

KRISE UND REFORM DER EUROZONE

Wie überwinden wir das Nord-Süd-Gefälle?

Andrea Boitani/Roberto Tamborini
März 2020

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Wissenschaftler_innen, Behörden und führende Politiker_innen sind sich heute einig, dass eine Strukturreform der Eurozone ansteht, die idealerweise auf der **Fortsetzung der wirtschaftlichen und politischen Integration** basieren sollte. Die wichtigsten europäischen Institutionen teilen diese Ansicht. Bereits die Juncker-Kommission engagierte sich wegweisend für eine Reformagenda, und die neue Kommission hat einige ihrer Vorschläge übernommen.

Gleichwohl lauern hinter diesem allgemeinen Plädoyer für »mehr Europa« deutliche Divergenzen, die sich in der Regel geografisch zuweisen lassen: Eine Kluft tut sich auf zwischen den nördlichen und den südlichen Ländern der Eurozone. Diesen Eindruck reflektieren auch unsere Überlegungen »aus dem Süden«, wenngleich wir wissen, dass es bei den Differenzen eher um ökonomische und politische Fragen als um die Landkarte geht. Tatsächlich herrscht zwischen der südlichen und der nördlichen Eurozone massives Misstrauen. In einer solchen Situation ist es schwer, die Regeln und Institutionen der Eurozone zu reformieren, zumal in der aktuellen Lage populistische, nationalistische und antieuropäische Bewegungen erstarken und gedeihen. Die Existenz der Eurozone und mit ihr die gesamte Europäische Union sind in Gefahr.

Mit unserem Beitrag verfolgen wir eine doppelte Absicht. Zum einen wollen wir **die Krise und die Defizite im Umgang mit ihr besser verstehen** und an einen »Konsens« erinnern, der sich im Laufe der Zeit vor allem entlang der ökonomischen Grundsätze des »Mainstreams« entwickelt hat, auf die sich die »Hardliner« im Norden und im Süden der Eurozone jedoch explizit nicht beziehen. Wir formulieren also einen Dissens, um zu eruieren, ob und wie eine Einigung erzielt werden kann. Zum Zweiten wollen wir beim gemeinsamen Narrativ ansetzen, um **mögliche Veränderungen im Konsens über die Regeln und Institutionen der Eurozone zu identifizieren**.

Ungeachtet einer generellen Übereinstimmung hinsichtlich der inhaltlichen Aspekte der Krise spielt die in der nördlichen Eurozone vorherrschende Erzählung die Dimension eines institutionellen Missmanagements herunter und betont da-

gegen die Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten – insbesondere der Länder des Südens, unter Verweis auf deren mangelnde finanzpolitische Disziplin und ihren Verlust an Wettbewerbsfähigkeit. Die südliche Eurozone selbst bewertet die Lage umgekehrt. Die konsensuale Perspektive basiert auf der Prämisse, dass **die Krise von den USA ausging** und dann eine globale Dimension erreichte. Allerdings kennzeichnete sie auch – vermittelt vor allem über private Finanzkanäle – eine dramatische **Europäisierung**, die sich durch die **Interaktion der inhärenten Defizite** der Regierungsführung in der Eurozone und strukturelle Faktoren im Norden und im Süden noch intensiverte. Für die unterschiedlichen Reaktionen in den einzelnen Ländern im Verlauf der Krise waren dabei jeweils spezifische Faktoren ursächlich.

