

Georg M. Busch

Wie zielführend sind die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion?

Wie zielführend sind die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion?

Aufgrund der Erfahrungen aus der Finanzmarkt- und Schuldenkrise unterbreitete die Europäische Kommission dem Europäischen Rat eine Reihe von Vorschlägen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion. Sie betreffen die Umwandlung des Stabilitätsmechanismus ESM zu einem Europäischen Währungsfonds und die Schaffung neuer Finanzinstrumente zur Unterstützung von Strukturereformen in den Mitgliedstaaten und zur Stabilisierung der Wirtschaft bei exogenen Schocks. Der Wirtschafts- und Währungskommissar soll als "Europäischer Finanzminister" künftig auch den Vorsitz im Rat der Finanzminister der Euro-Länder übernehmen. Die Kommission will damit stärkeren Einfluss auf die nationale Wirtschaftspolitik gewinnen; ihre Vorschläge lösen aber nicht das Grundproblem, dass viele Euro-Länder ihre Politik im eigenen Wirkungsbereich nicht hinreichend an den Regeln und Bedingungen einer Währungsunion ausrichten. In politischer Hinsicht bedeuten die Vorschläge eine Verlagerung von Kompetenzen zugunsten der europäischen Institutionen, weitere Schritte in Richtung Transferunion und Vergemeinschaftung von Risiken und Haftung. Konsens darüber wird zwischen den Mitgliedstaaten nur schwer zu erzielen sein, wie schon der bisherige Verlauf der Debatte zeigt. Zukunftsweisender wäre, im Europäischen Rat einen Grundsatzbeschluss darüber anzustreben, zu den ordnungspolitischen Prinzipien der Währungsunion zurückzukehren, mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, diese im jeweils nationalen Rechtsrahmen dauerhaft zu verankern.

How Effective are the European Commission's Proposals for Deepening Economic and Monetary Union?

Drawing on the experience of the euro area debt crisis, the European Commission has submitted to the European Council a set of proposals for a deepening of Economic and Monetary Union. The proposals include the transformation of the ESM into a European Monetary Fund and new financial instruments to support structural reform in the member countries and economic stabilisation in the event of external shocks. As "European Finance Minister", the Commissioner for Economic and Financial Affairs shall in future also take over the presidency of the Ecofin Council. The Commission thereby wants to gain greater influence on economic policies at the national level. The proposals are, however, unlikely to solve the basic problem, i.e., that many member countries fail to sufficiently align policy in their own area of competence to the rules and requirements of a monetary union. In political terms, the proposals imply a shift of responsibilities towards the European institutions, further steps towards a transfer union and the pooling of risks and liabilities. Consensus between member countries on these issues will be difficult to achieve, as witnessed by the reception of the proposals so far. More constructive and forward-looking would be for the European Council to agree on a "manifesto" reinstating the original regulatory principles of national responsibility governing EMU and to ensure that these principles be firmly enshrined in the member countries' fundamental legislation.

Kontakt:

Dr. Georg M. Busch: georg.mw.busch@gmail.com

JEL-Codes: E61, F15, F45 • **Keywords:** Wirtschaftspolitik, Europäische Integration, Wirtschafts- und Währungsunion

Der Autor war bis 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung und anschließend Referatsleiter in der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Begutachtung: Marcus Scheiblecker • **Wissenschaftliche Assistenz:** Maria Riegler (maria.riegler@wifo.ac.at)

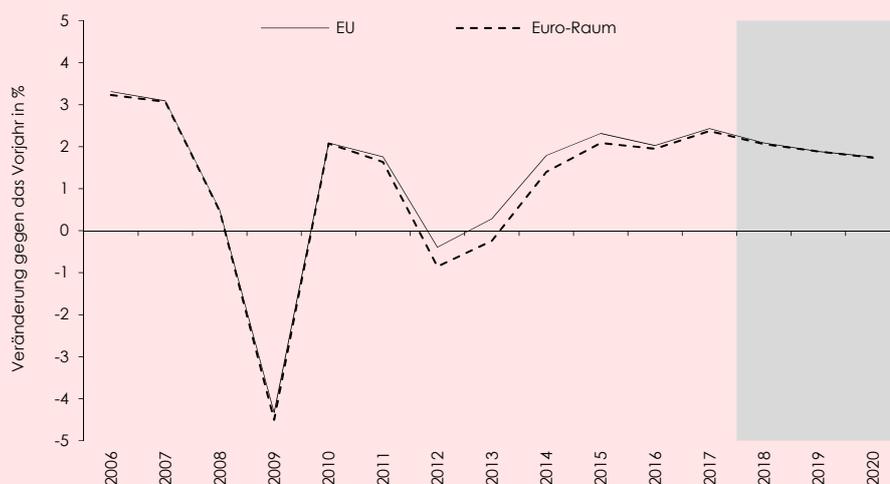
1. Rahmenbedingungen und politischer Kontext

