

spotlight europe

2008/09 – August 2008

Eine Stimme für den Euro

Robert B. Vehrkamp

Bertelsmann Stiftung, robert.vehrkamp@bertelsmann.de

Wirtschaftlich ist der Euro ein Erfolg, nun muss die politische Bedeutung der Eurozone gestärkt werden. Die Europäer wollen mehr Führung in der Weltwirtschaft übernehmen. Gerade deshalb sollten sie eine Reform des Internationalen Währungsfonds vorantreiben und ihre Interessen im IWF künftig gemeinsam vertreten. Vor allem Deutschland und Frankreich sind in der Pflicht.

spotlight europe # 2008/09

Zehn Jahre nach Einführung des Euro bleibt Europa in der globalen Finanz- und Währungspolitik deutlich unter seinen Möglichkeiten. Ob in der Frage globaler Wechselkursverzerrungen (z.B. gegenüber dem chinesischen Renminbi), der Problematik globaler Zahlungsbilanzungleichgewichte oder der Governance-Reform des IWF, die Stimme der Europäer ist kaum hörbar. Dabei leiden die Europäer nicht unter einem Mangel an Meinungen und formaler Repräsentanz, sondern unter ihrer Unfähigkeit diese in politischen Einfluss umzumünzen.

Am eklatantesten: Trotz gemeinsamer Währung sprechen die Länder der Eurozone noch nicht einmal im [Internationalen Währungsfonds](#) mit einer Stimme. Im IWF präsentiert sich die Eurozone weiterhin als

Flickenteppich aus 15 Nationalstaaten. Ihr Einfluss bleibt fragmentiert und damit gering. Dabei bietet gerade eine Reform des IWF Europa die Chance, Führung in der Weltwirtschaft zu übernehmen.

Die Konsolidierung der europäischen Stimmrechte im IWF würde den Weg frei machen für eine zeitgemäße Governance-Reform des IWF. Die Mächte der Zukunft, allen voran China und Indien, könnten endlich angemessen integriert werden und ihrerseits Verantwortung übernehmen. Der Schlüssel dafür liegt bei den Europäern. Ein wichtiger Schritt dahin wäre eine einheitliche Stimmrechtsgruppe der Eurozone im IWF: *Eine* Stimme für den Euro also, die Gehör fände, und die den Euro auch politisch aufwerten würde.

Zehn Jahre Euro: Ökonomischer Riese, politischer Zwerg

Bereits in seiner ersten Dekade hat sich der Euro ökonomisch als zweite Weltleitwährung etabliert. In der Weltwirtschaft konkurriert der Euro mittlerweile auf Augenhöhe mit dem US-Dollar. Mehr als ein Drittel aller internationalen Schuldverschreibungen bei kürzeren Laufzeiten werden inzwischen in Euro emittiert, womit der Euro den US-Dollar mit einem Anteil von 40 Prozent bereits nahezu eingeholt hat. Auch bei längeren Laufzeiten erreicht der Euro einen Weltmarktanteil von fast 30 Prozent.

Mit fast einem Drittel aller Bestände internationaler Schuldverschreibungen liegt der Marktanteil des Euro etwa sechsmal so hoch wie der des japanischen Yen.

Die Wirtschaft der Eurozone profitiert von dieser Entwicklung des Euro zur zweiten Weltleitwährung: Neben der weltweiten Fakturierung und Finanzierung ihrer internationalen Transaktionen in eigener Währung vor allem durch das historisch niedrige Zinsniveau im Euroraum. Seit Ausbruch des 1. Weltkrieges waren die langfristigen Kapitalmarktzinsen nicht mehr so niedrig wie im ersten Jahrzehnt nach Einführung des Euro. Darin spiegelt sich die Stabilität des Binnenwertes ebenso wie das weltweite Vertrauen der Anleger in den Euro.

Ökonomisch ist der Euro also bereits nach zehn Jahren seinem Hauptziel recht nahe

gekommen. Er hat sich als echte Konkurrenzwährung zum US-Dollar in der Weltwirtschaft etabliert. Die Dominanz des US-Dollar ist damit gebrochen. Der Euro: Ökonomisch also ein Riese - und politisch?

