



Björn Hacker

Die Zukunft der Eurozone: Der Fünf-Präsidenten-Bericht orientiert sich an Schäubles Stabilitätsunion

politik für europa
#2017plus

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

politik für europa # 2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Das ist das Ziel des neuen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung „Politik für Europa“. Zu zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss! Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine „Politik für Europa“!

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:
<http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/>

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die FES ist die älteste politische Stiftung Deutschlands. Benannt ist sie nach Friedrich Ebert, dem ersten demokratisch gewählten Reichspräsidenten. Als parteinahe Stiftung orientieren wir unsere Arbeit an den Grundwerten der Sozialen Demokratie: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Als gemeinnützige Institution agieren wir unabhängig und möchten den pluralistischen gesellschaftlichen Dialog zu den politischen Herausforderungen der Gegenwart befördern. Wir verstehen uns als Teil der sozialdemokratischen Wertegemeinschaft und der Gewerkschaftsbewegung in Deutschland und der Welt. Mit unserer Arbeit im In- und Ausland tragen wir dazu bei, dass Menschen an der Gestaltung ihrer Gesellschaften teilhaben und für Soziale Demokratie eintreten.

Über den Autor dieser Ausgabe

Dr. Björn Hacker ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Alexander Schellinger ist im Referat Internationale Politikanalyse für den Bereich Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik zuständig.

DIE ZUKUNFT DER EUROZONE: DER FÜNF-PRÄSIDENTEN-BERICHT ORIENTIERT SICH AN SCHÄUBLES STABILITÄTSUNION

Der Qualm der verbalen Gefechte der denkwürdigen Verhandlungsnacht vom 12. auf den 13. Juli 2015 in Brüssel um die Zukunft Griechenlands in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) hatte sich noch nicht ganz verzogen, da kündigte der französische Staatspräsident François Hollande Konsequenzen aus dem politischen Desaster der vergangenen Monate an. In einem Fernsehinterview zum französischen Nationalfeiertag fordert er eine fiskalische und politische Union als Ergänzung der währungs- und geldpolitischen Integration. Dazu gehören für ihn eine europäische Wirtschaftsregierung und ein gemeinsames Budget für die Eurozone, das von einem nur für den Währungsraum zuständigen Parlament verwaltet wird (Élysée 2015). Es ist eine Reaktion auf den kurz zuvor bekannt gewordenen Plan des deutschen Finanzministers Wolfgang Schäuble, das Ausscheiden von Mitgliedstaaten – durchdacht am Beispiel Griechenland – im Falle des unkooperativen Verhaltens nicht nur als Drohgebärde, sondern ernsthaft zu praktizieren und so schrittweise ein währungspolitisches Kerneuropa nach ordoliberalen Stabilitätskriterien zu schaffen.

DEUTSCHLANDS STABILITÄTS- UND FRANKREICHS FISKALUNION

Schäuble steht einer engeren Vergemeinschaftung im Sinne einer politischen Union nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Doch kann diese für ihn nur in einer festen Kerngruppe von Staaten verwirklicht werden. In seinen Äußerungen zeigt sich, wie stark der Finanzminister noch seinen Ideen zur europäischen Integration verhaftet ist, die er im Jahr 1994 veröffentlicht hat (Schäuble/Lamers 1994). Fünf Jahre vor dem Start der WWU wird die Ausbildung eines harten Integrationskerns aus Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten vorgeschlagen. Allein in diesem Kreis ist nach Schäuble/Lamers eine Integration von Fiskal- und Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken möglich. Vor diesem Hintergrund ist auch die jüngste Kritik des Finanzministers an der Europäischen Kommission zu verstehen, sie handle zu politisch. Die Entwicklung der europäischen Integration hin zu einem föderalen Gebilde mit einer Transformation der Kommission zu einer Art europäischen Regierung bleibt für

Schäuble nur im Bereich eines harten Integrationskerns denkbar. Darüber hinaus wird zugunsten der Ausbildung einer primär budgetpolitisch begründeten Stabilitätsunion jede Form gegenseitiger Haftung, von Finanztransfers und sozialer Kohärenz in der WWU ebenso abgelehnt, wie eine Kommission, die mehr sein möchte als eine technokratische Kartellbehörde.

