

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Becker

Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union

Europäisierung ohne Souveränitätsverlust

S 19
November 2014
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2014

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Die Notwendigkeit und die Beschränkungen einer europäischen Wirtschaftspolitik**
- 7 Die Notwendigkeit
- 8 Die Beschränkungen
- 11 **Formen der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU und das Europäische Semester**
- 12 Europäische Wachstumspolitik und die Strategie Europa 2020
- 14 Die wirtschaftspolitische Koordinierung und das Europäische Semester
- 16 Zusätzliche Formen der Koordinierung
- 16 *Zusätzliche intergouvernementale Koordinierung – Der Pakt für den Euro*
- 17 *Zusätzliche supranationale Kontrolle – Das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren*
- 18 **Die Schwächen der bestehenden Strukturen**
- 18 Das Problem der angemessenen Koordinierung und der richtigen Steuerung
- 19 Das Problem der Regelbeachtung und der mitgliedstaatlichen Disziplin
- 20 Die Gefahr der Spaltung von EU-28 und Eurozone
- 21 **Der weitere Ausbau der wirtschaftspolitischen Koordinierung**
- 22 Die Idee der Vertragspartnerschaften und eines Solidaritätsmechanismus – Große politische Anstrengungen, begrenzter Mehrwert
- 24 Möglichkeiten, die Politik der kleinen Schritte fortzusetzen
- 26 **Die dauerhafte Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion**
- 27 Weitere Differenzierung zum Eurozonen-Kerneuropa
- 28 Die Idee neuer Finanztransfers
- 30 **Fazit**
- 31 Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Peter Becker ist Wissenschaftler in der
Forschungsgruppe EU/Europa*

**Wirtschaftspolitische Koordinierung in
der Europäischen Union
Europäisierung ohne Souveränitätsverlust**

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) ist sicherlich eines der ambitioniertesten, aber vielleicht auch das am schwierigsten umzusetzende Integrationsprojekt der Europäischen Union. Seit den ersten Überlegungen zu Chancen und Risiken einer europäischen Währungsunion wird darüber diskutiert, diese um eine europäische Wirtschaftspolitik zu ergänzen. Dieser Schritt ist notwendig, denn die Eurozone ist kein optimaler Währungsraum, wie er in der Wissenschaft als Voraussetzung für eine Währungsunion gefordert wird. Die Wirtschaftszyklen im Euroraum sind noch immer nicht synchron, die Unterschiede in Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit sind groß und die Mobilität der Arbeitskräfte ist zu gering, um diese Asymmetrien und die fehlende Konvergenz der Wirtschaftsräume in der Währungsunion ausgleichen zu können. Es bedarf einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik, um dauerhaft zu garantieren, dass die Währungsunion kohärent und so die gemeinsame Währung stabil bleibt.

Allerdings fehlt ein von allen Mitgliedstaaten der EU und der Eurozone geteiltes Verständnis über die Inhalte, Ziele und Instrumente einer europäischen Wirtschaftspolitik. EU und Eurozone sind dadurch gekennzeichnet, dass ihre Mitglieder von unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Traditionen geprägt wurden und verschiedenen wirtschaftspolitischen Modellen und Zielen folgen. Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland etwa weicht erheblich von den britischen Vorstellungen einer liberalen Marktwirtschaft ab. Diese wiederum unterscheiden sich von den wohlfahrtsstaatlichen Modellen der skandinavischen Staaten und stehen darüber hinaus im klaren Widerspruch zur vorherrschenden etatistischen wirtschaftspolitischen Orientierung in Frankreich. Kurz, es gibt keine gemeinsame Idee, kein einheitliches Modell für eine europäische Wirtschaftspolitik. Genauso wenig besteht Einigkeit über die Rolle des Staates und die Reichweite staatlicher Eingriffe in den ökonomischen Prozess.

Dennoch wird es eine europäische Wirtschaftspolitik geben müssen angesichts der Rahmenbedingungen und Zwänge, die eine gemeinsame Währung schafft. Nur mit Hilfe einer gemeinsamen oder zumindest

abgestimmten Wirtschaftspolitik kann ökonomischen Schocks und Krisen vorgebeugt werden. Die Europäisierung der Wirtschaftspolitik gehört deshalb zu den bedeutendsten Reformprojekten, die potentielle neue Krisen verhindern sowie Eurozone und Europäische Union weiter stabilisieren sollen.

Gesucht wird eine Lösung, um die eklatanteste Schwäche des Instrumentariums der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu beheben: die unzureichende Implementierung wirtschaftspolitischer Reformempfehlungen in den Mitgliedstaaten. Zwar existieren einige administrative und verfahrenstechnische Vorschläge, um dieses Problem anzugehen. Doch der grundsätzliche Widerspruch zwischen einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik in der Eurozone und den nationalen Vorbehalten gegenüber europäischen Vorgaben besteht nach wie vor. Ratschläge aus der Wirtschaftswissenschaft, wie dieser Antagonismus aufgelöst werden könnte, lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen. Einerseits wird empfohlen, in wirtschaftspolitischen und benachbarten Politikbereichen wie der Beschäftigungs- und der Sozialpolitik mehr nationalstaatliche Souveränität an die EU oder die Eurozone abzugeben. Um nationale Beharrungskräfte zu überwinden und eine effiziente, stabile sowie nachhaltige europäische Wirtschaftspolitik zu schaffen, sei es unabdingbar, Zuständigkeiten weiter zu zentralisieren, politische Entscheidungen an einem gemeinsamen europäischen Mehrwert zu orientieren und mehr öffentliche Güter bereitzustellen, wie Infrastruktur oder soziale Sicherheit. Andererseits werden neue Mechanismen gefordert, um wirtschaftliche Ungleichgewichte auszuräumen, wie zum Beispiel zusätzliche Transferzahlungen, mit denen ökonomische Unterschiede und soziale Ungleichheiten innerhalb der Währungsunion abgefedert werden könnten.

Allerdings lehnt die Mehrheit der Mitgliedstaaten beide grundsätzlichen Lösungsvorschläge ab. Als Ausweg bleibt nur die kontinuierliche Suche nach einem Kompromiss, der die Unterschiede zwischen den wirtschaftspolitischen Vorstellungen und Modellen nivelliert. Es kann und wird keine abschließende Antwort auf die Frage geben, welches die richtige oder gar die beste Wirtschaftspolitik in der EU und in der Eurozone ist oder sein sollte. Vielmehr wird es darauf ankommen, aus dem Repertoire wirtschaftspolitischer Handlungsmöglichkeiten und dem Instrumentenkasten der EU einen flexiblen *policy mix* auszuhandeln, der sich jederzeit neuen Bedingungen und Herausforderungen anpassen lässt, damit die gemeinsame

Währung mit einer zentralen europäischen Geldpolitik, zentralisierten nationalen Fiskalpolitiken und nationalen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken dauerhaft stabil gehalten werden kann. Kaum vorstellbar erscheint derzeit ein großer Qualitätssprung hin zu einem Eurozonen-Kerneuropa oder einer Transferunion auf der Basis einer umfassenden Veränderung des europäischen Vertragswerks. Für eine solche Neuformulierung der vertraglichen Grundlagen fehlt zurzeit der politische Konsens, vor allem innerhalb der Eurozone. Als Alternative zu einem solchen grundlegenden Lösungsansatz bleibt den Akteuren nur die Mühsal, die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit kontinuierlich und allmählich zu verdichten.

Zu den Bestandteilen dieses *policy mix* zählen die bekannten Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen, die immer wieder angemahnten Strukturreformen und die aktuell diskutierten Anreize zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums. Bei diesen schwierigen und konfliktreichen Verhandlungs- und Abstimmungsprozessen sollten sich alle Akteure auf europäischer und auf nationaler Ebene klarmachen, dass »die« richtige Wirtschaftspolitik in der EU eine Illusion ist. Für die Bundesrepublik bedeutet dies, dass sie eine Politik des langen Atems und der kleinen Schritte betreiben muss. Die politischen Entscheidungsträger sind gefordert, bei den Verhandlungen über eine sinnvolle Zusammenstellung des Handlungsinstrumentariums Kompromisse zwischen den widerstreitenden Interessen in der Eurozone zu ermöglichen und sich zu diesem Zweck eng mit den Unionsorganen abzustimmen. Dabei werden die nationalen Bedingungen und Voraussetzungen der Partner ebenso berücksichtigt werden müssen wie die Begrenzungen ihrer Handlungsoptionen. Solange die ökonomische und soziale Konvergenz in der Währungsunion noch deutlich zu wünschen übrig lässt, wird europäische Wirtschaftspolitik ein ständiger Verhandlungsprozess bleiben.

Die Notwendigkeit und die Beschränkungen einer europäischen Wirtschaftspolitik

Die Notwendigkeit

Als Ursachen der derzeitigen Krise mit ihren tiefgreifenden ökonomischen sowie beschäftigungs- und sozialpolitischen Folgen wurden häufig die Geburts- oder Konstruktionsfehler¹ der EWWU ausgemacht, die bei der Schaffung der EWWU durch den Maastrichter Vertrag übersehen worden seien. Zwar habe die gemeinsame Währung die wirtschaftliche Integration innerhalb der EWWU weiter vorangebracht.² Zugleich aber seien die makroökonomischen Ungleichgewichte (gemessen in Leistungsbilanzen und Lohnstückkosten) zwischen den teilnehmenden Volkswirtschaften gewachsen. Hinzu komme, dass die Europäische Zentralbank (EZB) sich bei ihren geld- und zinspolitischen Entscheidungen stets an Durchschnittswerten der gesamten Eurozone orientieren müsse und deshalb keine spezifischen Maßnahmen treffen könne, die der jeweiligen Position einer Volkswirtschaft im Konjunkturzyklus angepasst wären.³ Die Geldpolitik der EZB könne deswegen gerade in Krisenzeiten prozyklisch wirken, also Dauer und Nachhaltigkeit der Konjunkturzyklen verlängern und verstärken, anstatt sie auszubalancieren.⁴ Von Beginn an sei die EWWU nur

unzureichend auf ökonomische Schocks vorbereitet gewesen; es fehlten automatische Stabilisatoren, um solche Schocks sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite ausgleichen zu können.⁵ Auch mehr als zehn Jahre nach der Einführung des Euro sei die EWWU noch immer kein optimaler,⁶ sondern im Gegenteil ein zu heterogener Wirtschaftsraum – der »Euro als frivoles Experiment«.⁷

Die Wurzel der Krise liege darum »im Widerspruch zwischen einer einheitlichen, supranationalen Währung und der Weiterführung von nationalstaatlichen Wirtschaftspolitiken ...«. Da sie keine eigene Geldpolitik mehr betreiben könnten, sei eine angemessene Wirtschaftspolitik für die Mitglieder der Eurozone umso wichtiger. In einer EWWU mit einem integrierten Binnenmarkt und dem Verzicht auf einen Währungspuffer strahlten einzelstaatliche wirtschaftspolitische Maßnahmen auf andere Staaten aus, die an der Währungsunion teilnahmen.⁹ Eine gemeinsame

führt. In der Anfangszeit der Währungsunion hat ein zu hoher Realzins die wirtschaftliche Entwicklung unter anderem in Deutschland stark belastet. Vgl. Daniela Schwarzer, »Zehn Jahre Governance der Eurozone: ökonomische Bilanz und institutionelle Dynamiken jenseits der Vertragsrevisionen«, in: *Integration*, 32 (2009) 1, S. 17–32.

⁵ So frühzeitig Otto G. Mayer/Hans-Eckart Scharrer (Hg.), *Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden 1997 (HWWA-Studien, Bd. 38). Anderer Meinung Rolf Caesar, »Wirtschafts- und Währungsunion und inner-europäischer Finanzausgleich«, in: Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hg.), *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Regionale und globale Herausforderungen*, Bonn 1998, S. 124–146; Ansgar Belke/Daniel Gros, »Asymmetric Shocks and EMU: Is There a Need for a Stability Fund?«, in: *Intereconomics*, 33 (1998) 6, S. 274–288.

⁶ Robert Mundell, »A Theory of Optimum Currency Areas«, in: *The American Economic Review*, 51 (1961) 4, S. 657–665; Friedrich Heinemann, *Die Theorie der optimalen Währungsräume und die politische Reformfähigkeit – ein vernachlässigtes Kriterium*, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Januar 1998 (Discussion Paper Nr. 98–02).

⁷ So die Formulierung von Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin 2013, S. 237.

⁸ Henrik Enderlein u.a., *Den Euro vollenden. Der Weg zu einer Fiskalunion in Europa*. Bericht der »Tommaso Padoa-Schioppa Gruppe«, Paris: Notre Europe – Jacques Delors Institute, Juni 2012, S. 13.

⁹ Vgl. Wolfgang Glomb, »Bedarf die WWU einer gemeinsamen

¹ Vgl. Henrik Enderlein, »Die Krise im Euro-Raum: Auslöser, Antworten, Ausblick«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 60 (2010) 43, S. 7–12 (7); Christian Calliess, »Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU«, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 66 (2013) 20, S. 785–795 (785); Gerold Krause-Junk, »Die fehlende Fiskalunion – ein Geburtsfehler der Währungsunion?«, in: *Wirtschaftsdienst*, 91 (2011) 2, S. 82–86.

² Insbesondere der Bericht der Europäischen Kommission, *EMU@10. Successes and Challenges after Ten Years of Economic and Monetary Union*, Luxemburg 2008 (European Economy 2/2008); auch Henrik Enderlein/Amy Verdun, »EMU's Teenage Challenge: What Have We Learned and Can We Predict from Political Science?«, in: *Journal of European Public Policy*, 16 (2009) 4, S. 490–507.

³ Vgl. Henrik Enderlein, »Wandel durch den Euro: Wie die Währungsunion die nationale Fiskal- und Lohnpolitik verändert«, in: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, Frankfurt a. M. 2008, S. 415–448.

⁴ So hat ein zu niedriger Realzins angesichts der Lohn- und Preisrigiditäten im Währungsraum nicht nur zu Überhitzungen und Überschuldung in den jetzigen Krisenländern ge-

Währung brauche die Basis einer politischen Union, insbesondere eine Fiskalunion und eine europäische Wirtschaftspolitik.¹⁰

Schon im Vorfeld der Maastrichter Verhandlungen über die Schaffung der EWWU, 1988, war intensiv und kontrovers darüber diskutiert worden, inwieweit eine vertiefte Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken für die Beständigkeit und Funktionsfähigkeit der gemeinsamen Währung notwendig sei.¹¹ Wie im Werner-Plan in den frühen siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts wurde auch im Delors-Bericht¹² betont, dass Wirtschaftsunion und Währungsunion »zwei Bestandteile eines Ganzen« bilden und deshalb »parallel zueinander realisiert werden«¹³ müssten. Eine Wirtschaftsunion sei die unverzichtbare Basis dafür, bei einem Wegfall des Wechselkurspuffers die gemeinsame Währung stabil halten und wirtschaftliche Ungleichgewichte ausbalancieren zu können. Letztere könnten aus unterschiedlichen Entwicklungen der Arbeitskosten und sonstiger Kosten oder aufgrund externer Schocks entstehen. »Eine Möglichkeit, ihnen abzuhelpfen, wären Maßnahmen zur Verbesserung der Mobilität der Produktionsfaktoren sowie der Preisflexibili-

»Wirtschaftsregierung«?, in: Caesar/Scharrer, *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion* [wie Fn. 5], S. 15–24. Gerade die Wirtschafts- und Verschuldungskrise hat diese Einschätzung der ökonomischen und sozialen Folgen nationaler Entscheidungen auf die gesamte Eurozone eindrücklich bestätigt.

