Oberstes Gebot muß die Rückgewinnung und der Erhalt der bis jetzt durch das Selbstbindungsdilemma beschädigten Flexibilität der Fiskalpolitik und des aus ihrer Effektivität und Legitimität erwachsenden Vertrauens sein. Eine nach der dargelegten Art zurückgewonnene Problemlösungsfähigkeit der Gesamtkonstruktion könnte Flexibilität systemimmanent ermöglichen und gleichzeitig exogenes und von der institutionellen Struktur unabhängiges Vertrauen in die politische Steuerung von Haushaltspolitik schaffen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die institutionelle Lösung muß offen, also anpassungsfähig im Hinblick auf den konstanten Wandel ihres Handlungskontextes sein. Eine geschlossene Lösung wie die mechanistische Befolgung arbiträrer Zielvorgaben ist angesichts der hochgradigen Komplexität, der sie sich gegenüberstellt, zum Scheitern verurteilt. Ein mit dem Glaubwürdigkeitseffekt reduzierter Handlungsfähigkeit operierender Mechanismus als eine im soziologischen Sinne geschlossene Konstruktion kann angesichts der steigenden Anforderungen von Komplexität und Wandel nicht funktionieren, gerade weil die zur Aufrechterhaltung seiner Glaubwürdigkeit hintangestellte Flexibilität für eine effektive Problemlösung vonnöten ist. Der Erhalt aber von unter Unsicherheit unabdingbarer Flexibilität und die gleichzeitige Reduktion von Handlungsfreiheit auf derselben Handlungsebene

²⁵⁴ Diesen Gesichtspunkt verdanke ich Herrn Professor Dr. Wolfgang Wessels.

schließen sich gegenseitig aus. Soll Handlungsfreiheit tatsächlich im politischen Bereich reduziert werden, muß sie auf einer neuen, womöglich depolitisierten Ebene zurückgewonnen werden. Erscheint der damit verbundene Verlust an demokratischer Legitimierung jedoch zu hoch und behalten die jeglicher grundsätzlicher Änderung vorgeschalteten Einschränkungen aus Verrechtlichung und Konsenszwang ihre Gültigkeit, so wäre die institutionelle Stärkung der nationalen Finanzminister ein vielversprechender Ausweg, um auch unter dem bestehenden System haushaltspolitische Flexibilität mit der Begründung von Vertrauen zu vereinbaren.

5.4 Grenzen und Implikationen des Erklärungsansatzes

Das Prinzip des Selbstbindungsdilemmas ist für unser weiteres Verständnis von Institutionen und institutionellem Wandel aufschlußreich. In diesem Feld liegt die Reichweite einer möglichen „Partialtheorie“ (nach Scharpf 1997: Kapitel 1), die sich aus den vorliegenden Erklärungen entwickeln kann, und in diesem Rahmen ist sie politikwissenschaftlich relevant. Der SWP ist, wie in der Einleitung zu dieser Arbeit bereits angerissen, eine Institution im Sinne „kollektiv durchgesetzter Erwartungen in bezug auf das Verhalten spezifisch kategorisierter Akteure oder auf die Ausführung spezieller Aktivitäten“ (Streeck/Thelen 2004: 13, eigene Übersetzung), genaugenommen ein institutionelles Regime im Sinne eines „Regelwerkes, das erwartetes Verhalten erfordert und unerwünschtes Verhalten ‚verbietet‘“ (ibid.: 18, eigene Übersetzung).

Für die theoretische Forschung im Bereich internationaler Beziehungen könnte es in Zukunft von Interesse sein, den SWP, aufbauend auf der hiermit vorgelegten, problemorientierten Bearbeitung, aus der Perspektive der Regimetheorie (siehe z. B. Keohane 1984; Rittberger 1993) unter dem Aspekt der Verrechtlichung internationaler Politik in Augenschein zu nehmen.²⁵⁵ Um zu erklären, weshalb ein Regime wie der SWP seine institutionelle Gestalt erhalten

²⁵⁵ Den Ansatz dieser Überlegung zu dem sich aus dieser Arbeit ergebenden Forschungsausblick verdanke ich einem Hinweis von Herrn Professor Dr. Wolfgang Wessels.

hat, müßte bei einer derartigen Forschungsperspektive auf die auch in dieser Arbeit thematisierten Handlungsanreize der damaligen Akteure eingegangen werden. Regimetheoretiker, die aus einer derartigen, theoriegetriebenen Sicht für das spezifische Explanandum der institutionellen Gestalt des SWP sowie für das allgemeine Explanandum der Verrechtlichung internationaler Beziehungen Erklärungen suchen, werden zu bestimmen haben, worin die (vermuteten) Vor- und Nachteile unterschiedlicher Verrechtlichungsgrade aus der Sicht der Akteure bestehen und wie im Vergleich mit anderen Regimelösungen die Charakteristika eines bestimmten Politikproblems (hier der Gestaltung von Haushaltspolitik in der WWU) und die jeweilige Akteurskonstellation die relative Attraktivität mehr oder minder stark verrechtlichter institutioneller Lösungen beeinflussen. Grundsätzlich wäre zu klären, ob allgemeine Veränderungen in den Rahmenbedingungen, unter denen internationale oder europäische Politik stattfindet, identifiziert werden können, die nahelegen würden, daß sie die Anreize zu Verrechtlichung dauerhaft verstärkt haben. Wäre dies der Fall, so würde das in dieser Arbeit dargelegte Dilemma zwischen durch Verrechtlichung zu gewinnendem Vertrauen einerseits und aufgrund von Komplexität notwendiger Flexibilität der geschaffenen Institution andererseits in allgemeiner Form auftreten und den im Kontext des SWP erarbeiteten Aussagen einen Weg zu kontingenter Generalisierung im Sinne einer „Partialtheorie“ eröffnen.

Das Design und die Anwendung von Institutionen ist eine, wenn nicht die zentrale Funktion von Regierungstätigkeit; Regierungstätigkeit, die selber wiederum in einem Kontext aus Institutionen, die in der Vergangenheit durch Regierungshandeln geschaffen wurden, stattfindet. Die Verhandlungen des SWP zeigen, daß Institutionen das Ergebnis politischer Entscheidungen sind. Anwendung und Krise des SWP zeigen, daß Institutionen ebenso der Handlungsrahmen sind, in dem politische Entscheidungen gefällt werden. Institutionen werden somit in einem von Institutionen geprägten Umfeld geschaffen, um dann wiederum zu dem Umfeld zu gehören, in dem neue Institutionen geschaffen und die alten angewandt werden.

Das Umfeld, in dem Institutionen geschaffen und angewendet werden, befindet sich in konstantem Wandel. Veränderungen ihres Umfeldes können auch die Institutionen, die das (politische) Umfeld selber gestalten, sich nicht völlig entziehen. Verläuft der Wandel inkrementell, dann sind nach Vorschlag von Streeck und Thelen seine diskontinuierlichen Auswirkungen unter dem Aspekt der „graduellen Transformation“ einer Institution zu untersuchen (2004). „Erfolgreiche“ Institutionen sind solche, die sich den Erfordernissen dieses Wandels anpassen. Ihr Transformationsprozeß vollzieht sich im Sinne einer ständigen Neuinterpretation und Selbsterfindung. Sie sind unvermeidlich ambivalent und verfügen über eine „eingebaute“ Lernfähigkeit, welche die Diskrepanz zwischen der Realität der Umstände und ihrer eigenen Funktionsweise nicht untragbar werden läßt.

Das Selbstbindungsdilemma tritt immer dort auf, wo eine geschlossen konstruierte Institution auf durch Komplexität und Wandel verursachte Unsicherheit bezüglich ihrer Handlungsparameter trifft und das daraus erwachsende Bedürfnis nach Flexibilität einer durch beschränkte Handlungsfähigkeit zu schaffenden Begründung von Vertrauen geopfert wird. Sind Komplexität, schneller Wandel und somit die daraus resultierende Unsicherheit in hohem Maße gegeben, kann eine geschlossene Institution kaum mit Entscheidungsfreiheit und Handlungsfähigkeit einhergehen. Je schneller der Transformationsprozeß sich vollzieht, desto früher wird die betreffende Institution am Selbstbindungsdilemma zerschellen. Die metapraxiologische Schlußfolgerung, die sich aus diesen Erwägungen ziehen läßt, liegt in der überlebensnotwendigen Offenheit von institutionellen Konstrukten angesichts der durch Wandel und Komplexität verursachten Unsicherheit, in der sie operieren müssen. Das institutionelle Konstrukt ist von vorneherein offen zu gestalten, um den unvermeidlichen Wandel nicht nur zu ermöglichen, sondern als Teil der institutionellen Konzeption zu bejahen. Demokratischer Legitimität kommt hierbei entscheidende Bedeutung zu: Versteht der Bürger institutionellen Wandel des von ihm mitbeeinflußten Handlungsrahmens der politischen Steuerung ökonomischer Prozesse als Teil dessen Funktionsweise, so wird sich dieser

unweigerliche Vorgang nicht auf Kosten allgemeinen Vertrauens in die jeder Institution grundsätzliche, staatliche Basis vollziehen.

Das Scheitern des Paktes zeigt, daß geschlossene Institutionen nicht in der Lage sind, angesichts von Komplexität und Wandel Vertrauen auf Kosten von Flexibilität zu schaffen. Vielmehr erliegen sie dem letztlich überlebenswichtigen Bedürfnis nach Handlungsfreiheit. Die Reform oder zumindest geänderte Umsetzung des Paktes kann und möge, in Verbindung mit einer institutionellen Stärkung der bewährten und demokratisch legitimierten Instanz des nationalen Finanzministers, unter Beweis stellen, daß offene Institutionen das Dilemma zwischen Vertrauen und Flexibilität einer sich wandelnden Gesellschaft zu überwinden in der Lage sind.

5.5 Zusammenfassung und Schlußbemerkung

Der Stabilitätspakt ist aus dem Problembewußtsein der europäischen und besonders der deutschen finanzpolitischen Spitzenbeamtenschaft heraus geboren worden. Die vorherrschende Überlegung war, daß die für 1999 geplante Währungsunion fiskalpolitisch flankiert werden müsse und daß die dazu vorgesehenen Artikel 99 und 104 des EGV unzureichend seien. Da in der Regierungskonferenz weder die von der BBK geforderte (allerdings nie klar definierte) „Politische Union“ noch das in französischen Zirkeln favorisierte *gouvernement économique* konsensfähig gewesen waren, stellten die vertraglichen Regelungen nur den als unzulänglich empfundenen kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Eine Neuverhandlung des Vertrages, wie sie wohl konsequenterweise im Interesse der Sache nötig gewesen wäre, war politisch unmöglich; dies vor allem nach den gescheiterten oder nur um Haaresbreite gewonnenen Referenda in Dänemark, dem Vereinigten Königreich und Frankreich. Das Drängen der finanzpolitischen Beamteneite und speziell der BBK nach einer ergänzenden Regelung zusätzlich zum EGV wurde politisch unumgänglich – dank der für die damalige Bundesregierung zunehmend prekären Verweigerungshaltung der deutschen Öffentlichkeit gegenüber der WWU. Der SWP, wie er im Sommer

1995 im BMF konzipiert wurde, hatte somit zwei Funktionen: Zum einen sollte er das faktische *Politikproblem* der fiskalpolitischen Flankierung der Währungsunion lösen, zum anderen sollte er dem *politischen Problem* der dem WWU-Projekt gegenüber ablehnend eingestellten öffentlichen Meinung abhelfen.

Das 1997 verabschiedete Regelwerk ist aus fast einjährigen intensiven Verhandlungen auf höchster Beamtenebene sowie auf Ebene der Finanzminister und der Staats- und Regierungschefs hervorgegangen. Es stellt einen Kompromiß dar zwischen der deutschen Forderung nach einer möglichst automatischen Vollzugsordnung des VüD und dem von Frankreich vertretenen Erhalt der politischen Ermessensfreiheit. Beide Länder polarisierten die Debatte und wurden in den strittigen Punkten gleichsam zu Delegierten der übrigen Mitgliedstaaten, die sich in die zwei Lager eingereiht hatten. Mit der Entscheidung, die Zusatzregelung in Form von sekundärrechtlichen Verordnungen zu erlassen, war die vertraglich vorgesehene Ermessensfreiheit des Ministerrates über die Handhabung des VüD pfadabhängig geworden. Die entscheidende deutsche Forderung nach einem Sanktionsautomatismus ließ sich nicht auf Grundlage des Vertrages durchsetzen, auch wenn das Verhandlungsergebnis in diesem Sinne der Öffentlichkeit präsentiert wurde.

In der Anwendung des Paktes erwies sich das VüD als nicht anreizkompatibel. Wie erwartet, entschied der Ministerrat den Rollenkonflikt zwischen Verursachung und Ahndung übermäßiger Defizite zugunsten der andernfalls von einer Verschärfung des VüD betroffenen Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich. Somit hat der Pakt weder die Entstehung übermäßiger Defizite verhindert, noch taugte er als Instrument, diese zu ahnden. Gleichzeitig ist deutlich geworden, daß das eigentliche Problem gar nicht die in einer wirtschaftlichen Schwächephase ganz natürlich ansteigende Neuverschuldung ist, sondern das politische Unvermögen, diesem Anstieg durch Rücklagen während einer Aufschwungphase vorzubeugen. Noch schwerwiegender scheint die gegenwärtige Wachstumsperformanz der europäischen und insbesondere der deutschen Volkswirtschaft darunter zu leiden,

daß die Fiskalpolitik nicht in der Lage ist, die dämpfende Wirkung hoher Realzinsen zu kompensieren.

Die Problematik der Gestaltung und der institutionellen Verfaßtheit von Haushaltspolitik in der Währungsunion ist hochgradig komplex. Es gibt hierfür keine maßgeschneiderte Lösung, und schon gar keine, die auf unbestimmbare Zeit hin Gültigkeit beanspruchen könnte. Ein wesentlicher Fehler des SWP-Regimes liegt in der Annahme, daß ein rigides Regelwerk als geschlossene Institution einer derart komplexen Problemsituation dauerhaft gerecht werden könnte, und der aus dieser Annahme erwachsenen Wünschbarkeit der rechtlichen Perpetuierung eines solchen Systems. Vielmehr müßte die institutionelle Lösung offen gestaltet sein, um sich an veränderte Problemlagen anpassen zu können und dank zunehmender Kenntnisse lernfähig zu sein. Der Unsicherheitsgrad ist aufgrund der hochkomplexen Problemkonstellation schlicht zu hoch, als daß eine geschlossene Form der Selbstbindung von Wirtschaftspolitik zielführend wäre.