Wurden im Krisenmanagement Fehler gemacht? Haben diese die Krise verschärft? Können wir daraus lernen? Auch bei diesen Fragen gehen die Ansichten im Norden und im Süden der Eurozone auseinander. Allerdings möchten wir drei Aspekte betonen, die von internationalen Beobachter_innen einheitlich gesehen werden: **Die Austeritätspolitik wurde den betroffenen Staaten zu früh aufgezwungen, sie ging zu weit und verlief unkoordiniert**. Die Folge war eine prozyklische und kontraproduktive fiskalische Konsolidierung, die nach 2011 eine zweite Rezession und einen Anstieg der Schuldenquote (des Verhältnisses der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt [BIP]) in den Ländern bewirkte, die die radikalsten Sparmaßnahmen eingeleitet hatten. **Das Fehlen gemeinsamer Sicherheitsnetze** machte den Weg frei für staatliche Einmischung, führte zu Angst vor der Insolvenz hoch verschuldeter Nationen und steigerte das Risiko der Redenominierung. **Die Europäische Zentralbank (EZB) wurde bei der Krisenbekämpfung alleingelassen**, obwohl Geld- und Fiskalpolitik bekanntermaßen koordiniert werden sollten.

Oft heißt es, der einzige Ausweg aus dem Labyrinth der heutigen Eurozone sei »mehr Europa«. Dafür werden **zwei Reformmodelle** diskutiert. Die nördliche Eurozone präferiert das **Maastricht-2.0-Modell**: Es bekräftigt die Doktrin der ausschließlich nationalen Verantwortung, erhebt den Europäischen Fiskalpakt in den Rang einer EU-Gesetzgebung und

empfiehlt die Übertragung weiterer Souveränität an supranationale, technokratische Agenturen, die ein klares Mandat zur Durchsetzung der Bestimmungen gegenüber den Nationalstaaten haben. Der dominante Faktor in diesem Modell ist Marktdisziplin, während das Teilen von Risiko strikt einer zuvor erfolgenden Risikominderung seitens der Finanzinstitutionen und Regierungen unterliegt. Diese Zweiphasenstrategie erscheint vernünftig, doch steht sie auf tönernen Füßen: Folgt man der klassischen Risikotheorie, ergibt eine Unterscheidung zwischen Risikominimierung und einem **Risk Sharing** keinen Sinn, denn das Risiko mindert man, indem man es teilt. Ein weiterer Schwachpunkt der Zweiphasenstrategie ist die Wahrnehmung begrenzter Finanzrisiken als endogen: Wenn aber der Gesetzgeber viele Banken, die **Non-Performing Loans** in ihrem Portfolio haben, zwingt, diese gleichzeitig zu verkaufen, schrumpft der Interbankenmarkt, die Preise stürzen, die Volatilität nimmt zu und der Marktwert des Bankenvermögens sinkt. Damit wächst das Risiko für das ganze System.

Die Implementierung des Maastricht-2.0-Modells kann also die durch die Krise manifest gewordenen Probleme der Eurozone nicht lösen, und sie ist für die Staaten im Süden faktisch nicht akzeptabel. Alternativ könnten sich Nord und Süd auf ein **konföderales und kooperatives Modell** einigen. Dieses Modell gründet auf der Prämisse, dass es nicht genügt, bessere Regeln zu verabschieden: **Wir brauchen neue Gemeinschaftsinstitutionen**. Um das Misstrauen zu überwinden, das den Reformprozess der Eurozone kennzeichnet, muss ein geeignetes Institutionenmodell gefunden werden, das den Rahmen für eine reformierte Eurozone darstellen kann. Dieses sollte, so meinen wir, eine supranationale Aufwertung in Richtung **Sovereignty Sharing** beinhalten. Damit wird weder nationale Souveränität an technokratische Einrichtungen abgegeben, die vereinbarte Regeln rein mechanisch durchsetzen, noch der ungeordnete zwischenstaatliche Ansatz erweitert, der im Verlauf der Krise zur Methode der Wahl wurde. Kooperative Politik und kontrollierte Eigenständigkeit bedingen vielmehr politische Steuerung durch eine originäre, transparente und demokratisch legitimierte überstaatliche politische Institution.