10 Vgl. Hans-Peter Fröhlich, »Das Verhältnis von Währungsunion und Politischer Union«, in: Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hg.), *Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?*, Bonn 1994, S. 125–146.

11 Vgl. Wilhelm Schönfelder/Elke Thiel, *Ein Markt – Eine Währung. Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, 2. Aufl., Baden-Baden 1996; Kenneth Dyson/ Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford 1999.

12 Im Dezember 1969 hatten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft bei ihrem Gipfeltreffen in Den Haag beschlossen, stufenweise eine Wirtschafts- und Währungsunion einzuführen. Ein Expertenausschuss, geleitet vom damaligen luxemburgischen Premierminister Pierre Werner, sollte Vorschläge zur Umsetzung des Beschlusses ausarbeiten. Der Bericht vom Oktober 1970 sah die Schaffung einer Währungsunion bis zum Jahr 1980 vor, doch diese wurde nicht verwirklicht. Einen erneuten Versuch der währungspolitischen Integration startete der Europäische Rat von Hannover im Juni 1988: Er beauftragte einen Ausschuss der Zentralbankpräsidenten unter Leitung des Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Delors, ein Konzept und die Grundlagen für die Schaffung einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu erarbeiten.

13 Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion, *Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft* (Delors-Bericht), Luxemburg 1989, Ziffer 21.

tät.«¹⁴ Mit diesem Hinweis auf die erforderliche Konvergenz und die potentiell ausgleichende Wirkung der Marktkräfte in der Währungsunion unterstrich der Delors-Bericht die besonders von der Deutschen Bundesbank vorgebrachten Bedenken. Sie hatte bemängelt, in einer Währungsunion würden vor allem die südeuropäischen Länder mit den unvermeidlichen Konsequenzen ungenügender Arbeitsmobilität und einem fortbestehenden Einkommens- und Produktivitätsgefälle konfrontiert. Aus diesem Grunde müsse, so damals die Bundesbank, mit Forderungen nach »kompensatorischen öffentlichen Finanzausgleichsleistungen« gerechnet werden.¹⁵

Unumstritten war hingegen, dass die EWWU einen unumkehrbaren Integrationsschritt¹⁶ darstellte, der allen Beteiligten ein Höchstmaß an politischer und ökonomischer Disziplin abverlangen würde. »Funktionieren könnte eine Wirtschafts- und Währungsunion aber nur dann, wenn das Verhalten der Regierungen und anderen wirtschaftlichen Akteure in allen Mitgliedsländern konsistent und vernünftig wäre«, hieß es im Delors-Bericht.¹⁷ Da aber nicht zu erwarten war, dass diese Bedingung immer und in jedem Fall erfüllt sein würde, sahen die Verfasser des Berichts in den Marktkräften ein notwendiges disziplinierendes Korrektiv.

Die Beschränkungen

Mit der Einführung der gemeinsamen Währung verzichteten die Mitglieder der Eurozone auf ihre währungspolitischen Handlungsmöglichkeiten und fiskalpolitischen Spielräume. Ihre wirtschaftspolitischen Optionen beschränken sich seither im Grundsatz auf zwei Politikwege:

14 Ebd., Ziffer 26.

15 Deutsche Bundesbank, »Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion in Europa«, in: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Oktober 1990*, Frankfurt a. M. 1990, S. 41–45 (42).

16 Die Deutsche Bundesbank hatte in ihrer Stellungnahme zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa vom 19. September 1990 bereits ausgeführt: »Letzten Endes ist eine Währungsunion damit eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft, die nach aller Erfahrung für ihren dauerhaften Bestand eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt.« *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank* [wie Fn. 15], S. 41.

17 *Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft* [wie Fn. 13], Ziffer 30.

- ▶ entweder stetige Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beziehungsweise »innere Abwertung«
- ▶ oder stetiger Zufluss frischen Geldes durch eine Erhöhung der nationalen Verschuldung oder durch Transfers aus den wettbewerbsfähigeren Volkswirtschaften in der Eurozone.

Verbunden mit diesen zwei Optionen¹⁸ ist die Frage, wie die Lasten verteilt werden sollen, die deshalb anfallen, weil die eigene Währung nicht mehr abgewertet werden kann und Kapitalströme in der europäischen Währungsunion sich nicht mehr kontrollieren lassen. Diese Frage ist zwischen den Mitgliedern der Währungsunion überaus umstritten und mitunter auch innerhalb von deren Gesellschaften. Strukturelle Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Anstrengungen zur Konsolidierung der nationalen Budgets gehen in erster Linie zu Lasten der potentiellen Krisenstaaten und deren Gesellschaften innerhalb der Europäischen Union oder der Eurozone. Dagegen sind die Gläubigerstaaten und ihre Gesellschaften betroffen, wenn es um Maßnahmen und Vorschläge zur Sicherung von Kapitalzuflüssen geht, entweder durch nationale beziehungsweise gemeinschaftliche Verschuldung oder in Form ungebundener oder konditionierter Transfers.

Bei einer Abwertung der nationalen Währung wurden die Kosten zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber externen Wettbewerbern auf nahezu alle Schultern einer Gesellschaft verteilt. Heute aber muss die jeweilige Regierung in einem Krisenstaat über die Verteilung der Anpassungskosten entscheiden. Eine »innere Abwertung« besteht vornehmlich in deutlichen Reduzierungen öffentlicher Ausgaben durch tiefe Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme. Belastet werden also in erster Linie Empfänger staatlicher Leistungen, während die Eliten häufig die Vorteile des freien Kapitalverkehrs im europäischen Binnenmarkt nutzen und auf diese Weise ihren Anteil an der Kostenübernahme minimieren können. Die nationale Politik in den Krisenstaaten steht vor der Aufgabe, bei der Verteilung der Lasten für die (Wieder-)Herstellung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit auch zwischen den Faktoren Kapital und Arbeit entscheiden zu müssen.

¹⁸ Eine dritte Option, nämlich die Auflösung oder der Austritt aus der gemeinsamen Währungsunion, soll erwähnt, aber hier nicht diskutiert werden. Vgl. Streeck, *Gekaufte Zeit* [wie Fn. 7]; Fritz W. Scharpf, *Political Legitimacy in a Non-optimal Currency Area*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG), Oktober 2013 (MPIfG Discussion Paper 13/15).

Die politische Entscheidungsfindung wird durch einen weiteren Faktor erschwert: In puncto Lastenverteilung spielt auch der Zeitpunkt eine große Rolle, zu dem die europäische oder die mitgliedstaatliche Politik auf strukturelle oder konjunkturelle Divergenzen reagiert:

- ▶ Werden die Anpassungskosten *ex ante* übernommen, also bevor eine Krise gravierende wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Verwerfungen verursacht, so fallen diese Kosten hauptsächlich in denjenigen Staaten und Gesellschaften an, die auf die Anforderungen der EWWU-Mitgliedschaft frühzeitig reagieren. Vorbeugende Reformanstrengungen und Strukturreformen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beschränken in diesem Fall die innenpolitischen Handlungsspielräume für die jeweilige Regierung und können sogar deren Abwahl zur Folge haben.
- ▶ Bisweilen handeln die nationalen Entscheidungsträger jedoch erst dann, wenn eine tiefe Krise oder ein Konjunkturunbruch erkennbar wird. Sie versuchen *ex post* Wettbewerbsfähigkeit zurückzugewinnen, geringes Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen oder den Anstieg der öffentlichen Verschuldung zu bremsen. In diesem Fall kann sich die Möglichkeit eröffnen, einen Teil der Lasten dieser Krisenbewältigung auf die Partner in der EWWU zu verlagern. Zwar sollte die Nichtbeistandsklausel in Artikel 104b des Maastrichter Vertrags¹⁹ gerade dies verhindern, aber infolge der aktuellen Krise hat die Glaubwürdigkeit dieser Bestimmung stark gelitten. Offenkundig spekulierten die Finanzwirtschaft in den Schuldnerstaaten und risikofreudige externe Anleger darauf, dass die Nichtbeistandsklausel nicht das letzte Wort der Eurozone sein würde. In der Tat konnten sie sich berechnete Hoffnungen machen, dass Risiko und Anpassungslasten zwischen Schuldner- und Gläubigerstaaten innerhalb der Eurozone verteilt werden würden.

Welche Risiken und Belastungen aus nationalstaatlichen oder gemeinschaftlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungen und Maßnahmen erwachsen, hängt also maßgeblich davon ab, wann diese getroffen werden. Soll die Politik der engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU wirksam und nach-

¹⁹ Heute ist diese Klausel in Artikel 124 AEUV zu finden. Sie besagt, dass kein Eurozonen-Mitglied für die Verbindlichkeiten und Schulden eines anderen Mitglieds haften oder aufkommen muss.

haltig sein, muss sie diese komplexe Interessenlage der politischen Akteure in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Eine engere wirtschaftspolitische Abstimmung oder gar Vereinheitlichung von Politiken verfolgt zwei Hauptziele:

- ▶ die unterschiedlichen Konjunkturzyklen in den Mitgliedstaaten der EWWU anzugleichen;
- ▶ die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Mitglieder zu erhöhen, damit diese dem Wettbewerbsdruck in der EWWU und auf den globalen Märkten auch ohne die Möglichkeit zur Währungsabwertung standhalten können.

Nun hat die Krise erneut deutlich gemacht, wie wichtig und notwendig eine engere wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung für die Stabilität der gemeinsamen Währung ist. Wirtschaftliche Schwäche oder hohe Arbeitslosigkeit in einem Mitgliedstaat der Eurozone haben spürbare Konsequenzen für die gesamte Währungsgemeinschaft und werden so zu einem Problem aller Mitglieder. Die Eurozone hat auf diese Erkenntnis reagiert, indem sie die institutionellen und organisatorischen Strukturen verbesserte sowie neue Formen und Instrumente der Zusammenarbeit schuf.

Formen der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU und das Europäische Semester

Seit Beginn der Finanz-, Wirtschafts- und Verschuldungskrise haben die EU und die Eurostaaten zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise für die EU, die Eurozone und ihre einzelnen Mitgliedstaaten zu bekämpfen. So wurden die Finanzmärkte stärker reguliert, was in der Schaffung einer Bankenunion gipfelte. Die EU modifizierte auch die Koordinierungs- und Kontrollstrukturen der Wirtschafts- und Währungsunion, um das Vertrauen in Dauerhaftigkeit und Stabilität der Eurozone wiederherzustellen und künftigen Krisen vorzubeugen. Heute verfügt die EWWU über ein breites und angemessenes Regelwerk, um Krisen abzuwenden. Es besteht aus dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem ergänzenden Fiskalpakt sowie den umfangreichen europäischen Gesetzgebungspaketen, vor allem dem *six pack* und dem *two pack*, also den beiden Paketen zur verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung, zur verbesserten Überwachung der nationalen Haushaltspolitiken und zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte.²⁰ In Form des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und der Bankenunion wurden darüber hinaus neue Mechanismen zur Intervention im akuten Krisenfall eingeführt, das heißt bei wirtschaftlichen Schocks in einem oder einigen Mitgliedstaaten der Eurozone. Damit hat die EU beziehungsweise die Eurozone im Verlauf der Krise wichtige Werkzeuge zur dauerhaften Stabilisierung der gemeinsamen Währung geschaffen oder bestehende angepasst. Eine europäische Insolvenzordnung²¹ steht indes noch aus.

²⁰ Vgl. Christian Calliess, »Auf dem Weg in die europäische »Fiskalunion«? Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages«, in: *JuristenZeitung*, 67 (2012) 10, S. 477–487; Carlino Antpöhler, »Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung. Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 72 (2012), S. 353–393.

²¹ Vgl. Clemens Fuest/Friedrich Heinemann/Christoph Schröder, *A Viable Insolvency Procedure for Sovereigns (VIPS) in the Euro Area*, Mannheim: ZEW, Juni 2014 (Discussion Paper Nr. 14–053); Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer, *Umgang mit Staatsbankrotten in der Eurozone. Stabilisierungsfonds, Insolvenzrecht für Staaten und Eurobonds*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2010 (SWP-Studie 19/2010).

Der inzwischen mehrfach überarbeitete und ergänzte wirtschafts- und währungspolitische Monitoring- und Koordinierungszyklus für die EWWU umfasst drei prägende Elemente, die in einem reformierten Europäischen Semester zusammengefasst werden:

- ▶ Die Überprüfung der Vorgaben zur Konsolidierung der nationalen Haushalte im Rahmen des verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakts, die laufenden Defizitverfahren und die nationalen Konvergenzberichte. Hinzu kommt die vertragliche Verpflichtung der EWWU-Mitglieder aus dem sogenannten Fiskalpakt, nationale Schuldenbremsen einzuführen.

- ▶ Eine verstärkte makroökonomische Überwachung, mit der die Entwicklung der ökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten in der Eurozone und deren jeweilige nationale Wettbewerbsfähigkeit beobachtet werden.

- ▶ Das Monitoring der wachstums- und beschäftigungsfördernden nationalen Politiken und Maßnahmen. Dazu erstellt die EU konkrete länderspezifische Empfehlungen und kontrolliert dann die Fortschritte der Mitgliedstaaten anhand gemeinsam festgelegter Kernziele, die in den sogenannten Integrierten Leitlinien, der Europa-2020-Strategie und dem Europa-Plus-Pakt festgeschrieben wurden.

Inzwischen bildet das Europäische Semester die organisatorisch-administrative Klammer, mit der alle Initiativen zur engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und den rechtlich verbindlichen geldpolitischen Instrumenten zusammengehalten und synchronisiert werden. Es umfasst die Bestimmungen darüber, wie die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die beschäftigungspolitischen Leitlinien umgesetzt werden sollen, ebenso wie die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten und seit 2012 einen Frühwarnbericht zu makroökonomischen Ungleichgewichten in den EU-Ländern.²² Für die Unterzeichnerstaaten des Euro-Plus-Pakts beinhaltet das Europäische Semester zusätzlich

²² European Commission, *Report from the Commission. Alert Mechanism Report. Report Prepared in Accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances*, COM (2012) 68 endg., Brüssel, 14.2.2012.

die Bewertung durch die Kommission. Sie überprüft, ob und inwieweit die Staaten die Kriterien des Paktes erfüllt haben. Zugleich rückte die europäische Wachstums- und Beschäftigungsstrategie Europa 2020 ins Zentrum der europäischen Haushalts- und Ausgabenprioritäten. Mit Hilfe der strategischen Zielvorgaben wird der europäische Haushalt mit den Instrumenten der wirtschaftspolitischen Koordinierung verknüpft. Alle europäischen Ressourcen und Instrumente werden in den Dienst der Strategie Europa 2020 gestellt.

Vordringliches Ziel der Krisenbewältigung in der EU ist zweifellos die Förderung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Die EU will die ökonomischen und sozialen Folgen der Krise ausgleichen, indem sie das Wirtschaftswachstum ankurbelt. Auch das Vertrauen der Finanzmärkte in die ökonomische Leistungsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten wird vornehmlich an den Wachstumsraten und -perspektiven gemessen, also an den Gewinnoptionen für Finanzanleger. Neben den hauptsächlich währungs- und fiskalpolitischen Fragen und Reformansätzen rückten daher die wirtschaftspolitischen Themen immer mehr in den Vordergrund der europäischen Politik. Die Ziele dieser längerfristigen und präventiven Politik sind klar:

- ▶ Die Anstrengungen zur Konsolidierung der nationalen Haushalte sollen durch höheres BIP-Wachstum in den Krisenländern ergänzt werden. Auf diese Weise sollen die relativen Schuldenquoten gesenkt werden, damit die Anleger wieder mehr Vertrauen in die Schuldentragfähigkeit bekommen.
- ▶ Langfristig sollen höhere Wachstumsraten zu mehr staatlichen Einnahmen führen, die wiederum die politischen Handlungsspielräume vergrößern und die Abhängigkeit von den Kapitalmärkten verringern sollen.