Das Kernargument dieser Arbeit lautet daher, daß sich die Akteure unter dem im vorliegenden Fall anzutreffenden Ausmaß an Unsicherheit einem *Selbstbindungsdilemma* gegenübersehen: Entweder reduziert das der Selbstbindung dienende Regelwerk den Ermessens- und Handlungsspielraum der politischen Akteure drastisch – in diesem Falle kann die Politik nicht auf geänderte Problemlagen reagieren und hinterläßt der somit kontraproduktive Effekt der Regelbindung das System unglaubwürdig und erosionsanfällig. Oder aber das Regelwerk wird so flexibel gestaltet, daß zwar der Ermessensspielraum erhalten bleibt, aber die Glaubwürdigkeit der Regeln von vorneherein nicht gewährleistet ist, so daß zu verhindernde Verhaltensweisen eintreten können. So oder so ist das Ergebnis eine Unterhöhlung des von der Glaubwürdigkeit seiner Anwendung abhängigen Systems. Beide Prozesse waren seit Eintritt in die dritte Stufe der WWU am Werke.

Das Kernargument dieser Arbeit führt zu der Einsicht, daß die durch das Selbstbindungsdilemma verursachten Erosionsprozesse allgemein in jedem Versuch politischer Regulierung durch Selbstbindung unter Unsicherheit und speziell in der Konstruktion des Paktes inhärent angelegt sind. Der Erhalt und die

Aufgabe von Handlungsfreiheit auf derselben Handlungsebene sind unvereinbar – so trivial es klingt. Dieses Dilemma ist in der Praxis nur schwerlich auflösbar. Womöglich bedarf es der derzeitigen Krise, um die Opportunitätskosten einer die institutionelle Ausgestaltung von Haushaltspolitik in der WWU grundlegend verbessernden Reform weit genug zu senken, um politisches Handeln nicht nur nötig, sondern überhaupt erst wieder möglich zu machen.

Der SWP stellt somit den überambitionierten Versuch dar, das Funktionieren der WWU durch Pseudo-Justitiabilisierung der extrem komplexen Handlungsbedingungen von Fiskalpolitik in der EU auf unbestimmte Zeit hin und unter Reduktion politisch diskretionärer Handlungsfähigkeit aus stabilitätspolitischer Sicht sicherzustellen. Die Anwendungsgeschichte des SWP als institutionelles Regime zeigt *post festum*, daß die Problemlösungsfähigkeit dieser Konstruktion als ausgesprochen gering einzustufen ist: Nichtintendierte Effekte einer unvorhergesehenen Anwendung in Zusammenhang mit gleichfalls unvorhergesehenen Ereignissen und Problemkonstellationen einerseits treffen auf extreme, legalistische Rigidität mit in erheblichem Maße dysfunktionalen Folgen andererseits.

Ein funktionsfähiges Regime wäre nur durch eine austarierte Balance zwischen anwendungsöffener, lernfähiger Flexibilität zum einen und anreizoptimierender Handlungsvorgaben und -beschränkungen zum anderen funktional und somit überlebensfähig gewesen. Es ist fraglich, ob eine reine Reinterpretation beziehungsweise eine modifizierte Anwendung des bestehenden Regimes dieser Anforderung genügen wird, oder ob sich nicht eine institutionelle Reform im Sinne der Stärkung der innenpolitischen Situation der nationalen Finanzminister gegenüber den politökonomischen Anreizen zu unsolider Haushaltspolitik als unumgänglich erweisen wird. Ein wesentlicher „Lerneffekt“ aus dem Niedergang des SWP sind metapraxiologische Erkenntnisse zum Design von Institutionen schlechthin. Angesichts hochkomplexer Problemkonstellationen und beschleunigter Transformationsprozesse ist institutionelle Offenheit von entscheidender Bedeutung.

Die Geschichte des SWP vollzieht sich wie ein klassisches Drama nach Aristoteles: 1995 erleben wir die Exposition des Themas und der Personen. 1996 stellen die Verhandlungen das retardierende Moment dar, um zum Jahresende und erneut im Juni 1997 zu einer Doppelklimax in Dublin und Amsterdam zu führen. Mit Eintritt in die dritte Stufe der WWU vollzieht sich die Peripetie, die im November 2003 in der unweigerlichen Katastrophe enden muß. Sinn und Zweck des klassischen Dramas ist die Katharsis des Publikums. Es gilt, aus der Krise der Finanzpolitik in der Eurozone zu lernen und die nötigen Schlüsse zu ziehen. Die institutionelle Krise ist gottlob keine Finanzkrise geworden. Der angerichtete Schaden für die Stabilität der jungen Gemeinschaftswährung ist bisher begrenzt. Daraus sollte Gelassenheit erwachsen, mit deren Hilfe die bisher auf den politischen Raum beschränkte Krise gelöst werden kann. Womöglich hat die politische Krise eine finanzielle Zuspitzung, wie sie schon seit längerem am Horizont der demographischen Überalterung droht, überflüssig gemacht, indem sie Wege aufzeigt, wie Haushaltspolitik diszipliniert werden kann, ohne das in der WWU sogar noch erhöhte Maß an Flexibilität zu opfern. Wenn die Disziplinierung der politischen Steuerung der Staatsfinanzen nicht gelingt, ist eine Finanzkrise auf lange Sicht unausweichlich: Die gegenwärtige Entwicklung der öffentlichen Finanzen ist unhaltbar. Je später die Disziplinierung erfolgt, desto höher werden die Anpassungskosten. Krisen eröffnen jedoch Handlungsspielräume. Sie senken die Opportunitätskosten von Veränderungen und Reformen. Haben wir die richtigen Schlüsse aus dem Drama gezogen, so liegt es in unserer Hand, diese nach Kräften umzusetzen.

Wie die Geschichte des Paktes ist auch diese Dissertation ähnlich einem Drama in fünf Akten aufgebaut. Liest man sie zwischen den Zeilen, wird als persönliche Note erkennbar, daß sie vielleicht nicht zufällig von einem politischen Lehrstück handelt, einer Veranschaulichung von Politik – und zwar Politik im optimistischen Sinne: Nicht der Kunst der Selbstbereicherung, sondern der Kunst des Möglichen im Dienste der Allgemeinheit. Sich mit öffentlichen Finanzen und Europapolitik gleichzeitig zu beschäftigen und ihre oftmals problematischen Sachverhalte aufzuzeigen, ist zwar spannend, aber nicht immer erfreulich. Ein

Drama ist nie angenehm oder tröstlich. Ist der Unterton meiner Ausführungen daher auch wenig optimistisch – zum Defaitismus taugen sie nicht. Der Traum der europäischen Integration ist aus den Schlachtfeldern und Ruinen zweier Weltkriege, zweier europäischer Bürgerkriege, hervorgegangen. Von den Schritten dieses Integrationsprojektes, die bisher von der Politik gewagt worden sind, ist die Währungsunion der wohl bedeutsamste. Ein Fehltritt und kurzes Stolpern sollte nicht dazu führen, den eingeschlagenen Weg – der das Ziel ist – aus den Augen zu verlieren.

6 Anhang

6.1 Gesprächspartner²⁵⁶

Allsopp, Christopher	Mitglied des Monetary Policy Committee, Bank of England
Arthuis, Jean	ehem. Finanzminister Frankreich
Artus, Patrick*	Chefökonom CDC IXIS Bank, Paris, Berater des frz. Finanzministers Nicolas Sarkozy
Bitterlich, Joachim	ehem. Abteilungsleiter Außen-, Sicherheits- und Europapolitik, Bundeskanzleramt
Bünger, Klaus*	ehem. Staatssekretär Bundeswirtschaftsministerium
Buti, Marco*	ehem. Abteilungsleiter Public Finance, Europäische Kommission
Caspers, Albert*	Referatsleiter, Grundsatzabteilung, Bundeswirtschaftsministerium
Costello, Declan*	Europäische Kommission
de Coincy, Anne-Lore	Referatsleiterin Europapolitik, frz. Finanzministerium
Délétré, Bruno	ehem. Kabinettsmitglied, frz. Finanzministerium
Floater, Graham	Abteilungsleiter Währungsunion, brit. Finanzministerium
Glomb, Wolfgang*	ehem. Unterabteilungsleiter, BMF
Gros, Daniel	Wissenschaftler, CEPS, Brüssel
Grosche, Günter*	Sekretär des WFA und des ehem. WA, Europäische Kommission

²⁵⁶ Die mit * gekennzeichneten Hintergrundgespräche sind für ein Buchprojekt in Zusammenarbeit mit Dr. Amy Verdun, University of Victoria, Kanada, durchgeführt und (mit Ausnahme der niederländischen Gesprächspartner) ausschließlich vom Autor arrangiert worden (siehe Fußnote 18 in Kapitel 1).

Hammann, Detlev*	Unterabteilungsleiter, BMF; ehem. Bundeskanzleramt
Jaillet, Pierre*	Vizedirektor, Banque de France
Jansen, Anita*	Europapolitik, BMF
Joicey, Nicholas	Referatsleiter Währungsunion, brit. Finanzministerium
Juncker, Jean-Claude*	Premier- und Finanzminister, Großherzogtum Luxemburg
Kastrop, Christian*	Referatsleiter Finanzpolitik, BMF
Konow, Christian	Europäische Strukturpolitik, BMF
Kubista, Walter	Chefökonom, BVR
Kyaw, Dietrich von	ehem. Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union
Larnaudie-Eiffel, Xavier	ehem. Kabinettschef des Währungskommissars, Europäische Kommission
Lübckemeier, Eckhard	Gruppenleiter Europapolitik, Bundeskanzleramt
Martens, Theodor*	Principal, internationale und europäische Beziehungen, EZB
Merz, Wolfgang*	Referatsleiter, Europ. Wirtschafts- und Finanzpolitik, BMF
Milesi, Gabriel*	Journalist, Paris
Musca, Xavier*	Staatssekretär, frz. Finanzministerium
Padoa-Schioppa, Tommaso*	Direktor, EZB
Pflüger, Stefan*	Assistent des Generaldirektors DG-ECFIN, Europäische Kommission
Pöhl, Karl-Otto*	ehem. Präsident BBK
Praet, Peter*	Direktor, Belgische Nationalbank
Raab, Wouter*	Abteilungsleiter Internationale Beziehungen, niederländisches Finanzministerium
Regling, Klaus*	Generaldirektor, DG ECFIN, Europäische Kommission
Richard Morris*	Economist, internationale u. europäische Beziehungen, EZB

Röskau, Michael*	ehem. Unterabteilungsleiter Internationale Finanz- u. Währungspolitik, BMF
Schoenberg, Stefan*	Direktor Internationale Beziehungen, BBK
Seidel, Martin	ehem. Abteilungsleiter Europarecht, Bundeswirtschaftsministerium
Stark, Jürgen*	Vizepräsident BBK, ehem. Staatssekretär BMF
Steuer, Werner	ehem. Geschäftsführer Sparerschutzgesellschaft
Stotz, Rüdiger	Unterabteilungsleiter Europarecht, BMF
Ter Haar, Bernard*	Unterabteilungsleiter Internationale Beziehungen, niederländisches Finanzministerium
Thumann, Günther*	ehem. Abteilungsleiter Bundeswirtschaftsm., Mitglied WA
Tietmeyer, Hans	ehem. Präsident BBK
Waigel, Theodor*	ehem. Bundesfinanzminister
Waysand, Claire	Unterabteilungsleiterin europäische u. internationale Beziehungen, frz. Finanzministerium
Wolswijk, Guido*	Senior Economist, Finanzpolitik, EZB

6.2 Interviewleitfragen²⁵⁷

- 1 What are the origins of the Stability Pact?
- 2 What was the chronology of the events leading up to the SGP?
 - a) What were in your view the separate issues in the negotiation dossier? (e.g., automaticity of sanctions, time-line, exemptions from sanctions, distribution of funds obtained through fines)
 - b) How did these issues differ in terms of salience and conflict potential?
 - c) What were the potential options that were discussed for resolving each issue?
- 3 Which actors (persons or institutions) played the most important role in the creation of the SGP? (For example, Waigel, Bundesbank, Ministry of Finance, German government, French government, the Commission, the Monetary Committee, COREPER, the Ecofin Council or the Franco-German Summits)
 - a) Is it possible to classify these actors according to the 'influence' on the outcome, i.e. the weight that they carried?
 - b) What were their views on the SGP at the outset? Did those views change?
 - c) How about your own organisation: what was the position of your organisation on the SGP? (Was the position supported by all or were their divisions?)
- 4 What was the nature of bargaining at different stages of the process?
 - a) Were the most actors merely a small group of persons that can be characterised as belonging to a "closed circle"?
 - b) How far would each actor go for a compromise and why did some go further than others?
 - c) What would have happened if they could not have come to an agreement?
- 5 What was the background to the SGP?
 - a) Common principles (e.g. price stability, independent central bank, and need for rules on budgets)
 - b) Maastricht Treaty was insufficiently specific on post-stage three arrangements regarding rules on budgetary deficits
 - c) The need to consolidate / make structural reforms

²⁵⁷ Diese Interviewleitfragen für die Durchführung der semistrukturierten Hintergrundgespräche sind in Zusammenarbeit mit Dr. Amy Verdun, University of Victoria, Kanada, entwickelt und verwendet worden.

-
- d) Economic developments in the mid-1990s
 - e) A growing number of ('weak') Member States would possibly join EMU (e.g. Italy, Spain, Portugal)
- 6 Which domestic factors were important?
- a) Public opinion was critical on EMU
 - b) Political pressure on Kohl and Waigel
 - c) The pressure from the Bundesbank
 - d) Failure of Waigel's "Solidarity Pact" and the "National Stability Pact"
- 7 What is the reason for the recent criticism of the SGP – changing circumstances, changing views, or both?
- 8 If you agree that the 'frame of mind' has changed since 1996 could please comment on the following questions:
- a) Do actors no longer adhere to the original "common principles"?
 - b) If so, did all actors change their minds on the SGP? Or just some more than others (i.e. politicians, experts, professionals and central banks)
 - c) Are there new sources of support for the SGP? (For example smaller Member States being more supportive than the larger ones? Or for example having "rules" is important to create a credible EMU)
- 9 In your view, what scenarios are there for the SGP?
- a) strict application
 - b) revisions to its application (without legal change)
 - c) revisions to the SGP (with legal change)
 - d) abandonment of the SGP altogether
 - e) any other scenario
- 10 Do you personally think EMU would work better or worse without the pact?