Wie passen zu diesen unterschiedlichen Auffassungen zwischen Deutschland und Frankreich über die Zukunft der Eurozone die parallel auf europäischer Ebene vorangetriebenen Pläne für eine Reform und Weiterentwicklung der WWU-Architektur? Zeitlich mitten in die Kalamitäten der Eurogruppe mit Griechenland hinein stellte Ende Juni 2015 Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker einen zusammen mit dem Präsidenten des europäischen Rats, Donald Tusk, dem Vorsitzenden der Eurogruppe, Jeroen Dijsselbloem, dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, und dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, erarbeiteten Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ der Öffentlichkeit vor. Man kann sich vorstellen, dass es die oben skizzierten unterschiedlichen Auffassungen aus den Mitgliedstaaten, die über ihre Sherpas ständig in den Schreibprozess eingebunden waren, Juncker nicht leicht gemacht haben. Auch ein gemeinsames deutsch-französisches Regierungspapier als Beitrag zu diesem Prozess führt allerhand unstrittige Aspekte auf, berührt aber des Pudels Kern nicht. Alle längerfristigen, strittigen Punkte sollen erst in einem bis Ende 2016 vorzulegenden Beitrag beider Regierungen behandelt werden (Deutschland/Frankreich 2015). Wie sind Juncker und seine vier Koautoren damit umgegangen, was schlagen sie für die künftige Gestalt der Eurozone vor?

INHALTE DES BERICHTS DER FÜNF PRÄSIDENTEN

Zeitlich trennt der Fünf-Präsidenten-Bericht eine erste Aktivitätenstufe bis Sommer 2017 von einer im Anschluss bis 2025 avisierten zweiten Reformstufe. Innerhalb der nächsten zwei Jahre sollen die bereits etablierten Instrumente konsolidiert, teilweise überarbeitet und einzelne Krisenmechanismen in die europäischen Verträge überführt werden. Zudem sind einige

Neuerungen geplant, die aber keine umfassenden Vertragsänderungen erfordern würden. Binnen zehn Jahren soll ein größerer Umbau der Eurozonen-Architektur verwirklicht sein, der auf einem veränderten Rechtsrahmen fußt (Juncker 2015). Inhaltlich werden in den Hauptbereichen möglicher Reformen folgende Vorschläge unterbreitet:

- (a) **Bankenunion:** Für die Funktionalität zweifelhaft politische Kompromisse sollen auf den Prüfstand; der Bericht macht deutlich, wie notwendig die Risikostreuung und grenzüberschreitende Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der Eurozone ist. Nachdem insbesondere die deutsche Regierung durchgesetzt hatte, den Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM nur als Ultima ratio einzusetzen, soll er laut den Präsidenten eine zentrale und einfach zugängliche Rolle bei der Abwicklung von Bankinstituten spielen. Auch ein europäisches Einlagensicherungssystem soll zügig eingeführt werden.
- (b) **Wirtschaftspolitische Koordinierung:** Eine Absage wird an das mit ESM-Vertrag, Euro-Plus-Pakt und Fiskalpakt in Mode gekommene Abschließen neuer Pakte außerhalb des Gemeinschaftsrechts erteilt. Angestrebt wird eine Überarbeitung des Europäischen Semesters, die eine bessere Umsetzungsquote länderspezifischer Empfehlungen ermöglichen soll. Das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten soll nicht nur informativ, sondern verstärkt auch korrektiv eingesetzt werden. Die asymmetrische Bewertung von Defiziten und Überschüssen in der Leistungsbilanz zugunsten letztgenannter kritisieren die fünf Präsidenten dagegen nicht. Neu ist der Vorschlag zur Einrichtung in der Zusammensetzung nicht weiter definierter nationaler Räte für Wettbewerbsfähigkeit, deren Aufgabe die Entwicklung von Richtschnüren für Tarifverhandlungen sein soll. Unter der Ägide der Europäischen Kommission sollen sie beurteilen, ob die Löhne sich entsprechend der Produktivität des Landes entwickeln. Längerfristig wird über Strukturreformen ein Konvergenzprozess mit gemeinsamen Standards unter anderem für Arbeits- und Produktmärkte, für die Wettbewerbsfähigkeit und die Körperschaftssteuer angestrebt.
- (c) **Fiskalunion:** Kurzfristig soll ein in der Zusammensetzung nicht näher definierter sog. europäischer Fiskalausschuss eingerichtet werden, der ex ante und ex post auf der Basis des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die nationalen Haushaltspolitiken bewertet und der Kommission politische Maßnahmen für einen spezifischen fiskalpolitischen Kurs für die einzelnen Mitgliedstaaten empfiehlt. In einer schrittweise zu verwirklichenden Kapitalmarktunion sollen die Anleihe- und Kreditmärkte stärker integriert werden. Diese private Risikoteilung soll zur Abfederung ökonomischer Schocks beitragen. Erst wenn eine Konvergenz der ökonomischen Strukturen in der Eurozone (siehe b) feststellbar ist, soll eine Fiskalkapazität eingerichtet werden, die über ein zentrales Budget makroökonomische Schocks abfedert. Dauerhafte Transferleistungen werden ausgeschlossen, eine Funktion zur Kreditaufnahme ebenso wenig erwähnt wie ein Versicherungssystem. Da als erster Schritt von der Nutzung eines Teilbereichs des Europäischen Fonds für strategische Investitionen EFSI gesprochen wird, kann von einem eher kleinen Volu-

men ausgegangen werden. Längerfristig soll die Steuerung der WWU nach innen und außen durch die Eurogruppe gestärkt und durch einen hauptamtlichen Vorsitzenden gefestigt werden. Ebenfalls in der langen Frist soll mit einem europäischen „Schatzamt“ eine Art europäisches Finanzministerium eingerichtet werden, das weite Teile der Einnahmen- und Ausgabenpolitiken der Mitgliedstaaten zentralisiert.

- (d) **Demokratische Legitimation:** Im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung soll das Europäische Parlament intensiver in das Europäische Semester einbezogen werden. Der Fiskalpakt und der Euro-Plus-Pakt sollen in das Gemeinschaftsrecht überführt werden, der ESM-Vertrag allerdings erst bis 2025. Der Vorsitz der Eurogruppe soll – im Detail nicht dargestellt – aufgewertet werden und dem Europäischen Parlament widergegeben, „Vorkehrungen“ zu treffen, um Angelegenheiten speziell für das Euro-Währungsgebiet wahrzunehmen. Mit den nationalen Parlamenten soll der Austausch zum Europäischen Semester systematisiert werden.
- (e) **Soziale Dimension:** Neben Allgemeinplätzen wie Flexicurity, aktiver Arbeitsmarktpolitik und lebenslangem Lernen wird konkret ein „Mindestsockel“ sozialer Schutzrechte vorgeschlagen. Dieser wird aber nicht näher ausbuchstabiert. Explizit angemahnt werden stattdessen marktfreundliche Reformmaßnahmen, wie die Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung und die höhere räumliche und berufliche Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