Die unausgesprochene und dennoch offensichtliche Grenze der bisherigen europäischen Wachstumsinitiativen, die nicht überschritten werden soll, bildet ein großes europäisches Konjunkturprogramm, das über den europäischen Haushalt oder eine zusätzliche Kreditaufnahme der nationalen Haushalte zu finanzieren wäre. Stattdessen dominiert die Ausrichtung der europäischen Politiken und bisherigen Initiativen darauf, die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften mit Hilfe wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Strukturreformen langfristig und nachhaltig zu verbessern. Die Krise wurde zum zentralen Reformimpuls – nicht nur für die Fiskal-, Wirtschafts- und Förderpolitiken in den Mitgliedstaaten, sondern auch für die europäischen Politiken und

Programme insgesamt. Die Reformfähigkeit der Europäer wurde so auch zum Prüfstein dafür, wie viel Vertrauen die internationalen Finanzmärkte und wirtschaftspolitischen Beobachter in Europa haben.

Europäische Wachstumspolitik und die Strategie Europa 2020

Form, Inhalt und Ausmaß einer solchen Wachstumspolitik in der EU und der Eurozone waren und sind weiterhin umstritten. Einerseits werden staatliche Impulse gefordert, um über Ausgabenprogramme spürbare Konjunkturanreize zu setzen, denn nur mit ohnehin erforderlichen öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Forschung und Entwicklung seien Wachstumseffekte zu erzielen.²³ Andererseits wird auf die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verwiesen, die nicht konterkariert werden dürfe; nur eine verbesserte ökonomische Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften könne nachhaltiges Wachstum erzeugen.²⁴ Diese Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern keynesianischer Anreize auf der Nachfrageseite und Verfechtern ordnungspolitischer Reformen auf der Angebotsseite bilden noch immer die Eckpunkte der Debatte über den Umfang der europäischen Initiativen zur Steigerung wirtschaftlichen Wachstums.

Die europäische Politik sucht den Mittelweg. Ihre lange Zeit dominierende Politik der Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen, mit der sie auf die Krise reagierte, will sie immer stärker mit Impulsen zur Nachfrage- und Wachstumsstimulierung anreichern. Diesen allumfassenden Politikansatz nennt sie »wachstumsfreundliche Konsolidierung der nationalen Haushalte«. Bereits am 29. Juni 2012 hatten die

²³ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, *Ein Marshallplan für Europa*, Berlin, Dezember 2012; Daniela Schwarzer/Guntram B. Wolff, *Memo to Merkel: Post-election Germany and Europe*, Brüssel: Bruegel, 24.9.2013 (Bruegel Policy Brief). In seinen politischen Leitlinien für die neue Europäische Kommission plädiert deren Präsident Jean-Claude Juncker für »intelligente Investitionen«. Er will in erster Linie private Investitionen in die Realwirtschaft fördern und stellt zu diesem Zweck ein Paket von 300 Mrd. Euro für die nächsten drei Jahre in Aussicht. Jean-Claude Juncker, *Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel*, Straßburg, 15.7.2014.

²⁴ So beispielsweise das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Realwirtschaftliche Weichenstellungen für einen stabilen Euro*, Berlin, 25.11.2011.

Staats- und Regierungschefs einen »Pakt für Wachstum und Beschäftigung« beschlossen, der einen kohärenten politischen Rahmen für Maßnahmen, Instrumente und Strategien zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung bilden soll. Auch dieser Pakt war mit der Vorgabe verbunden, die Politik »der wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung unter Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ...« fortzusetzen.²⁵ Die einzige konkrete und neue Maßnahme der EU zur Wirtschaftsankurbelung blieb allerdings die Kapitalerhöhung der Europäischen Investitionsbank (EIB) um 10 Milliarden Euro, um damit 180 Milliarden Euro an zusätzlichen Investitionen zu ermöglichen.²⁶ Auch in einem deutsch-französischen Positionspapier vom 30. Mai 2013 wurden angebotsseitige Reformmaßnahmen mit kleineren finanziellen Impulsen verknüpft.²⁷ Und schließlich initiierte der Europäische Rat im Juni 2013²⁸ einen europäischen Investitionsplan. Dieser sieht allerdings keine neuen Finanzmittel zur Konjunkturförderung vor. Stattdessen sollen zur Kreditvergabe die bestehenden Instrumente wie der Mehrjährige Finanzrahmen 2014–2020 (MFR) oder das aufgestockte Kapital der EIB genutzt werden.²⁹

Im Zentrum aller dieser wachstums- und beschäftigungspolitischen Strategien und Maßnahmen steht die europäische Wachstumsstrategie »Europa 2020«.³⁰

²⁵ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen* (Tagung vom 28./29.6.2012), Brüssel, 20.7.2012, S. 8.

²⁶ Im Vorfeld stellte die Europäische Kommission in einer Mitteilung konkrete Vorschläge für gemeinsame europäische und nationalstaatliche Maßnahmen zusammen. Es gelte, die wachstumsorientierte Haushaltskonsolidierung so beschäftigungswirksam und effektiv wie möglich auszugestalten. Den Mitgliedstaaten empfahl die Kommission, ihre aktiven Arbeitsmarktstrategien weiter zu präzisieren und effizienter zu gestalten. In Ländern mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen solle die Binnennachfrage – auch durch Lohnsteigerungen – weiter gestärkt werden. Vgl. Europäische Kommission, *Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung*, KOM (2012) 299 endg., Brüssel, 30.5.2012.

²⁷ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Frankreich und Deutschland – Gemeinsam für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums*, Pressemitteilung 187/13, Berlin, 30.5.2013.

²⁸ Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen* (Tagung vom 27./28.6.2013), Brüssel, 28.6.2013.

²⁹ Auch die aktuelle deutsch-französische Initiative zur Wachstums- und Investitionsförderung, die in einem gemeinsamen Schreiben der beiden Finanzminister Schäuble und Sapin vom 9. September 2014 an den italienischen Ratsvorsitz vorgestellt wurde, zielt auf die Verbesserung des wirtschaftlichen Umfelds ab und hält am eingeschlagenen Kurs der Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen fest.

³⁰ Europäische Kommission, *Europa 2020. Eine Strategie für*

Am 3. März 2010 hatten sich die 27 Mitgliedstaaten und die Kommission darauf verständigt und sich verpflichtet, mit Hilfe dieser Zehn-Jahres-Strategie Wachstum zu generieren, die Wettbewerbsfähigkeit in der EU zu stärken und für ein hohes Produktivitätsniveau zu sorgen.³¹ Zugleich sollen mit Europa 2020 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und die soziale Kohäsion in der EU verbessert werden. Mit dieser langfristigen orientierten Strategie legte die EU den Schwerpunkt ihrer wirtschaftspolitischen Koordinierung auf ein kräftiges Wirtschaftswachstum. Damit sollen die unmittelbaren Folgen der Wirtschaftskrise und die längerfristigen Herausforderungen der Globalisierung, des Klimawandels, der Ressourcenknappheit und der demographischen Veränderungen angegangen werden.³²

Die Europa-2020-Strategie ist der Bezugsrahmen für die Gesamtheit der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung in der EU. Alle weiteren strategischen Initiativen und die vielfältigen wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozesse in der EU sollen nach Maßgabe der Strategie aufeinander abgestimmt werden. Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde ebenso mit ihr verbunden wie der Mehrjährige Finanzrahmen der EU 2014–2020 und die reformierte europäische Kohäsionspolitik. Auch die künftige europäische Energiepolitik wurde auf die Ziele der Europa-2020-Strategie ausgerichtet. Die thematische Bandbreite dieser europäischen Wachstumsstrategie umfasst zwangsläufig viele neue Politikbereiche, wie die nationalen Budget- und Steuerpolitiken oder die Bildungs-, Forschungs- und Sozialpolitiken. In allen diesen Politikbereichen koordiniert und überwacht die EU-Kommission die mitgliedstaatlichen Maßnahmen, spricht Empfehlungen aus, wie die nationalen Reformanstrengungen mehr Wachstum erzeugen sollen, und kontrolliert deren Einhaltung und Umsetzung. Damit wurde die

intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020 endg., Brüssel, 3.3.2010.

³¹ Die EU wird im Jahr 2015 eine Halbzeitbewertung der Strategie vornehmen. Die Europäische Kommission hat bereits eine erste Bewertung vorgelegt. Europäische Kommission, *Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, KOM (2014) 130 endg., Brüssel, 5.3.2014.

³² Zu Struktur und Schwächen der Europa-2020-Strategie vgl. Peter Becker, *Die EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«. Der Prozess als Ziel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2011 (SWP-Studie 6/2011); Peter Becker, »Integration ohne Plan – Die neue EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21 (2011) 1, S. 67–91.

thematische Reichweite der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen »weichen« Koordinierung deutlich ausgedehnt, ohne jedoch die unübersehbaren Diskrepanzen zwischen den gemeinschaftlich definierten Zielen einerseits und der mangelnden Umsetzung in den Mitgliedstaaten andererseits zu verringern.

Neben diesen Formen und Instrumenten der wirtschaftspolitischen Koordinierung verfügt die Europäische Union über zusätzliche Politiken und Möglichkeiten, mit denen sie auf die wirtschaftliche Entwicklung in der EU und den Mitgliedstaaten Einfluss nehmen und insofern eine gewisse wirtschaftspolitische Steuerung ausüben kann. So existiert eine Vielzahl europäischer Förderpolitiken, welche die mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken unterstützen und ihnen Impulse geben sollen: Gefördert werden der Infrastrukturaufbau und -ausbau, einzelne Industriesektoren und vor allem kleine und mittelständische Unternehmen, Innovations-, Forschungs- und Entwicklungspolitik sowie die Bildungspolitik.

Insbesondere die europäischen Strukturfonds wurden im Gesetzgebungsverfahren zu den Fondsverordnungen umfassend reformiert und auf die Ziele der Europa-2020-Strategie ausgerichtet.³³ Das Gesamtvolumen wurde im Zuge der europäischen Haushaltsverhandlungen für die siebenjährige Laufzeit des MFR auf insgesamt 325 Milliarden Euro (zu Preisen von 2011) festgeschrieben. Die finanzielle Ausstattung der Fonds wurde damit gegenüber dem abgelaufenen Finanzrahmen 2007–2013 reduziert. Es gibt auch eine Reihe neuer Instrumente, etwa Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten, neue Konditionalitäten zwischen den europäischen Strukturfonds und der Umsetzung wirtschaftspolitischer Reformen sowie die thematische Konzentration der Förderziele auf wachstums- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen. Mit Hilfe dieser Instrumente sollen die europäischen Fördergelder künftig effizienter und ergebnisorientierter genutzt sowie klarer für mehr Arbeitsplätze, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt werden.

³³ Vgl. Peter Becker, »Die künftige Kohäsionspolitik 2014–2020. Vom Zeichen der innergemeinschaftlichen Solidarität zum Instrument für mehr Wachstum und Beschäftigung«, in: Rudolf Hrbek (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2013. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2013, S. 531–545.

Die wirtschaftspolitische Koordinierung und das Europäische Semester

Die Europa-2020-Strategie wurde so nicht nur zum politischen Bezugspunkt, sondern mit der Ausrichtung der Ausgabenpolitiken und -programme aus dem EU-Budget auf diese Strategie auch zur fiskalisch bedeutsamen Grundlage und Vorgabe für die nationalen wirtschaftspolitischen Reformprozesse. Die rechtliche und damit letztlich verbindliche Basis dieser Vorstufe zu einer europäischen Wirtschaftspolitik ist die Politik der wirtschaftspolitischen Koordinierung und der beschäftigungspolitischen Flankierung, wie sie seit rund 20 Jahren angewandt und wie sie in Artikel 121 AEUV beziehungsweise Artikel 148 AEUV vorgegeben wird.³⁴ Danach betrachten die EU-Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitiken zwar als »Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie ...«, aber dessen ungeachtet bleiben diese Politiken in mitgliedstaatlicher Verantwortung. Letzteres gilt auch für die nationalen Beschäftigungspolitiken, wenngleich sie eng aufeinander abgestimmt werden und sich am gemeinsamen Ziel eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus in der EU orientieren. Bislang stets abgelehnt wurde eine weitergehende Übertragung wirtschafts-, beschäftigungs- oder sozialpolitischer Zuständigkeiten auf die Europäische Union und damit eine Harmonisierung oder gar Zentralisierung der Politiken. Der fundamentale Widerspruch zwischen dem Festhalten an nationalen Souveränitäten und der Notwendigkeit, in eben diesen Politiken intensiver zusammenzuarbeiten, sollte mit der weicheren Methode der Politikkoordinierung aufgelöst werden.³⁵

³⁴ Artikel 121 AEUV beschreibt detailliert die Schrittfolge der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU, die mit der Verabschiedung sogenannter Integrierter Leitlinien beginnt. Diese setzen sich aus den vertraglich vorgegebenen Leitlinien für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 121 AEUV) und für beschäftigungspolitische Maßnahmen (Art. 148 AEUV) zusammen und gelten für drei Jahre (bis einschließlich 2014). In ihnen verständigen sich alle EU-Mitgliedstaaten auf gemeinsame makroökonomische, mikroökonomische und beschäftigungspolitische Ziele und Vorgaben.

³⁵ Die Wurzeln dieser Politik der wirtschaftspolitischen Koordinierung reichen sehr viel weiter zurück als bis zur europäischen Finanz- und Verschuldungskrise. Die Politik steht in der Kontinuität eines Prozesses, den die Europäische Kommission bereits mit ihrem Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung« im Dezember 1993 angestoßen hatte. In den 1990er Jahren entwickelte diese Politik Formen der engeren Koordinierung, wie den Luxemburg-Prozess im Bereich der Beschäftigungspolitik, den Cardiff-Prozess zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der

Als politische Antwort auf die Folgen der Wirtschafts- und Verschuldungskrise entschied sich die Europäische Union, ihre Instrumente und Mittel zu konzentrieren. Weil die zahlreichen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten in den verschiedenen Politikbereichen Gefahr liefen, unverbunden nebeneinanderher zu laufen und damit an Wirkung und Effizienz zu verlieren, griff die Europäische Kommission einen älteren Vorschlag des Sapir-Berichts³⁶ vom Juli 2003 auf. In diesem Bericht einer hochrangigen Expertengruppe wurde empfohlen, die europäischen Koordinierungs- und die nationalen Implementierungsprozesse zeitlich abzustimmen und enger zu verzahnen. In der ersten Jahreshälfte, dem Europäischen Semester,³⁷ sollen die vielen wirtschaftspolitischen Steuerungs- und Koordinierungsprozesse auf europäischer Ebene vorangetrieben und konkretisiert werden, während in der zweiten Jahreshälfte, dem nationalen Semester, die Mitgliedstaaten die Vorgaben in ihrer Verantwortung in nationale Reformpolitik umsetzen sollen.³⁸

In Nationalen Reformprogrammen (NRP) und ihrem Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzbericht zu den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts legen die Mitgliedstaaten detailliert dar, welche Reformmaßnahmen sie planen, welche nationalen Ziele sie erreichen wollen und wie sie diese anstreben. Die Europäische Kommission versucht dann die NRPs zusammenzufassen und aus gemeinschaftlichem Blickwinkel zu bewerten. Die NRPs bilden somit zwar die wirtschaftspolitische Ergänzung zu den finanzpolitischen Vorgaben in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Sie bleiben jedoch unverbunden und ihnen fehlt eine vergleichbare Verbindlich-

wirtschaftspolitischen Strukturreformen sowie den Köln-Prozess zur makroökonomischen Koordination. Die schließlich im März 2000 verabschiedete Lissabon-Strategie fasste dann alle Koordinierungsprozesse unter der Überschrift »Offene Methode der Koordinierung« zusammen. Vgl. Armin Schäfer, *Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa*, Frankfurt a. M. 2005.