In dieser neuen institutionellen Struktur sollten sich alle Staaten zu den folgenden Grundsätzen bekennen:

- (i) Die Mitglieder der Eurozone können nur **in der Vielfalt vereint sein**; es gibt kein ökonomisches oder gesellschaftliches System, das allen Ländern gemeinsam ist, und kein solches System kann ihnen von oben aufgezungen werden;
- (ii) eine Währungsunion erfordert die **Verpflichtung zu fiskalischer Disziplin**; die Verschuldung ist zu steuern, und Ausgabenkürzungen sind vorzunehmen, wann und wo immer sie nötig sind; neue strukturelle Ausgaben dürfen nicht auf Dauer über Schulden finanziert werden;
- (iii) zu diesem Zweck **bedarf es finanzpolitischer Regeln**, die zwar einfach, jedoch transparent und kontrazyklisch sein müssen;
- (iv) **Regeln folgen dem Prinzip des disziplinierten Ermessens**, das nicht gänzlich unterdrückt werden darf (was in der Steuerung eines komplexen Systems ohnehin nicht möglich wäre);
- (v) es braucht **gemeinsame Instrumente für eine makroökonomische Stabilisierung und Wachstum**, denn unsere Ökonomien und Gesellschaften sind miteinander verbunden; das Gegenteil zu behaupten ist unsinnig; daher muss es auch einen *ehrlichen und seriösen gemeinsamen Haushalt* geben;
- (vi) **die private und öffentliche Finanzstabilität** bedingt ein geteiltes Risiko (eine Forderung der südlichen Länder in der Eurozone); dabei sollte ein **Risk Sharing** mit Risikominderung einhergehen (wie es von den Ländern im Norden der Eurozone gewünscht wird).

Die Reformpolitiker_innen müssen insbesondere die – bei den Ökonom_innen des Mainstreams verbreitete – Ansicht akzeptieren, dass fiskalische Disziplin und Regeln, die in einer Währungsunion gelten, einen gemeinsamen Haushalt bedingen. Tatsächlich können Finanzregelungen – selbst wenn sie besser gestaltet sind als die heutigen – den (nationalen) finanziellen Spielraum in Ländern reduzieren, die nach einem negativen Schock verstärkt auf die Implementierung expansiver Politiken setzen.

Der erste Baustein einer solchen gemeinsamen fiskalischen Kapazität sollte eine europäische (oder für die Eurozone geltende) **Arbeitslosenversicherung** sein, die entsprechend dem jeweiligen BIP von den einzelnen Mitgliedstaaten zu finanzieren ist. Ein solches System wird vom deutschen Finanzminister Olaf Scholz unterstützt und findet ebenfalls Erwähnung im **Mission Letter** an den Kommissar für Wirtschaft. Mit diesem Programm werden ausschließlich zyklische Veränderungen der Arbeitslosigkeit (oberhalb einer bestimmten Schwelle) durch die Eurozone oder EU-Mittel finanziert. Länder, die in schlechten Zeiten mehr erhalten, als sie eingezahlt haben, müssen, wenn der Aufschwung einsetzt, ihre Beiträge erhöhen, um den Rückfluss ihrer Gelder zu gewährleisten und sicherzustellen, dass es nicht zu permanenten Transferleistungen zwischen den Mitgliedstaaten kommt.

Eine weitere wichtige Komponente des Etats der Eurozone sind **öffentliche Investitionen**, wie im Missionsschreiben an den Kommissar für Wirtschaft betont wird: »Sie koordinieren den Start des zukünftigen **Invest-EU-Programms** und gewährleisten, dass dieses unsere allgemeinen Ziele fördert, insbesondere hinsichtlich der Klimaneutralität und des digitalen Übergangs. Darauf aufbauend entwerfen Sie den **Investitionsplan für den Europäischen Grünen Deal (SEIP)** und setzen ihn um.«

Schließlich setzt die gemeinsame fiskalische Kapazität mit ihrer Kombination zahlreicher Vorschläge auf **Backstops gegen systemische Finanzkrisen**. Die sogenannte Bankenunion stellt paradoxerweise den Bereich dar, in dem noch während der Krise der Reformprozess begann, in dem es seitdem jedoch – infolge politischer Verhandlungen – nur noch im