	<i>other (specify date)</i>	3
Position	1995-97	1
	<i>current (specify starting date)</i>	2
	<i>other (specify date)</i>	3
Your responsibility for SGP dossier, 1995-97		1
	<i>current (specify starting date)</i>	2
	<i>other (specify date)</i>	3

- 1) When did you first hear about the idea to create a stability pact?
- | | |
|--------------------------|----------------------|
| <input type="checkbox"/> | before November 1995 |
| <input type="checkbox"/> | in November 1995 |
| <input type="checkbox"/> | after November 1995 |

- 2) What was your initial **personal** view on the Waigel proposal on a Stability Pact for Europe in 1995? *(choose one)*
- | | |
|--------------------------|-------------------|
| <input type="checkbox"/> | strong sympathy |
| <input type="checkbox"/> | weak sympathy |
| <input type="checkbox"/> | indifferent |
| <input type="checkbox"/> | weak opposition |
| <input type="checkbox"/> | strong opposition |

- 3) What was the initial position of your **organisation**? *(choose one)*
- | | |
|--------------------------|-------------------|
| <input type="checkbox"/> | strong support |
| <input type="checkbox"/> | weak support |
| <input type="checkbox"/> | indifferent |
| <input type="checkbox"/> | weak opposition |
| <input type="checkbox"/> | strong opposition |

- 4) There was conflict within your **organisation** on the SGP.
(choose one)
- | | |
|--------------------------|-------|
| <input type="checkbox"/> | true |
| <input type="checkbox"/> | false |
- 5) Which points of the 1995 **Waigel proposal** on a Stability Pact were unacceptable to your organisation?
other (please specify)
other (please specify)
other (please specify)
- | | |
|--------------------------|---------------------|
| <input type="checkbox"/> | 1% deficit target |
| <input type="checkbox"/> | Stability Council |
| <input type="checkbox"/> | Automatic sanctions |
| <input type="checkbox"/> | |
| <input type="checkbox"/> | |
| <input type="checkbox"/> | |
- 6) The **Commission proposal** (Oct 96) differed substantially from the **Waigel proposal** on the SGP.
- | | |
|--------------------------|-------|
| <input type="checkbox"/> | true |
| <input type="checkbox"/> | false |
- 7) The **final SGP** differed from the **Commission proposal** substantially.
- | | |
|--------------------------|-------|
| <input type="checkbox"/> | true |
| <input type="checkbox"/> | false |
- 8) Please rank the proposals according to the **preferences of your organisation**, starting with 3 (most preferred solution) to 0 (least).
- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Waigel proposal |
| <input type="checkbox"/> | Commission proposal |
| <input type="checkbox"/> | Final version of the SGP |
| <input type="checkbox"/> | No pact at all |
- 9) **Rules on budgets** are important.
- | | |
|--------------------------|-------|
| <input type="checkbox"/> | true |
| <input type="checkbox"/> | false |
- 10) Budget rules should be...
- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| <input type="checkbox"/> | general and flexible |
| <input type="checkbox"/> | explicit (3%) but flexible |

- | | | |
|--|--------------------------|------------------------------|
| | <input type="checkbox"/> | explicit (3%) and strict |
| 11) Rules on budgets are even more important in a monetary union . | <input type="checkbox"/> | true |
| | <input type="checkbox"/> | false |
| 12) Rules have to be backed by sanctions . | <input type="checkbox"/> | true |
| | <input type="checkbox"/> | false |
| 13) Sanctions should be automatic . | <input type="checkbox"/> | true |
| | <input type="checkbox"/> | false |
| 14) The SGP sanctions were designed as a deterrent but not to be applied. | <input type="checkbox"/> | true |
| | <input type="checkbox"/> | false |
| 15) Political decisions on the budget should not be limited by rules. | <input type="checkbox"/> | true |
| | <input type="checkbox"/> | false |
| 16) If there was such a thing as a "German model" for EMU, what would have been its constituent parts?
<i>(Feel free to choose more than one.)</i> | <input type="checkbox"/> | Central bank independence |
| | <input type="checkbox"/> | Budgetary discipline |
| | <input type="checkbox"/> | Strict rules |
| | <input type="checkbox"/> | Price stability |
| | <input type="checkbox"/> | Deficit limits |
| | <input type="checkbox"/> | Reduced political discretion |
| other <i>(please specify)</i> | <input type="checkbox"/> | |
| other <i>(please specify)</i> | <input type="checkbox"/> | |
| other <i>(please specify)</i> | <input type="checkbox"/> | |
| 17) EMU and the SGP are oriented along the lines of this model . | <input type="checkbox"/> | true |
| | <input type="checkbox"/> | false |

- 18) This is so because...
- | | |
|---------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | the model works best |
| <input type="checkbox"/> | Germany had the biggest influence on EMU |
| <input type="checkbox"/> | both |
| other (<i>please specify</i>) | <input type="text"/> |
- 19) The SGP can be seen as an attempt to **complete** EMU with respect to the "German model".
- | | |
|--------------------------|-------|
| <input type="checkbox"/> | true |
| <input type="checkbox"/> | false |
- 20) The **Maastricht Treaty** was incomplete for running EMU successfully.
- | | |
|--------------------------|-------|
| <input type="checkbox"/> | true |
| <input type="checkbox"/> | false |
- 21) *Please indicate the influence of the following organisations on the SGP negotiations, ranging from 5 (very influential) to 0 (not influential at all).*
- | | |
|---------------------------------|----------------------------|
| <input type="checkbox"/> | German Ministry of Finance |
| <input type="checkbox"/> | French Ministry of Finance |
| <input type="checkbox"/> | Dutch Ministry of Finance |
| <input type="checkbox"/> | European Commission |
| <input type="checkbox"/> | European Parliament |
| <input type="checkbox"/> | Bundesbank |
| other (<i>please specify</i>) | <input type="text"/> |
| other (<i>please specify</i>) | <input type="text"/> |
| other (<i>please specify</i>) | <input type="text"/> |
| other (<i>please specify</i>) | <input type="text"/> |
| other (<i>please specify</i>) | <input type="text"/> |
| other (<i>please specify</i>) | <input type="text"/> |
- 22) The involvement of the **European Council** was... (*choose one*)
- | | |
|--------------------------|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/> | crucial throughout |
| <input type="checkbox"/> | crucial for specific points |
| <input type="checkbox"/> | symbolical |
| <input type="checkbox"/> | unimportant |
- 23) The role of **Franco-German**
- | | |
|--------------------------|--------------------|
| <input type="checkbox"/> | crucial throughout |
|--------------------------|--------------------|

summits

was...(choose one)

<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/>	crucial for specific points
<input type="checkbox"/>	symbolical
<input type="checkbox"/>	unimportant

24) The **Monetary Committee** can be seen as a club of professional experts who share a common understanding of how to run EMU.

<input type="checkbox"/>	agree
<input type="checkbox"/>	disagree

25) The **Monetary Committee** can be seen as a group of dependent negotiators who bargain for the positions of their governments.

<input type="checkbox"/>	agree
<input type="checkbox"/>	disagree

26) A member of the **Monetary Committee** has indirect but strong influence on his national Minister.

<input type="checkbox"/>	agree
<input type="checkbox"/>	disagree

27) The following **domestic factors** were important for the German position.

Please indicate the importance according to a scale from 5 (very important)

to 0 (not important at all).

other (please specify)

other (please specify)

other (please specify)

<input type="checkbox"/>	Public opinion
<input type="checkbox"/>	Political pressure from the SPD
<input type="checkbox"/>	Political pressure within the CSU
<input type="checkbox"/>	Bundesbank
<input type="checkbox"/>	Failure to conclude a national stability pact
<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/>	

28) The **Bundesbank** was important because of its influence on public opinion.

<input type="checkbox"/>	agree
<input type="checkbox"/>	disagree

29) The **Bundesbank** was important

- because of its direct influence on the German government.
- | | |
|--------------------------|----------|
| <input type="checkbox"/> | agree |
| <input type="checkbox"/> | disagree |
- 30) The **Bundesbank** was important because it could have derailed the whole EMU project.
- | | |
|--------------------------|----------|
| <input type="checkbox"/> | agree |
| <input type="checkbox"/> | disagree |
- 31) The **German government** could threaten to abandon EMU.
- | | |
|--------------------------|----------|
| <input type="checkbox"/> | agree |
| <input type="checkbox"/> | disagree |
- 32) The **German government** could threaten to exclude certain countries from EMU membership.
- | | |
|--------------------------|----------|
| <input type="checkbox"/> | agree |
| <input type="checkbox"/> | disagree |
- 33) The idea of a **Stability Council** was attractive to France.
- | | |
|--------------------------|------------|
| <input type="checkbox"/> | yes |
| <input type="checkbox"/> | no |
| <input type="checkbox"/> | don't know |
- 34) The **renaming** from "Stability Pact" to "Stability and Growth Pact" was a cosmetic concession to France.
- | | |
|--------------------------|-------|
| <input type="checkbox"/> | true |
| <input type="checkbox"/> | false |
- 35) Which are the **major improvements** of the SGP over the status quo?
Please indicate the importance according to a scale from 5 (very important improvement) to 0 (no improvement at all).
- | | |
|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | Coordination framework |
| <input type="checkbox"/> | Surveillance framework |
| <input type="checkbox"/> | Enhanced discipline |
| <input type="checkbox"/> | Strengthened ECB credibility |
| <input type="checkbox"/> | Budgetary consolidation |
| <input type="checkbox"/> | Appeasing the German public |
| <input type="checkbox"/> | Signalling 'seriousness' to the markets |
| <input type="checkbox"/> | other (please specify) _____ |
| <input type="checkbox"/> | other (please specify) _____ |
| <input type="checkbox"/> | other (please specify) _____ |

other (<i>please specify</i>)	
other (<i>please specify</i>)	
other (<i>please specify</i>)	

36) The **political changes** after 1997

(from conservative to social-democratic dominance in Europe)

have challenged the underlying consensus that enabled the SGP.

<input type="checkbox"/>	agree
<input type="checkbox"/>	disagree

37) The views of **politicians** are unstable

but the position of **experts** (central bankers, Commission officials, journalists, academics...) on the SGP has not changed substantially.

<input type="checkbox"/>	agree
<input type="checkbox"/>	disagree

38) Please *rank* the following scenarios for the **future of the SGP** from 5 (*most likely*) to 0 (*least likely*).

<input type="checkbox"/>	strict application
<input type="checkbox"/>	flexible application without formal changes
<input type="checkbox"/>	flexible application with formal changes
<input type="checkbox"/>	reform with substantial formal changes
<input type="checkbox"/>	abandonment
other (<i>please specify</i>)	

39) How would **EMU** run today without the SGP?

<input type="checkbox"/>	better
<input type="checkbox"/>	worse
<input type="checkbox"/>	no difference
<input type="checkbox"/>	don't know

40) What has **changed** most since 1997?

Please rank the following factors from 5 (*most change*) to 0 (*least*)

<input type="checkbox"/>	The view on the suitability of a 3% deficit limit
<input type="checkbox"/>	The need for strict rules on budgets
<input type="checkbox"/>	Lack of consolidation and reform in Germany

<input type="checkbox"/>	Lack of consolidation and reform in France
<input type="checkbox"/>	Effects of ageing
<input type="checkbox"/>	Lack of growth and employment

Thank you very much for your help in completing this form.

Would you be interested in receiving the results of our research?

<input type="checkbox"/>	<i>yes</i>
<input type="checkbox"/>	<i>no</i>

6.4 Resultate und Auswertung des Fragebogens

Von ca. 30 versandten oder persönlich übergebenen Fragebögen liegen derzeit 16 zur Auswertung vor, die somit in diesem Stadium einen vorläufigen Charakter hat. Im einzelnen haben sich an der Erhebung beteiligt:

Bünger, Klaus	(Als Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium Teilnehmer an den Verhandlungen zum EGV sowie der Gipfel von Dublin und Amsterdam bei der Entstehung des SWP)
Costello, Declan	(Beamter der Europäischen Kommission, beteiligt an der Entstehung des SWP)
Deletré, Bruno Arthuis)	(Berater des ehemaligen französischen Finanzministers Jean)
Grosche, Günther	(Sekretär des früheren WA und jetzigen WFA, an Entstehung und Umsetzung des SWP durchgehend und intensiv beteiligt)
Hammann, Detlev	(Während der Entstehung des SWP zuständig als Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt)
Jaillet, Pierre	(Während der Entstehung des SWP zuständig seitens der Banque de France)
Larnaudie-Eiffel, damaligen Xavier	(Während der Entstehung des SWP Kabinettschef des Kommissars für Wirtschaft und Währung, Yves Thilbaut de Silguy)
Merz, Wolfgang	(Während der Entstehung des SWP anfangs zuständig im BMF, während der Umsetzung zuständig als Referatsleiter Europapolitik im BMF)
Pflüger, Stefan	(Assistent von Klaus Regling)

-
- Raab, Wouter (Zuständiger Abteilungsleiter im niederländischen Finanzministerium)
- Regling, Klaus (Während der Entstehung des Paktes zuständiger Abteilungsleiter Europapolitik im BMF, seit 1998 zuständig als Generaldirektor Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission)
- Stark, Jürgen (Bis 1998 Finanzstaatssekretär unter Waigel und deutscherseits als Mitglied im WA hauptverantwortlich bei der Entstehung des Paktes, seither Vizepräsident der BBK)
- Thumann, Günther (Während der Entstehung des SWP Mitglied im WA auf dem Level der Alternates als Abteilungsleiter im Bundeswirtschaftsministerium)
- van den Berg, Carel (Zuständiger Unterabteilungsleiter im niederländischen Finanzministerium)
- Waigel, Theodor (Bis 1998 Bundesfinanzminister)
- Wieser, Thomas (Zuständig als Abteilungsleiter im österreichischen Finanzministerium)

Eine derartige Erhebung ist aufgrund mangelnder Repräsentativität und zu geringer Anzahl der Probanden sicherlich nicht geeignet für statistische Untersuchungen. Die Rolle des Fragebogens im Zuge der eigenen Forschungstätigkeit bestand vielmehr darin, das eigene Denken zu präzisieren und in wichtigen Punkten bereits bestehende Vermutungen über kausale oder faktische Zusammenhänge einer Bewertung durch die Gesprächspartner zu unterziehen. Die dabei notwendige Vereinfachung sehr komplexer Sachverhalte und ihre gelegentliche Zuspitzung auf geschlossene Fragen oder skalierte Antwortmöglichkeiten führen zwar womöglich zu einer Überzeichnung der Aussagen. Allerdings schienen die Gesprächspartner problemlos damit umgehen zu können und lieferten somit Informationen, die von hoher Bedeutung für die Formung meines eigenen Urteils war. Überdies vermögen einige der sehr deutlichen Antworten meine bisweilen sicherlich nicht unkontroverse

Argumentation zu stützen. Im folgenden referiere ich die zusammengefaßten Antworten anonym und mit gelegentlicher Kommentierung in Reihenfolge der in der Erhebung gestellten Fragen.