³⁶ Vgl. Independent High-level Study Group Established on the Initiative of the President of the European Commission, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver* (Sapir-Report), Brüssel, Juli 2003, S. 142f.

³⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa – ein Fundament für den Euro*, Berlin 2013 (Monatsbericht 12-2013).

³⁸ Vgl. Europäische Kommission, *Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU*, KOM (2010) 367 endg., 30.6.2010.

keit und Durchsetzungskraft. Die Kommission ihrerseits überwacht die Umsetzung der gemeinsamen Leitlinien und der mitgliedstaatlichen Reformprogramme und erstellt ein umfassendes Reformpaket für jeden Mitgliedstaat. Darin werden die länderspezifischen wirtschafts-, beschäftigungs- und inzwischen auch fiskalpolitischen Empfehlungen und Reformvorschläge zusammengestellt. Damit wurde der Anwendungsbereich des Europäischen Semesters auf die Überwachung der nationalen Haushalte ausgeweitet.³⁹ Die länderspezifischen Empfehlungen (LSE) sollen genaue Orientierungshilfen enthalten und ausreichend präzise formuliert sein, um den Mitgliedstaaten Vorgaben zur Fortsetzung, Intensivierung oder Neuausrichtung der nationalen Strukturreformen zu liefern. Die Mitgliedstaaten sollen die Empfehlungen der Europäischen Kommission in der nationalen Umsetzungsphase berücksichtigen.

Um die supranationale Währungspolitik mit einer einheitlichen Geldpolitik sowie einer europäischen und sanktionsbewehrten Aufsicht über die nationalen Fiskalpolitiken zu ergänzen, koordiniert also die gemeinsame Wirtschaftspolitik bisher die mitgliedstaatlichen Politiken und erarbeitet Empfehlungen. Während der Stabilitäts- und Wachstumspakt quantifizierbare Kriterien und bei Verstoß gegen die Vorgaben auch Sanktionen bis hin zu Strafzahlungen enthält, sieht die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung lediglich die freiwillige und von den Mitgliedstaaten weitgehend selbst zu bestimmende Annäherung an wirtschafts- und beschäftigungspolitische Ziele vor. So wurden zwar konkrete Beschäftigungsquoten vereinbart, die Höhe der Ausgaben für Forschung und Entwicklung festgeschrieben oder auch bildungspolitische Ziele wie Quoten für Schulabbrecher oder Hochschulabsolventen vorgegeben. Aber die Entscheidung darüber, wie sie diese Ziele erreichen wollen, bleibt den Mitgliedstaaten selbst überlassen. Und kommen sie den Zielen nicht näher, hat die EU keine Handhabe, um auf eine andere Politik zu drängen. Die Europäische Kommission kann den Mitgliedstaaten lediglich spezifische Maßnahmen gemäß den gemeinsam vereinbarten Leitlinien empfehlen, die jedoch nicht rechtlich verbindlich sind und deren Nichtbefolgung nicht sanktioniert werden

³⁹ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, in: ABl., L 306, 23.11.2011, S. 12–24.

kann. Die Steuerungswirkung dieser wirtschaftspolitischen Koordinierung beruht daher vornehmlich auf gemeinsamen politischen Zielsetzungen und nationaler Programmierung mit einem umfangreichen Berichtswesen zu den nationalen Umsetzungsmaßnahmen. Entscheidend ist das Vertrauen in die Überzeugungskraft von *Best-practice*-Beispielen oder *Peer-pressure*-Verfahren sowie in Reformwillen, Lernfähigkeit und Lernbereitschaft der mitgliedstaatlichen Regierungen und Verwaltungen.

Fraglich ist, ob diese wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Empfehlungen eine Lenkungswirkung für die mitgliedstaatlichen Politiken und Entscheidungen entfalten können. Schon in der Phase einer relativ positiven wirtschaftlichen Entwicklung zeigten sich jedenfalls die Schwächen und geringe Wirksamkeit dieser wirtschafts- und beschäftigungspolitischen »weichen Koordinierung«. Während der Wirtschafts- und Verschuldungskrise erwies sich erst recht, dass die Empfehlungen weitgehend unbeachtet blieben und weiterhin mitgliedstaatliche Politiken und nationale Entscheidungen dominierten.

Zusätzliche Formen der Koordinierung

Zusätzliche intergouvernementale Koordinierung – Der Pakt für den Euro

Um die Defizite der weichen Koordinierungspolitik zu beheben oder zumindest abzumildern und um die eklatanten Divergenzen der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Volkswirtschaften in der Euro-Zone zu verringern, hatte die Bundesregierung im Februar 2011 mit französischer Unterstützung einen weiteren Koordinierungsmechanismus vorgeschlagen. Dieser »Pakt für den Euro« oder bekannter »Euro-Plus-Pakt« wurde von den Staats- und Regierungschefs der Eurozone im März 2011 angenommen.⁴⁰ Mit diesem politischen Übereinkommen verpflichteten sich die damals 17 Eurostaaten plus sechs weitere Staaten (Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien) darauf, in Politikbereichen, »die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen und die für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Vermeidung schädlicher Ungleichgewichte von entscheidender Bedeutung

⁴⁰ Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes vom 11.3.2011, Anlage 1, *Ein Pakt für den Euro. Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz*, Brüssel, 11.3.2011.

sind«, vier konkrete Ziele zu verwirklichen: die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten und die Finanzstabilität zu stärken. Die Anstrengungen der Mitgliedstaaten sollten dabei »in Einklang mit der bestehenden wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU stehen und ihrer Verstärkung dienen«.

Allerdings soll auch bei dem neuen Koordinierungsinstrument die Wahl der konkreten Umsetzungsmaßnahmen und des geeigneten mitgliedstaatlichen Instrumentariums in der politischen Verantwortung jedes Unterzeichnerlandes verbleiben. In ihrem Übereinkommen hielten die Staats- und Regierungschefs lediglich fest, dass »besondere Anstrengungen« erforderlich seien, »die über das hinausgehen, was bereits geleistet wird, und konkrete Verpflichtungen und Maßnahmen einschließen, die ehrgeiziger sind als die bereits vereinbarten, und es wird ihnen ein Zeitplan für die Umsetzung beigegeben«. Als konkrete Maßnahmen vereinbart wurden eine genauere Überwachung der Lohnpolitiken und der Wettbewerbsfähigkeit (gemessen an der Entwicklung der Lohnstückkosten und der Produktivität), die weitere Öffnung geschützter Märkte, die Verbesserung der Bildungssysteme und der Rahmenbedingungen für Unternehmen und schließlich Reformen der nationalen Steuersysteme (insbesondere die Entwicklung einer gemeinsamen Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage) sowie der Renten- und sozialen Sicherungssysteme. Die Umsetzung der Maßnahmen soll auf der Grundlage einer Reihe von Indikatoren erfolgen, welche die Wettbewerbsfähigkeit, die Beschäftigung und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Finanzstabilität betreffen. Zwar wurden mit dem Euro-Plus-Pakt nahezu alle Politikbereiche und denkbaren Indikatoren angesprochen, die für die Wettbewerbsfähigkeit einer europäischen Volkswirtschaft relevant sind oder sein könnten. Die Verantwortung für die Implementierung der Vereinbarungen liegt aber weiterhin allein bei den Unterzeichnerstaaten.

Die nationalen Umsetzungsmaßnahmen des Euro-Plus-Pakts werden seither in die jährlichen Überarbeitungen der nationalen Reformprogramme aufgenommen. Damit wird kein neuer, abgekoppelter Umsetzungs- und Monitoringprozess geschaffen, sondern der Pakt wird vielmehr in die bestehenden zwischenstaatlichen Koordinierungsmechanismen integriert. Die intergouvernementale Basis des Euro-Plus-Paktes betont noch einmal den mitgliedstaatlichen Kontroll-

anspruch, während die Handlungs- und Sanktionsmöglichkeiten der Kommission in den Hintergrund gerückt werden.

Zusätzliche supranationale Kontrolle – Das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren

Neben dem strikt intergouvernementalen Euro-Plus-Pakt, der auf der politischen Selbstverpflichtung der 26 Unterzeichnerstaaten beruht, hat die EU ein zusätzliches, rechtlich verbindliches und sanktionsbewehrtes Instrument ins Leben gerufen. Im Rahmen des sogenannten *six pack* (dem Legislativpaket vom 29. September 2010 zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung und zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts) hat die EU auch zwei Rechtsakte zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte verabschiedet. Mit den beiden Verordnungen werden – ähnlich wie bei der haushaltspolitischen Überwachung nach den Bestimmungen des Paktes – auch hier ein präventiver und ein korrektiver Arm geschaffen, um makroökonomische Ungleichgewichte zu erkennen und zu vermeiden. Zur Messung und Überwachung dieser Divergenzen wurde ein Monitoringsystem entwickelt, dessen elf Indikatoren in einem *scoreboard* zusammengestellt wurden. Sie reichen von Daten zur Leistungsbilanz über Lohnstückkosten bis hin zu Hauspreis-Indizes und privater Verschuldung. Das Über- oder Unterschreiten dieser Indikatoren dokumentiert die Europäische Kommission in einem jährlichen Bericht.

Die Entscheidung, makroökonomische Ungleichgewichte stärker zu kontrollieren, erwuchs aus der Einsicht, dass nicht allein eine unverantwortliche Haushaltspolitik einzelner Mitgliedstaaten diese in die Krise geführt hat, sondern ebenso mangelnde Wettbewerbsfähigkeit, große Außenhandelsdefizite und eine hohe Verschuldung des Privatsektors. Das neue Verfahren soll der EU helfen, frühzeitig Risiken für die nationalen Fiskalpolitiken und damit mittelbar für die Stabilität der gemeinsamen Währung zu erkennen. Hier geht es vor allem um Risiken, die durch Blasen an den Finanzmärkten oder Immobilienblasen sowie durch die auseinanderklaffende Wettbewerbsfähigkeit der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften entstehen. Anhand des genannten *scoreboard* mit Indikatoren sollen im präventiven Arm des Monitorings solche Risiken und ihre absehbaren wirtschafts-, sozial-, beschäftigungs- und haushaltspolitischen Konsequenzen aufgedeckt und anschließend regelmäßig über-

wacht werden. Im korrektiven Arm des Verfahrens kann von einem Staat, der zum ersten Mal die empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht umsetzt, verlangt werden, dass er eine verzinssliche Einlage hinterlegt. Diese kann in eine Geldstrafe von 0,1% des BIP überführt werden, falls der betreffende Staat die Empfehlungen auch weiterhin nicht befolgt.

Das neue Verfahren ermöglicht also sehr viel schmerzhaftere Sanktionen als das Koordinierungsverfahren nach Artikel 121 AEUV mit seinen länderspezifischen Empfehlungen. Denn dieses sieht als letztes und stärkstes Sanktionsmittel lediglich vor, dass seine Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedstaat mit Autorisierung des Ministerrats veröffentlicht werden (*naming and shaming*). Im neuen Verfahren fungiert die Kommission als neutrale Überwachungsinstanz, die über den nationalen Interessen und Zwängen schwebt; sie wird zum Sachwalter der europäischen wirtschaftspolitischen Reformfähigkeit und der gemeinsamen Stabilitätsinteressen.

Die Schwächen der bestehenden Strukturen

Keines der neuen Instrumente – Europäisches Semester, Wachstumsstrategie Europa 2020, reformierter Wachstums- und Stabilitätspakt, Euro-Plus-Pakt oder Fiskalpakt – definiert neue wirtschaftspolitische Ziele. Sie sollen das Koordinierungsverfahren steuern helfen und dienen im Kern dazu, die verschiedenen Instrumente enger und effizienter zu verzahnen. Heute reicht der Handlungsrahmen dieser Koordinierungsbemühungen weit über die ursprünglichen Felder der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik hinaus. Einzig verbindendes Glied sind die unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen der nationalen Politiken auf die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen nationalen Volkswirtschaften und damit auf die Stabilität der gemeinsamen Währung. Deshalb wird der administrative Koordinierungsansatz des Europäischen Semesters inzwischen für nahezu alle Politikbereiche genutzt, die für die wirtschaftspolitische Funktionsfähigkeit der Währungsunion erforderlich sind. Neben der eigentlichen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Zusammenarbeit deckt der Ansatz nunmehr auch die steuer-, sozial-, umwelt-, bildungs- und forschungspolitische Zusammenarbeit ab. Ein grundlegender Widerspruch wird mit den neuen Instrumenten und Prozessen indes nicht aufgelöst: Zwar setzt sich die Einsicht durch, dass eine engere, verbindlichere und durchsetzungsstarke wirtschafts- und beschäftigungspolitische Steuerung innerhalb der EWWU nützt. Dennoch fehlt es an der Bereitschaft, auf nationale Souveränitätsrechte zu verzichten. Diese nicht eindeutig beantwortete Frage der Kompetenzverteilung zwischen EU, Eurozone und Mitgliedstaaten erzeugt drei Probleme für die Umsetzung der politischen Koordinierung.

Das Problem der angemessenen Koordinierung und der richtigen Steuerung

In der Eurozone gibt es keine verbindliche und für alle teilnehmenden Volkswirtschaften gleichermaßen angemessene Festlegung, welches der richtige Kurs wirtschaftspolitischer Steuerung ist. Trotz der makroökonomischen Konvergenz in den ersten zehn Jahren der EWWU bleiben die unterschiedlichen wirtschafts-

politischen Modelle und Traditionen ein besonderes Kennzeichen Europas.⁴¹ Ein einheitliches Wirtschaftsmodell oder eine homogene Wirtschaftspolitik für die Eurozone ist nach wie vor nicht zu erwarten und wäre wohl auch nicht anzustreben.⁴²

In die dennoch notwendige wirtschaftspolitische Koordinierung werden zweifellos alle Politikbereiche einbezogen werden müssen, welche die Stabilität der gemeinsamen Währung und den Verlauf der Konjunktur beeinflussen. Dies sind neben den nationalen Fiskalpolitiken auch die Beschäftigungs- und Sozialpolitiken sowie die Steuerpolitik. Da aber gerade in diesen Politikbereichen die nationalen Strukturen und Modelle höchst unterschiedlich sind, musste sich eine europäische Politik bisher zwangsläufig auf den Weg der weichen Koordinierung beschränken, also den Austausch von Informationen über nationale Maßnahmen, den Vergleich und den Erfahrungsaustausch. Angesichts des breiten Tableaus an Politikbereichen ergibt sich daher ein disparates Bild der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Während die supranationale Institution EZB umfassend und unabhängig für die Währungs- und die Geldpolitik zuständig ist, sind die nationalen Regierungen weiterhin ebenso verantwortlich für ihre Fiskalpolitiken (wenn auch unter europäischer Aufsicht durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt) wie für alle wirtschaftspolitisch

⁴¹ Vgl. Luigi Bonatti/Andrea Fracasso, »The German Model and the European Crisis«, in: *Journal of Common Market Studies*, 51 (2013) 6, S. 1023–1039; Peter A. Hall, »Varieties of Capitalism and the Euro Crisis«, in: *West European Politics*, 37 (2014) 6, S. 1223–1243.