Die weltweite Finanzmarktkrise 2007/08 und die tiefe Rezession 2009 ließen grundsätzliche Schwächen in Konzeption und Funktion der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion klar hervortreten. Was vor Ausbruch der Krise eher als abstrakte Gefahr angesehen wurde, der Vertrauensverlust und Finanzierungsprobleme einzelner Mitgliedstaaten auf den Finanzmärkten und die negativen Rückwirkungen auf die Stabilität der Währungsunion, wurde kurzerhand Realität. Die Krise rief auch die ökonomischen Bedingungen in Erinnerung, denen (weitgehend) souveräne Mitgliedstaaten in einem Währungsverbund unterworfen sind, vor allem hinsichtlich ihrer öffentlichen Finanzen und externen Wettbewerbsfähigkeit.

Unter dem akuten Druck der Probleme, in die einzelne Mitgliedstaaten geraten waren, reagierten die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten mit Ad-hoc-Maßnahmen, die teilweise den EU-Rechtsrahmen dehnten, überschritten oder verletzten. Sie betrafen vor allem den Ausschluss der Schuldenübernahme zwischen den Ländern des Euro-Raumes und das Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die EZB. Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) schufen die Euro-Länder einen finanziellen "Rettungsschirm" für krisengeschüttelte Mitglieder der Euro-Zone, die sich nicht mehr über den Kapitalmarkt finanzieren können. Die EZB ihrerseits gefährdet mit ihrer prolongierten Nullzinspolitik und außerordentlichen Maßnahmen wie dem forcierten Kauf von Staatsanleihen nach Meinung vieler Beobachter ihren Status der Unabhängigkeit von staatlicher Fiskalpolitik.

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum in der EU und im Euro-Raum

BIP, real



Q: Europäische Kommission. 2018 bis 2020: Prognose.

Abbildung 2: Beschäftigte in der EU

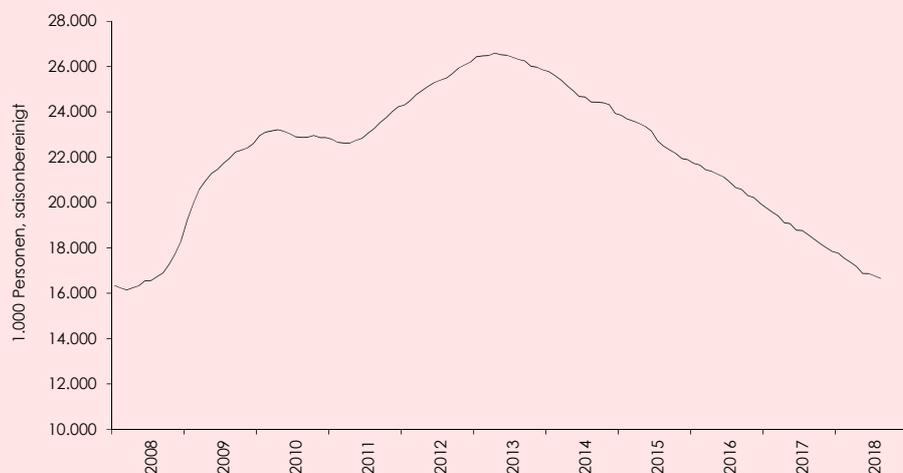


Q: Eurostat. 15- bis 64-Jährige.

Nach der Überwindung der Krise und mit der Besserung der Konjunktur in Europa sieht die Europäische Kommission nun den Zeitpunkt gekommen, die Lehren aus der Krise zu ziehen und die Währungsunion stabiler und krisenfester zu machen. Sie greift mit ihrer Initiative auf frühere Vorschläge der führenden EU-Institutionen zurück ("Five-

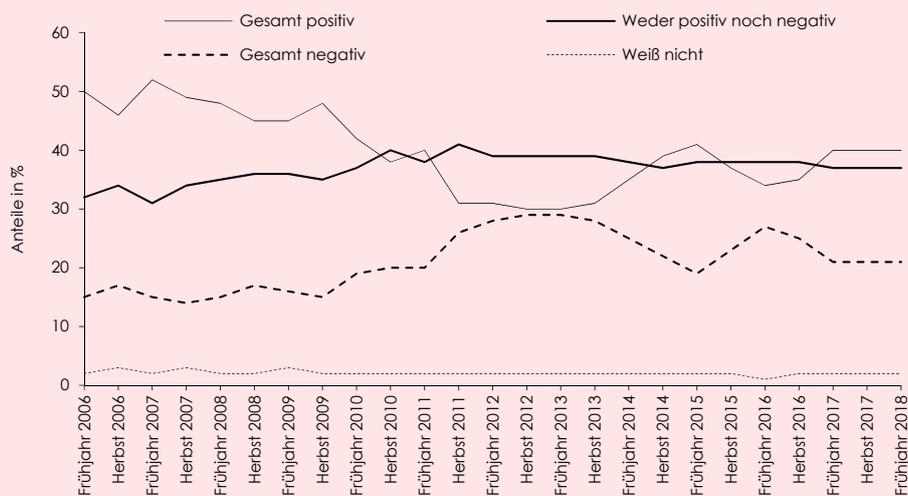
Presidents Report")¹⁾). Auch sieht sie sich darin in der steigenden Akzeptanz bestätigt, die die EU und die Gemeinschaftswährung in der Bevölkerung genießen, seit Wachstum und Beschäftigung wieder kräftiger ausfallen²⁾ (Abbildungen 1 bis 4).