Der Euro war niemals ein ausschließlich ökonomisch motiviertes Projekt. Stets war der politische Einfluss in der Weltwirtschaft die zweite Seite der Euro-Medaille. Mit der Auflösung des Goldstandards und der Ablösung des britischen Sterling als Weltleitwährung, begann nach dem 1. Weltkrieg die Dominanz des US-Dollars. Die Neuordnung nach dem 2. Weltkrieg war dann auch ökonomisch bereits eine „pax-americana“. Im Bretton-Woods-System fester Wechselkurse genoss der US-Dollar als einzige Währung das Privileg und den Freiheitsgrad einer Leitwährung.



Mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank wurden nach dem Krieg Institutionen zur Neuordnung der Weltwirtschaft geschaffen, deren Design und Governance ebenfalls von den USA dominiert waren. Daran änderte auch der Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse Anfang der 70er Jahre nichts. Europa blieb währungspolitisch ein Flickenteppich, hatte der Dominanz des US-Dollars nichts entgegenzusetzen. Erst der Euro hat auch politisch neue Möglichkeiten geschaffen, die bislang jedoch ungenutzt blieben.

Selbst im IWF - der wichtigsten globalen Institution der Finanz- und Währungspolitik - ist die Eurozone über eine eher unverbindliche ad hoc-Koordination ihrer Interessen bislang nicht hinaus gekommen. Die geltenden Regeln und Formen dieser Interessenkoordination sind, wohlwollend ausgedrückt, undurchsichtig. Der Chef der Euro-Finanzministergruppe, [Jean-Claude Juncker](#), bezeichnete diesen Zustand erst kürzlich als „absurd“. „Das macht uns absolut lächerlich, wir werden in der internationalen Szene als Clowns angesehen“. Selbst Schwergewichte auf dem Parkett der internationalen Finanz- und Währungspolitik, wie der Vorsitzende der Eurogruppe und der Präsident der EZB, Jean-Claude Trichet, werden so zu Randfiguren mit Gastrollencharakter degradiert.

Der Euro - nach 10 Jahren ökonomisch bereits ein Riese aber politisch noch immer ein Zwerg? Ein naheliegendes Zwischenfazit, mit dem sich die Europäer nicht abfinden sollten.



Eurozone im IWF: „Patchwork“ statt „One voice“

Das derzeitige Problem der Eurozone im IWF liegt auf der Hand: Statt mit einer Stimme zu sprechen, haben auch nach Einführung des Euro die Europäer ihre jeweils nationale Mitgliedschaft und Repräsentanz im IWF behalten. Trotz Euro blieb der Einfluss der EU somit auf seine insgesamt 27 Mitgliedsländer verteilt, die einzeln, mit dem Gewicht ihrer jeweils nationalen Quoten, am IWF beteiligt sind, und auch die daraus resultierenden Stimmrechte nationalstaatlich verwalten.

Zur Ausübung ihrer [Stimmrechte im Exekutivdirektorium](#), dem die laufende Geschäftsführung des IWF obliegt, haben sich die meisten der derzeit 185 Mitgliedsländer in sogenannten Stimmrechtsgruppen zusammen geschlossen. Diese freiwilligen Zusammenschlüsse poolen die Stimmrechte ihrer Mitglieder, und lassen

sich en bloc durch jeweils einen Vertreter im Exekutivdirektorium vertreten. Lediglich die fünf größten Anteilseigner des IWF (USA, Japan, Deutschland, Frankreich und Großbritannien) qua Satzung, sowie China, Russland und Saudi Arabien haben eigene Vertreter im Exekutivdirektorium.