⁴² Die einzige verbindliche gemeinsame Vorgabe findet sich in den Zielformulierungen des Artikels 3 des EU-Vertrags von Lissabon. Als wirtschaftspolitische Zielvorgabe der EU wird dort »die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt« postuliert. Auch der neue Fiskalvertrag proklamiert in Artikel 9 lediglich, dass die wirtschaftspolitische Koordinierung der Vertragsparteien mit Hilfe einer erhöhten Konvergenz- und Wettbewerbsfähigkeit das reibungslose Funktionieren der EWWU fördern solle. Die gemeinsam in der Europa-2020-Strategie gesetzten Ziele liefern ebenfalls keine konkreteren wirtschaftspolitischen Handlungsvorgaben.

relevanten Politiken (bei denen sie sich lediglich abstimmen müssen).

Für die Ermittlung des »richtigen« oder zumindest angemessenen wirtschaftspolitischen Kurses in der EWWU eröffnen sich im Grundsatz zwei Wege, über die bereits im Verlauf der schwierigen Vorbereitungsphase vor der Einigung auf den Vertrag von Maastricht heftig gestritten worden war:

- ▶ Die Übertragung zusätzlicher nationaler Kompetenzen auf die Europäische Union und/oder die Eurozone, um einheitliche und verbindliche Regeln für eine gemeinsame europäische Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Sozial- und Steuerpolitik verabschieden zu können. Die Festlegung des »richtigen« wirtschaftspolitischen Kurses und die geeigneten Maßnahmen dafür lägen dann beim europäischen Gesetzgeber. Bis heute besteht allerdings kein gemeinsames Verständnis darüber, was die »richtige« oder gar die beste europäische Wirtschaftspolitik sei. Einigkeit in dieser Frage wäre jedoch zwingend notwendig, um einen gemeinsamen Willen zur supranationalen Rechtsetzung und Problemlösung formulieren zu können.
- ▶ Das Vertrauen auf die Marktkräfte in der Eurozone. Im Idealfall würden diese die Konvergenz innerhalb der Währungsunion fördern und die Mitgliedstaaten dazu bringen, stabilitätsorientierte nationale Politiken, verantwortungsbewusste Fiskalpolitiken und ausgewogene Sozialpolitiken zu betreiben. Darüber hinaus würden sie die EU-Länder zu wachstumsorientierten Investitionsmaßnahmen und gegebenenfalls zu Strukturreformen veranlassen.

Die Erfahrungen der aktuellen Krise haben allerdings gezeigt, dass diese beiden konkurrierenden Konzeptionen politischer Handlungsmöglichkeiten derzeit keine realistischen Ziele für die Bemühungen zur Stabilisierung der europäischen Währungsunion vorgeben. Sowohl die marktorientierte Politik als auch die Politik der gemeinschaftlichen Regulierung haben im Verlauf der Krise ein ums andere Mal bewiesen, dass sie politischen Beschränkungen unterliegen und den Problemen nicht ausreichend Rechnung tragen.

Unter diesen Vorzeichen stehen die Chancen bis auf Weiteres schlecht, das Vorhaben einer wirklichen europäischen Wirtschaftspolitik aus einem Guss und mit einem für alle Mitgliedstaaten geltenden Maßnahmenkatalog auszuführen. Gegenwärtig kann die EU nur die Plattform für den gewünschten Austausch und die erforderliche Koordinierung bereitstellen sowie Politikempfehlungen formulieren. Alle diese Angebote müssen sich aber am gemeinsamen und verbindlichen

Ziel orientieren, die Währung stabil zu halten, und zwar auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und konsolidierter Haushalte sowie der Vollbeschäftigung. Kurzfristig lassen sich momentan offenbar lediglich pragmatische und begrenzte Handlungsanleitungen und Politikempfehlungen umsetzen, die weder zu stark in die nationalstaatliche Souveränität eingreifen noch das jeweilige nationale Wirtschafts- und Sozialmodell in Frage stellen.

Das Problem der Regelbeachtung und der mitgliedstaatlichen Disziplin

Die Europäische Union, die EWWU und ihre Organe verfügen noch nicht über Politikinstrumente, um die erforderlichen Strukturreformen einzufordern, durchzusetzen und zu unterstützen. Nach wie vor sind es die Mitgliedstaaten, die dafür zuständig sind, die zugesagten Reformen und die von der EU-Kommission in ihren länderspezifischen Empfehlungen vorgeschlagenen Maßnahmen zu implementieren. Auch künftig ist die EU und mit ihr die Mitgliedstaaten darauf angewiesen, dass alle Länder der Union die Vorschläge freiwillig umsetzen und dabei verantwortungsbewusst handeln.

Allerdings liegt eine zweite Schwäche des bestehenden Koordinierungssystems gerade in der bereits vor Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion angemahnten, gleichwohl oft unzureichenden Disziplin, die vereinbarten Vorgaben einzuhalten und den gesetzten politischen Rahmen zu beachten. Vor allem in Zeiten größter ökonomischer und sozialer Krisen sind die nationalen Politiken in der EU häufig nicht regelkonform. Zentrale Kritikpunkte gegenüber den Instrumenten der wirtschaftspolitischen Koordinierung (seien es das Europäische Semester, die länderspezifischen Empfehlungen oder die Strategie Europa 2020) sind stets die fehlende Befolgung der wirtschaftspolitischen Empfehlungen und deren unzureichende Umsetzung in nationale Politik.⁴³

Dies ist nicht nur, wie es oft heißt, auf mangelnden politischen Willen der Regierungen zurückzuführen. Vielmehr müssen auch die enormen Anpassungs-

⁴³ Vgl. European Parliament, *Country Specific Recommendations (CSRs) for 2013 and 2014. A Comparison and an Overview of Implementation*, Brüssel, 8.7.2014 (EP Study, PE 528.743); Cinzia Alcidi/Daniel Gros, *Implications of EU Governance Reforms. Rationale and Practical Application*, Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA; Research Institute of the Finnish Economy), 6.5.2014 (ETLA Reports Nr. 25).

kosten für die mitgliedstaatlichen Gesellschaften und nationalen Wirtschaftssysteme in Betracht gezogen werden. Die nationalen Wirtschaftspolitiken verfolgten über Jahrzehnte unterschiedliche Wachstumsmodelle und verfügen häufig nicht über die Stabilität, Robustheit oder angemessene Strukturen, um den Marktkräften in der Eurozone und im europäischen Binnenmarkt standzuhalten.

Die Gefahr der Spaltung von EU-28 und Eurozone

Der Trend zur Differenzierung zwischen der EU-28 und der Eurozone wird verstärkt, wenn einerseits die gemeinsame Währung eine engere und verbindlichere wirtschaftspolitische Abstimmung zwischen den Mitgliedern in der Währungsunion erfordert, aber andererseits die Bereitschaft fehlt, zusätzliche nationale Souveränität und Kompetenzen an die Europäische Union abzutreten. Da die ökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedern der Eurozone nicht mehr über einen flexiblen Wechselkurs korrigiert werden können, sondern nur durch die Mechanismen des gemeinsamen Marktes, müssen die ohnehin begrenzten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Impulse zwangsläufig auf den Binnenmarkt orientiert werden. Die Öffnung etwa von Dienstleistungs- oder Arbeitsmärkten oder eine engere Abstimmung in steuerpolitischen Fragen sind wirtschaftspolitische Teilbereiche, die alle 28 EU-Mitgliedstaaten betreffen und deshalb anderen Einigungs- und Kompromisszwängen und -regeln unterliegen als die Entscheidungsfindung innerhalb der Eurogruppe. Eine funktional begründete intensivere Koordinierung zwischen den Eurostaaten, die in eine auf die Eurozone begrenzte Gesetzgebung münden kann, muss stets berücksichtigen, dass auch andere EU-Mitgliedstaaten davon betroffen sein können.

Die im Verlauf der Krise verabschiedeten neuen Vorgaben, wie der Fiskalvertrag, mussten notgedrungen den Weg der differenzierten Integration außerhalb des europäischen Primärrechts gehen, da die Mitgliedstaaten so zerstritten waren, dass ein Kompromiss nicht erzielt werden konnte. Diese Differenzierung ist allerdings nur dann wirklich erforderlich, wenn Änderungen des europäischen Vertragsrechts notwendig werden. Europäische Rechtsetzung auf der Grundlage des vorhandenen Vertrags von Lissabon ist hingegen jederzeit möglich – entweder auf dem Weg der Mehrheitsabstimmungen oder über das Instrument

der vertieften Zusammenarbeit nach Artikel 329 AEUV, das beispielsweise elf Staaten bei ihren Bestrebungen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer gewählt haben.

Eine solche Vertiefung des ökonomischen Eurozonen-Integrationskerns innerhalb der Europäischen Union würde jedoch den Weg zur vollen Mitgliedschaft in einem solchen Kern für die beitragswilligen, aber noch nicht beitragsfähigen Mitgliedstaaten verlängern; die institutionellen wie auch die finanziellen Hürden würden zweifellos höher. Darüber hinaus blieben wie bisher drei grundsätzliche Fragen ungeklärt:

- ▶ Wie sollte sich das Zusammenspiel von Währungsunion (mit der Begrenzung auf die Eurozone) und Wirtschaftsunion (deren Wirkungsbereich den gesamten Binnenmarkt in der EU-28 betrifft) gestalten?
- ▶ Welches wäre der passende wirtschaftspolitische Kurs der Euro-Gemeinschaft?
- ▶ Wer würde nach welchen Regeln über diesen Kurs entscheiden?

Der weitere Ausbau der wirtschaftspolitischen Koordinierung

Die Notwendigkeit engerer wirtschaftspolitischer Zusammenarbeit in der Europäischen Union, vor allem in der Eurozone, sowie die durch die Krise offenkundig gewordenen Schwächen der vorhandenen Kooperationsformen und Instrumente haben die Debatte über neue und bessere Lösungen erneut aufleben lassen. Minimiert werden muss die Asymmetrie innerhalb der politischen Ordnung der EWWU, also das Missverhältnis zwischen einer zentralen und supranationalen Geldpolitik einerseits und nationalen, lediglich koordinierten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten andererseits. Eine engere und intensivere wirtschaftspolitische Kooperation muss die Währungspolitik ergänzen und flankieren. Im Bereich der wirtschaftspolitischen Koordinierung ist es mit Hilfe des Europäischen Semesters, der Nationalen Reformpläne und des Verfahrens zur Vermeidung übermäßiger Ungleichgewichte mittlerweile gelungen, die nationalen Politiken besser aufeinander abzustimmen. Auch die Verzahnung dieser neuen Mechanismen mit bestehenden Instrumenten, wie dem EU-Budget, der europäischen Kohäsionspolitik und der europäischen Beschäftigungspolitik, wurde weiter ausgebaut. So wurde zuletzt die europäische Kohäsionspolitik für die neue Förderperiode 2014–2020 reformiert und strikt auf die Ziele der Europa-2020-Strategie ausgerichtet. Damit wurde sie eng mit der Umsetzung und Einhaltung der länderspezifischen Empfehlungen im Zuge der wirtschaftspolitischen Koordinierung verknüpft.

Dennoch sind die Schwächen und Probleme unübersehbar, die bei der Implementierung dieser gemeinschaftlich formulierten Politiken in nationaler Verantwortung auftauchen. Nach wie vor besteht das Risiko, dass die Umsetzung der vereinbarten Politiken und damit die Annäherung an die gemeinsam bestimmten europäischen Ziele hinter nationalen und innenpolitischen Zwängen und Interessen zurückstehen müssen.

Höchstes Ziel und vordringliche Aufgabe ist es, neuen Krisen in der EWWU vorzubeugen oder sich zumindest angemessen auf künftige Krisen vorzubereiten. Denn so viel scheint klar zu sein: Auch in Zukunft werden in der EU und der Eurozone Wirtschaftskrisen nicht zu vermeiden sein, sei es in Form von Finanz-

marktspekulationen, sei es angesichts der unterschiedlichen Konjunkturzyklen europäischer Volkswirtschaften. Deshalb müssen EU und Eurozone ihr wirtschaftspolitisches Instrumentarium auf die Herausforderung neuer Krisen vorbereiten und dafür die richtigen Lehren aus der jüngsten Krise ziehen.

Mit dem Ziel, die Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten auf die Umsetzung der Empfehlungen der EU zu festigen, hatte die EU-Kommission bereits im November 2012 in ihrem »Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion«⁴⁴ ein neues »Instrument für Konvergenz- und Wettbewerbsfähigkeit« vorgeschlagen. Auch das Europäische Parlament (EP) hat sich dem Ruf nach einer umfassenden Weiterentwicklung der EWWU angeschlossen und neue Instrumente unterstützt.⁴⁵ Zur Kenntnis genommen und damit zu den Akten gelegt hatte schließlich der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2012 das Konzept der Kommission und den sogenannten Quadriga-Bericht⁴⁶ der vier Präsidenten des Europäischen Rats, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe zur Fortentwicklung der EWWU. Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich lediglich auf einen Verfahrensbeschluss und den Auftrag an den Präsidenten der Europäischen Rats, in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission »einige wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebietes ...« eingehender zu

⁴⁴ Europäische Kommission, *Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion*, KOM (2012) 777 endg./2, Brüssel, 30.11.2012.

⁴⁵ Europäisches Parlament, *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2012 mit Empfehlungen an die Kommission zum Bericht der Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe »Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion«*, 212/2151(INI), Straßburg/Brüssel, 20.11.2012.

⁴⁶ Herman Van Rompuy/José Manuel Barroso/Jean-Claude Juncker/Mario Draghi, *Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion*, 5.12.2012. In diesem Bericht hatten die vier Präsidenten einen dreistufigen, auf fünf Jahre angelegten konkreten Fahrplan für die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion vorgelegt.

prüfen.⁴⁷ Dabei rückte der Europäische Rat vier Punkte einer intensivierten wirtschaftspolitischen Koordinierung in den Vordergrund, die besonders sorgfältig unter die Lupe zu nehmen seien:

- ▶ die Vorab-Koordinierung größerer nationaler wirtschaftspolitischer Reformen;
- ▶ die Berücksichtigung der sozialen Dimension der EWWU und des sozialen Dialogs;
- ▶ Durchführbarkeit und Modalitäten gegenseitig vereinbarter Verträge für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum, die sogenannten Vertragspartnerschaften, und
- ▶ zusätzliche Solidaritätsmechanismen, mit denen die EU die Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Vertragspartnerschaften unterstützen sollte.

Dieser Arbeits- und Prüfauftrag vom Dezember 2012 sollte eine Entscheidung des Europäischen Rats über neue Vorschläge zu einer engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung im Juni 2013 vorbereiten und ermöglichen. Allerdings wurde auch bei dieser anvisierten Tagung des Europäischen Rats in einem erneuten Verfahrensbeschluss lediglich vereinbart, die Debatten fortzusetzen und sie in einem zweistufigen Verfahren zu strukturieren. Diese Schrittfolge hatten Frankreich und Deutschland in einem gemeinsamen Positionspapier vom 30. Mai 2013⁴⁸ unmittelbar vor dem Treffen des Europäischen Rats vorgeschlagen. Demnach sollen zunächst die für eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung erforderlichen Politikbereiche und die möglichen Indikatoren diskutiert werden. Erst danach soll in einem zweiten Schritt versucht werden, sich auf zwei zentrale Reformprojekte zu einigen, nämlich zum einen auf vertragliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU über die Umsetzung von Strukturreformen und zum anderen auf einen Solidaritätsmechanismus, der diese Reformmaßnahmen unterstützt.