1.) *When did you first hear about the idea to create a stability pact?*

Before November 1995:	14
In November 1995:	2

Die folgenden Fragen versuchen, die spätere Aufstellung der Akteurkonstellationen mit Informationen anzureichern:

2.) *What was your initial personal view on the Waigel proposal on a Stability Pact for Europe in 1995?*

Strong sympathy:	5
Weak sympathy:	7
Indifferent:	2
Weak opposition:	2

3.) *What was the initial position of your organisation?*

Strong support:	8
Weak support:	6
Indifferent:	1
Weak opposition:	1

4.) *Was there conflict within your organisation on the SGP?*

True:	2
False:	14

Diese Antworten stützen im wesentlichen die Analyse der beteiligten Organisationen als korporative Akteure. Interner Konflikt wird ausschließlich aus der Kommission gemeldet.

5.) *Which points of the Waigel proposal on a Stability Pact were unacceptable to your organisation?*

1% deficit target:	4
--------------------	---

Stability Council:	6
Automatic sanctions:	4
Other:	3

Unter "other" wird spezifiziert: New treaty, constitutional issues, lack of preventive measures. Ein Akteur wies darauf hin, daß einige der Waigelschen Vorschläge nicht unakzeptabel sondern unrealistisch gewesen seien.

6.) *The Commission proposal (Oct 96) differed substantially from the Waigel proposal on the SGP.*

True:	9
False:	6
Keine Antwort:	1

7.) *The final SGP differed from the Commission proposal substantially.*

True:	6
False:	9
Keine Antwort:	1

8.) *Please rank the proposals according to the preferences of your organisation, starting with 3 (most preferred solution) to 0 (least).*

Waigel proposal:	23	(Platz 2)
Commission proposal:	22	(Platz 3)
Final version of SGP:	29	(Platz 1)
No pact at all:	4	(Platz 4)

Erwartungsgemäß wäre "Waigel proposal" die Präferenz des BMF gewesen und "Commission proposal" diejenige der Kommission. Die "final version" entspricht dem Kompromiß, der tatsächlich die meiste Zahl der Gesamtstimmen auf sich vereinigen kann (obwohl das BMF in der Umfrage überrepräsentiert ist).

Die folgenden Fragen versuchen, den Konsensbegriff der europäischen Finanzpolitiker einzuengen und somit die Akteurorientierungen greifbar zu machen:

9.) Rules on budgets are important.

True:	16
False:	0

10.) Budget rules should be...

General and flexible:	0
Explicit (3%) but flexible:	8
Explicit (3%) and strict:	8

Es besteht also Konsens darüber, daß Budgetregeln explizite Zielvorgaben enthalten sollen. Relativ gleichgewichtet ist allerdings der Meinungsunterschied, wie rigide bzw. flexibel diese Ziele anzustreben sind.

11.) Rules on budgets are even more important in a monetary union.

True:	16
False:	0

12.) Rules have to be backed by sanctions.

True:	15
False:	1

13.) Sanctions should be automatic.

True:	5
-------	---

False: 11

Aus den Antworten zu 12 und 13 ergibt sich, daß diskretionäre Sanktionierung erwünscht ist. Die Regelbindung soll also nicht mit dem Verlust von Handlungsfreiheit einhergehen. Beruht sie allerdings auf Selbstbindung, scheidet sie meines Erachtens am Selbstbindungsdilemma, also der Unvereinbarkeit von Regelbindung und Handlungsfreiheit auf ein und derselben Handlungsebene (siehe Kapitel 5).

14.) The SGP sanctions were designed as a deterrent but not to be applied.

True: 7

False: 8

Keine Antwort: 1

Speziell die Antworten aus dem BMF legen nahe, daß die Sanktionierung reell vorgesehen war (allerdings wohl kaum in Verbindung mit der Vorstellung, Deutschland könne zu den ersten Fällen gehören).

15.) Political decisions on the budget should not be limited by rules.

True: 0

False: 15

Keine Antwort: 1

Die folgenden Fragen versuchen, dem deutschen Machtvorteil auf den Grund zu gehen:

16.) If there was such a thing as a "German model" for EMU, what would have been its constituent parts? (Feel free to choose more than one.)

Central bank independence: 16

Budgetary discipline: 13

Strict rules: 9

Price stability:	14
Deficit limits:	9
Reduced political discretion:	7

17.) *EMU and the SGP are oriented along the lines of this model.*

True:	15
False:	1

18.) *This is so because...*

The model works best:	3
Germany had the biggest influence on EMU:	5
Both:	6
Other:	2

Die Akteure spezifizieren unter "other", daß das deutsche Modell am besten den Bedürfnissen einer föderalen Konstruktion entsprach und daß der Hauptgrund in der Notwendigkeit lag, die deutsche Öffentlichkeit für die Währungsunion zu gewinnen.

19.) *The SGP can be seen as an attempt to complete EMU with respect to the "German model".*

True:	13
False:	3

Die folgenden Fragen dienen einer Abrundung der Informationsgewinnung zu den SWP-Verhandlungen:

20.) *The Maastricht Treaty was incomplete for running EMU successfully.*

True:	11
False:	5

21.) Please indicate the influence of the following organisations on the SGP negotiations, ranging from 5 (very influential) to 0 (not influential at all).

German Ministry of Finance:	76	(95%)	Platz 1
French Ministry of Finance:	46	(56%)	Platz 4
Dutch Ministry of Finance:	38	(48%)	Platz 5
European Commission:	53	(66%)	Platz 2
European Parliament:	8	(10%)	Platz 6
Bundesbank:	49	(61%)	Platz 3

Die Akteure gaben an, daß folgende Personen und Organisationen noch hätten aufgeführt werden müssen: Jean Claude Juncker, Helmut Kohl, Jacques Chirac und der Währungsausschuß.

22.) *The involvement of the European Council was...*

Crucial throughout:	4
Crucial for specific points:	8
Symbolical:	3
Unimportant:	1

23.) *The role of Franco-German summits was...*

Crucial throughout:	6
Crucial for specific points:	9
Symbolical:	0
Unimportant:	1

Die Rolle der deutsch-französischen Beziehung war also durchweg oder zu speziellen Punkten entscheidend. Diese Aussage mag es weniger unberechtigt erscheinen lassen, die Untersuchung im wesentlichen auf diese beiden Länder zu konzentrieren.

24.) *The Monetary Committee can be seen as a club of professional experts who share a common understanding of how to run EMU.*

Agree: 14

Disagree: 2

25.) *The Monetary Committee can be seen as a group of dependent negotiators who bargain for the positions of their governments.*

Agree: 12

Disagree: 4

26.) *A member of the Monetary Committee has indirect but strong influence on his national Minister.*

Agree: 15

Disagree: 1

Die Antworten auf Fragen 24 bis 26 unterstreichen und erhellen die Rolle des WA. Seine Mitglieder stimmen im wesentlichen in ihren Meinungen überein, sind allerdings an die Weisungen ihrer Minister gebunden, die sie jedoch wiederum beeinflussen können.

Die folgenden Fragen dienen der Untersuchung der Zwei-Ebenen-Interaktion zwischen der verhandelnden Bundesregierung und der innenpolitisch bedeutsamen BBK sowie der Bedeutung des Faktors „öffentliche Meinung“:

27.) *The following domestic factors were important for the German position. Please indicate the importance according to a scale from 5 (very important) to 0 (not important at all).*

Public opinion:	58	(73%) Platz 1
Political pressure from SPD:	23	(29%) Platz 4
Political pressure within CSU:	33	(41%) Platz 3
Bundesbank:	50	(63%) Platz 2
Failure to conclude a national stability pact:	12	(15%) Platz 5

28.) *The Bundesbank was important because of its influence on public opinion.*

Agree:	16
Disagree:	0

29.) *The Bundesbank was important because of its direct influence on the German government.*

Agree:	12
Disagree:	4

30.) *The Bundesbank was important because it could have derailed the whole EMU project.*

Agree:	10
Disagree:	6

31.) *The German government could threaten to abandon EMU.*

Agree:	9
Disagree:	7

32.) *The German government could threaten to exclude certain countries from EMU membership.*

Agree:	10
Disagree:	6

33.) *The idea of a Stability Council was attractive to France.*

Agree:	6
Disagree:	7
Don't know:	3

34.) *The renaming from "Stability Pact" to "Stability and Growth Pact" was a cosmetic concession to France.*

True:	14
False:	2

Die folgenden Fragen dienen der Abrundung der Informationsgewinnung:

35.) *Which are the major improvements of the SGP over the status quo? Please indicate the importance according to a scale from 5 (very important) to 0 (not important at all).*

Coordination framework:	48	(60%) Platz 2
Surveillance framework:	55	(69%) Platz 1
Enhanced discipline:	48	(60%) Platz 2
Strengthened ECB credibility:	29	(36%) Platz 7
Budgetary consolidation:	47	(59%) Platz 4
Appeasing the German public:	37	(46%) Platz 5

Signalling 'seriousness' to the markets: 35 (44%) Platz 6

36.) *The political changes after 1997 (from conservative to social-democratic dominance in Europe) have challenged the underlying consensus that enabled the SGP.*

Agree: 8

Disagree: 8

37.) *The views of politicians are unstable but the position of experts (central bankers, Commission officials, journalists, academics...) on the SGP has not changed substantially.*

Agree: 12

Disagree: 4

38.) *Please rank the following scenarios for the future of the SGP from 5 (most likely) to 0 (least likely).*

Strict application 22 (28%) Platz 4

Flexible application without formal changes 48 (60%) Platz 1

Flexible application with formal changes 39 (49%) Platz 2

Reform with substantial formal changes 33 (41%) Platz 3

Abandonment 6 (8%) Platz 5

39.) *How would EMU run today without the SGP?*

Better: 0

Worse: 14

No difference: 2

40.) *What has changed most since 1997? Please rank the following factors from 5 (most change) to 0 (least).*

The view on the suitability of a 3% limit	27	(34%) Platz 5
The need for strict rules on budgets	17	(21%) Platz 6
Lack of consolidation and reform in Germany:	65	(81%) Platz 1
Lack of consolidation and reform in France:	54	(68%) Platz 2
Effects of ageing:	31	(39%) Platz 4
Lack of growth and employment:	51	(64%) Platz 3

