



EUROPA
Briefing

Wirtschafts- regierung: Welche Steuerung für den Euroraum?

Wie werden Entscheidungen im Euroraum getroffen? Und wie demokratisch sind sie? Diese Fragen rückten während der Eurokrise in den Mittelpunkt der Debatte. Unter großem zeitlichem Druck mussten Lösungen gefunden werden, um den Euro zu stabilisieren. Neue Institutionen und Aufgaben wurden geschaffen, wie zum Beispiel der Europäische Stabilitätsmechanismus, die Bankenunion oder der Fiskalpakt. Wer entscheidet heute im Euroraum? Gibt es ein demokratisches Defizit? Braucht die Währungsunion bessere Kontrollmechanismen – oder reichen die alten aus?

Wer entscheidet über die Wirtschaftspolitik im Euroraum?

Die Verantwortung für die Haushalts- und Wirtschaftspolitik im Euroraum liegt weitgehend in den Händen der Mitgliedstaaten. Die Kompetenz für die gemeinsame Geldpolitik hingegen wurde an die Europäische Zentralbank (EZB) übertragen. Somit gibt es seit dem Maastricht-Vertrag eine Währungsunion, aber noch keine Wirtschaftsunion.

Die Haushaltspolitik der Euroländer unterliegt europäischen Regeln. Die Euro-Mitglieder müssen einem vereinbarten Satz von **Fiskalregeln** folgen, der ihre Haushaltspolitiken in Schach halten und vor übermäßiger Verschuldung schützen soll. Die Europäische Kommission überwacht die Einhaltung und kann bei Verstößen Bußgelder verhängen.

Gemeinsame wirtschaftspolitische Entscheidungen werden vor allem in der Eurogruppe getroffen, in der sich die Finanzminister der Euroländer zusammenfinden. Seit 2011 werden die nationalen Wirtschaftspolitiken auch im Rahmen des Europäischen Semesters abgestimmt. Im Zentrum der Koordinierung stehen hier, neben der Haushaltspolitik,

ationale Strukturreformen und die Vermeidung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte. Euroländer können für die Nicht-Einhaltung der Regeln theoretisch sanktioniert werden. In der Praxis haben sich die Strafandrohungen indes als zahnlos erwiesen.

Die Europäer unterstützen mehrheitlich den Euro, aber viele sind nicht einverstanden, wie die EU mit Wirtschaftsfragen umgeht. Laut einer Eurobarometer-Umfrage vom April 2017 befürworteten knapp drei Viertel der Bevölkerung im Euroraum die gemeinsame Währung. Gleichzeitig zweifeln seit der Krise viele daran, dass der Euro sein ursprüngliches Stabilitäts- und Wachstumsversprechen einlösen kann. Eine im Juni 2017 veröffentlichte Umfrage des Pew-Forschungszentrums ergab, dass über die Hälfte der befragten EU-Bürger unzufrieden mit der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa sind. In Griechenland, Italien und Frankreich sind die Zustimmungswerte besonders niedrig.



Fiskalregeln

Ein Paket von europäischen Regeln, das Höchstgrenzen für die Neuverschuldung und die Gesamtverschuldung der Euroländer setzt. Zu dem Paket gehören der Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der Fiskalpakt und die zwei Gesetzesinitiativen Six-pack und Two-pack, die die ursprünglichen Regeln in der Krise nochmal verschärft haben.

Eurogruppe

Hier beraten die Finanzminister der Euroländer über Fragen, die die gemeinsame Währung betreffen. Ihre wichtigste Aufgabe ist es, eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euroraum zu gewährleisten. Trotz ihres informellen Charakters hat die Gruppe in der Krise praktisch alle wichtigen Entscheidungen zum Krisenmanagement und zur Rettung einzelner Länder getroffen.



„Brauchen wir so etwas wie eine Wirtschaftsregierung [für die Eurozone]? Ich bin durchaus dafür. Einen europäischen Finanzminister? Auch dazu grundsätzlich ja. [...] Wenn es eine gemeinsame Rechtsgrundlage gibt, kann auch ich mir sehr vieles vorstellen.“

Bundeskanzlerin Angela Merkel
im Interview mit DIE ZEIT am 6. Juli 2017



„Demokratie, nationale Souveränität und die globale Integration der Wirtschaft [sind] nicht miteinander vereinbar: Wir können immer zwei von dreien kombinieren, aber niemals alle drei gleichzeitig.“

Dani Rodrik, Wirtschaftsprofessor
der Universität Harvard
in seinem Weblog am 27. Juni 2007

Hat der Euroraum ein Demokratiedefizit?