Die Idee der Vertragspartnerschaften und eines Solidaritätsmechanismus – Große politische Anstrengungen, begrenzter Mehrwert

Im Dezember 2013 formulierte der Europäische Rat schließlich Eckpunkte zu den beiden zusammenhän-

genden Projekten, mit denen die wirtschaftspolitische Koordinierung intensiviert werden soll. Auf Reformmaßnahmen konnten die Mitgliedstaaten sich bislang indes nicht verständigen. Allem Anschein nach liegt eine umfassende Einigung derzeit in weiter Ferne. Sofern sie denn zustande käme, müsste sie laut dem Europäischen Rat folgende »Hauptmerkmale« aufweisen:

Vertragliche Partnerschaften sollten von den Mitgliedstaaten selbst auf Grundlage ihrer nationalen Reformprogramme und der länderspezifischen Empfehlungen der EU-Kommission formuliert werden und »sich auf eine begrenzte Zahl wichtiger Hebel für nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung neuer Arbeitsplätze konzentrieren«. Sie sollten »eine breite Palette von wachstums- und beschäftigungsfördernden Politiken und Maßnahmen abdecken«. ⁴⁹ Dabei sollten sie vor allem die Effizienz der Arbeits- und Gütermärkte sowie des öffentlichen Sektors verbessern und Forschung, Innovation und Bildung sowie Beschäftigung und soziale Inklusion fördern. Diese Partnerschaften würden einvernehmlich von dem jeweiligen Mitgliedstaat, der Kommission und dem Rat verabschiedet werden. Die Umsetzung der selbst vorgeschlagenen und dann einvernehmlich vereinbarten Verpflichtungen sollte in der uneingeschränkten nationalen Eigenverantwortung verbleiben. Die Vertragspartnerschaften sollten in den organisatorischen Rahmen des Europäischen Semester eingebettet sein und prinzipiell allen EU-Mitgliedstaaten offenstehen.⁵⁰

Einziger Anreiz, solche nationalen Reformpolitiken umzusetzen, wäre die finanzielle Unterstützung, die mit den Vertragspartnerschaften verbunden werden soll. Dieser Solidaritätsmechanismus sollte den unterzeichnenden Mitgliedstaaten für ihre Reformpolitiken Geldmittel zur Verfügung stellen, mit denen Investitionen in Wachstum und beschäftigungsfördernde Politiken finanziert werden könnten. Offen blieben Format und Umfang dieser Solidaritätsinstrumente, ob Darlehen, Zuschüsse oder Garantien. Ausgeschlossen wurden lediglich eine Verkopplung mit dem gerade verabschiedeten Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 und die Nutzung als neues Transferinstrument.

⁴⁷ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen* (Tagung vom 13./14.12.2012), Brüssel, 14.12.2012, Ziffer 12.

⁴⁸ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Frankreich und Deutschland* [wie Fn. 27].

⁴⁹ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen* (Tagung vom 19./20.12.2013), Brüssel, 20.12.2013, Ziffer 32ff.

⁵⁰ Xavier Vanden Bosch, *Money for Structural Reforms in the Eurozone: Making Sense of Contractual Arrangements*, Brüssel: Egmont – The Royal Institute for International Relations, Mai 2013 (Egmont Paper Nr. 57).

Bereits bei der Diskussion über die Idee von Finanzhilfen für Strukturreformen wurde deutlich, dass sich bislang keine Einigkeit über Funktion, Umfang und mögliche Konditionalitäten abzeichnet. Einige Mitgliedstaaten sahen in diesem Solidaritätsmechanismus den Einstieg in die Schaffung eines gesonderten Budgets für die Eurozone mit dem Zweck, die ökonomischen und sozialen Folgen unterschiedlicher Konjunkturverläufe abfedern zu können.⁵¹ Das Europäische Parlament wiederum argwöhnte, dass Finanzhilfen seine Budgetrechte schwächen könnten.

Zwar wollten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs im Oktober 2014 erneut an einer »Gesamteinigung« auf die beiden zusammenhängenden Projekte versuchen. Doch dazu kam es nicht. Schon im April 2014 hatte der scheidende Präsident des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, angedeutet, die Idee der Vertragspartnerschaften abändern zu wollen.⁵²

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch das Europäische Parlament und die Europäische Kommission haben sich seit 2012 beständig darum bemüht, die Verhandlungen über die Idee der Vertragspartnerschaften und eines mit diesen verbundenen Solidaritätsmechanismus nach ihren Vorstellungen zu lenken und das grundsätzliche gemeinsame Interesse an einer engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung mit eigenen Inhalten zu füllen. So legte die Europäische Kommission im März 2013 eine Mitteilung vor, in der sie ihre Vorstellungen für die Vorabkoordinierung wichtiger wirtschaftspolitischer Reformvorhaben⁵³ und für ein neues Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit erläuterte,⁵⁴ das heißt die Ver-

tragspartnerschaften und das mit ihnen verbundene Finanzinstrument. Zum Vorhaben, die soziale Dimension der EWWU zu stärken, veröffentlichte sie im Oktober 2013 eine weitere Mitteilung.⁵⁵ Darin schlug sie vor, als Teil der makroökonomischen Überwachung ein zusätzliches *scoreboard* zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten einzuführen. Des Weiteren regte sie an, den sozialen Dialog auszubauen, also die nationalen und europäischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen stärker in die Formulierung und Umsetzung politischer Empfehlungen einzubeziehen.

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments deuteten an, dass sie diese Vorschläge für eine intensivere wirtschaftspolitische Koordinierung grundsätzlich unterstützen. Mehrmals forderten sie jedoch ausreichende parlamentarische Kontrolle der neuen Instrumente, die durch die Verabschiedung sogenannter Konvergenzleitlinien im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gewährleistet werden soll – das heißt sie verlangten die gleichberechtigte Beteiligung des EP. Auf der Grundlage dieser Leitlinien sollten dann die Mitgliedstaaten ihre nationalen Reformprogramme umsetzen und die neuen »Konvergenz-Partnerschaften« mit den Organen der EU verabschieden. Die an Reformauflagen gebundenen Gelder sollten integrale Bestandteile des EU-Haushalts sein und damit implizit ebenfalls der Kontrolle und Beteiligung des EP unterliegen.⁵⁶ Damit verbanden sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Parlament die neuen Ideen mit institutionellen und kompetenzrechtlichen Fragen.

Auch die Verhandlungen im Kreis der Mitgliedstaaten drehten sich um Zuständigkeitsfragen und damit um nationalstaatliche Souveränität und politische

und echten Wirtschafts- und Währungsunion. Einführung eines Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, KOM (2013) 165 endg., Brüssel, 20.3.2013. Die Kommission konkretisierte die Idee der Vertragspartnerschaften und schlug den Mitgliedstaaten in der Eurozone als Anreiz für Reformen ein Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (Convergence and Competitiveness Instrument, CCI) vor. Demnach müsste sich ein Mitgliedstaat vertraglich zur Umsetzung von Reformen und eines strikten Zeitplans verpflichten, die aus den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters abzuleiten wären. Im Gegenzug sollte er finanzielle Unterstützung aus einer neuen Finanzfazilität CCI erhalten.

⁵⁵ Europäische Kommission, *Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion*, KOM (2013) 690 endg., Brüssel, 2.10.2013.

⁵⁶ Europäisches Parlament, *Bericht über das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Jahreswachstumsbericht 2014*, A7-0084/2014, Straßburg/Brüssel, 3.2.2014.

⁵¹ Xavier Vanden Bosch, *Contractual Arrangements: The Overlooked Step towards a Fiscal Union*, Brüssel: Egmont – The Royal Institute for International Relations, Oktober 2013 (European Policy Brief Nr. 18).

⁵² »Eine Liebe, die zur Notwendigkeit geworden ist«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 19.4.2014. Auf die Interviewfrage »Soll es nicht auf dem EU-Gipfel im Oktober die Unterschrift unter bilaterale Reformverträge geben?« antwortete Herman Van Rompuy: »Nach den bisherigen Diskussionen fürchte ich: Nein. Ich bereite andere Vorschläge vor, die denselben Fokus haben.«

⁵³ Die Kommission schlug vor, dass eingebettet in das Europäische Semester alle größeren Reformvorhaben EU-weit vorab koordiniert werden sollten, bevor auf nationaler Ebene endgültige Entscheidungen getroffen würden. Die Kommission will genauer analysieren, inwieweit nationale Reformen auf Handel oder Wettbewerbsfähigkeit in anderen Mitgliedstaaten ausstrahlen können und ggf. auch einzelne EU-Länder zu Reformen motivieren können.

⁵⁴ Europäische Kommission, *Auf dem Weg zu einer vertieften*

Handlungsspielräume. Diskutiert wurden zudem die potentielle Möglichkeit für einige Mitgliedstaaten, neue Finanztöpfe für notwendige Reformprozesse anzupapfen, beziehungsweise die Befürchtung einiger EU-Länder, dass sie zusätzliche Gelder für Struktur-reformen in anderen Mitgliedstaaten bereitstellen sollten. Denn mit einer solchen Finanzhilfe zur Umsetzung gegebener Reformzusagen können auch Fehlanreize verbunden sein. Nötige Reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in krisenanfälligen Volkswirtschaften der Eurozone könnten so lange hinausgezögert werden, bis Hilfen aus dem neuen Solidaritätsfonds zugesagt werden, das heißt bis die Reformkosten teilweise auf alle Partner in der Eurozone verlagert werden könnten.

Nachdem man sich im Dezember 2013 auf die Fixierung der potentiellen Eckpunkte verständigt hatte, trat zudem deutlich zutage, dass der materielle Mehrwert dieser vorgeschlagenen Instrumente begrenzt sein könnte. Die Indikatoren, die mit Einführung des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens und der um den Euro-Plus-Pakt erweiterten länderspezifischen Empfehlungen inzwischen erhoben werden, decken weitgehend die vom Europäischen Rat aufgeführte »breite Palette von wachstums- und beschäftigungsfördernden Politiken und Maßnahmen« ab. Das gilt für die Bereiche Leistungsfähigkeit der Arbeits- und Gütermärkte, Forschung und Innovation, allgemeine und berufliche Bildung sowie Beschäftigung und soziale Inklusion. Einzig im Bereich Effizienz des öffentlichen Sektors würden die angestrebten Vertragspartnerschaften über die Indikatoren der bestehenden Verfahren hinausgehen.⁵⁷

Es ist zu bezweifeln, dass in neuen Vertragspartnerschaften andere Reformprozesse angesprochen würden als in den nationalen Reformprogrammen oder den Partnerschaftsvereinbarungen der Kohäsionspolitik. Nach wie vor ungeklärt bleibt das Problem, dass die Reformzusagen im Rahmen des Europäischen Semesters und die Regelkonformität nationaler Politiken nur unzureichend eingehalten und umgesetzt werden. Dieses Manko wird sich auch nicht mit Hinweisen darauf beseitigen lassen, dass der betroffene Mitgliedstaat selbst seine vertraglichen Verpflichtungen formuliert hat und die uneingeschränkte nationale Eigenverantwortung bei der Implementierung

⁵⁷ Stijn Verhelst, *Don't Complicate It Even Further: Macroeconomic Conditionality as a Substitute for new Structural Reform Contracts*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Brüssel, Mai 2013 (European Policy Brief Nr. 15).

besitzt. Würde hingegen die Europäische Kommission einen ersten Entwurf für eine bilaterale Vereinbarung verfassen, könnte sie die Reformnotwendigkeiten im gemeinschaftlichen Interesse an einer stabilen Währungsunion sicherlich stärker betonen. Gewiss bestand der Hauptzweck solcher Vertragspartnerschaften nicht darin, neue Reforminhalte für den jeweiligen Mitgliedstaat zu definieren, sondern in erster Linie das Problem der Verbindlichkeit und der mangelhaften Einhaltung von Selbstverpflichtungen zu beheben. Weil aber die mitgliedstaatliche Letztverantwortung nicht angetastet wird und es einigen Spielraum gibt, allzu strikte Reformempfehlungen zu verwässern, wird der Mehrwert gering bleiben. Weder kommen Inhalte und Reformempfehlungen von einer unabhängigen supranationalen Institution, noch wird die Möglichkeit eröffnet, wirksame Sanktionen zu verhängen, wenn Reformvorgaben nicht oder nur unzureichend befolgt werden.

Der Europäische Rat hat zwar klargestellt, dass die Verträge mit dem jeweiligen Mitgliedstaat für die Europäische Union von der Kommission und dem Rat geschlossen werden sollen. Dies deutet darauf hin, dass sie dem gleichen Verfahren folgen sollen, das gegenwärtig für die Erstellung der länderspezifischen Empfehlungen angewendet wird. Die Vertragspartnerschaften könnten also in direkten Gesprächen zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission entwickelt und abgestimmt sowie anschließend dem Rat zur Billigung vorgelegt werden. Wie bei den länderspezifischen Empfehlungen und den diversen Wachstums- und Beschäftigungsstrategien und -programmen hofft die EU auch weiterhin darauf, dass eine solche politische Vereinbarung genügend Überzeugungskraft besitzt. Die aktuellen Debatten haben allerdings bestätigt, dass diese in den Mitgliedstaaten umso stärker abnimmt, je mehr der Druck der Finanzmärkte nachlässt.

Möglichkeiten, die Politik der kleinen Schritte fortzusetzen

Auch mit dem zusätzlichen Instrument Vertragspartnerschaften werden die Gegensätze zwischen nationalen und europäischen Reformzielen und zwischen kurz- und langfristigen Interessen der politischen Entscheidungsträger kaum aufgelöst werden können.

Mehr Verbindlichkeit könnten diese Vereinbarungen allenfalls dann erhalten, wenn die nationalen Parlamente in diesen Prozess einbezogen werden.

Würden die Vereinbarungen im Zuge eines national-parlamentarischen Beratungs- oder gar Ratifizierungsprozesses verabschiedet, könnten die politische Bedeutung der Vereinbarung für die nationalen Reformpolitiken gesteigert, breitere politische Legitimität im jeweiligen Mitgliedstaat gewonnen und damit die Verbindlichkeit der Reformpolitiken erhöht werden. Die *national ownership* für wachstums- und beschäftigungsfördernde Strukturreformen ließe sich ausbauen und stärken, indem die nationalen Parlamente und Sozialpartner frühzeitig daran beteiligt werden, die Reformverpflichtungen in nationales Recht umzusetzen. Die fehlende Sanktionierung der Nichtumsetzung vereinbarter Strukturreformen wird mit den Vertragspartnerschaften nicht angegangen. Aber bereits heute verfügt das Verfahren zur Messung makroökonomischer Ungleichgewichte über einen korrektiven Arm, also einen Sanktionsmechanismus. Mit einem solchen sind inzwischen auch die wachstums- und beschäftigungsorientierten europäischen Strukturfonds ausgestattet, nämlich mit dem Mechanismus der makroökonomischen Konditionalität.