Abbildung 3: Arbeitslose in der EU



Q: Eurostat.

Abbildung 4: Das Bild der EU in der Bevölkerung



Q: Standard-Eurobarometer 89. Frage QA9: "Ganz allgemein gesprochen, ruft die EU bei Ihnen ein sehr positives, ziemlich positives, weder positives noch negatives, ziemlich negatives oder sehr negatives Bild hervor?"

2. Vorschläge der Europäischen Kommission zur Stärkung der Währungsunion

Ende Mai 2017 konkretisierte die Europäische Kommission in einem "Reflexionspapier" ihre Vorschläge zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion³⁾. Im September griff der französische Präsident Emmanuel Macron in einer Grundsatzrede zur Zukunft

¹⁾ Completing Europe's Economic and Monetary Union, Report by Jean-Claude Juncker, in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, Brüssel, 2015.

²⁾ Flash Eurobarometer 458, 4. Dezember 2017.

³⁾ Reflection Paper on the deepening of the Economic and Monetary Union, COM(2017) 291, 2017.

Europas manche dieser Ideen auf. In einer Mitteilung vom 6. Dezember 2017 präsentierte die Europäische Kommission einen "Fahrplan" zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion bis 2025 mit dem Ziel, die "Einheit, Effizienz und demokratische Kontrolle der WWU zu stärken"⁴). Die Initiative umfasst folgende Vorschläge:

- Weiterentwicklung des ESM zu einem Europäischen Währungsfonds, integriert in den Rechtsrahmen der EU,
- Integration des "Fiskalpaktes" in den EU-Rechtsrahmen und die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes,
- Entwicklung neuer Finanzinstrumente für den Euro-Raum,
- Schaffung der Position eines Europäischen Finanzministers.

2.1 Europäischer Währungsfonds (EWF)

Der ESM (und sein Vorläufer EFSF) wurde 2012, unter dem akuten Druck der Finanzmarkt- und Schuldenkrise, als intergovernmentale Institution errichtet. Sein Grundkapital besteht aus finanziellen Beiträgen und Garantien der Euro-Länder. Der Verwaltungsrat konstituiert sich aus den Finanzministern der Euro-Länder unter dem Präsidium des Vorsitzenden der Euro-Gruppe. Für die wichtigen Entscheidungen, vor allem über Programme zur Unterstützung der Wirtschaft, gilt das Einstimmigkeitsprinzip. Nach dem Vorschlag soll gemäß Art. 352 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein Europäischer Währungsfonds die Rechtsnachfolge des ESM als juristische Person nach EU-Recht antreten, mit allen seinen Rechten und Pflichten, seiner institutionellen und finanziellen Struktur und unter Wahrung der Verantwortlichkeit seiner Mitglieder gegenüber ihren nationalen Parlamenten.

Zusätzlich soll beim EWF ein finanzieller Rückhalt ("Letztsicherung" bzw. "Backstop") für den Bankenabwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) im Rahmen der Bankenunion eingerichtet werden, in Form einer Kreditlinie oder finanzieller Garantien. Für bestimmte finanzielle Entscheidungen des EWF, so im Rahmen des Backstop, soll nicht mehr das Einstimmigkeitsprinzip gelten, sondern eine qualifizierte Mehrheit von 85% der Stimmrechte genügen. In der Durchführung der finanziellen Unterstützungsprogramme soll der EWF, neben der Kommission, künftig eine größere Rolle spielen. Schließlich schlägt die Kommission vor, dass der EWF neue Finanzinstrumente entwickle, um andere EU-Finanzhilfen zu unterstützen und zu ergänzen, notabene im Hinblick auf die – neu zu schaffende – Stabilisierungsfazilität für die Euro-Zone.

2.2 Der "Fiskalpakt"

Unter dem Eindruck der Finanzmarktkrise schlossen 25 EU-Mitgliedstaaten (ohne Tschechien, Kroatien und das Vereinigte Königreich) im März 2012 den "Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion" (auch bekannt als "Fiskalpakt") als intergovernmentales Abkommen⁵). Er trat mit Anfang 2013 in Kraft und stärkt die Fiskalregeln des "Stabilitäts- und Wachstumspaktes" laut EU-Recht. Insbesondere verpflichtet er die Mitgliedstaaten zu strukturell nahezu ausgeglichenen Haushalten und zur Einrichtung eines automatischen Korrekturmechanismus, der bei Abweichungen von diesem Ziel greift. Der Vertrag sah vor (Art. 16), dass seine wesentlichen Bestimmungen binnen fünf Jahren in den EU-Rechtsrahmen übernommen würden.