2012 WAREN DIE ZUKUNFTSPLÄNE MUTIGER

Der Bericht gibt sich erkennbar Mühe, die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten auszutarieren. Was übrig bleibt, ist enttäuschend. Dies kann man nur erfassen, wenn man berücksichtigt, was noch drei Jahre zuvor auf der Agenda stand. Die Vorläufer des Fünf-Präsidenten-Berichts waren drei nahezu zeitgleich Ende 2012 vom damaligen Präsidenten des Europäischen Rats, von der Kommission und vom Europäischen Parlament vorgelegte Roadmaps für eine Vollendung der WWU (für einen Überblick: Hacker 2013). Auch wenn alle drei Berichte sich in der Tiefe der vorgeschlagenen Integrationsschritte unterschieden, erkannten Sie als Krisenursache unisono an, dass die mit dem Vertrag von Maastricht geschmiedete Währungsunion zahlreiche Defizite aufweist, die zur Dysfunktionalität in der Krise geführt haben. Dabei wurden die Relevanz und Glaubwürdigkeit haushaltsorientierter Regelwerke durchaus diskutiert. Doch blieben die Forderungen nicht bei einer Verschärfung budgetpolitischer Instrumente stehen. Richtig wurde erkannt, dass eine geld- und währungspolitische Integration ohne fiskalpolitisches Pendant krisenanfällig bleiben muss. Fern des real vollzogenen Austeritätskurses wurden mit verschiedenen Arten der Gemeinschaftshaftung, einer Fiskalkapazität zum Ausgleich asymmetrischer Schocks, besserer Steuerkoordinierung und neuen Formen der demokratischen Legitimation konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung einer Fiskalunion gemacht. Auch die Bankenunion und die Idee eines europäischen Sozialpaktes waren Teil der Überlegungen.

Eindeutig auf der bisherigen Linie bleibt der neue Bericht nur beim Thema Bankenunion. Ihre Vollendung wird grenzüberschreitende Risikoteilung möglich machen müssen. Wenn man sich bereits eine gemeinsame Bankenaufsicht gegeben hat, tut man gut daran, auch Rekapitalisierungs- und Abwicklungsmodalitäten nicht national zu belassen oder in Form des erst für 2024 als vollständig funktionsfähig vorgesehenen einheitlichen Abwicklungsfonds weit in die Zukunft zu schieben. Unspektakulär sind die Vorschläge für eine bessere Organisation des Europäischen Semesters und des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten. Alles soll etwas straffer ablaufen und konsequenter praktiziert werden – das gehört zum Standardrepertoire der Kritik. Das gilt ebenso für den geforderten „systematischeren“ Austausch mit den nationalen Parlamenten im Europäischen Semester. Der schon 2012 angemahnten Einbindung des Europäischen Parlaments in die Verfahren der wirtschaftspolitischen Governance soll nun endlich konkret durch eine interinstitutionelle Vereinbarung noch in den nächsten zwei Jahren entsprochen werden.

Beschämend sind die Aspekte zum Thema soziale Dimension. Erst mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf vorher in der Eurozone nicht gesehene Höhen wurde auf Drängen des französischen Präsidenten und des Europäischen Parlaments die soziale Dimension der WWU überhaupt in die Pläne für die Neugestaltung der Eurozone aufgenommen. Vor allem der damalige Sozialkommissar Lázló Andor nahm sich der Sache an und brachte 2013 Mindeststandards, einen Prozess der sozialen Governance und eine europäische Arbeitslosenversicherung in die Debatte. Dies missfiel schon damals den budgetfixierten Vertretern der Austeritätspolitik, die in der Sozialpolitik primär Jagdgründe für die Kürzung staatlicher Ausgaben sehen. Anstatt Andors Ansätze zur Einhegung der Marktexzesse aufzugreifen und politisch zu gestalten, wird im Fünf-Präsidenten-Bericht als soziale (!) Maßnahmen das übliche ABC an Liberalisierungskonzepten aufgesagt. Wenn hieraus der „Mindestsockel“ sozialer Schutzrechte besteht, ist sozial nichts gewonnen. Wie die Eurozone so ein ebenfalls angestrebtes „soziales AAA-Rating“ bekommen soll, bleibt mehr als nur schleierhaft.

Vorsicht ist geboten bei den nationalen Räten für Wettbewerbsfähigkeit. Wenn damit eine Einrichtung wie die im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 in Deutschland vorgesehene konzertierte Aktion zur konjunkturellen Planung zwischen den Tarifpartnern und den Gebietskörperschaften gemeint ist, könnte man die Idee positiv auffassen. Das Wettbewerbsmantra des Berichts und die nicht näher definierte Zusammensetzung dieses Gremiums lassen aber eher eine Aushöhlung der Tarifautonomie und die Nutzung der Lohnpolitik als makroökonomische Manövriermasse als dahinterstehende Idee vermuten. Noch gefährlicher erscheint die Einrichtung eines „europäischen Fiskalausschusses“. Das klingt nach Revolutionstribunal und ist wohl auch so gemeint: Wer nicht das haushaltspolitische Regelwerk befolgt, wird hier zu einer anderen Politik verurteilt; Berufung ausgeschlossen. Das scheint eine neue Version der einstmals von Deutschland vorgeschlagenen Vertragspartnerschaften zu sein und ist sehr nahe an Schäubles Vorstellungen einer Stabilitätsunion.