Die EU und die Eurozone benötigen deshalb eine abgestimmte Strategie und eine Reihe ineinandergreifender Maßnahmen, um insbesondere die Schwächen bei der Suche nach der »richtigen« wirtschaftspolitischen Steuerung zu verringern und die Regelbeachtung und Implementierungsdisziplin in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Konkret könnte dies bedeuten, die im Rahmen des Europäischen Semesters mittlerweile etablierten *Ex-ante*-Koordinierungs- und Monitoringinstrumente im Sinne konditionierter Solidarität noch enger mit den Vorbedingungen der Kapitaltransfers über europäische Hilfsprogramme zu verbinden. Auch um Fehlanreize und *Moral-hazard*-Effekte, also die Abwälzung der Folgen verantwortungslosen oder risikoreichen Verhaltens auf andere, zu begrenzen, sollte dieser Hebel politikfeldübergreifender Verknüpfungen gestärkt werden. Die Beachtung der Empfehlungen und die Regelkonformität der nationalen Politiken in der wirtschaftspolitischen Koordinierung sollte an Vorteile in anderen Politikfeldern gekoppelt werden. Die EU hat einen solchen Konnex mit den neuen Strukturfondsverordnungen bereits hergestellt.

Die länderspezifischen Reformempfehlungen könnten darüber hinaus präziser formuliert werden, um so deren Ziel- und Passgenauigkeit im Hinblick auf die jeweiligen nationalen ökonomischen Situationen in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Zu diesem Zweck könnten im Zuge des insgesamt sehr hilfreichen

Ungleichgewichteverfahrens auch die Indikatoren aus der überaus breiten Palette stärker gewichtet werden.

Um für mehr Verbindlichkeit zu sorgen und die Umsetzung der Reformempfehlungen zu verbessern, sollten die politischen Möglichkeiten der Europäischen Kommission gestärkt werden, die Mitgliedstaaten auf Notwendigkeiten zu Reformen hinzuweisen und auf deren Umsetzung zu verpflichten. Die Kommission sollte häufiger die Expertise anderer Institutionen (wie der OECD, der EIB oder dem IWF) heranziehen und in ihre Empfehlungen aufnehmen. Auf diese Weise könnte sie mit der Kraft des Arguments Vorbehalten und Skepsis gegenüber den Empfehlungen bis zu deren Ablehnung durch Regierungen begegnen und wäre in der Lage, Medien in den betreffenden Ländern eine alternative Beurteilung des Reformbedarfs anzubieten. Hilfreich wäre überdies größere öffentliche Aufmerksamkeit; deshalb sollte im Europäischen Parlament, aber vor allem in nationalen Parlamenten intensiver über die Sinnhaftigkeit und Angemessenheit der Empfehlungen diskutiert werden.

Zweifel sind angebracht, ob die Idee der Vertragspartnerschaften, über die seit nunmehr zwei Jahren beraten wird, einen zusätzlichen Anreiz zu mehr Reformbereitschaft und Regelkonformität liefern oder für mehr Verbindlichkeit sorgen kann. Allenfalls die enge Einbindung der nationalen Parlamente und damit deren Verpflichtung auf eine nationale Reformpolitik sowie die finanziellen Anreize eines Solidaritätsfonds könnten das Interesse an einer zuverlässigeren Umsetzung der Reformen verstärken. Die Marktkräfte in Form steigender Zinsbelastungen waren bislang allerdings wirkungsvoller.

Die dauerhafte Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion

Das zurzeit vorhandene wirtschaftspolitische Instrumentarium der EU ist in Umfang und Wirkungsweise nur begrenzt geeignet, auf die Herausforderungen der Wachstumsschwäche in der Eurozone wirksam zu reagieren. Was der EU fehlt, ist eine Politik, die Wachstumsimpulse hervorbringt und damit hilft, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die EU verfügt derzeit nur eingeschränkt über angemessene Politikinstrumente, um eine effektive gemeinschaftliche Konjunkturpolitik auf der Nachfrageseite zu betreiben. Deshalb sollten neben den präventiven, strukturellen Reformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in einem zweiten Schritt auch begleitende neue Instrumente für eine aktive Konjunkturpolitik vereinbart werden. Die Initiativen und Strategien – wie die Europa-2020-Strategie, die Gesetzgebungsprogramme zur Vollendung des Binnenmarktes, das Sonderprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit oder der neue Investitionsplan für Europa – werden erst auf lange Sicht ihre volle Wirkung entfalten. Der Vorschlag des neuen Kommissionspräsidenten Juncker, ein 300-Milliarden-Euro-Investitionsprogramm aufzulegen, und die deutsch-französische Initiative zur Wachstumsförderung sind neue Vorstöße in Richtung einer aktiven europäischen Konjunkturpolitik.

Im Kern geht es bei der Debatte über Wege und Optionen einer engeren wirtschaftspolitischen Koordination jedoch um die fundamentale Frage, wie eine für die Union und die Eurozone gute und richtige gemeinsame Wirtschaftspolitik für mehr Wachstum und Beschäftigung beschaffen sein könnte. Angesichts der Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Traditionen, Kulturen und Modellen und in Anbetracht der jeweiligen Ausgangssituationen wird es diese in absehbarer Zeit aber nicht geben können. Deswegen gilt es den bestmöglichen und von allen Mitgliedstaaten getragenen *policy mix* auszuhandeln. Werkzeuge und Ansatzpunkte für politische Maßnahmen sind im großen Instrumentenkasten der EU vorhanden. Es wird aber Aufgabe der Regierungen in den Mitgliedstaaten sein, einen allgemein akzeptablen *policy mix* zusammenzustellen, um das Potentialwachstum und das tatsächliche Wachstum einander anzugleichen, also den sogenannten *output gap* so klein wie möglich zu halten. Dazu gehört eine Mischung angebots- und

nachfrageseitiger Maßnahmen, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat differieren kann und stets neu aus-tariert werden muss.

Die Maßnahmen müssen ausreichend flexibel sein und je nach Bedarf der jeweiligen mitgliedstaatlichen ökonomischen Ausgangslage angepasst werden können. Doch müssen sich auch diese spezifischen nationalen Wirtschaftspolitiken in die bestehenden europäischen Rahmenbedingungen einfügen und die vereinbarten Regeln beachten. Dabei handelt es sich um den Stabilitäts- und Wachstumspakt, den Fiskalpakt, die Regulierung der Finanz- und Kapitalmärkte und die Bankenunion oder die Bestimmungen des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens und des Euro-Plus-Pakts. Hierzu muss die Europäische Kommission politisch gestärkt werden. Sie ist es, die über diesen Instrumentenkasten verfügt und die Instrumente auch anwenden muss. Vor allem bedarf es gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten, dass *Moral-hazard*-Verhalten nicht überhandnimmt: Lasten nationaler Strukturreformen sollen möglichst nicht auf die Partner in der Eurozone abgewälzt, ökonomische Schwäche nicht als Hebel für Hilfszusagen missbraucht werden. Keine Regierung darf den Eindruck haben, überfordert, übergangen oder ausgenutzt zu werden.

Es muss zudem darüber nachgedacht werden, wie sich die Eurozone dauerhaft stabilisieren lässt. Deshalb werden neue Ideen diskutiert, wie sich die Eurozone gegen die schädlichen Auswirkungen unterschiedlicher Konjunkturverläufe in den teilnehmenden Volkswirtschaften immunisieren ließe. Neben der engeren Abstimmung wirtschaftspolitischer Maßnahmen und der Beobachtung wirtschaftlicher Entwicklungen wurden neue Formen und Instrumentarien automatischer Stabilisatoren sowie zusätzliche Transfermechanismen vorgeschlagen, etwa ein großes gemeinsames Eurozonen-Budget, eine europäische Arbeitslosenversicherung, gemeinsame Schuldverschreibungen oder ein Sonder- beziehungsweise Stabilitätsfonds.⁵⁸ Aufgabe dieser neuen Instrumente

⁵⁸ Vgl. unter vielen Céline Allard u.a., *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), September 2013 (IMF Staff Discussion Note); Bernard

sollte es sein, mit Hilfe der öffentlichen Haushalte die nationalen Konjunkturverläufe antizyklisch zu dämpfen oder zu stimulieren.⁵⁹ Diese Ideen sind derzeit zwar heftig umstritten, aber man ist sich darüber einig, dass zusätzliche Maßnahmen der »wirtschafts-politischen Steuerung« (*economic governance*) in der Eurozone nottun.

Weitere Differenzierung zum Eurozonen-Kerneuropa

Inzwischen liegen einige Vorschläge zur Vertiefung der Integration in der Eurozone auf dem Tisch. Manche von ihnen berücksichtigen die Interessen der Nicht-EWWU-Mitglieder, andere nicht. Mit ihren Initiativen machen sich die deutsche Glienicker Gruppe und die französische Eiffel-Gruppe dafür stark, »einen Qualitätssprung in der Integration der Eurozone« und einen »Neuaufbau der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion«⁶⁰ zu wagen und mit der Verabschiedung eines Euro-Vertrags die vertragsrechtliche Hürde der Einstimmigkeit bei primärrechtlichen Veränderungen zu umgehen. Zwar dürfe ein solcher Vertrag die EU nicht spalten und müsse auch anderen EU-Mitgliedstaaten offenstehen. Er müsse aber die Eurozone mit neuen Instrumenten ausstatten sowie eine handlungsfähige Wirtschaftsregierung mit abgestuften Durchgriffsrechten und eine parlamentarische Versammlung der Eurozone etablieren. Die Vorschläge für solche Rechte reichen von verbindlichen Vorgaben zur Konsolidierung der nationalen Haushalte über die Bewilli-

gung von Arbeitslosengeld auf europäischer Ebene und die teilweise Harmonisierung der nationalen Arbeitsmärkte bis hin zu einem Eurozonen-Budget, gemeinsamer Schuldenaufnahme und einer eigenen Rolle auf der Weltbühne. Wie jedoch diese weitgehenden Integrationschritte mit den vorgeschlagenen Souveränitätsübertragungen vonstatten gehen sollen, ohne eine kaum mehr zu überbrückende Differenzierung zwischen Eurozonen-Mitgliedern und EU-Mitgliedstaaten und damit eine De-facto-Spaltung der EU-28 auszulösen, darüber schweigen sich die Expertengruppen aus.

Gerade wenn man es als Schwäche ansieht, dass die EWWU keine wirkungsvolle Wirtschaftspolitik betreiben kann, stellt sich die Frage, inwiefern eine Vergrößerung der Diskrepanz zwischen Eurozone und Binnenmarkt dieses Manko beheben könnte. Eine Harmonisierung der Beschäftigungs-, Sozial- oder Steuerpolitiken in der EWWU hätte selbstverständlich Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Binnenmarkt. Damit wüchse vermutlich das Risiko, dass die Eurozonen-Aspiranten schon vor ihrem Beitritt in die EWWU diese Regulierung übernehmen müssten, was womöglich ihre Wettbewerbsfähigkeit schwächen würde. Denkbar wäre auch, dass die Eurozone zu besonderen Differenzierungsmaßnahmen greift, um eigene Wirtschaftssektoren oder Branchen zu schützen. Zugleich würden die Eurozonen-Anwärter ihren politischen Druck erhöhen und fordern, ihnen vorzeitige und zusätzliche Transferzahlungen zu gewähren, um ihnen zu helfen, ihre Eurozonen-Beitrittsfähigkeit zu verbessern.

Die Schaffung eines Eurozonen-Kerneuropas würde jedenfalls die Unterschiede und Gegensätze nicht auflösen, die zwischen den wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Vorstellungen und Modellen der stabilitätsorientierten nordeuropäischen Eurozonen-Mitglieder einerseits und denen der südeuropäischen Staaten andererseits existieren.⁶¹ Das häufig bemängelte *One-size-fits-all*-Problem innerhalb der Eurozone und die daraus resultierende unangemessene EZB-Geldpolitik würden jedenfalls bestehen bleiben.

Delbecq, *Proposal for a Stabilisation Fund for the EMU*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Oktober 2013 (CEPS Working Document Nr. 385); Nicolas Caudal u.a., *A Budget for the Euro Area*, Paris: Ministère de l'Économie, et des Finances et Ministère du Commerce Extérieur, Direction Générale du Trésor, Oktober 2013 (Trésor-Economics Nr. 120); Henrik Enderlein/Lucas Guttenberg/Jann Spiess, *Blueprint for a Cyclical Shock Insurance in the Euro Area*, Paris: Notre Europe – Jacques Delors Institute, September 2013 (Notre Europe Studies & Reports); Guntram B. Wolff, *A Budget for Europe's Monetary Union*, Brüssel: Bruegel, 3.12.2012 (Bruegel Policy Contribution).

⁵⁹ Vgl. Kerstin Bernoth/Philipp Engler, *Konjunkturelle Ausgleichszahlungen als Stabilisierungsinstrument in der Europäischen Währungsunion*, in: DIW-Wochenbericht, (2012) 44, S. 3–8; Stefan Vetter, *Alle Wege führen in die Fiskalunion? Optionen für mehr fiskalische Integration in der Eurozone*, Frankfurt a. M.: Deutsche Bank Research, 5.3.2013 (EU-Monitor).

⁶⁰ Glienicker Gruppe, *Aufbruch in die Euro-Union*, <www.glienickergruppe.de/>; Groupe Eiffel Europe, *Für eine politische Euro-Gemeinschaft*, <www.groupe-eiffel.eu/unser-manifest>.

⁶¹ In der aktuellen Debatte über den Part und die besondere Bedeutung Großbritanniens in der EU spielt gerade diese Varianz der wirtschafts- und sozialpolitischen Ansätze eine besondere Rolle. Es sind die stabilitätsorientierten Nordeuropäer, die versuchen, London in der EU zu halten, um auch weiterhin über ein ordnungspolitisches Gegengewicht oder gar ein Gegenmodell zu den etatistischen und weniger stabilitätsorientierten Vorstellungen aus Südeuropa zu verfügen.

Zusätzliche Instrumente wie zum Beispiel Transferzahlungen wären erforderlich.

Im Zuge der erforderlichen Verhandlungen über den vorgeschlagenen Euro-Vertrag würden die kontroversen Auffassungen über den richtigen wirtschaftspolitischen Kurs der neuen Gemeinschaft offen aufeinanderprallen und die Konflikte in unvermittelter Härte ausgetragen werden. In Anbetracht der ungeklärten Voraussetzungen eines gemeinsamen wirtschaftspolitischen Kurses dürften sich die Auseinandersetzungen innerhalb der Eurozone verschärfen. Nicht nur die Distanz zwischen heutigen und künftigen Eurozonen-Mitgliedern würde wachsen, auch zwischen Gruppen innerhalb der Eurozone könnten sich Gräben auftun.

Sollte die Möglichkeit eröffnet werden, die vertraglichen Grundlagen der EWWU und eines neuen Euro-Kerneuropas nachzuverhandeln, könnten zudem Grundsatzfragen aufgeworfen werden, für die es derzeit keine konsensfähige Antwort gibt. Diese betreffen zum Beispiel Sinnhaftigkeit und Risiken einer Gemeinschaftswährung in einem nicht optimalen Währungsraum oder bessere Optionen, etwa die Aufspaltung der EWWU in zwei Zonen mit einem Nord- und einem Südeuro oder den Austritt Deutschlands, das die größte Wettbewerbsfähigkeit aufweist.⁶² Im Ergebnis könnte die Eurozone weiter an Kohärenz und politischer Stabilität verlieren – obgleich die Vorschläge gerade dem gegenteiligen Ziel dienen sollten.