2.3 Neue Finanzinstrumente für die Währungsunion

2.3.1 Förderung und Belohnung nationaler Strukturreformen ("Reform Delivery Tool")

Das Reform Delivery Tool unterstützt Strukturreformen, die wirtschaftspolitischen Empfehlungen im Rahmen des "Europäischen Semesters" entsprechen, und soll allen EU-Mitgliedstaaten offenstehen. Auf Vorschlag von Projekten der nationalen Ebene erstellt die Kommission mehrjährige "Reform Commitment Packages", deren Umsetzung innerhalb einer Dreijahresperiode zusammen mit jenen der Nationalen Reform-

⁴) Further steps towards completing Europe's Economic and Monetary Union: A Roadmap, COM(2017) 821 final.

⁵) Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, EUR-Lex 1403-3.

programme überwacht wird. Die Kommission legt Kriterien, Etappen und Zeitpläne für die Umsetzung fest, über die die Mitgliedstaaten Bericht erstatten. Im Finanzrahmen 2021-2027 sind hierfür 22 Mrd. € vorgesehen. Neben finanziellen Zuwendungen bietet die Kommission "technische" Unterstützung bei Planung und Durchführung an, in Fortführung ihres seit 2017 bestehenden Programmes "Structural Reform Support" (Gesamtrahmen von 0,84 Mrd. €).

2.3.2 Konvergenzfazilität für Kandidatenländer für den Eintritt in die Währungsunion

Im Anschluss an den "Technical Support", der derzeit im Rahmen des Structural-Reform-Support-Programmes geleistet wird, schlägt die Kommission ab 2021 eine eigene Konvergenzfazilität vor, mit dem Ziel der Vorbereitung auf den Eintritt in die Währungsunion. Diese ist an keine Auflagen gebunden und unabhängig vom formalen Beitrittsprozess nach Art. 140 TFEU (regelmäßige Konvergenzberichte von Kommission und EZB über den Fortschritt zur Erfüllung der Beitrittskriterien). Unterstützt werden Reformen in den Bereichen öffentliche Verwaltung einschließlich Finanzmanagement, Finanzsektor, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Güter- und Arbeitsmärkte. Im Finanzrahmen 2021-2027 sind hierfür 2,16 Mrd. € veranschlagt.

2.3.3 Letztsicherung ("Backstop") für die Bankenunion

Ein Backstop wurde von den Mitgliedstaaten im Grundsatz 2013 beschlossen, für den Fall, dass die Mittel des SRF zur Bankenabwicklung nicht ausreichen. Er soll keine Budgetbelastung mit sich bringen, da in der Bankenunion alle Abwicklungskosten vom Finanzsektor getragen werden sollen. Er soll beim ESM bzw. EWF als Kreditlinie oder Garantien für den SRF eingerichtet werden. Neue Mitglieder der Bankenunion, die nicht an der Währungsunion teilnehmen, sollen auf nationaler Ebene eine eigene Fazilität (parallel zum ESM) einrichten. Die Entscheidungsstrukturen müssen, wie beim SRF, rasches (finanzielles) Eingreifen ermöglichen, um die Stabilität des Finanzsystems insgesamt zu sichern.

2.3.4 Stabilisierungsfunktion für asymmetrische Schocks

Zur Bewältigung asymmetrischer Schocks, mit denen einzelne Mitgliedstaaten überfordert wären, und um deren Auswirkungen auf andere Euro-Länder abzufedern, soll eine finanzielle "Stabilisierungsfunktion" eingerichtet werden. Ein betroffenes Mitgliedsland soll im Ausmaß von mindestens 1% des BIP unterstützt werden. Es sollen sowohl Kredite als auch Subventionen im Ausmaß der Zinskosten gewährt werden. Abweichend vom Prinzip des ausgeglichenen Budgets für den EU-Haushalt soll die Stabilisierungsfunktion mit einer Verschuldungsmöglichkeit ausgestattet werden. Für die konkrete Ausgestaltung werden drei Optionen zur Diskussion gestellt: ein Programm zur Stabilisierung öffentlicher Investitionen, die Europäische Arbeitslosen-Rückversicherung und ein "Rainy Days Fund", gespeist aus regelmäßigen Beiträgen der Mitgliedstaaten. Die Finanzierung der Stabilisierungsfunktion soll teils aus dem EU-Budget, durch den ESM bzw. EWF und durch einen eben genannten Fonds aus Beiträgen der Mitgliedstaaten erfolgen. Im Finanzrahmen 2021-2027 ist für vom EU-Haushalt abgesicherte Darlehen ein Rahmen von 30 Mrd. € vorgesehen. Die Zinssubventionen sollen durch den Stabilisierungsfonds gedeckt werden, in den die Seigniorage-Erträge, d. h. die Einkünfte der nationalen Zentralbanken aus der Bargeldemission fließen sollen.