REALE KONVERGENZ: UNNÖTIG UND UNERREICHBAR

Bei den zentralen Aspekten einer Fiskalunion fallen die fünf Präsidenten weit hinter die Berichte von 2012 zurück. Ökonomische Schocks sollen über eine „Kapitalmarktunion“ gemildert werden – ein wenig aussichtsreiches Unterfangen. Ein gemeinsames Schuldenmanagement, Versicherungsmechanismen, gar ein Eurozonen-Haushalt spielen dagegen keine Rolle mehr. Und eine Fiskalkapazität soll erst nach einem realen Konvergenzprozess der Wirtschaftsstrukturen möglich sein: „Mittelfristig, wenn die wirtschaftlichen Strukturen sich konvergierend dem höchsten Niveau in Europa annähern, könnte die öffentliche Risikoteilung durch einen Mechanismus zur Haushaltsstabilisierung für das gesamte Euro-Währungsgebiet verstärkt werden“ (Juncker 2015: 4). Abgesehen davon, dass für das Funktionieren einer Währungsunion allein die nominale Konvergenz der Lohnstückkosten und Inflationsraten wichtig ist, kann man sich eine reale Konvergenz der Produktivität aller Mitgliedstaaten in der heutigen Eurozone kaum vorstellen. Da die reale Konvergenz als Vorbedingung für eine Fiskalkapazität genannt wird, kann man sicher sein, dass es sie nie geben wird – es sei denn im Rahmen des Schäubleschen Kerneuropas.

Noch hat sich das Fenster für Reformen in Richtung einer Fiskalunion nicht geschlossen. Denn die strittigsten und umfassendsten Aspekte einer neuen Euro-Architektur wurden von den fünf Präsidenten ausgelagert. Details der längerfristigen Entwicklungsstufe bis 2025 sollen von der Kommission erst in einem Weißbuch 2017 präsentiert werden. In der Summe der vorliegenden Vorschläge zeigt sich jedoch, dass die einst recht progressiv begonnene Debatte um eine Fiskalunion von den Anhängern einer Stabilitätsunion rund um die Deutsche Bundesregierung erfolgreich torpediert wurde. Juncker und Hollande werden aufpassen müssen, dass in den nächsten zwei Jahren nicht *faits accomplis* geschaffen werden, die den künftigen Weg vorbestimmen.

Literatur

Deutschland/Frankreich 2015: Deutsch-französischer Beitrag zur Wirtschafts- und Währungsunion, Mai 2015, http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/french-german_contribution_1_de.pdf

Élysée 2015: Entretien télévisé en direct sur TF1 et France 2, Palais de l'Élysée, 14.07.2015, <http://www.elysee.fr/chronologie/#e9913,2015-07-14,entretien-t-l-vis-en-direct-sur-tf1-et-france-2-palais-de-l-elys-e>

Hacker, Björn 2013: On the Way to a Fiscal or a Stability Union? The Plans for a „Genuine“ Economic and Monetary Union, Friedrich-Ebert-Stiftung, Dezember 2013, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10400.pdf>

Juncker, Jean Claude 2015: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas kollabiert. In enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, Martin Schulz, 22.06.2015, http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_de.pdf

Schäuble, Wolfgang/Lamers, Karl 1994: Überlegungen zur europäischen Politik, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 01.09.1994, www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf

Impressum:

© 2015

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Internationaler Dialog
Internationale Politikanalyse
Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt: info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-265-5

Titelmotiv: © xtock – fotolia/Noé
Gestaltung: zumweissenroessl.de
Druck: www.bub-bonn.de