Im Zuge der Krise entstand ein Netz aus verwobenen, teils widersprüchlichen Quellen der Legitimität im Euroraum. Vor der Krise wurde die Euro-Politik hauptsächlich über die Regierungen der Mitgliedstaaten legitimiert. Durch die Veränderungen an der Euro-Architektur, die während der Krise stattgefunden haben, reicht das als demokratische Grundlage nicht mehr aus.

Erstens haben die Euroländer ihre nationalen Entscheidungsbefugnisse weiter eingeschränkt. In der Krise wurden viele gemeinsame Entscheidungen getroffen und neue Institutionen geschaffen, die weit über die vor der Krise übliche lose Koordination hinausgehen. Dazu gehört der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), dessen Anpassungsprogramme tiefe Einschnitte für die betroffenen Krisenländer bedeuten. Aber auch die Regeln zum Umgang mit maroden Banken oder die Verschärfung der Haushaltsregeln durch den Fiskalpakt haben die Autonomie der Euroländer weiter beschnitten.

Zweitens blieben die Parlamente größtenteils außen vor. Ohne direkte Kontrolle des Europäischen Parlaments traf beispielsweise die Troika, die aus Vertretern der Europäischen

Kommission, der EZB und des Internationalen Währungsfonds besteht, Entscheidungen von großer Tragweite in den Krisenländern.

Drittens führte die Krise zu einer Risikoteilung im Euroraum, ohne das System demokratischer Kontrolle grundlegend zu ändern. Die EZB hatte dabei eine Schlüsselrolle: Durch den Aufkauf von Staatsanleihen und das Signal ihres Präsidenten Mario Draghi, „alles Erforderliche“ zu tun, um den Euro zu retten, entschärfte die EZB die Krise in einzelnen Euroländern. Darüber hinaus läutete der ESM faktisch das Ende der Nichtbeistandsklausel im Euroraum ein: Einem Mitgliedstaat kann nun mit direkten Zahlungen geholfen werden, die von den anderen Euroländern zur Verfügung gestellt oder garantiert werden.

Die Eurokrise hat gezeigt, dass der Euroraum seine Steuerungsfähigkeit verbessern muss. Obwohl weitere Integrationsschritte und die dafür nötigen EU-Vertragsänderungen schwer sind: Nach den letzten nationalen Wahlen scheinen die Rahmenbedingungen für institutionelle Reformen des Euroraums so gut wie lange nicht mehr.



Risikoteilung

Der Begriff bezieht sich hier auf die Teilung von Haftungsrisiken oder Lasten zwischen den Euroländern, beispielsweise im Bereich der Staatsfinanzen. Risikoteilung kann indirekt über die Kapitalmärkte oder die EZB-Politik und die Preise für Staatsanleihen stattfinden oder direkt über Ausgleichszahlungen zwischen Ländern.

Nichtbeistandsklausel

Eine Regelung in den EU-Verträgen, welche die Haftung der EU sowie aller Mitgliedstaaten für Schulden einzelner EU-Länder ausschließt. Die Regel, auch No-bailout-Klausel genannt, war geschaffen worden, um die Euroländer zur Haushaltsdisziplin zu bewegen. Sie sollten nicht darauf hoffen können, bei unsolider Haushaltsführung später unterstützt zu werden.



„Die Demokratie hat einen Schub in Euro-Angelegenheiten verdient. Wir haben ihn gerade geliefert. Lasst das Volk entscheiden.“

Yanis Varoufakis, Finanzminister Griechenlands vor dem griechischen Referendum zum Euro-Rettungspaket per Twitter am 26. Juni 2015



„Um mehr als heute investieren zu können, wollen wir einen Haushalt für die Eurozone, verabschiedet von einem Parlament der Eurozone, und ausgeführt von einem Wirtschafts- und Finanzminister der Eurozone.“

Emmanuel Macron, Präsident der Republik Frankreich in seinem Wahlprogramm „En Marche!“ 2017

WIRTSCHAFTS- REGIERUNG

Blick nach vorne



SZENARIO 1

Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Im ersten Szenario werden die Institutionen im Euroraum gestärkt, die auf zwischenstaatlichen Abmachungen beruhen. Dazu gehört der Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Dieser könnte zusätzliche Kompetenzen erhalten, wie beispielsweise die wirtschaftliche Analyse von Mitgliedsländern, die Überwachung der nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitiken oder Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtumsetzung von Regeln und Reformvorgaben. Für den Fall, dass Länder in wirtschaftliche Schwierigkeiten kommen, greifen stets die gleichen, automatisierten Mechanismen. Der ESM würde so zu einer Art Frühwarnsystem der Eurozone in den Händen der mitgliedstaatlichen Regierungen werden, die sich wie gehabt vor ihren nationalen Parlamenten rechtfertigen müssten.