Die Idee neuer Finanztransfers

Die fortbestehenden Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften in der Eurozone verstärken den Druck, neue Strukturen und Mechanismen der Umverteilung zu schaffen, um die Kluft zwischen den wohlhabenden und leistungsfähigen Volkswirtschaften auf der einen und den ärmeren und weniger wettbewerbsfähigen auf der anderen Seite zu reduzieren. Bereits die ersten Überlegungen in den siebziger Jahren, eine europäische Währungsunion zu begründen, verbanden dieses Vorhaben mit der Etablierung eines notwendigen Transfermechanis-

⁶² Angesichts der Ergebnisse in den jüngsten Wahlen zum Europäischen Parlament wäre eine solche Grundsatzdebatte jedenfalls in einigen Mitgliedstaaten vorhersehbar. In Deutschland wäre zusätzlich mit erneuten Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht zu rechnen, in anderen Mitgliedstaaten mit Volksabstimmungen.

mus,⁶³ und sowohl die Theorie des fiskalischen Föderalismus als auch die Praxis von Föderalstaaten sehen solche Strukturen vor. Schon heute verfügt die Europäische Union über einige Instrumente zur Umverteilung, etwa die europäischen Strukturfonds. Allerdings ist deren Volumen begrenzt und es besteht keineswegs allseitige Bereitschaft, diesen Transfermechanismus auszubauen.

Auch der vorgeschlagene ergänzende Solidaritätsmechanismus hat eine breite Debatte mit weitreichenden Überlegungen ausgelöst. Drei unterschiedliche Funktionen⁶⁴ und Vorstellungen werden derzeit mit einem solchen Solidaritätsinstrument verbunden:

- ▶ Die Funktion eines begrenzten finanziellen Anreizes im Rahmen einer präventiven Reformpolitik. Demnach sollen die vereinbarten Strukturreformen mit Hilfe projektgebundener europäischer Finanzhilfen in den Mitgliedstaaten der EWWU implementiert werden. Diese Hilfen würden mittelbar zur fiskalischen Stabilität der nationalen Budgets und zur Ausbalancierung makroökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone beitragen. Die zusätzlichen Gelder würden somit in Kontinuität der bisherigen Politik der konditionierten Solidarität stehen, das heißt der Verknüpfung europäischer Hilfen mit der Zusage und Implementierung nationaler wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Reformen.
- ▶ Die Funktion als Instrument zur Stabilisierung bei asymmetrisch wirkenden regionalen Schocks in der Eurozone. Das Solidaritätsinstrument würde damit zur begrenzten Hilfe im Krisenfall. Es würde zur befristeten Wachstumsstimulierung dienen und begrenzte Konjunkturimpulse setzen. Finanziert würde es durch einen mit öffentlichen Geldern gefüllten europäischen Sonder- oder Wachstumsfonds, eine Art »rainy day fund«.⁶⁵
- ▶ Die Funktion als Einstieg in ein gesondertes Eurozonen-Budget und damit als dauerhaftes Transferinstrument zur Abfederung konjunktureller Zyklen auf der Nachfrageseite. Ein solcher zusätzlicher

⁶³ Eine Expertengruppe für die Ergänzung der gemeinsamen Währung um einen gemeinsamen Haushalt hatte bereits in den siebziger Jahren ein Transfervolumen in Höhe von ca. 7,5% der gemeinschaftlichen Wirtschaftsleistung errechnet. *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration* (MacDougall-Report), Brüssel, April 1977.

⁶⁴ Eulalia Rubio, *Eurozone Budget: 3 Functions, 3 Instruments*, Paris: Notre Europe – Jacques Delors Institute, 15.11.2012.

⁶⁵ Vgl. Enderlein u.a., *Den Euro vollenden* [wie Fn. 8]; Allard u.a., *Towards a Fiscal Union for the Euro Area* [wie Fn. 58].

Haushalt würde den Beginn einer europäischen Transferunion bedeuten.

Je nachdem welche Funktion und welches (Fern-)Ziel dem Solidaritätsinstrument zugedacht werden, unterscheiden sich auch die Vorschläge zu seiner Ausgestaltung: Über welches Finanzvolumen soll es verfügen? Sollen die Transfers als Kredite, Garantien oder Zuschüsse gewährt werden? Wie sollen die Gelder aufgebracht werden; sollen sie als gesonderte EU-Steuer eingetrieben und vorab in einen Fonds eingezahlt werden? Sollen sie präventiv eingesetzt oder erst im akuten Krisenfall genutzt werden? Welches EU-Organ oder welche Institution soll über die sachgerechte Verwendung der Gelder entscheiden und die Umsetzung überwachen; und auf welcher Ebene soll oder muss eine parlamentarische Kontrolle installiert werden? Auch dieser Vorschlag wirft also integrationspolitische Grundsatz- und Finalitätsfragen sowie institutionelle Machtfragen auf.

Schon in der Gründungsphase der EWWU war über die Notwendigkeit von Transfers und automatischen Stabilisatoren diskutiert worden. Viele Beobachter argumentieren, die EWWU müsse nun mit einem Mechanismus ausgestattet werden, mit dem Geld in solche Regionen oder Staaten transferiert werden könne, deren Wirtschaftsleistung zyklisch von derjenigen der übrigen Währungsunion nach unten abweicht. In Gebieten hingegen, in denen die Wirtschaft überhitzt, sollten Finanzmittel abgezogen werden. Manche Mechanismen, über die bereits damals debattiert wurde, werden heute erneut empfohlen, etwa eine Umverteilung des Steueraufkommens bei Einkommen- oder Umsatzsteuer⁶⁶ oder die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung.⁶⁷

Wie die früheren Überlegungen zu Transfermechanismen in der Währungsunion sind auch die heute unterbreiteten Vorschläge höchst umstritten. Zum einen wird bezweifelt, dass ein zusätzliches Finanzinstrument innerhalb der Eurozone stabilisierend wirken kann, sei es ein gesonderter Eurozonen-Haushalt, sei es eine europäische Arbeitslosenversiche-

rung.⁶⁸ Zum anderen wird kritisiert, das Umverteilungsvolumen eines solchen Mechanismus, das nötig sei, um die konjunkturellen Schwankungen in der Eurozone auszubalancieren, sei nicht zu finanzieren.⁶⁹

Klar dürfte sein, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung eine Harmonisierung der Arbeitsverwaltungen und Arbeitsmarktpolitiken nach sich zöge und neben den innereuropäischen auch innerstaatliche Verteilungsdebatten auslösen könnte.⁷⁰ Hinzu kommt, dass eine Rechtsgrundlage für eine solche europäische Arbeitslosenversicherung erst noch geschaffen werden müsste, indem die europäischen Verträge entsprechend reformiert werden.

⁶⁸ Vgl. Mathias Dolls u.a., *Fiscal Integration in the Eurozone: Economic Effects of Two Key Scenarios*, Colchester: University of Essex, Januar 2014 (Euromod Working Paper Series, EM 1/14); Daniel Gros, *The False Promise of a Eurozone Budget*, Brüssel: CEPS, 7.12.2012 (CEPS Commentary).

⁶⁹ Vgl. Ognian Hishow, *Divergenz statt Konvergenz in der Wirtschafts- und Währungsunion? Ein währungstheoretisch begründetes Plädoyer für eine andere Währungsunion*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2014 (SWP-Studie 7/2014); Karl Brenke, »Mechanismen zur Harmonisierung der Konjunkturverläufe in der Eurozone: eine skeptische Sicht«, in: *DIW-Wochenbericht*, (2012) 44, S. 17–21.

⁷⁰ So würde es gewiss sehr schnell zu schwierigen Verhandlungen über die Harmonisierung von Detailfragen kommen. Dazu zählen einheitliche Definitionen und Festlegungen des Kreises der Bezugsberechtigten, der Leistungsgewährung und des Leistungsumfangs, Öffnungsklauseln für Zuverdienstmöglichkeiten und die Frage, wer in die gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung einzahlen soll (auch Freiberufler, Unternehmer und Beamte?). Brenke merkt deshalb kritisch an: »Die Schaffung einer europäischen Arbeitslosenversicherung könnte das Einfallstor sein, um die bisher nationalen Sozialsysteme umfassend zu vereinheitlichen und zu europäisieren.« Brenke, »Mechanismen zur Harmonisierung der Konjunkturverläufe in der Eurozone« [wie Fn. 69], S. 20.

⁶⁶ Vgl. Jürgen von Hagen/Charles Wyplosz, *EMU's Decentralized System of Fiscal Policy*, Brüssel: European Commission, Februar 2008 (Economic Papers Nr. 306).

⁶⁷ Vgl. Sebastian Dullien, *Eine Arbeitslosenversicherung für die »Eurozone«. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Studie 1/2008); Sebastian Dullien/Ferdinand Fichtner, »Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum«, in: *DIW-Wochenbericht*, (2012) 44, S. 9–15.

Fazit

Die Ergänzung der EWWU um eine wirkliche europäische Wirtschaftsunion oder zumindest eine gemeinsame Wirtschaftspolitik wirft neue, überaus strittige Fragen auf:

- ▶ *Inhaltliche Fragen:* Wenngleich über die Notwendigkeit einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik in der EWWU überwiegend Einigkeit herrscht, bleibt dennoch weitgehend unklar, welche Wirtschaftspolitik gemeint ist oder wie eine gemeinsame Politik ausgestaltet werden sollte und könnte. Die aktuelle Debatte, ob eher Maßnahmen zur Konsolidierung der nationalen Haushalte ergriffen oder stattdessen Konjunktur- und Wachstumsimpulse gesetzt werden müssen, auch wenn diese zu Lasten der öffentlichen Haushalte gehen, ist in erster Linie eine Auseinandersetzung über die richtige Wirtschaftspolitik.
- ▶ *Institutionelle Fragen:* Europapolitische Debatten sind meist mit institutionellen Fragen verbunden. Auch die Suche nach einer »guten« oder »richtigen« Wirtschaftspolitik für EU und EWWU ist mit dem Konflikt darüber verknüpft, wer eine solche Politik definiert und wer diese wirtschaftspolitischen Entscheidungen treffen soll und darf. Im Mehrebenensystem der Europäischen Union hat dieses Thema zwei Dimensionen: Zum einen brechen an der Grundsatzfrage über den richtigen wirtschaftspolitischen Kurs stets die klassischen Auseinandersetzungen zwischen den Unionsorganen auf. Die drei Institutionen Rat, Kommission und Parlament stritten und streiten auch in der Wirtschafts- und Verschuldungskrise über politische Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen, über Verantwortung und Legitimität. Zum anderen ist die Frage nach der richtigen Wirtschaftspolitik, welche die vergemeinschaftete Währungs- und Geldpolitik ergänzen soll, immer auch ein Konflikt zwischen der europäischen und der nationalen Entscheidungsebene, der sich um die Abgabe nationaler Souveränität und Zuständigkeiten sowie die Stärkung der supranationalen Organe dreht.
- ▶ *Fragen der Differenzierung innerhalb der EU:* Schon der Vertrag von Maastricht führte zu einer Differenzierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Großbritannien und Dänemark verfügen seither über ein *opt out* von der Währungsunion. Alle anderen verpflichteten sich, eine gemeinsame Währung einzuführen. Die Wirtschafts- und Verschuldungskrise und die bisherigen Maßnahmen zu deren Bekämpfung haben neue Formen der Differenzierung im Kreis der EU-Mitgliedstaaten hervorgebracht. Die neuen intergouvernementalen Instrumente der Krisenbewältigung – wie der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) oder der sogenannte Euro-Plus-Pakt – haben unterschiedliche Teilnehmerkreise. Auch innerhalb der Eurozone hat sich eine faktische Unterscheidung zwischen Geberstaaten und Krisenländern etabliert. Eine weitere Vertiefung der Eurozone hätte höhere Hürden für die Eurozonen-Aspiranten zur Folge. Ob das vorgeschlagene Eurozonen-Kerneuropa die erhoffte Magnetwirkung auf die Peripherie entfalten kann, bleibt angesichts der Spannungen innerhalb der Eurozone fraglich.
- ▶ *Verteilungspolitische Fragen:* Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Verschuldungskrise werfen stets die Frage auf, wie die daraus entstehenden Lasten angemessen verteilt werden sollen. Einerseits geht es um die Bereitschaft aller Mitgliedstaaten, Kosten zu übernehmen, und damit zu Solidarität innerhalb der EU sowie zwischen den Volkswirtschaften und Gesellschaften. Wenn Kredite gewährt oder Schulden erlassen werden, fallen Verluste an, über deren Verteilung verhandelt werden muss. Andererseits werden diese Kosten sowohl in den Geber- als auch in den Nehmerländern an ihre Gesellschaften weitergegeben, beispielsweise über Steuererhöhungen oder die Streichung staatlicher Sozialleistungen. Da das währungspolitische Instrument der Abwertung in der EWWU nicht mehr zur Verfügung steht, wird die Verteilung der Kosten wirtschaftlicher und sozialer Anpassung in der Eurozone verstärkt zu einem Problem innerhalb der Gesellschaften. Die Kernfrage lautet: Welche gesellschaftliche Gruppe oder auch welcher wirtschaftliche Sektor wird durch währungs- beziehungsweise wirtschaftspolitische Entscheidungen der EZB, der EU oder der Eurozone be- oder entlastet?

- *Fragen nach der sozialen Dimension:* Mit diesen verteilungspolitischen Fragen eng verknüpft ist die immer brisanter werdende Herausforderung, Krisenfolgen sozial abzufedern. Die drückend hohe Jugendarbeitslosigkeit in den südeuropäischen Krisenstaaten ist nur das drängendste und offenkundigste, aber bei weitem nicht das einzige sozialpolitische Problem. Zunehmende Erwerbslosigkeit und steigende Armutsraten stellen das europäische Sozialmodell und die innergemeinschaftliche Solidarität auf die Probe.

Die Gemengelage zum Teil gegenläufiger Ziele, Prämissen und Interessen bei der Suche nach Lösungen für die strukturellen Probleme der EU und der Eurozone verhindert, dass die beste oder angemessene wirtschaftspolitische Ergänzung zur europäischen Währungsunion gefunden wird. Realistischer erscheint eine traditionelle europäische Kompromisslösung, die möglichst alle Aspekte und Interessen in einem Paket vereint. Dies umfasst Maßnahmen auf der Angebots- und der Nachfrageseite, Budgetkonsolidierung und Wachstumsimpulse, staatliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten sowie der EU und Vertrauen in die Reformkräfte des Marktes, makroökonomische Steuerung und mikroökonomische Impulse, Industriepolitik und Stärkung der Dienstleistungsmärkte, Innovationsförderung und Infrastrukturausbau, beschäftigungs- und sozialpolitische Flankierung und Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Welcher politische und ökonomische Erfolg den nächsten Reformschritten in EU und EWWU beschieden sein wird, hängt von der richtigen Zusammenstellung und Mischung der Maßnahmen und Entscheidungen aus dem großen wirtschaftspolitischen Instrumentenkasten ab. Über diesen *policy mix* wird in den nächsten Jahren hart verhandelt werden. Dabei wird es allerdings keine abschließende, für einen längeren Zeitraum geltende, alle Mitgliedstaaten befriedigende Lösung geben können. Vielmehr wird es darauf ankommen, diesen *policy mix* immer wieder neu auszuhandeln und den besonderen Bedürfnissen der ökonomischen Situation in der EU-28, der Eurozone und den Mitgliedstaaten anzupassen.

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
CCI	Convergence and Competitiveness Instrument
EIB	Europäische Investitionsbank
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EWWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
IWF	Internationaler Währungsfonds
LSE	Länderspezifische Empfehlungen
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
NRP	Nationales Reformprogramm
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development