Schneckentempo vorangeht. Kontroversen über die »Details« der beiden Hauptinstitutionen, über die man sich prinzipiell einig ist – eine **gemeinsame Einlagensicherung** und der **Europäische Währungsfonds** –, lähmen den Prozess. Das subjektive Risiko scheint für die Länder des Nordens ein unüberwindliches Problem zu sein und wird in den zahlreichen Konzepten thematisiert, die aktuell auf dem Tisch liegen. Der schlichte Gedanke, der der Versicherung zugrunde liegt, ist, dass die Beiträge zum Kapital gemeinsamer Versicherungsgesellschaften angemessen sein sollten, und zwar nicht entsprechend der Größe, sondern entsprechend der Risikoposition der Mitgliedstaaten. Gleichwohl ist das der Bereich, in dem Misstrauen die größte Rolle spielt und sowohl für den politischen Willen als auch für die politische Führung eine Herausforderung darstellt.

Neben nationalen Mechanismen sind auch eine **koordinierte Finanzpolitik und gemeinsame Finanzpositionen in der Währungspolitik** ein Muss. Die Behauptung, dies gefährde die Unabhängigkeit der EZB, ist kleingeistig. Umso mehr, als es die EZB selbst ist, die entsprechend »neuen, konventionellen Kenntnissen« eine aktivere und besser koordinierte Fiskalpolitik fordert, um angesichts der Probleme unserer Zeit die Grenzen der Geldpolitik zu überwinden. Im Zentrum der finanzpolitischen Koordination sollte die Festlegung eines finanzpolitischen Standpunkts für die Eurozone und einzelne Mitgliedstaaten stehen, damit der fiskalische Rahmen der Eurozone symmetrischer gestaltet werden kann.

Statt der politischen Kontrolle, die von nationalen Regierungen (und ihren Vertreter_innen) gewährt und ausgeübt werden muss, soll es **politische Kooperation** geben. Die Schaffung eines **»europäischen Ministers – oder besser Ministeriums – für Wirtschaft und Finanzen«** erscheint im Licht der bisher betrachteten Reformvorschläge daher logisch. Gleichwohl sind dabei zahlreiche Hürden zu überwinden. Die beiden Fragen, die sich in diesem Zusammenhang zuerst stellen, lauten: Wie soll dieses neue Gremium bestellt werden? Und welches Mandat/welche Befugnisse sollte es haben? Auf die Notwendigkeit einer klaren Verpflichtung aller Beteiligten zur Realisierung dieser Neuerung wurde bereits hingewiesen. Sie ist unerlässlich für die Schaffung originär supranationaler politischer **Institutionen**, die demokratisch legitimiert sind (das heißt deren Vertreter_innen ein politisches Mandat haben), allgemeine Regeln als Leitlinien achten und innerhalb eines kontrollierten und disziplinierten Ermessensspielraums agieren.

Echte Reformer_innen werden allen anderen Akteur_innen glaubwürdig und entschlossen eine klare Alternative präsentieren müssen: Entweder beginnt eine ernsthafte Reform jetzt und hier mit allen notwendigen Schritten – von denen der Süden wie der Norden einige ablehnen werden – oder jede_r Einzelne muss sich für ein Nein zu einer echten und nachhaltigen Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zur Verantwortung ziehen lassen.

Das vorliegende Paper ist die Kurzzusammenfassung der umfassenden Studie von Andrea Boitani und Roberto Tamborini: CRISIS AND REFORM OF THE EUROZONE. Why do we disagree? A reflection paper on the North-South divide FES Italia 2020.

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung

Piazza Capranica 95, 00187 Roma, Italia

Tel.: ++49 30 269 35 7706

info@fes-italia.org

www.fes-italia.org

Facebook: [@FESItalia](https://www.facebook.com/FESItalia)