Von den 27 EU-Mitgliedsländern verfügen drei über einen eigenen Sitz, die restlichen 24 Länder verteilen sich auf insgesamt sieben verschiedene Stimmrechtsgruppen. Die Stimme der EU zerstückelt sich im Exekutivdirektorium damit auf

insgesamt zehn Direktoren. Das ist nicht das einzige Problem. Denn hinzu kommt, dass die Stimmrechtsgruppen der EU-Mitgliedsländer sehr heterogen sind und auch zahlreiche Drittstaaten umfassen:

- Die Stimmrechtsgruppe, in der Belgien den Vorsitz hat, vertritt im Exekutivdirektorium neben sechs weiteren EU-Ländern auch Weißrussland, Kasachstan und die Türkei.
- Die Niederlande vertritt eine Stimmrechtsgruppe in der neben vier weiteren EU-Ländern gar acht Nicht-EU-Länder vertreten sind.
- Spanien, Irland und Polen sind in ihren Stimmrechtsgruppen sogar jeweils die einzigen EU-Länder.

Ähnlich fragmentiert wie die EU ist auch die Eurozone. Neben Deutschland und Frankreich, mit jeweils einem eigenen Sitz im Exekutivdirektorium, verteilen sich die 13 weiteren Länder der Eurozone auf insgesamt sechs verschiedene Stimmrechtsgruppen. Damit nehmen neun von insgesamt 24 Direktoren im Exekutivdirektorium, zumindest potentiell, auch Interessen der Eurozone wahr. Dass daraus keine einheitliche Wahrnehmung der Eurozone als gewichtige Stimme im Konzert der Weltwährungen wird, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

„EU scheitert an eigenen nationalen Egoismen.“

Dabei mangelt es weder an [Vorschlägen](#), noch an [Appellen](#) in- und außerhalb Europas, diesen Zustand zu verbessern, und die Mitgliedschaften und/oder die Stimmrechte der EU im IWF zu konsolidieren.

Traurig aber wahr: Die EU blockiert sich in dieser Frage nicht nur selbst, sondern ist der Bremsklotz einer zeitgemäßen Governance-Reform des gesamten IWF. Die soll vor allem den aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländern eine angemessene Beteiligung im IWF ermöglichen, und damit eine bessere Integration

in die Weltwirtschaft und eines ihrer bisher wichtigsten Entscheidungsgremien. Ihren wortreichen Versprechungen einer gerechteren Verteilung von Macht und Einfluss in der Weltwirtschaft sollten und könnten die Europäer Taten folgen lassen.

III

Europa blockiert die Reform des IWF

Formal betrachtet ist Europa der größte Machtblock innerhalb des IWF. Die Stimmanteile der 27 EU-Mitglieder summieren sich mit derzeit gut 32 Prozent auf fast das Doppelte der USA (knapp 17 Prozent). Selbst die Eurozone alleine überragt mit ihrem Anteil in Höhe von fast 23 Prozent das derzeit größte und einflussreichste Mitgliedsland USA.

Dennoch stellen die tatsächlichen Machtverhältnisse im IWF die formalen auf den Kopf. Als einziges Land haben die USA eine eigene Sperrminorität im IWF. Sie verfügen damit über weitaus größeren Einfluss als die „Patchwork-EU“. Weniger könnte also letztlich sogar mehr sein für EU und Eurozone, sofern ihnen die Konsolidierung ihrer nationalen Stimmrechte gelingt, und sie dann mit einer Stimme sprechen und votieren.

Die EU sollte eine Strategie des „weniger wäre mehr“ einschlagen: Durch Konsolidierung ihrer nationalen Stimmrechte könnte sie ihren Einfluss, trotz eines in der Summe geringeren Stimmanteils, deutlich steigern. Gleichzeitig würden so erhebliche Stimmanteile zur Umverteilung an die Schwellen- und Entwicklungsländer frei geben. Die EU würde damit zum Meinungsführer und Treiber einer Reform des IWF, die bis heute auch an der Unwilligkeit innerhalb der EU nationale Egoismen zu überwinden, gescheitert ist.