In diesem Szenario zielen die Reformen darauf ab, die Durchsetzungsfähigkeit der gemeinsamen Euro-Politik zu erhöhen. Es bestehen jedoch Zweifel, ob die zwischenstaatlich überwachten Regeln in der Praxis umgesetzt werden können: Die Haushaltsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden oft verletzt, ohne dass es zu – prinzipiell möglichen – Sanktionen kam. Die Vergangenheit hat auch gezeigt, dass eine strikte Regelstruktur wenig Handlungsspielraum für unvorhergesehene wirtschaftliche Schocks zulässt. Eine weitere Stärkung der intergovernmentalen Steuerung bedeutet außerdem eine Schwächung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.

SZENARIO 2

Ein föderaler Euroraum

Das zweite Szenario basiert auf einer weitgehenden Teilung von Risiko und Souveränität im Euroraum, bei der die Kompetenzen für Wirtschaftspolitik stärker auf der EU-Ebene verankert werden. Dazu gehört der Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus in ein Europäisches Schatzamt, das neben den Rettungspaketen die Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Euroländer koordiniert und überwacht. Im Unterschied zum ersten Szenario würde das Schatzamt unter der Leitung der EU stehen, zum Beispiel unter einem Europäischen Finanzminister, der die Interessen des Euroraums in seiner Gesamtheit vertritt. Ein solches Amt könnte auch mit einem eigenen Investitionsbudget ausgestattet werden, um Schocks auszugleichen und Reformen zu belohnen. Dieses Szenario würde mit einer deutlichen Stärkung der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament einhergehen.

Der „föderale Quantensprung“, wie ihn dieses Szenario benötigt, scheint trotz steigender öffentlicher Unterstützung der Währungsunion momentan unwahrscheinlich. Kaum ein Mitgliedsland ist bereit, eine weitere Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene zu akzeptieren und sich den mit Vertragsänderungen einhergehenden Ratifizierungsprozessen zu stellen, die in manchen Ländern Volksabstimmungen erfordern würden.

SZENARIO 3

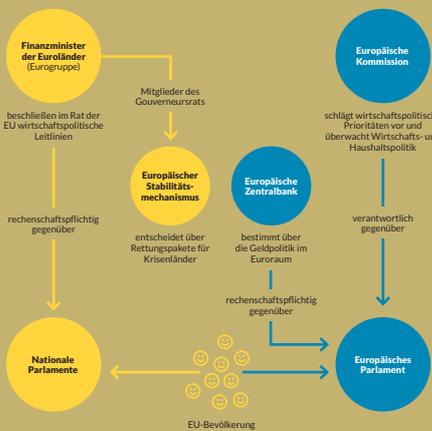
Vereinfachung vor Vertiefung der Euro-Architektur

Um die Steuerungsfähigkeit des Euroraums zu verbessern, werden in diesem Szenario zunächst die bestehenden Entscheidungsstrukturen und demokratischen Kontrollmechanismen transparenter gestaltet, bevor über weitere Integrationschritte verhandelt wird. Unter anderem könnte der Vorsitz der Eurogruppe von einem hauptamtlichen Präsidenten übernommen werden, der die Verhandlungen über Hilfsprogramme führt. Der ESM könnte finanziell aufgestockt und in den europäischen Rechtsrahmen überführt werden. Zudem könnten die bestehenden Regeln zur Haushaltspolitik vereinfacht und die länderspezifischen Empfehlungen im Europäischen Semester entschlackt werden. Dieses Szenario hat den Vorteil, dass vorerst keine Änderungen der EU-Verträge notwendig sind.

Mittelfristig könnte der Europäische Stabilitätsmechanismus zu einem Kreditgeber der letzten Instanz ausgebaut werden, wenn die Mitgliedsländer dazu politisch bereit sind. Den Vorsitz könnte ein europäischer Finanzminister mit Doppelhut innehaben, der gleichzeitig Kommissionsmitglied und Präsident der Eurogruppe ist. Diese Person könnte sich vor einem gemeinsamen Ausschuss aus Delegierten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente verantworten, die mit qualifizierter Mehrheit ein Veto gegen die ESM-Entscheidungen einlegen könnten.

FAKT #1

Steuerung im Euroraum heute: Wer entscheidet und wer kontrolliert was?