2.4 Europäischer Finanzminister

Als einer der Vizepräsidenten der Kommission vereinigt der Europäische Finanzminister die Funktionen des Wirtschafts- und Währungskommissars und des Vorsitzenden der Euro-Gruppe. Er ist auch Ratsvorsitzender im künftigen EWF. Er soll die allgemeinen Belange der Währungsunion auf internationaler Ebene vertreten, die Koordination der Fiskalpolitik und die Einhaltung der Fiskalregeln stärken, Leitlinien für die Fiskalpolitik der Währungsunion definieren und die Aufsicht über den Einsatz der EU-Finanzinstrumente führen. Als Vorsitzender der Euro-Gruppe könnte seine Amtszeit jener der Kommission entsprechen.

3. Halten die Vorschläge der Europäischen Kommission, was sie versprechen?

Mit ihren Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion zieht die Europäische Kommission Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise von 2007/08 und ihren Folgen für die Währungsunion. Frühere Initiativen in die gleiche Richtung wurden unmittelbar unter dem Eindruck der Krise ergriffen, wie die Rechtsakte des "Six-Pack"⁶⁾ und des "Two-Pack"⁷⁾. Letztere dienten vor allem der engeren Koordination der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der Förderung von Stabilität und Strukturreformen durch neue Verfahren im Rahmen des "Europäischen Semesters". Die neuen Vorschläge betreffen Anpassungen des EU-Rechtsrahmens sowie die Schaffung neuer Institutionen und weiterer finanzieller Nebenhaushalte.

Zur Bewertung der Vorschläge sollen hier zwei Kriterien dienen: ihre ökonomische Sinnhaftigkeit einerseits und ihre politische Realisierbarkeit andererseits.

3.1 Sind die neuen Vorschläge sachgerecht?

Unter dem Eindruck der existenziellen Krise der Währungsunion wurden grundlegende Regeln ihres Rechtsrahmens verletzt oder gebeugt. Dies betraf das Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die Zentralbank und von Schuldübernahmen zwischen den Mitgliedstaaten, sowie die faktische Sistierung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dringende Entscheidungen und Notmaßnahmen wurden nicht mehr (nur) im Rahmen der zuständigen Institutionen der Gemeinschaft (Kommission, Rat und Parlament) getroffen, sondern mehrfach durch zwischenstaatliche Initiativen im Europäischen Rat ("intergovernmental"). Dies betraf vor allem die Errichtung des "Rettungsschirmes" ESM und seines Vorläufers EFSF zur finanziellen Unterstützung überschuldeter Mitgliedstaaten und den Abschluss des Fiskalpaktes im Rahmen des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

Es ist verständlich – und sogar geboten –, dass die Kommission als "Hüterin der Verträge" nun darauf dringt, diese institutionell-legistische Doppelgleisigkeit zu beenden und sowohl den ESM als auch den Fiskalpakt in den gemeinschaftlichen EU-Rechtsrahmen zu integrieren. Diesem Ziel dienen die Vorschläge zur Weiterentwicklung des ESM und zur Übernahme des Fiskalpaktes. Allerdings würde sich die Rolle der beiden Instrumente wesentlich verändern.

Der ESM bzw. EWF soll als finanzieller Backstop für den gemeinsamen Abwicklungsfonds im Rahmen der Bankenunion fungieren und neue Finanzinstrumente zur Unterstützung von Mitgliedstaaten entwickeln. Über die derzeit ausschließliche Finanzierung von Anpassungsprogrammen unter strikten Auflagen bei Finanzkrisen hinausgehend, soll er künftig ein viel weiteres Mandat erhalten bezüglich Interventionsfällen, Kreditnehmern und Konditionalität. Durch die Integration als EU-Institution und die Anpassung der Entscheidungsregeln ist zudem die Verantwortlichkeit jeder finanziellen Unterstützung gegenüber den nationalen Parlamenten seiner Mitglieder in Frage gestellt. Auf lange Sicht könnte der ESM so zu einem weiteren zwischenstaatlichen Transferhaushalt der EU mutieren.

Die Integration des Fiskalpaktes in den EU-Rechtsrahmen entspricht der ursprünglichen Absicht der 25 Mitgliedstaaten, die ihn 2012 geschlossen haben. Der Vorschlag der Kommission betont aber gleichzeitig die "angemessene Flexibilität" (Appropriate Flexibility), die der Stabilitäts- und Wachstumspakt enthält, und wie diese von der Kommission angewandt wurde. Dieser Hinweis muss eindeutig als eine Abweichung der strikteren Regeln des Fiskalpaktes verstanden werden: Gerade die Kommission unter Juncker sah in den letzten Jahren vielfach von einer regeltreuen Anwendung des Stabilitätspaktes ab, so etwa im Fall Frankreichs, Portugals und

⁶⁾ Bestehend aus fünf Verordnungen und einer Leitlinie zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und zur Feststellung und Korrektur von makroökonomischen Ungleichgewichten. Der Six-Pack trat im Dezember 2011 in Kraft.