Europa könnte ohne jeglichen finanziellen Aufwand einen erheblichen Beitrag zu einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung leisten, und die Integration der Schwellen-

und Entwicklungsländer in die Strukturen der globalisierten Welt erleichtern. Bleibt eine solche Reform aus, verlieren die aufstrebenden Schwellenländer ihr Interesse

asiatischen Währungsfonds als Konkurrenz zum IWF. Anspruch und Existenzberechtigung des IWF als globaler Institution stehen längst zur Disposition.



an Institutionen der Globalisierung, die ihnen eine angemessene Beteiligung verwehren. Der ohnehin drastische Bedeutungsverlust des IWF würde sich fortsetzen. Die Weltwirtschaft und ihre Institutionen würden desintegriert, die Bedeutung regionaler Machtblöcke gegenüber dem multilateralen Ansatz einer integrierten Weltwirtschaft an Bedeutung gewinnen. Der inzwischen nahezu vollständige Verzicht der Schwellen- und Entwicklungsländer auf Finanzierungshilfen des IWF ist ein erster Vorgeschmack darauf. Ebenso die Diskussionen um die Gründung eines

Zu Recht haben deshalb führende **amerikanische Think Tanks** den fast völligen Fehlschlag der IWF-Reform vom April 2008 bitter beklagt. Nur eine durchgreifende Reform des IWF könne eine Erneuerung der Führungsrolle des IWF in der Gestaltung der Globalisierung bringen. In der Begleitmusik dazu hagelte es auch deutliche Kritik an den Europäern, die, durch ihre Unfähigkeit und Unwilligkeit zur Konsolidierung ihrer eigenen Position im IWF, die längst überfällige Reform erneut verhindert haben.

Dabei hätten die Europäer die Chance, Führung in der Weltwirtschaft zu übernehmen. Sie müssten sie nur nutzen. Dafür bieten sich im Wesentlichen zwei Ansätze an:

- Die EU konsolidiert ihre derzeit 27 nationalen Mitgliedschaften und beantragt *eine* gemeinschaftliche Mitgliedschaft im IWF. Eine solche Vergemeinschaftung der internationalen Währungspolitik würde in jedem Fall einer Änderung des EU-Vertrages bedürfen. Auch im Vertrag von Lissabon ist ein solcher Schritt nicht vorgesehen. Darüber hinaus wäre zur Realisierung einer EU-Mitgliedschaft eine Satzungsänderung auch beim IWF erforderlich, die unter dem Vorbehalt der ameri-

kanischen Sperrminorität steht. Da sowohl eine Änderung des EU-Vertrages als auch eine entsprechende Satzungsänderung des IWF derzeit unrealistisch sind, scheidet dieses Fernziel einer EU-Mitgliedschaft aus dem Arsenal kurzfristig realisierbarer Vorschläge wohl aus. Die gleichen Argumente sprechen dann auch gegen das Nahziel einer gemeinschaftlichen Mitgliedschaft der Eurozone im IWF.

- Eine Alternative zur gemeinschaftlichen Mitgliedschaft ist die Begründung einer europäischen Stimmrechtsgruppe innerhalb des IWF. Da Stimmrechtsgruppen im IWF auf der freien Initiative ihrer Mitgliedsländer beruhen, könnte niemand die Europäer an einem solchen Schritt hindern. Eine europäische Stimmrechtsgruppe könnte durch politischen Willen als einfache zwischenstaatliche Vereinbarung der beteiligten Länder konstituiert werden. Weder eine Änderung des EU-Vertrages, noch eine Änderung der IWF-Satzung wäre dazu zwingend notwendig. Aus diesen Gründen wird im Folgenden der Weg einer solchen europäischen Stimmrechtsgruppe favorisiert – ein pragmatischer Vorschlag, der politisch realisierbar sein sollte.