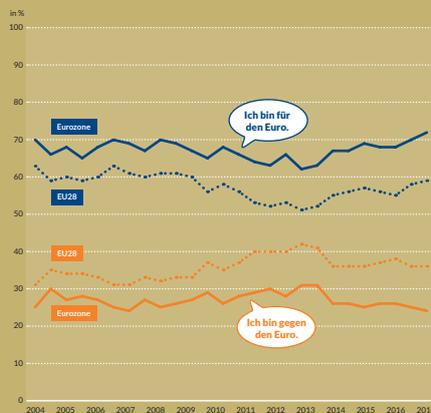


Quelle: Europäische Kommission, 2017, eigene Darstellung.

FAKT #2

Die Mehrheit der Europäer unterstützt den Euro

Was ist Ihre Meinung zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung, dem Euro?

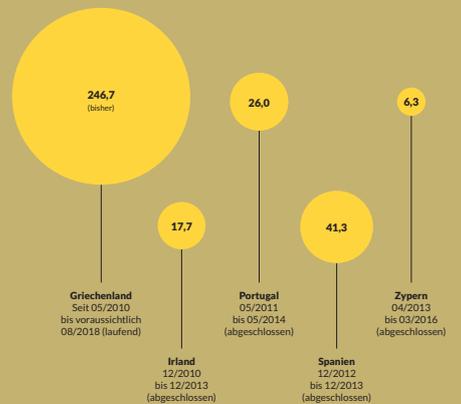


59 Prozent der Europäer unterstützen den Euro, das ist der höchste Stand seit Herbst 2009. Innerhalb der Eurozone ist die Zustimmung zur gemeinsamen Währung mit 72 Prozent noch größer.

Quelle: Eurobarometer, Stand April 2017.

FAKT #3

Rettungsprogramme im Euroraum Ausgezählte Kredite an Krisenländer (in Milliarden Euro)



Ab 2010 wurden Euroländer in Zahlungsschwierigkeiten vom Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM und seinem Vorgänger EFSF mit Krediten versorgt. Irland, Portugal, Spanien und Zypern haben den Rettungsschirm inzwischen wieder verlassen. Nur Griechenland hat noch ein laufendes Programm – mittlerweile das dritte.

Quelle: ESM.



„Die Euroländer wollen verständlicherweise über ihre Wirtschaftspolitik selbst entscheiden können. In einer Währungsunion ist aber ein gewisses Maß an Steuerung notwendig, um Politik kohärent zu gestalten und Regeln durchzusetzen. Auch wenn es schwierig ist: Eine schrittweise Stärkung der europäischen Institutionen ist wichtig, um die Steuerung der Eurozone zu verbessern.“

Dr. Katharina Gnath
Die Autorin ist Senior Projektmanagerin bei der Bertelsmann Stiftung.

EUROPA

briefing

Die Bertelsmann Stiftung und das Jacques Delors Institut – Berlin erklären in der Publikationsreihe „Europa briefing“ Schlüsselthemen der Europapolitik und stellen mögliche Szenarien vor: Was ist das Problem? Wie könnte es weitergehen? Und was kann die Politik jetzt tun?

Alle Veröffentlichungen des gemeinsamen Projekts finden Sie hier: www.strengthentheeuro.eu

Projektteam

Prof. Dr. Henrik Enderlein

Direktor,
Jacques Delors Institut – Berlin,
Vizepräsident und Professor
für Politische Ökonomie,
Hertie School of Governance

Joachim Fritz-Vannahme

Direktor,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Dr. Anna auf dem Brinke

Wissenschaftlerin,
Jacques Delors Institut – Berlin

Sabine Feige

Projektassistentin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Dr. Katharina Gnath, Autorin

Senior Projektmanagerin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Jörg Haas

Wissenschaftler,
Jacques Delors Institut – Berlin

Heidi Marleen Kuhlmann

Referentin für Europapolitik
und Öffentlichkeitsarbeit,
Jacques Delors Institut – Berlin

Max Emanuel Mannweiler

Referent für Europapolitik
und Öffentlichkeitsarbeit,
Jacques Delors Institut – Berlin

Katharina Späth

Projektmanagerin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Philipp Ständer

Wissenschaftler,
Jacques Delors Institut – Berlin

Impressum

© 2017 Bertelsmann Stiftung
und Jacques Delors Institut – Berlin

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Tel. +49 5241 81-81183
www.bertelsmann-stiftung.de

Jacques Delors Institut – Berlin
Pariser Platz 6
10117 Berlin
Tel. +49 30 467 260-905
www.delorsinstitut.de

Design
ressourcenmangel
an der Panke GmbH, Berlin

Druck
druck.haus rihn gmbh, Blomberg

V.i.S.d.P.
Prof. Dr. Henrik Enderlein,
Joachim Fritz-Vannahme