6.5 Verlaufsschema des VüD (Quelle: EZB)

Diagram 1

The ECOFIN Council decision on the existence of an excessive deficit

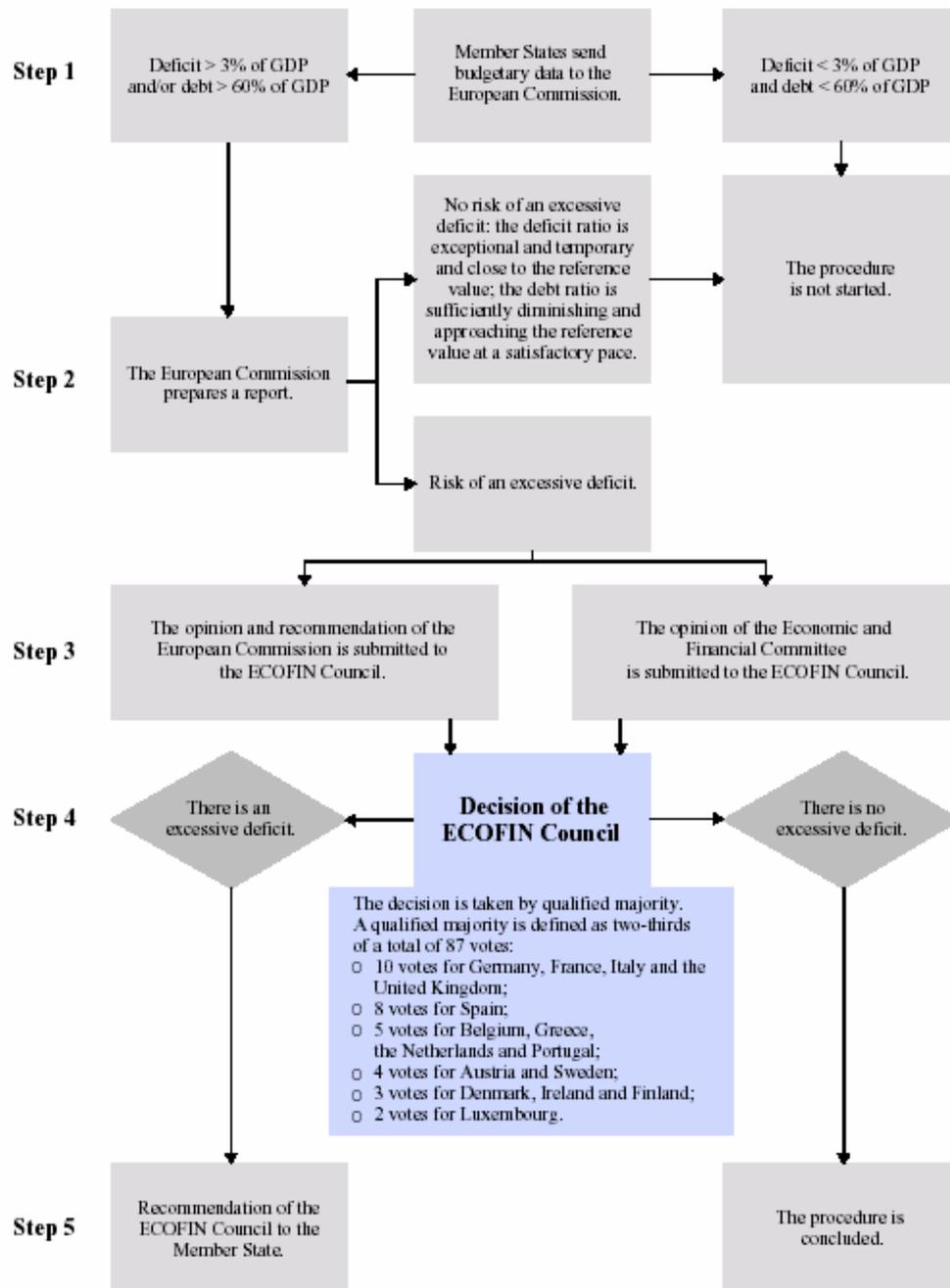
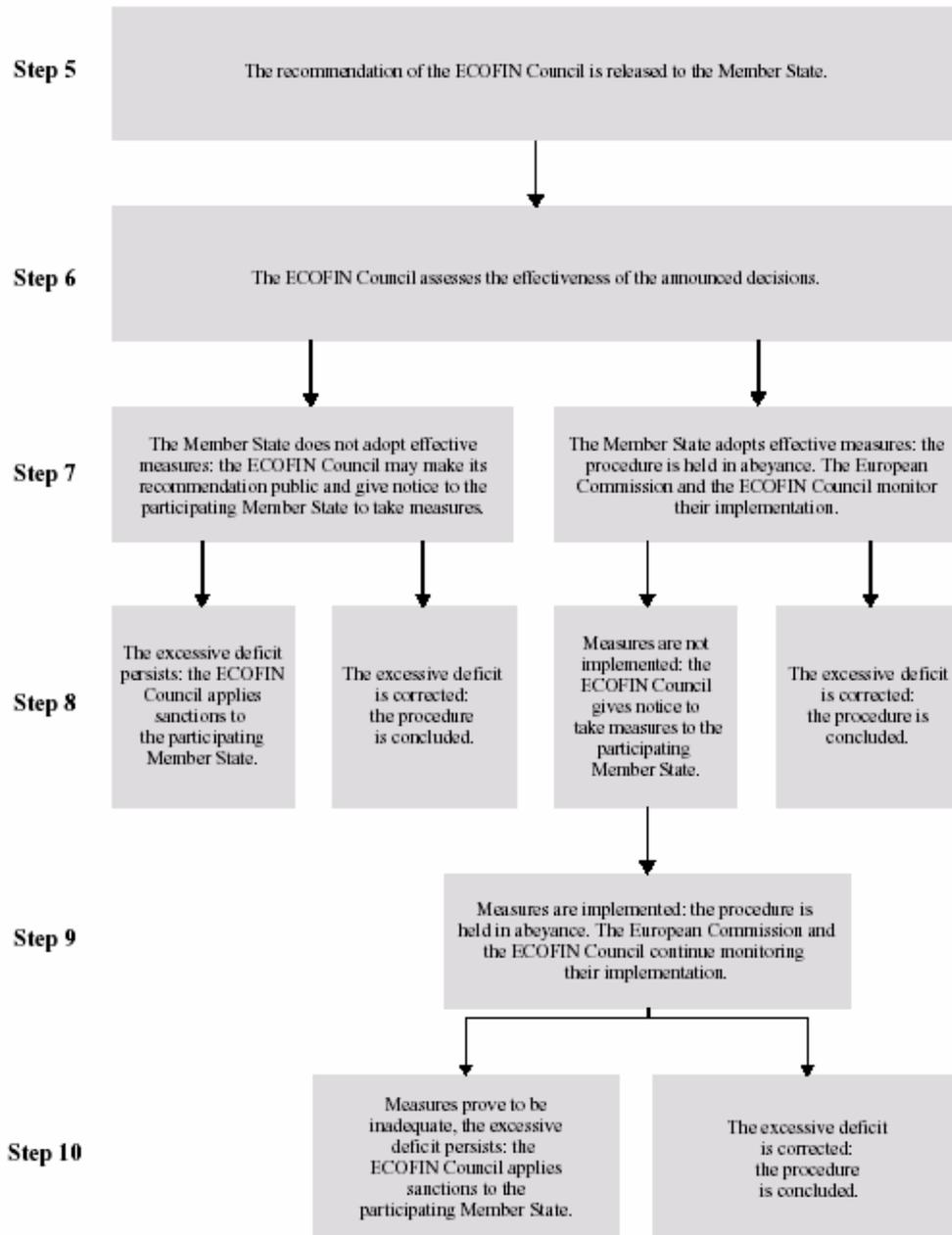
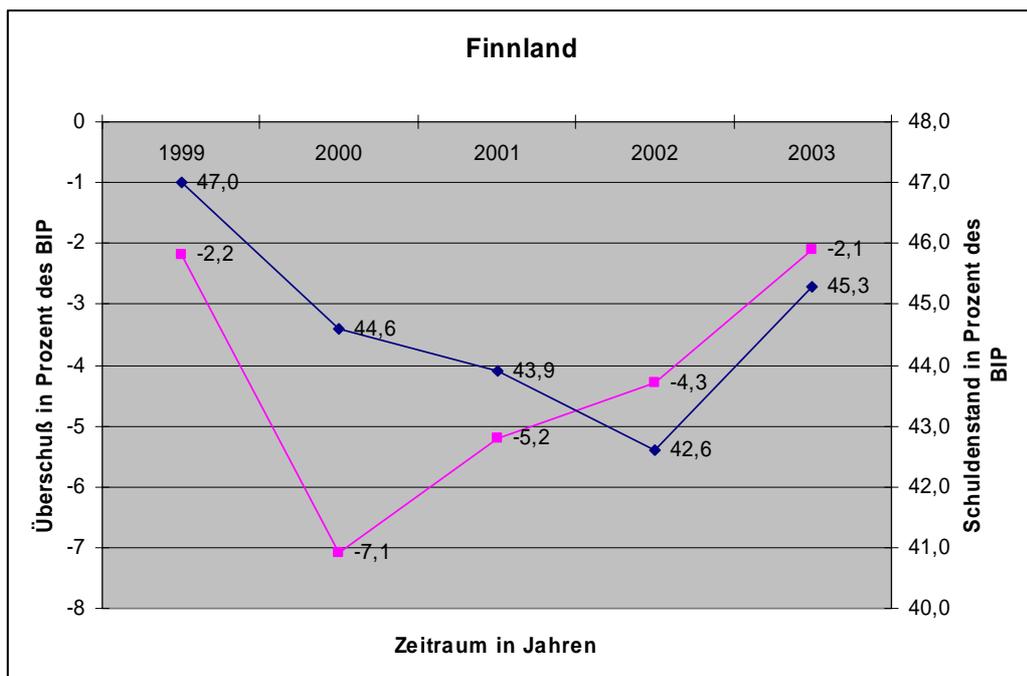
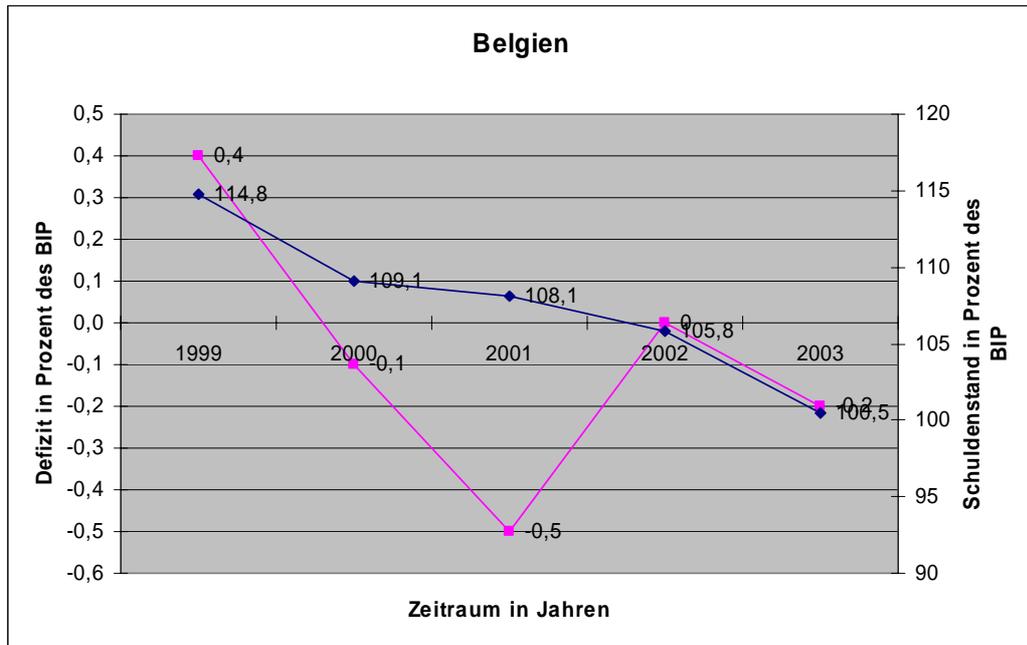
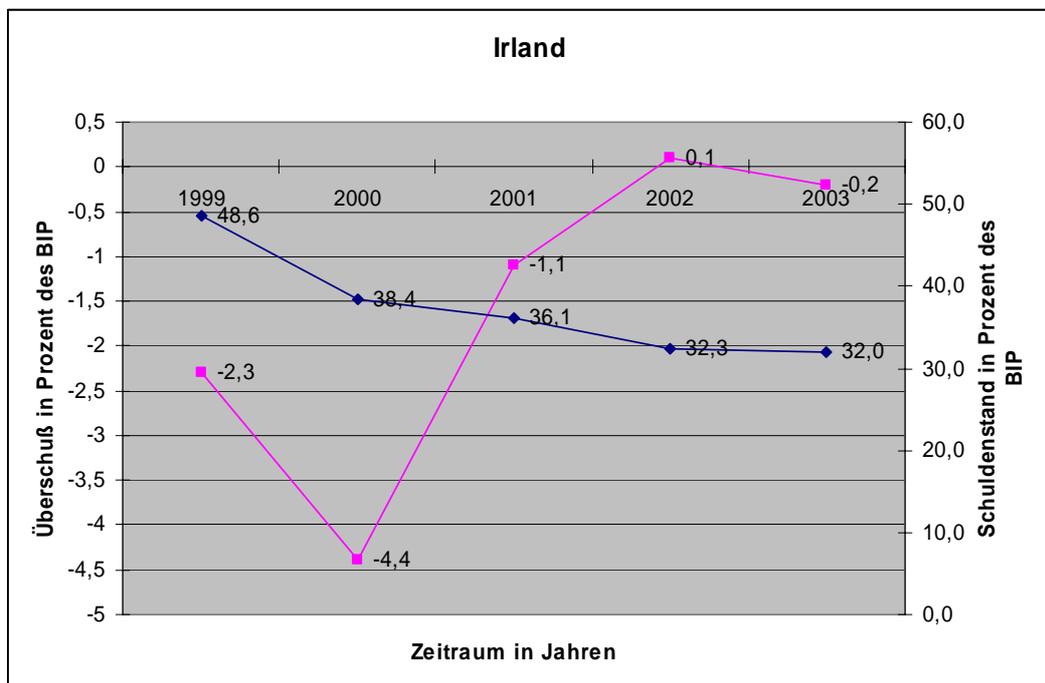
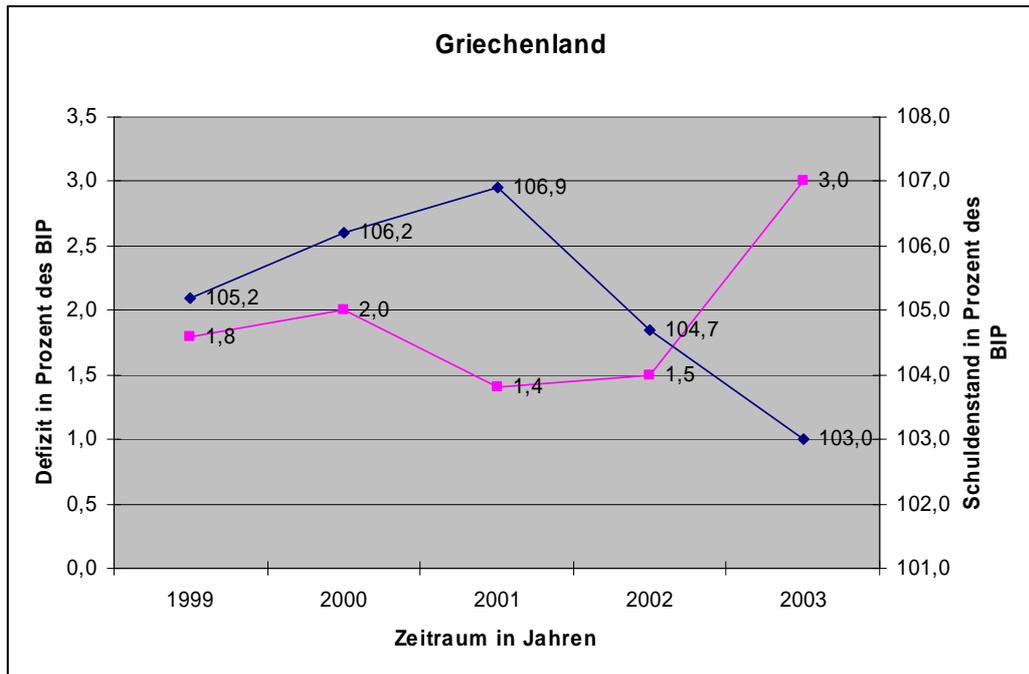