IV

Eine Währung, eine Stimme: Ein Vorschlag

Die 15 Mitgliedsländer der Eurozone sollten durch politische Willenserklärung zunächst ihre Absicht artikulieren, innerhalb des IWF zukünftig durch eine einheitliche Euro-Stimmrechtsgruppe vertreten zu sein. Deren konsolidierte Stimmrechte würden dann von einem Vertreter im Exekutivdirektorium des IWF einheitlich ausgeübt. Diese Variante ist aus zwei Gründen einer Stimmrechtsgruppe aller 27 EU-Länder vorzuziehen:

- Zum einen sind die Interessen von 27 EU-Ländern mit 14 unterschiedlichen Währungen sehr viel schwerer in einer einheitlichen Stimmrechtsgruppe zu unter-

einen Hut zu bringen als die der 15 Euroländer mit nur einer Währung.

- Zum anderen spricht die Natur, Aufgabe und Rolle des IWF als *Währungsfonds* dafür, nicht die Abgrenzung Europas als politische Union und Integrationsgemeinschaft, sondern die Abgrenzung der Eurogruppe als einheitliches Währungsgebiet zum Kriterium einer europäischen Stimmrechtsgruppe im IWF zu machen.

Eine Euro-Stimmrechtsgruppe im IWF würde dem Grundsatz „eine Währung, eine Stimme“ folgen. Ihr Stimmgewicht würde von vornherein eine effektivere Vertretung der Interessen der Eurogruppe erlauben als dies heute der Fall ist.

Das Stimmgewicht einer solchen Eurogruppe sollte und kann deutlich unterhalb der Summe der 15 nationalen Stimmrechte in Höhe von derzeit knapp 23 Prozent liegen, ohne dass die Eurogruppe dadurch an Einfluss verlieren müsste. Im Gegenteil: Schon mit einem Anteil von weiterhin mehr als 15 Prozent würde die Eurogruppe wie die USA künftig über eine Sperrminorität verfügen. Sie könnte ihren Einfluss sehr viel effektiver geltend machen als bisher. Gleichzeitig würde die Eurozone erheblichen Spielraum für eine globale Umverteilung von Kapitalquoten und Stimmrechten im IWF schaffen. Bei geeigneter Reform der Quotenberechnung, könnten davon vor allem die Schwellen- und Entwicklungsländer profitieren.

Die Europäer würden mit einem durchdachten Vorschlag, der gerade auch die Interessen der Schwellen- und Entwicklungsländer berücksichtigt, global Verantwortung übernehmen. Der ökonomische Einfluss der neuen Weltwährung würde politisch kanalisiert zum Wohl einer gerechteren und damit legitimeren institutionellen Governance der Weltwirtschaft – die Eurozone wäre ihrem Ziel, ein auch politisch gewichtiger Akteur auf dem Parkett der internationalen Finanz- und Währungspolitik zu werden, ein gehöriges Stück näher gekommen.

V

Eine deutsch-französische Initiative?

Die Initiative zur Bildung einer Euro-Stimmrechtsgruppe müsste innerhalb der Eurogruppe von Frankreich und Deutschland ausgehen, den beiden einzigen Euro-Ländern, die heute im IWF über einen eigenen Sitz im Exekutivdirektorium verfügen. Von den Finanzministern ist eine solche Initiative allerdings nicht zu erwarten.

Auch wenn trotz Bildung einer Euro-Stimmrechtsgruppe die nationalen Mitgliedschaften im IWF zunächst erhalten blieben: Als nationale Repräsentanten im IWF profitieren die Finanzminister von der derzeitigen Situation. Persönliches Prestigedenken und der drohende Verlust einer wichtigen internationalen Bühne macht sie in dieser Frage zu Bremsern. Gefragt sind deshalb die Staats- und Regierungschefs. Wie bei der Währungsunion, sollte auch diesmal die Initiative von ihnen ausgehen.

Der französische Präsident [Nicolas Sarkozy](#) hatte sich während seines Präsidentschaftswahlkampfes bereits für einen Sitz des Eurolandes im IWF ausgesprochen. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel müsste ihn nur an dieses Versprechen erinnern. Für eine gemeinsame deutsch-französische Initiative würde die bis an das Europawahljahr 2009 reichende französische EU-Präsidentschaft im Verlauf der kommenden Monate eine geeignete Kulisse abgeben. Auch der derzeitige Vorsitzende der Eurogruppe Jean-Claude Juncker gehört zu den politischen Treibern einer Konsolidierung der Eurogruppe im IWF, unterstützt von EU-Währungskommissar Joaquin Almunia und dem amtierenden geschäftsführenden Direktor des IWF, dem Franzosen Dominique Strauss-Kahn. Das sollte als politische „Koalition der Willigen“ eigentlich ausreichen.