⁷⁾ Zwei weitere Verordnungen zur Ex-ante-Überprüfung der nationalen Budgetvoranschläge durch die Europäische Kommission bzw. zur "verstärkten Überwachung" von Mitgliedstaaten in einem finanziell unterstützten Anpassungsprogramm oder einem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten. Der Two-Pack trat im Mai 2013 in Kraft.

Spaniens, und rechtfertigte ihre laxer Haltung mit einer "politischen" Interpretation der Regeln.

Die Vorschläge zu neuen Finanzinstrumenten werfen ihrerseits Fragen der Zweckmäßigkeit und möglicher Anzeizeffekte auf. Ist es sinnvoll, seitens der EU einzelne Mitgliedstaaten für die Durchführung von Strukturreformen zu "belohnen", die letztlich in deren eigenem Interesse liegen? Wenn etwa die öffentliche Altersvorsorge an die steigende Lebenserwartung angepasst wird, entlastet dies in erster Linie das nationale Budget, externe Effekte für die EU insgesamt sind dagegen gering. Viele solcher Maßnahmen könnten übrigens auch aus bestehenden Förder- und Investitionsprogrammen der EU unterstützt werden. Sollten hierfür neue Programme und finanzielle Mittel gefordert werden, dann stellen sich überdies Fragen der Priorität von Ausgaben im EU-Budget und der Bereitschaft, diese zu finanzieren.

Durch die finanzielle Unterstützung von Strukturreformen will die Kommission offenbar der Durchsetzung ihrer Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters Nachdruck verleihen, die bisher von den Mitgliedstaaten nur halbherzig aufgegriffen wurden. Dies lag und liegt jedoch weniger an den Kosten solcher Reformen als daran, dass sie für unpopulär oder politisch nicht durchsetzbar gehalten werden. Tatsächlich verursachen Maßnahmen wie Anpassungen des Arbeitsrechtes keine Kosten oder entlasten sogar, wie etwa Reformen des Pensionssystems, mittel- und langfristig die öffentlichen Haushalte. Selbst wenn Strukturreformen Kosten verursachen, ist dies jedoch noch kein hinreichendes Argument für ihre (teilweise) Finanzierung durch die EU. Es liegt in erster Linie an den Mitgliedstaaten, durch die Abwägung von Kosten und Erträgen entsprechende Prioritäten zu setzen.

Der Vorschlag einer "Konvergenzfazilität" für Kandidatenländer für die Währungsunion drückt den Wunsch der Kommission aus, die Währungsunion möglichst zügig auf alle Mitgliedstaaten zu erweitern. Die Erfahrungen der Krise zeigen aber, dass die Währungsunion schon jetzt eher "zu groß" ist und dass die Erfüllung der Konvergenzkriterien beim Eintritt in die Währungsunion noch keine hinreichende Bedingung ist, um die finanzielle Stabilität und strukturelle Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft in einem Währungsverbund nachhaltig zu gewährleisten. Es scheint daher nicht gerechtfertigt, diesen Konvergenzprozess, der sich auf weite Bereiche der Wirtschaft und ihre institutionelle Struktur erstrecken muss, durch externe punktuelle Maßnahmen beschleunigen zu wollen. Auch in diesem Fall gilt übrigens, dass beim Eintritt in die Währungsunion das Interesse des betreffenden Kandidatenlandes gegenüber dem der Gemeinschaft überwiegt.

Der beim ESM bzw. EWF einzurichtende Backstop für die Bankenunion wirft seinerseits Moral-Hazard-Probleme auf. Er soll dann in Aktion treten, wenn und solange die Mittel des Gemeinsamen Abwicklungsfonds SRF nicht ausreichen, die Kosten der Abwicklung illiquider Banken zu decken. Der Fonds wird aus Beiträgen der Banken bis 2023 auf die Zielhöhe von mindestens 1% der Einlagen der in der Bankenunion zusammengeschlossenen Banken dotiert. Derzeit gibt es noch keine belastbare Schätzung zur Höhe dieser Kosten aus den Altlasten der Finanzmarktkrise. Während für die Krisenländer, die einem Anpassungsprogramm unterworfen waren (wie Griechenland oder Zypern), hinreichend gesicherte Informationen vorliegen, besteht erhebliche Unsicherheit über den Finanzbedarf italienischer Banken. Mancherorts besteht die Befürchtung, dass in Kenntnis der potentiell erheblichen notfalls verfügbaren Mittel aus dem Sicherheitsnetz des Backstop Banken versucht sein könnten, neuerlich unvertretbare Risiken einzugehen.

Den Vorschlag der Einführung einer "Stabilisierungsfunktion" begründet die Kommission mit der Bewältigung von massiven asymmetrischen Schocks, die das betroffene Mitgliedsland überfordern würden. Sie definiert solche Schocks nicht näher, denkt dabei aber offenbar an die Erfahrungen der Krisenländer. Sie übersieht dabei, dass deren Probleme nicht auf "Schocks" im Sinne von exogenen, unvorhergesehenen und unabwendbaren Ereignissen, sondern auf Politikfehler und -versäumnisse zurückzuführen sind. Dazu zählen vor allem die Nichteinhaltung der Fiskalregeln, Kontrollverlust im Finanzsektor und die Verschleppung von Reformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, also Versäumnisse im Regierungshandeln, die notwendige Bedingungen für die Funktionsfähigkeit der Währungsunion betreffen. Auch im Hinblick auf die bereits

auf nationaler Ebene kräftig wirksamen automatischen fiskalischen Stabilisatoren und die Konkurrenz mit bereits bestehenden EU-Förder- und -Investitionsprogrammen scheint die Forderung nach einem weiteren Instrument zu diesem Zweck unzureichend begründet.

Die Bestellung eines Europäischen Finanzministers schließlich ist vom Wunsch der Kommission geprägt, stärkeren Einfluss auf die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten zu erlangen und dies durch den neuen Titel erkennbar zu machen. Der Vorschlag wirft eine Reihe von Kompetenzproblemen auf, sowohl zwischen der Kommission und dem Ministerrat – der Währungskommissar soll Vorsitzender der Euro-Gruppe werden – als auch gegenüber den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten. Wenn der Europäische Finanzminister kein direktes Weisungs- und Eingriffsrecht auf die nationale Budgeterstellung erhält, was eine Änderung der EU-Verträge bedingen würde und auf absehbare Zeit wenig realistisch scheint, beschränkt sich seine Funktion auf allgemeine Empfehlungen zur Fiskalpolitik in der Euro-Zone und die Überwachung der Fiskalregeln, mit geringem Mehrwert für deren effektive Durchsetzung.

3.2 Sind die Vorschläge politisch realisierbar?

Mit ihren neuen Initiativen zur Stärkung der Währungsunion verfolgt die Europäische Kommission erkennbar das Ziel, ihre Stellung im institutionellen Gefüge der EU zu festigen und im Zuge der Euro-Krise verlorenes Terrain zurückzugewinnen. Sie will ihre Kompetenz hinsichtlich der nationalen Fiskalpolitik erweitern und über neue Finanzinstrumente Konjunktur, Investitionen und Strukturreformen in den Mitgliedstaaten steuern⁸⁾. Die Vorschläge implizieren mithin eine Kompetenzverschiebung von den Mitgliedstaaten zur Kommission und eine stärkere Umverteilung finanzieller Ressourcen. Wenngleich die Kommission betont, dass potentiell jedes Mitgliedsland davon profitieren kann, ist im Lichte der bisherigen Erfahrung eine Verschiebung zugunsten der labilen Länder der Währungsunion und der schon bisherigen Nettoempfänger aus dem EU-Budget absehbar. Ein Konsens der Mitgliedstaaten wird aus diesem Grund nur schwer zu erzielen sein. Eine Gruppe von nördlichen EU-Ländern hat bereits ihren Widerstand gegen die neuen Vorschläge kundgetan. Auch in Deutschland ist seit der letzten Bundestagswahl die Bereitschaft zu neuen Kompetenz- und Finanztransfers zugunsten der EU gesunken.

Neues Konfliktpotential droht mit den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 aufzubrechen. So lehnte etwa Österreichs Regierung bereits im Vorfeld eine Erhöhung des EU-Budgets ab. Gleichzeitig verlässt mit dem Brexit der zweitgrößte Nettozahler die EU, während für neue Herausforderungen wie Verteidigung, Grenzschutz, Migration, innere Sicherheit, aber auch Forschung und Digitalisierung höhere Ausgaben gefordert werden. Neben einem internen Nord-Süd-Konflikt zeichnet sich in Europa ein weiterer zwischen West und Ost ab, da die neuen EU-Länder auf Priorität für gemeinsame Verteidigung und Schutz der Außengrenzen pochen und wenig geneigt sind, reformunwillige Krisenländer zu subventionieren, deren Pro-Kopf-Einkommen deutlich über dem ihren liegt.

Ein Konsens ist insofern schwierig zu erreichen, als hinsichtlich der Verfasstheit und künftigen Entwicklung der EU zwei gegensätzliche Konzepte aufeinanderprallen: jenes der souveränen Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten einerseits und das der gemeinschaftlichen Risikoteilung in einer Transferunion andererseits. Ersteres entspricht der gegenwärtigen Kompetenzordnung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten: der Unabhängigkeit der Notenbank, dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung, dem Haftungsausschluss für die Schulden anderer Mitgliedstaaten; der Souveränität jedes Mitgliedslandes in der Fiskalpolitik innerhalb des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der Rolle der Kommission als "Hüterin der Verträge" mit dem Initiativrecht zur Weiterentwicklung der EU-Politik und Integration, und des Rates der EU als beschlussfassendem Organ. Letzteres Konzept, d. h. eine Transferunion, beinhaltet die Übertragung weiterer Souveränitätsrechte von der nationalen Ebene auf die EU-

⁸⁾ Nach den Vorstellungen der Kommission erlegt etwa das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen den daran beteiligten Mitgliedstaaten in potentiell aufwendigen Verfahren der Abwicklung neue Kontrollen und Berichtspflichten auf. Solche Verfahren sind jenen der Anpassungsprogramme in den Krisenländern nicht unähnlich und könnten Probleme der politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz aufwerfen.

Institutionen, vor allem die Kommission, die stärkere Vergemeinschaftung ökonomischer Risiken und deren Haftung und die Schaffung neuer Finanztransfers jenseits der bestehenden Ausgleichsmechanismen der Agrar- und Kohäsionspolitik.

Angesichts der erheblichen Auffassungsunterschiede zur Zukunft der EU und des Widerstandes in vielen Ländern gegen eine stärkere Zentralisierung von Kompetenzen und Ressourcen wären die Mitgliedstaaten gut beraten, einen Konsens über die grundsätzliche Verfassung der Wirtschafts- und Währungsunion zu finden und zu erneuern. Auf absehbare Zeit scheint hierfür nur die Bestätigung des ordnungspolitischen Rahmens realistisch, der durch den Europäischen Binnenmarkt, die Wettbewerbsordnung und die souveräne Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Erfordernisse der Stabilität der gemeinsamen Währung definiert ist. In diesem Sinne läge es in der Verantwortung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungsoberhäupter, in einem "Manifest" die Rückkehr zu den gemeinsamen Regeln und Vereinbarungen zu bekräftigen. Die Mitgliedstaaten ihrerseits sollten sich verpflichten, die Grundsätze dieser Wirtschaftsverfassung anzuerkennen und ihre dauernde Einhaltung durch gesetzliche Grundlagen im Verfassungsrang und effektive Korrektur- und Sanktionsmechanismen sicherzustellen.

4. Fazit

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion beruht auf zwei ordnungspolitischen Grundsätzen: dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank und dem Ausschluss der Übernahme und Haftung von öffentlichen Schulden zwischen den Mitgliedstaaten^{?)}. Beide Prinzipien legen den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Verantwortung für die Stabilität der Währungsunion auf, vor allem in Bezug auf die öffentlichen Finanzen und die Sicherung der externen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft. Die Krise im Euro-Raum hat ihre Ursache darin, dass die Mitgliedstaaten ihre Politik im eigenen Wirkungsbereich nicht hinreichend an den Regeln und Bedingungen einer Währungsunion ausrichteten, die auf diesen Prinzipien basiert. Zur Bewältigung der Euro-Krise wurden beide Grundprinzipien sistiert, um die Integrität der Währungsunion zu retten. Die Europäische Kommission zieht mit ihren neuen Vorschlägen die Lehren aus der Krise – aber nicht dahingehend, zu den Grundsätzen zurückzukehren, wozu die bestehenden Institutionen, Regelungen und Verfahren ausreichen. Stattdessen strebt sie eine "Vertiefung" der Währungsunion durch neue Ämter, erweiterte Kompetenzen der Gemeinschaftsinstitutionen und neue Transfermechanismen an, die die Mitgliedstaaten von ihrer Verantwortung teilweise entlasten, aber auch ihre Souveränität weiter einschränken.

Die bislang zurückhaltende Reaktion wichtiger Mitgliedstaaten auf die Vorschläge und die Verzögerungen im Zeitplan für Beschlüsse in der Sache lassen einen Konsens noch in der gegenwärtigen Amtsperiode der Kommission als wenig aussichtsreich erscheinen. Zusätzlich entstand mit dem Budgetkurs der neuen Regierung in Italien ein Konflikt, der nicht in bisheriger Weise mittels Finanzhilfen der Mitgliedstaaten unter der Bedingung eines Sanierungsprogrammes gelöst werden könnte. Die Wirtschafts- und Währungsunion könnte in absehbarer Zeit vor eine Richtungsentscheidung gestellt sein, von der ihre Existenz und Integrität abhänge: zwischen einem Verbund, der auf der souveränen Selbstverantwortung der Mitgliedstaaten beruht, und einer weitergehenden Vergemeinschaftung und zentralen Steuerung der Wirtschaftspolitik, mit einem finanziellen Lastenausgleich zwischen strukturstärkeren und schwächeren Mitgliedstaaten.

^{?)} Art. 123 und Art. 125 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.