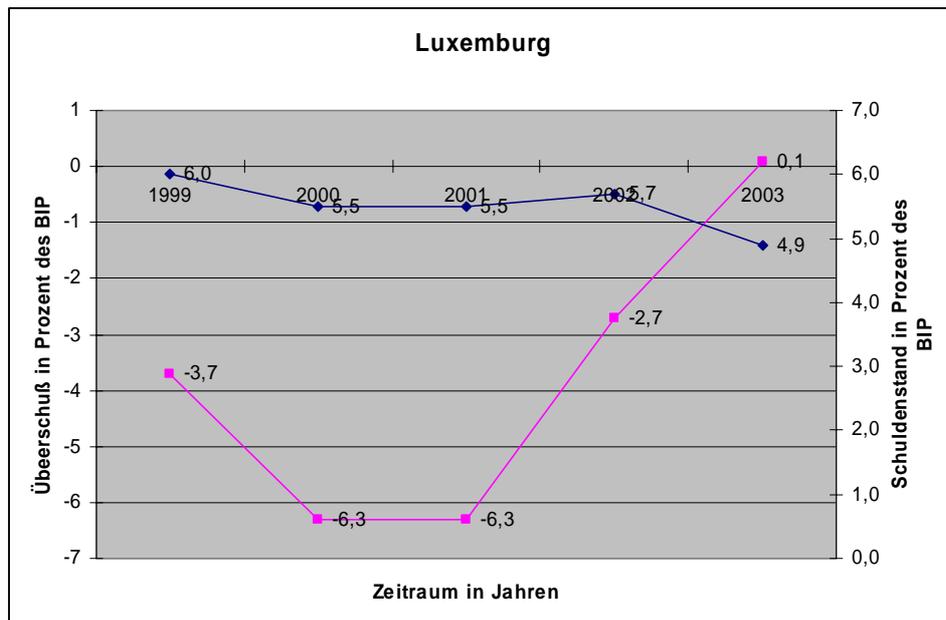
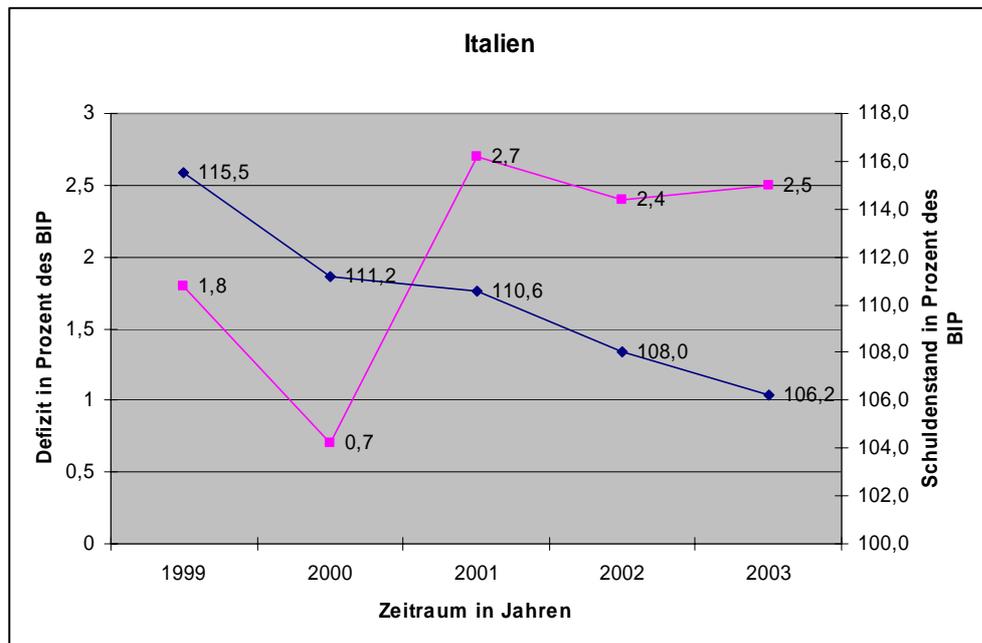
Diagram 2**Follow-up of the ECOFIN Council decision that an excessive deficit exists**

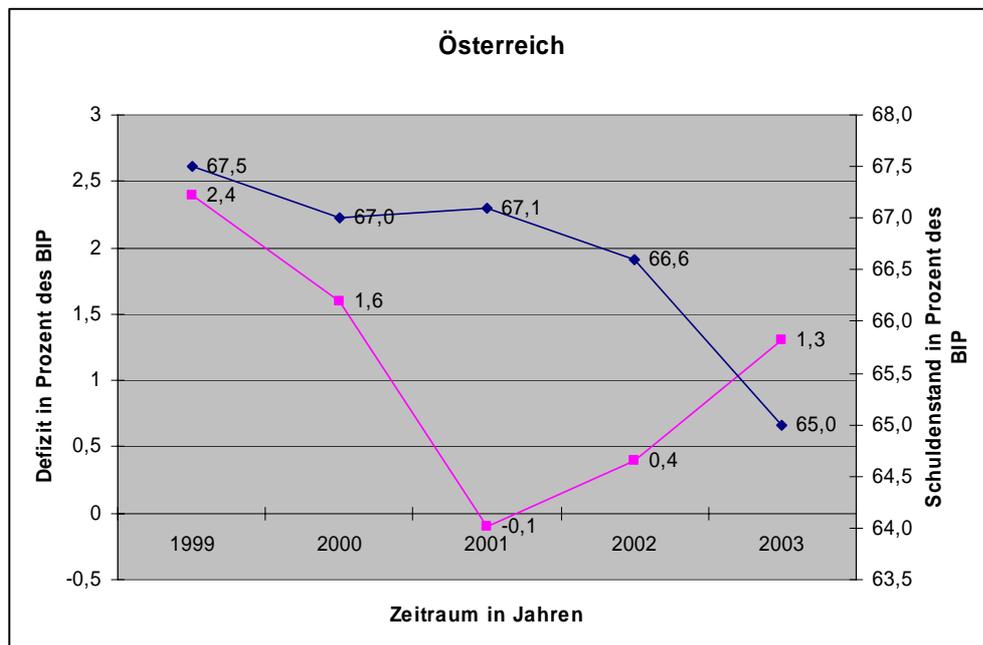
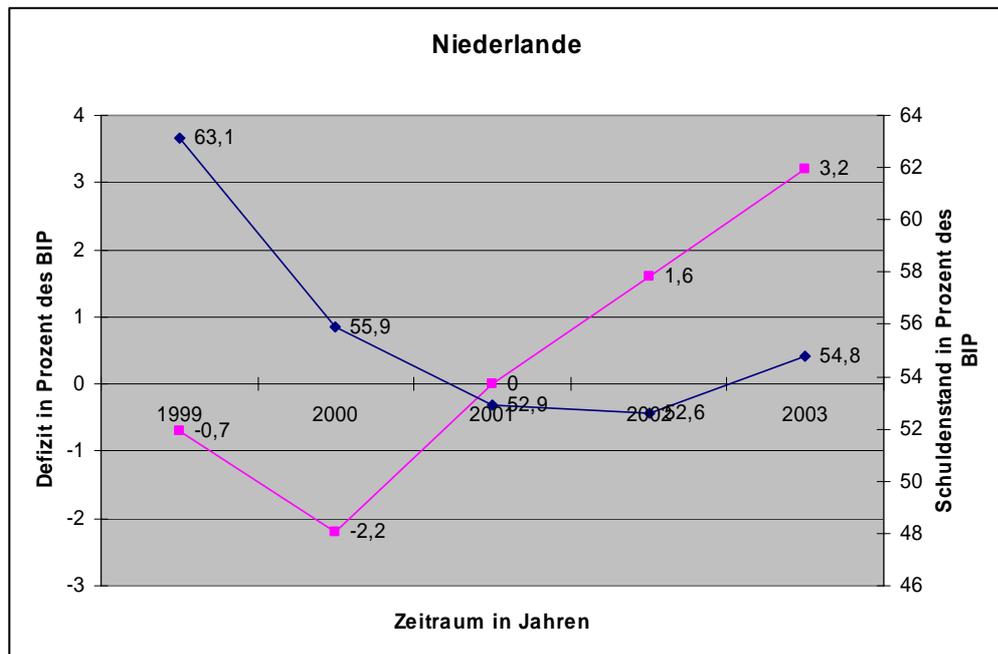
6.6 Defizitentwicklung aller Länder der Eurozone

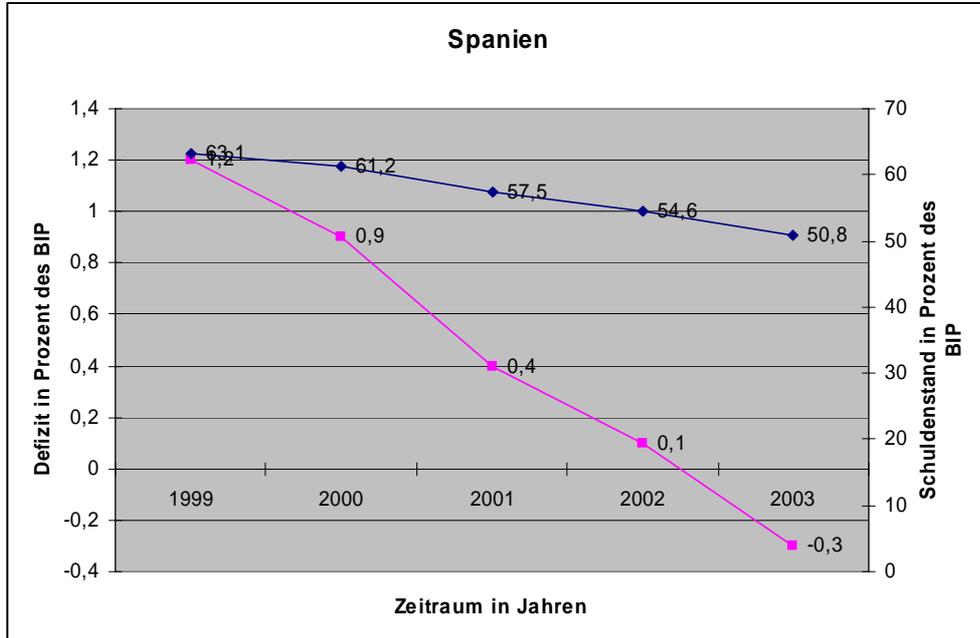
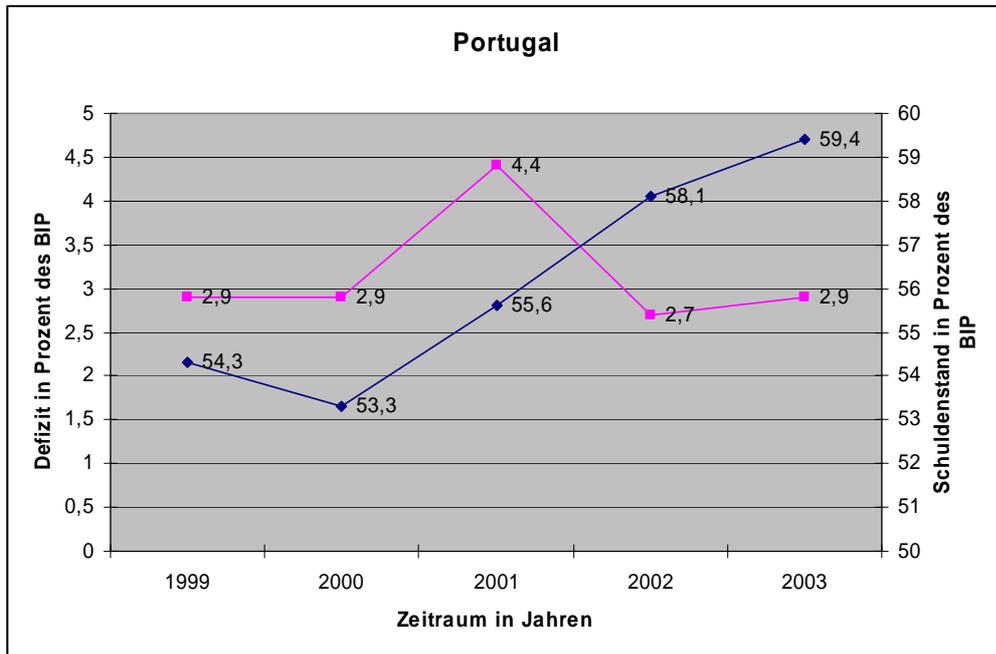
Für Deutschland und Frankreich sowie die Eurozone insgesamt, siehe Kapitel 4. Negative Zahlen entsprechen Haushaltsüberschüssen. Defizite: rosa; Schuldenstände: blau.











6.7 Synopse der SWP-Verfahren

	Portugal	Deutschland	Frankreich	Italien
2002	30.01.: Kommissionsempfehlung, eine Frühwarnung auszusprechen 12.02.: Ratsentscheidung, das Verfahren abzusetzen	30.01.: Kommissionsempfehlung, eine Frühwarnung auszusprechen 12.02.: Ratsentscheidung, das Verfahren abzusetzen		
	24.09.: Kommissionsbericht nach 104.3 16.10.: Kommissionsempfehlungen nach 104.6 und 104.7 05.11.: Ratschbeschlüsse nach 104.6 und 104.7 - VüD wird aufgenommen	19.11.: Kommissionsbericht nach 104.3	19.11.: Kommissionsempfehlung, eine Frühwarnung auszusprechen	
2003		08.01.: Kommissionsempfehlungen nach 104.6 und 104.7; 21.01.: Ratschbeschlüsse nach 104.6 und 104.7 - VüD wird aufgenommen	21.01.: Ratsentscheidung, die Frühwarnung auszusprechen	
		18.11.: Kommissionsempfehlungen der Inverzugsetzung nach 104.8 und 104.9;	02.04.: Kommissionsbericht nach 104.3 07.05.: Kommissionsempfehlungen nach 104.6 und 104.7 03.06.: Ratschbeschlüsse nach 104.6 und 104.7 - VüD wird aufgenommen 08.10.: Kommissionsempfehlung nach 104.8 (keine Maßnahmen ergriffen); 21.10.: Kommissionsempfehlung der Inverzugsetzung nach 104.9 25.11.: Ratsentschluß, das VüD auszusetzen	

2004

28.04.: Kommissionsempfehlung, das VüD zu beenden 11.05.: Ratschbeschluß nach 104.12 – VüD erfolgreich abgeschlossen	25.11.: Ratsentschluß, das VüD auszusetzen		28.04.: Kommissionsempfehlung, eine Frühwarnung auszusprechen 05.07.: Ratsentscheidung, das Verfahren abzusetzen
---	--	--	---

6.8 Informelle Vetoposition der Bundesbank

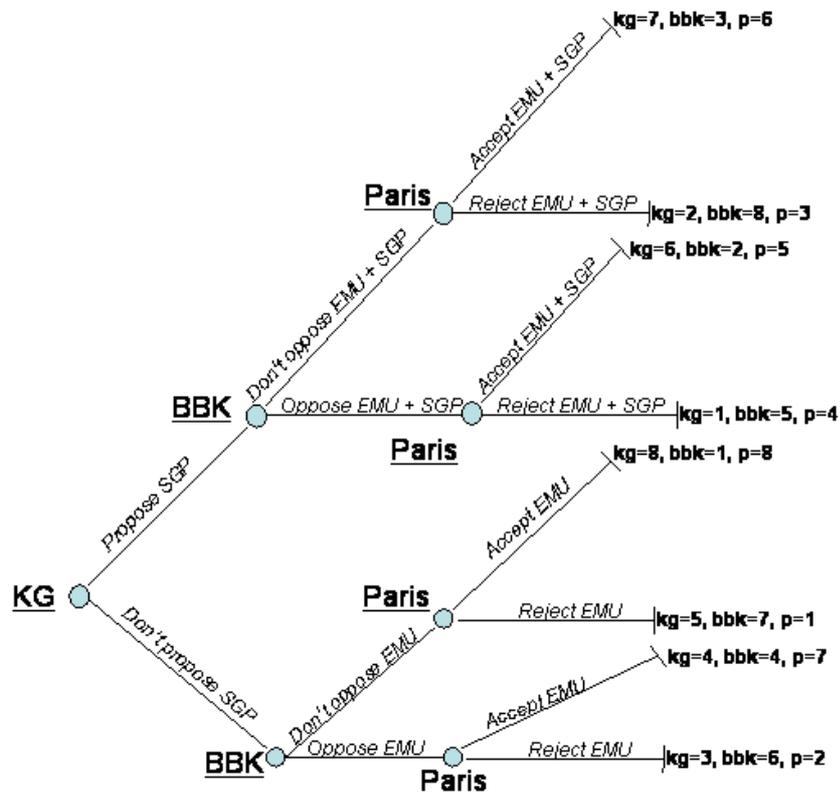


Abbildung 10: Informelle Vetoposition der BBK

Modellhaft stilisiert, konnte die Kohlregierung (KG) einen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SGP) zusätzlich zur WWU (EMU) vorschlagen oder nicht. Im zweiten Zug konnte die BBK, je nachdem, ob KG den SGP vorgeschlagen hatte oder nicht, Widerstand gegen die Währungsunion samt SGP (EMU+SGP) bzw. Widerstand gegen den Status Quo der Währungsunion (EMU) einlegen. Im dritten Schritt mußte die französische Regierung (Paris) dem Gesamtpaket (mit oder ohne SGP) zustimmen oder dieses ablehnen.

Die Auszahlungsmatrizen sind von 8 bis 1 pro Spieler so angeordnet, daß für KG die Lösung „nicht den SGP vorschlagen, BBK leistet keinen Widerstand, Paris stimmt zu“ den höchsten Wert annähme, um die Vermutung auszudrücken, daß KG den Vorschlag (und das Aushandeln) eines SGP für aufwendig hielt und nicht

von sich aus betrieben hätte. Diese Lösung entspricht jedoch dem niedrigsten Resultat der BBK, weshalb diese opponiert hätte, was einen deutlich niedrigeren Auszahlungswert für KG nach sich gezogen hätte. Daher schlägt KG auf Basis dieser sogenannten „Rückwärtsinduktion“ im ersten Schritt den SGP vor. Die BBK ihrerseits betreibt Rückwärtsinduktion und geht davon aus, daß Paris unabhängig von ihrem eigenen Verhalten der Paketlösung EMU+SGP zustimmt. Schlägt KG den SGP vor, dann ist es für BBK im zweiten Schritt geringfügig positiv, dem Paket EMU+SGP keine Steine in den Weg zu legen.

7 Danksagung

Einer Vielzahl von Personen und Einrichtungen bin ich in Zusammenhang mit der Erstellung dieser Dissertation für ihre Ratschläge und Hilfestellungen zu großem Dank verpflichtet. Ich habe die Ehre gehabt, als Stipendiat der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung unter idealen Bedingungen arbeiten zu dürfen. Dessen Direktoren, Professor Dr. Fritz W. Scharpf und Professor Dr. Wolfgang Streeck, sind meine Mentoren gewesen und waren sehr wesentlich an der Konzeption der Arbeit beteiligt. Professor Dr. Wolfgang Wessels hat dankenswerterweise diese Arbeit als Doktorvater seitens der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln betreut. Sein Oberseminar „Vertiefte Analysen politikwissenschaftlicher Probleme“ ist ein bedeutsamer Bestandteil meines intellektuellen Bezugsrahmens gewesen und hat meine Forschung in mannigfaltiger Weise beeinflusst.

Ich habe das Glück gehabt, am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung zahlreichen Kolleginnen und Kollegen zu begegnen, die mir in unterschiedlichen Phasen meines Projektes durch ihre Anregungen und Ratschläge in unschätzbare Weise geholfen haben. Besonders erwähnen möchte ich Doktor Amy Verdun, University of Victoria (Kanada). Aus unserer hochgradig produktiven Zusammenarbeit erwachsen nicht nur Kongreßbeiträge und Veröffentlichungen, sondern eine transatlantische Freundschaft. Neben ihr haben PD Doktor Philip Manow, Professor Dr. Henrik Enderlein sowie meine akademischen Freunde Pavel Ovseiko und Hendrik Zorn vor, während und nach ihrer Zeit in Köln verschiedene Wegstrecken meiner geistigen Reise ganz wesentlich bereichert und geprägt.

Der Deutsche Akademische Austausch Dienst hat mir einen Forschungsaufenthalt in Paris ermöglicht, wo ich am Centre d'Études et de Recherches Internationales des Institut d'Études Politiques (« Sciences Po ») und in der Cité internationale universitaire de Paris herzliche Aufnahme gefunden

habe. Absolut zentral für meine Arbeit ist die Bereitschaft einer großen Anzahl hochkarätiger ehemaliger und derzeitiger Akteure in Berlin, Frankfurt, Paris, Den Haag und Brüssel gewesen, die mir ihr Wissen und ihre Ansichten mitgeteilt und überdies hochsensible Informationen zugänglich gemacht haben, die auf anderem Wege unerreichbar geblieben wären. Daß sich Praktiker vom Referatsleiter bis zum Zentralbankdirektor die Zeit nehmen, einem Nachwuchswissenschaftler bei seiner Arbeit zu helfen, erfüllt mich mit großem Dank und dem Bewußtsein der daraus erwachsenden Verantwortung. Während die Namen meiner Gesprächspartner im Anhang einzeln aufgeführt sind, möchte ich mich besonders bei Jean Arthuis, Jean-Claude Juncker, Professor Dr. Tommaso Padoa-Schioppa, Doktor h.c. Karl-Otto Pöhl, Doktor Jürgen Stark, Professor Dr. Hans Tietmeyer und Doktor Theo Waigel, allesamt Gründungsväter der Währungsunion, dafür bedanken, daß sie bereit waren, sehr ausführlich mit mir über den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu sprechen.

Schlußendlich möchte ich meinem Vater Wolfgang für mehrfaches Korrekturlesen des Manuskriptes danken und meiner Familie und Freundeskreis gegenüber ausdrücken, wie wichtig ihr Rückhalt für mich war – speziell bei den schwierigen Wegstrecken, welche die intellektuelle Reise einer Doktorarbeit neben den Freuden wissenschaftlichen Arbeitens eben auch bereithält.

8 Literatur

- Allensbacher Archiv, 1995: IfD-Umfragen 60136013. Allensbach: Institut für Demoskopie.
- Allsopp, Christopher J./Warwick J. McKibbin/David Vines, 1999: Fiscal consolidation in Europe: some empirical issues. In: Andrew Hughes Hallett/Michael M. Hutchison/Svend E. Hougaard Jensen (Hrsg.), Fiscal Aspects of European Monetary Integration. New York: Cambridge University Press, 288-319.
- Artis, Michael J/Bernhard Winkler, 1999: The stability pact: Trading off flexibility for credibility? In: Andrew Hughes Hallett/Michael M. Hutchison/Svend E. Hougaard Jensen (Hrsg.), Fiscal Aspects of European Monetary Integration. New York: Cambridge University Press, 157-188.
- Axelrod, Robert M., 1984: The evolution of cooperation. New York: Basic Books.
- Baron, D., 1986: Design of Regulatory Mechanisms and Institutions. In: R. Willig/R. Schmalensee (Hrsg.), Handbook of Industrial Organization. Amsterdam: North-Holland.
- Barro, Robert J., 1974: Are government bonds net wealth? In: Journal of Political Economy 82, 1095-1117.
- Beetsma, Roel M W J, 1999: The Stability and Growth Pact in a model with politically induced deficit biases. In: Andrew Hughes Hallett/Michael M. Hutchison/Svend E. Hougaard Jensen (Hrsg.), Fiscal Aspects of European Monetary Integration. New York: Cambridge University Press, 189-215.
- Buchanan, James M., 2004: Constitutional political economy. In: Charles K. Rowley/Friedrich Schneider (Hrsg.), The encyclopedia of public choice. Dordrecht, 60-66.
- Buchanan, James M./Charles K. Rowley/Robert D. Tollison (Hrsg.), 1986: Deficits. Oxford: Basil Blackwell.
- Bundesministerium der Finanzen, 1995: Stabilitätspakt für Europa - Finanzpolitik in der dritten Stufe der WWU. In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), veröffentlicht in: Auszüge aus Presseartikeln 75 (7 Nov 1995) und 77 (13 Nov 1995). Frankfurt, 6-9.
- Buti, Marco/Gabriele Giudice, 2002: Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment. In: Journal of Common Market Studies 40, 823-847.
- Casella, A., 1999: Tradable deficit permits. In: Economic Policy 29, 323-361.
- Commission of the European Communities, 1995: Europinion No. 5. <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/europinion_cts/eo5/eo5_en.htm>
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union, 1989: Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Luxembourg: Office for Official Publications of the E.C.
- Costello, D., 2001: The SGP: How did we get there? In: Anne Brunila/Marco Buti/Daniele Franco (Hrsg.), The stability and growth pact : the architecture of fiscal policy in EMU. New York: Palgrave.

-
- Debrun, Xavier/Hamid Faruquee, 2004: Has fiscal behavior changed under the European Economic and Monetary Union? In: IMF World Economic Outlook, 103-118.
- Deubner, Christian, 2001: Währungsunion ohne Politische Union?, SWP-Studie. Bd. S8. Berlin.
- Deutsche Bundesbank, 1990: Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa. In: Monatsbericht, 41pp.
- Deutsche Bundesbank, 1992: Stellungnahme des Zentralbankrats: Die Beschlüsse von Maastricht zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. In: Monatsbericht, 53pp
- Deutsche Bundesbank, 1998: Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. In: Monatsbericht April 1998.
- Dyson, Kenneth H. F./Kevin Featherstone, 1999: The road to Maastricht : negotiating Economic and Monetary Union. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Eichengreen, Barry J., 1996: Saving Europe's automatic stabilisers. In: National Institute Economic Review 159, 92-98.
- Eichengreen, Barry J./Charles Wyplosz, 1998: The stability pact: more than a minor nuisance? In: Economic Policy 26, 65-114.
- Enderlein, Henrik, 2004: Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion., Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln. Bd. 49. Frankfurt a.M.: Campus.
- Fatas, A./I. Mihov, 2003: On constraining fiscal policy discretion in EMU. In: Oxford Review of Economic Policy 19, 112-131. <<Go to ISI>://000183628000008>
- Fatàs, Antonio, et al., 2004: Stability and Growth in Europe: Towards a better Pact, Monitoring European Integration. Bd. 13. London: CEPR.
- Frenkel, Jacob/Assaf Razin, 1987: *Fiscal policies in the world economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Friedman, J., 1983: *Oligopoly Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedman, Milton, 1969: The optimum quantity of money. In: Milton Friedman (Hrsg.), *The Optimum Quantity of Money and Other Essays*. Chicago: Aldine, 1-50.
- Grabitz, Eberhard/Meinhard Hilf (Hrsg.), 2003: *Das Recht der Europäischen Union*. München: C. H. Beck.
- Grauwe, Paul de, 1998: The risk of deflation in the future EMU: Lessons of the 1990s. In: J. Arrowsmith (Hrsg.), *Thinking the unthinkable about EMU*. London: National Institute of Economic and Social Research, 73-93.
- Gros, Daniel/Thomas Mayer/Angel Ubide, 2003: *The nine lives of the Stability and Growth Pact - rapid reaction report of the CEPS macroeconomic policy group*. Brussels: CEPS.
- Gros, Daniel/Niels Thygesen, 1998: *European Monetary Integration*. Harlow: Longman.

-
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: *International Organization* 46, 1-35.
- Hagen, Jürgen von/I. J. Harden, 1995: Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. In: *European Economic Review* 39, 771-779.
- Hall, Peter A./Rosemary C. R. Taylor, 1996: Political science and the three new institutionalisms. In: *Political Studies* 44, 936-937.
- Heipertz, Martin, 2001: How strong was the Bundesbank? A case study in the policy-making of German and European Monetary Union. In: CEPS Working Documents 172. <<http://shop.ceps.be/free/82.pdf>>
- Heipertz, Martin, 2003: The Stability and Growth Pact – Not the Best but Better than Nothing. Reviewing the Debate on Fiscal Policy in Europe's Monetary Union. In: MPIfG Working Paper 03/10. <<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-10/wp03-10.html>>
- Heipertz, Martin/Amy Verdun, 2004: The dog that would never bite? In: *Journal of European Public Policy* forthcoming.
- Hicks, John R., 1937: Mr. Keynes and the 'Classics': a suggested interpretation. In: *Econometrica* 5, 147-159.
- Hughes Hallett, Andrew/Peter McAdam, 1998: Fiscal deficit reduction in line with the Maastricht criteria for monetary union: An empirical analysis. In: Jeffrey A. Frieden/Daniel Gros/Erik Jones (Hrsg.), *The New Political Economy of EMU*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 83-124.
- Hughes Hallett, Andrew/Peter McAdam, 1999: Implications of the Stability and Growth Pact: why the 'growth' element is important. In: Andrew Hughes Hallett/Michael M. Hutchison/Svend E. Hougaard Jensen (Hrsg.), *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*. New York: Cambridge University Press, 216-253.
- Katzenstein, Peter, 1987: *Policy and politics in West Germany : the growth of a semi-sovereign state*. Philadelphia: Temple University Press.
- Keohane, Robert O., 1984: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keynes, John Maynard, 1936: *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Neuausg. 1967, London: Macmillan. New York: Harcourt, Brace.
- Kohl, Helmut, 2002: Der Euro und die Zukunft Europas. In: *ZEI Discussion Papers C 103 2002*.
- Konow, Christian, 2002: *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt : ein Rechtsrahmen für Stabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion*, Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft. Bd. 275. Baden-Baden: Nomos.
- Kydland, Finn W./Edward C. Prescott, 1977: Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. In: *Journal of Political Economy* 85, 473-491.
- Lamfalussy, Alexandre, 1989: Macro-coordination of fiscal policies in an economic and monetary union in Europe. In: Council of the European Union / Committee for the Study of Economic and Monetary Union (Hrsg.), 1. Report on economic and monetary union in the European Community

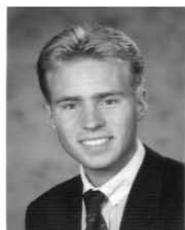
2. Collection of papers submitted to the committee for the study of economic and Monetary Union. Luxembourg: Office f. Official Publ. of the European Communities, 91-125.
- Le Cacheux, Jacques, 2002: Fiscal policy coordination and discipline in the euro-zone: how soft? In: GOVECOR paper.
- Le Cacheux, Jacques, 2004: Le Pacte de stabilité et de croissance en débat. In: Cahiers français 319, Euro et gouvernance économique.
- Lehment, Harmen/Joachim Scheide, 1995: Der Fahrplan für die Europäische Währungsunion: Noch erheblicher Handlungs- und Klärungsbedarf. In: Kiel Discussion Papers 259.
- Lucas, Robert E., 1976: Econometric policy evaluation: A critique. In: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 1, 19-46.
- Luhmann, Niklas, 1990: Konstruktivistische Perspektiven, Soziologische Aufklärung. Bd. 5. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Majone, Giandomenico, 2002: Functional interests: European agencies. In: John Peterson/M. Shackelton (Hrsg.), The institutions of the European Union. Oxford: Oxford University Press.
- March, James G./Johan P. Olsen, 1984: The new institutionalism: Organizational factors in political life. In: American Political Science Review 78, 734-749.
- Masson, Paul R., 1996: Fiscal Dimensions of EMU. In: The Economic Journal 106, 996-1004.
- Mayntz, Renate/Fritz Wilhelm Scharpf, 1975: Policy-making in the German federal bureaucracy. Amsterdam: Elsevier.
- Mayntz, Renate/Fritz Wilhelm Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz Wilhelm Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftspolitische Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt / New York: Campus Verlag.
- Meyer, Christoph O., 2004: The hard side of soft policy coordination in EMU: The impact of peer pressure on publicised opinion in the cases of Germany and Ireland. In: Journal for European Public Policy 2. <http://www.govector.org/data/20030623174425_Public_Discourse_for_JEEP.pdf>
- Milesi, Gabriel, 1998: Le roman de l'euro. Paris: Hachette littératures.
- Moe, Terry M., 1990: The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy. In: Oliver E. Williamson (Hrsg.), Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond. Oxford, New York: Oxford University Press, 116-153.
- Mundell, R. A., 1960: The Monetary Dynamics of International Adjustment under Fixed and Flexible Exchange-Rates. In: Quarterly Journal of Economics 74, 227-257. <<Go to ISI>://1960CGK7700004>
- Mundell, R. A., 1961: A theory of optimum currency areas. In: American Economic Review 51, 657-675.
- North, Douglass C., 1990: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- Padoan, Pier Carlo, 1999: Is European monetary union endogenous? In: The International Spectator, 29-44.

- Perotti, R., 1996: Fiscal consolidation in Europe: Composition matters. In: *American Economic Review / Papers and Proceedings* 86, 105-110.
- Pierson, P., 2000: Increasing returns, path dependence, and the study of politics. In: *American Political Science Review* 94, 251-267.
- Poterba, James M., 1997: Do budget rules work? In: Alan J. Auerbach (Hrsg.), *Fiscal policy: Lessons from economic research*. Cambridge, MA: The MIT Press, 53-86.
- Puetter, Uwe, 2004: Governing informally: the role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact. In: *Journal of European Public Policy* 11.
- Putnam, R., 1988: Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. In: *International Organization* 42, 427-460.
- Rogoff, Kenneth S., 1985: The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. In: *Quarterly Journal of Economics* 110, 1169-1190.
- Roubini, Nouriel/Jeffrey Sachs, 1989: Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. In: *European Economic Review* 33, 903-933.
- Rowley, Charles K./Friedrich Schneider (Hrsg.), 2004: *The encyclopedia of public choice*. Dordrecht: Kluwer Acad. Publ.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1992: *Jahresgutachten 1992/93: Für Wachstumsorientierung - gegen lähmenden Verteilungsstreit*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1995: *Jahresgutachten 1995/96: Im Standortwettbewerb*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sarcinelli, Ulrich, 1987: *Symbolische Politik: Zur Bedeutung Symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland*, Studien zur Sozialwissenschaft ; 72. Opladen: Westdt. Verl.
- Sargent, T.J./N. Wallace, 1981: Some unpleasant monetarist arithmetic. In: *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 5, 1-17.
- Schäfer, Armin, 2002: Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der "Europäischen Beschäftigungspolitik". In: *MPIfG Discussion Paper 02/9*.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Theoretical Lenses on Public Policy series. Boulder and Oxford: HarperCollins, Westview Press.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Institutions in Comparative Policy Research. In: *Comparative Political Studies* 33, 762-790.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Ergebnisse der Sozialwissenschaften. Bd. 1. Kronberg / Ts.: Scriptor.
- Scharpf, Fritz Wilhelm, 1975: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg (Ts.): Scriptor-Verlag.
- Scharpf, Fritz Wilhelm, 1996: Negative and positive integration in the political economy of European welfare states. In: Gary Marks, et al. (Hrsg.), *Governance in the European Union*. London ; Thousand Oaks, Calif.: SAGE, 15-39.

-
- Scharpf, Fritz Wilhelm, 1999: Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch? Frankfurt / New York: Campus.
- Scharpf, Fritz Wilhelm, 2002: Kontingente Generalisierung in der Politikforschung. In: Renate Mayntz (Hrsg.), Akteure-Mechanismen-Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt, New York: Campus, 213-235.
- Schumpeter, Joseph A., 1950: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. München: Francke.
- Simon, Herbert A., 1955: A behavioral model of rational choice. In: Quarterly Journal of Economics 69, 99-118.
- Simon, Herbert A., 1979: Rational decision-making in business organizations. In: American Economic Review 69, 493-513.
- Skocpol, Theda, 1995: The role of theory in comparative politics. In: World Politics 48, 37-46.
- Skocpol, Theda/Margaret Weir, 1985: State structures and the possibilities for "Keynesian" responses to the great depression in Sweden, Britain, and the United States. In: Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hrsg.), Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 107-163.
- Sorensen, B./O. Yosha, 1998: International risk sharing and European Monetary Unification. In: *Journal of International Economics*, 211-238.
- Speck, Josef (Hrsg.), 1980: Handbuch wissenschaftstheoretischer Begriffe. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Spethmann, Dieter/Otto Steiger, 2004: Europas "Schuldenkönig" und sein Realzins. In: Wirtschaftsdienst, 363-371.
- Stark, Jürgen, 2001: Genesis of a pact. In: Anne Brunila/Marco Buti/Daniele Franco (Hrsg.), The stability and growth pact : the architecture of fiscal policy in EMU. New York: Palgrave.
- Steuer, W., 1998: Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt. In: Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Regionale und globale Herausforderungen. Bonn: Europa Union Verlag, 101 ff.
- Streeck, Wolfgang/Kathleen A. Thelen, 2004: Institutional change in advanced political economies. In: research memo.
- Taylor, John B., 1993: Discretion versus policy rules in practice. In: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 39, 195-214.
- Thygesen, Niels, 1999: Fiscal institutions in EMU and the Stability Pact. In: Andrew Hughes Hallett/Michael M. Hutchison/Svend E. Hougaard Jensen (Hrsg.), Fiscal Aspects of European Monetary Integration. New York: Cambridge University Press, 15-36.
- Tobin, James, 1972: Inflation and unemployment. In: American Economic Review 62, 1-18.
- Tullock, G., 1967: The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. In: Western Economic Journal 5, 224-232.
- Verdun, Amy, 2000: Governing by committee: the case of the Monetary Committee. In: Thomas Christiansen/E. Kirchner (Hrsg.), Administering

- the new Europe: inter-institutional relations and comitology in the European Union. Manchester: Manchester University Press.
- Waltz, Kenneth N., 1979: Theory of international politics. New York: McGraw-Hill.
- Weingast, Barry/Kenneth Shepsle/Christopher Johnsen, 1981: The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. In: Journal of Political Economy 89, 642-664.
- Wessels, Wolfgang, 1992: EC-Europe: An Actor Sui Generis in the International System. The European Community in the 1990s: Economics, politics, defense. Nelson, Brian Roberts, David Veit, Walter, eds., International Issues series. Oxford: Berg; distributed in the U.S. and Canada by St. Martin's Press, New York., 161-173.
- Wessels, Wolfgang, 1997: An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. In: Journal of Common Market Studies 35, 267-299.
- Wessels, Wolfgang, 1998: Institutionen und Verfahren des WWU-Systems: Politikwissenschaftliche Spekulationen. In: Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), *Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Regionale und globale Herausforderungen*. Bonn.
- Wessels, Wolfgang/Jörg Monar (Hrsg.), 2001: The Treaty of Amsterdam: Challenges and Opportunities for the European Union. London / New York: Continuum.
- Woodford, Michael, 1994: Monetary policy and price level determinacy in a cash-in-advance economy. In: Economic Theory 4, 345-380.
- Wyplosz, Charles, 1999: Economic policy coordination in EMU: Strategies and institutions. In: ZEI Policy Paper B11.
- Wyplosz, Charles, 2001: Fiscal policy: Institutions vs. rules. In: Report prepared for the Swedish Government's Committee on stabilisation policy in EMU.
- Yataganas, X. A., 2001: Delegation of regulatory authority in the European Union: the relevance of the American model of independent agencies. In: Jean Monnet working paper 3.

9 Lebenslauf



1983 – 1996

1996 – 1997

1993 (1 Monat)
1997 (3 Monate)

1998 (3 Monate)
1999 (2 Monate)
(2 Monate)

2001 (2 Monate)
2001 (4 Monate)
ca. 17 Monate

1997 – 2000

2000 – 2001

seit 2001

Martin K. G. Heipertz

Familienstand: ledig *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*
Geburtsdatum: 11.12.1976 *Paulstr. 3, 50676 Köln*
Geburtsort: Frankfurt am Main *heipertz@mpi-fg-koeln.mpg.de*

Schulbildung

1983 - 1987 Grundschule i. d. Sindlinger Wiesen, Kelkheim im Taunus
1987 - 1996 Bischof-Neumann-Schule, Königstein im Taunus
Abitur (1,0) in Altgriechisch, Mathematik, Geschichte und Englisch
1993 - 1994 Auslandsaufenthalt: Bloxham School, Banbury, United Kingdom

Wehrdienst

7./FmRgt 920 SATCOM: Krisenreaktionseinheit für Satellitenfunk; freiwillige Meldung zu Auslandseinsätzen, Ausbildung zum UN-Soldaten, Hochwassereinsatz

Berufserfahrung

Praktikant, Software-Entwicklung (S.E.S.A. GmbH, Eschborn)
Aushilfe, Unterstützung des Managements im Koordinierungsprojekt der konzernweiten Softwareumstellung auf EWO und Jahr 2000 (Deutsche Bank AG, Frankfurt/Main)
Praktikant, Personalberatung (AMROP GmbH, Königstein im Taunus)
Praktikant, Unternehmensberatung (KPMG Consulting GmbH, Frankfurt/Main und Hamburg)
Praktikant, Finanzplanung während der Aventis-Fusion (Hoechst AG, Frankfurt/Main)
Externer Mitarbeiter, Europareferat der Hessischen Staatskanzlei (Wiesbaden)
Wiss. Mitarbeiter / Referent des belgischen Finanzministers während EU-Ratsvorsitz (Brüssel)

Universität

Philosophie, Politologie und Wirtschaftswissenschaften (PPE); Oxford University

Fächer: Logik, Ethik, Metaphysik, Mikroökonomie, Makroök., Industrielle Ök., Int. Beziehungen, Internat. Beziehungen während des Kalten Krieges, Moderne Politische Theorie, Klassische Politische Theorie, Komparative Politologie
Diplomarbeit: Die Rolle der Bundesbank zur innerdt. und Europäischen Währungsunion
Abschluß: Bachelor of Arts (Honours), First Class (Top 10%)

Volkswirtschaftslehre und Europäische Integration; Europakolleg (Brügge, Belgien)

Fächer: Quantitative Methoden, Wirtschaftspolitik, Wirtschaftliche Integration, Industrielle Organisation, Recht und Institutionen der Europäischen Union, Finanzinstitute und Kapitalmärkte, Monetäre und Fiskale Integration, Strategien der Internationalisierung, Integrationstheorie, Internationales Management, Islam und Europa

Magisterarbeit: Die Interaktion von Geld- und Haushaltspolitik auf Europäischer Ebene
Abschluß: Master of Arts in European Economic Studies, Sehr Gut (Top 10%)

Dissertation (rer.pol.); Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung / Universität zu Köln

Thema: Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt
Betreuer: Fritz W. Scharpf, Wolfgang Streeck, Wolfgang Wessels
Ausland: April-Juni 2004; Sciences-Po, Paris

Publikationen

1) How strong was the Bundesbank? CEPS Working Document 172, 2001; 2) Reviewing European Fiscal Policy, MPIFG Working Paper 03/10, 2003; 3) The Past and Present of the SGP, MPIFG Working Paper 03/12, 2003; 4) The Dog that Would Never Bite, Journal of European Public Policy, 05/2004; 4) In Vorbereitung: Buchprojekt mit Oxford University Press

Fremdsprachen und IT-Kenntnisse

Englisch und Französisch fließend, Grundkenntnisse Italienisch
Alte Sprachen: Latein (7 Jahre, Latinum); Altgriechisch (5 Jahre, Graecum)
IT: MS Windows, MS Office, MS PcGive, Internet, SAP R/3 (CO/FI Modul), MIS Alea

Extrakurrikuläre Interessen und Aktivitäten

Stipendien: Junges Europa (1995), Europäische Bewegung Deutschland (2000/01), e-fellows (2000/04), Max-Planck-Gesellschaft (2001/04), DAAD (2004)
Preise: Schulpreis des Verbandes Deutscher Altphilologen (1995)
Träger der Schulmedaille „Pro Virtute“ für Leistung und Charakter (1996)
Zweiter des Eurogrant Wettbewerbs europäischer Diplomarbeiten (2001)
Freizeit: Sport (Rudern, Tennis, Segeln, Segelfliegen, Ski), Klavier, Literatur, Reisen
Gründer einer schulischen Politik-AG und Erstchargierter einer Schülerverbindung (1992/95)
Betreuung sozial benachteiligter Kinder auf der Isle of Wight (Sommer 1993)
Organisation und Durchführung eines humanitären Hilfskonvois (Rußland, Sommer 1995)
Jugendsprecher der Gemeinde St. Dionysius / Kelkheim Münster (1996)
Kompaniesprecher der Mannschaftsdienstgrade während des Wehrdienstes (1996/97)
Vorsitzender des Generalkomitees der Oxford University Financial Society (1998)
Mitglied der Gesellschaft für Strategische Studien, Oxford University (1997/2000)
Mitbegründer der College of Europe Debating Society (2000/01)
Erstchargierter der schlagenden Studentenverbindung „Corps Franco-Guestphalia“ (2002)