Die [Amtszeit Junckers](#) als Vorsitzender der Eurogruppe läuft zum Jahresende aus.

Den Regeln der Eurogruppe folgend, ist eine erneute Wiederwahl des seit Anfang 2005 in dieser Funktion amtierenden Luxemburger Premier- und Finanzministers zunächst ausgeschlossen. Dennoch werden die Rufe lauter, Juncker solle die Funktion über das Jahresende hinaus weiterführen, schon weil ein Ersatz mit vergleichbarem Gewicht nicht in Sicht scheint. Nachdem sich die Aussicht Junckers auf das Amt des ständigen EU-Ratspräsidenten durch das irische Nein zum Lissabonner Vertrag verdüstert hat, könnte er für eine Verlängerung zu gewinnen sein. Er sollte den Rufen aber nur unter Bedingungen folgen, von denen eine sich auf die Repräsentanz der Eurogruppe im IWF beziehen könnte. So könnte eine „Lex Juncker“ zur Wiederwahl im Vorsitz der Eurogruppe das personell Wünschenswerte mit dem politisch Gebotenen verknüpfen.

„Gefragt sind die Staats- und Regierungschefs.“

Sollte nationales Prestigedenken und bürokratischer Egoismus die Kraft der politischen Führung allerdings auch weiterhin lähmen, wären einmal mehr die Parlamentarier gefragt. Sowohl aus dem Europäischen Parlament als auch aus den nationalen Parlamenten könnten etwa über parteiübergreifende Initiativanträge der Europapolitiker die nationalen Regierungen aufgefordert werden, ihre Vertretungen im IWF zu Gunsten einer Euro-Stimmrechtsgruppe zu konsolidieren.

Auch dies wäre ein gutes Signal im Vorfeld des Europa-Wahljahres 2009. Aber noch ist der Euro ja nicht volljährig, sondern gerade erst ein „Teenager“, ökonomisch zwar frühreif, aber politisch eben (bis auf Weiteres) noch ein Zwerg. Dagegen jedoch lässt sich – siehe oben – so manches unternehmen!

Der Autor ist Director des Programms Europas Zukunft bei der Bertelsmann Stiftung.

Weiterführende Literatur:

André Sapir (Hrsg.): *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel, Brussels, 2007.

Edwin M. Truman (Hrsg.): *Reforming the IMF for the 21st Century*, Institute for International Economics, Special Report 19, April 2006.

Lorenzo Bini Smaghi: *Powerless Europe: Why is the Euro Area Still a Political Dwarf?*, in: *International Finance*, 9:2, 2006, S.261-279.

Lorenzo Bini Smaghi: *A Single EU Seat in the IMF?*, in: *Journal of Common Market Studies*, 42 (2), S.229-48.

Géraldine Mahieu, Dirk Ooms, Stéphane Rottier: *EU Representation and the Governance of the International Monetary Fund*, in: *European Union Politics*, 6 (4), 2005, S.493-510

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81421

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2008/08

Neues im Osten: Erwartungen an ein EU-Russland-Abkommen

Piotr Buras, Fraser Cameron, Cornelius Ochmann, Andrei Zagorski

spotlight europe # 2008/07

Hallo Nachbar! Für eine neue EU-Politik von Marokko bis Aserbaidschan

Joachim Fritz-Vannahme, Armando García Schmidt, Margarethe Gawełek, Christian-Peter Hanelt, Cornelius Ochmann

Spotlight europe spezial # 2008/06

Was nun Europa?

Vier Optionen nach dem irischen „Nein“

Dominik Hierlemann

Alle Ausgaben des "spotlight europe" stehen im Internet als Download bereit:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight