

Nach dem Brexit und dem Wahlsieg Macrons – eine neue Chance für Europa?

Das Reflexionspapier der Europäischen Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Roland Sturm

Mit dem Brexit, dem Austritt der Briten aus der EU, wurden zweierlei Szenarien verbunden, negative und positive. Die negativen Szenarien sahen die Möglichkeit eines Auseinanderfallens der EU. Indiz hierfür war allem die Gruppenbildung bei den Mitgliedstaaten. In Finanzfragen stehen Südländer gegen Nordländer, in Fragen der Aufnahme von Flüchtlingen die Visegrád-Staaten (Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei) gegen den Rest der EU, in Fragen des Verhältnisses zu Russland geht beispielsweise Ungarn Sonderwege. Positive Szenarien sahen im Austritt der Briten den Wegfall einer Vetomacht und die Gruppe der Nicht-Eurostaaten geschwächt. Der Weg schien geebnet für mehr Zusammenarbeit, zumal die bevorstehenden Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich dann besonders günstig für die EU ausfallen dürften, wenn die EU geschlossen auftritt. Hinzu kam der Wahlsieg Emmanuel Macrons in Frankreich, der sich mit dem Wunsch diesseits und jenseits des Rheins verband, den deutsch-französischen Integrationsmotor neu zu starten.

1. Die Bestandsaufnahme des Reflexionspapiers

Angesichts des bevorstehenden Brexit formulierte die Europäische Kommission am 31. Mai 2017 ein Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion.¹ Es knüpft an den in GWP, Heft 4, 2015, vorgestellten Bericht der fünf Präsidenten der europäischen Institutionen² an. Ziel des Papiers ist es, Wege aufzuzeigen, wie die Wirtschafts- und Währungsunion bis 2025 vertieft und komplettiert werden kann. Konkret geht es bereits um Entscheidungen, die vor der Europawahl 2019 als Weichenstellung getroffen werden sollen. Die Beschreibung des Ist-Zustandes der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Kommission verweist auf große Probleme. Zum einen fehle es noch immer an der seit dem Vertrag von Maastricht von 1992 angestrebten wirtschaftlichen Konvergenz. Sozial und ökonomisch driften die Euroländer weiter auseinander. Zum anderen drohe der Rückhalt für



Prof. Dr. Roland Sturm

Institut für Politische Wissenschaft,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

die EU bei den Bürgerinnen und Bürgern weiter abzunehmen. Konvergenzproblem und demokratisches Defizit sind nicht neu, und es ist kein Zufall, dass sich die EU schwer tut, hier voran zu kommen.

Es ist unumstritten, dass in den EU-Ländern ein hoher Konsolidierungsbedarf der nationalen Haushalte besteht. Die Staatsverschuldung missachtet in vielen Euroländern die Konvergenzkriterien. Weder wird die Grenze von drei Prozent des BIP für die jährliche Neuverschuldung beachtet, noch das Maß von maximal sechzig Prozent des BIP. Gesenkt wurde das jährliche Limit für ein strukturelles Defizit der Euroländer übrigens im Fiskalpakt 2012 auf 0,5 Prozent des BIP. Gleichzeitig argumentiert das Reflexionspapier, dass es an der Zeit sei, mit Mehrausgaben Konjunkturpolitik für die gesamte EU zu betreiben. Gleichzeitiger Schuldenabbau und defizitfinanzierte Ausgabenpolitik passen logisch nicht zusammen, obwohl sie politisch gewollt sind.

Das Reflexionspapier weist auf ein weiteres Problem hin, jenes der „notleidenden Kredite“. Das sind Darlehen, die nicht mehr bedient werden oder kurz vor dem Ausfall stehen. Infolge der Finanzkrise 2007/08, aber auch der folgenden Staatsschuldenkrise, finden sich diese in allen EU-Ländern, teilweise ausgelagert in Bad Banks, aber damit nicht weniger gefährlich. Im Hintergrund steht hier das Problem des Umgangs der EU mit Banken, die vor dem Zusammenbruch stehen. Ziel der EU war es ja, den Steuerzahler aus der Bankenrettung heraus zu halten und die Eigentümer und Kunden der Banken in die Verantwortung zu nehmen. Vor einer Staatshilfe sollten nach der seit dem 1. Januar 2016 geltenden Richtlinie über die Bankenabwicklung die Ansprüche von Aktionären, Anleihegläubigern und Einlegern mit Guthaben von über 100.000 Euro abgeschrieben werden. Erst wenn dieses „bail in“ acht Prozent der Bilanzsumme der Bank erreicht, kann der betroffene Staat Hilfe gewähren. Die EU und ihre Organe sind aber Meister darin, aus politischen Gründen selbst gesetzte Regeln zu umgehen.

Für italienische Banken in der Krise, die Banken Monte dei Paschi, Banca Popolare di Vicenza und Veneto Banca, wurden 2017 Schlupflöcher in der EU-Richtlinie gefunden. Die EZB erklärte kurzerhand, dass die Monte dei Paschi Bank gar nicht in der Krise sei, aber

in den Genuss einer vorsorglichen Kapitalerhöhung kommen sollte. Diese ist erlaubt, wenn eine prinzipiell solvente Bank ausweislich des Negativszenarios eines Stresstests im schlechtest möglichen Fall auf zusätzliches Kapital angewiesen ist, und wenn die Bankenrettung keine in absehbarer Zeit entstehenden Verluste abdeckt. Zur Banca Popolare di Vicenza und zur Veneto Banca hatte die EZB erklärt, dass sie nicht überlebensfähig seien. Die für die Euro-Bankenabwicklung zuständige Behörde SRB (Single Resolution Board) stellte danach fest, eine Abwicklung der Banken auf europäischer Ebene sei nicht im öffentlichen Interesse, es greife das italienische Insolvenzrecht. Diese Feststellung ermöglichte dem italienischen Staat, die beiden Banken finanziell zu stützen, auch weil diese Bankensubvention von der EU-Kommission erlaubt wurde.³ Insgesamt flossen ca. achtzehn Milliarden Euro aus dem italienischen Staatshaushalt an die Krisenbanken. Die italienische Regierung konnte so im Vorwahlkampf vermeiden, italienische Sparer an der Bankenrettung zu beteiligen.⁴ Das Reflexionspapier hält daran fest, der einheitliche Aufsichtsmechanismus der Bankenunion sei „voll funktionsfähig“, was aber Regeltreue voraussetzt.

Grundsätzlicher ist aus der Sicht der Kommission das Problem der asymmetrischen Integration in Fragen Wirtschaft und Währung. Während die Währungsunion gut entwickelt sei, hinke die wirtschaftliche Integration hinterher. Es fehle an gemeinsamen Vorstellungen über den künftigen Weg der Wirtschaftsunion und auch an „Vertrauen auf ganzer Linie, d.h. zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen und seitens der breiten Öffentlichkeit.“ Was die Mitgliedstaaten trenne, so die Kommission, sei, dass einige Mitgliedstaaten argumentieren, die gegenwärtige wirtschaftliche Krise ließe sich am besten durch Solidarität bewältigen, andere beharrten darauf, dass die Mitgliedstaaten mehr Eigenverantwortung zeigen sollten. Dies ist verklausuliert, der Nord-Süd-Konflikt im Euroraum. Die Kommission nimmt Stellung für beide Positionen. Sie fordert Strukturreformen, um die nationalen Ökonomien zu modernisieren, aber auch Instrumente der finanziellen Solidarität.

2. Was ist möglich?

Das Reflexionspapier ist aus der Sicht der Kommission verfasst, die daran festhält, dass die beste Chance für den Euro in einer Zentralisierung der Kompetenzen in Brüssel besteht, womit eine Reihe von Mitgliedstaaten nicht einverstanden sein dürften. Es ist zudem zweifelhaft, ob die Währungsunion in mittlerer Frist mit der Einführung des Euro in allen Mitgliedstaaten „vollendet“ werden kann. Dänemark hat weiterhin das vertraglich garantierte Recht, dem Euro fernzubleiben. Schweden ist dem Euro nicht beigetreten und Polen, Tschechien und Ungarn lehnen heute einen Beitritt ab, selbst wenn sie die Beitrittskriterien erfüllen würden.

Die Stärkung der Brüsseler Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion wird unter anderem in der Möglichkeit gesehen, den Fiskalpakt nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs in den Lissabon-Vertrag zu integrieren. Das würde allerdings das Gremium der Euro-Finanzminister entmachten, das im Augenblick den Fiskalpakt überwacht. Der Rettungsschirm ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) würde von einer zwischenstaatlichen Einrichtung mit nationalen Vetorechten zu einem EU-Fonds, vermutlich unter Oberhoheit des EU-Haushaltskommissars. Nationale Einlagen würden „vergemeinschaftet“. Noch mehr: Der ESM sollte unter Umständen auch die Möglichkeit erhalten, auf dem Kapitalmarkt Mittel zu mobilisieren. Die EU könnte sich so „verschulden“, was sie bisher nicht darf.

Verschuldung oder anderweitige Beschaffung finanzieller Mittel sind eines der Kernziele der Kommission. Wozu sollen diese Mittel verwendet werden? In erster Linie für konjunkturpolitische Maßnahmen. Die Kommission ist von der keynesianischen Überzeugung durchdrungen, dass EU-Ausgaben einen Wirtschaftsaufschwung erzeugen können, wo dieser fehlt, bzw. dass es Aufgabe des Staates/der EU ist, fehlende Nachfrage zu ersetzen. Konjunkturauf- und abschwünge sollen stabilisiert werden. Gedacht ist beispielsweise an eine „Investitionsschutzregelung“. Damit beim Wirtschaftsabschwung aus Geldmangel die Mitgliedstaaten ihre öffentlichen Investitionen nicht zurückführen, sollen sie in eine europäi-

sche Kasse greifen. Für die Stabilisierung der Zahlungen an Arbeitslose ist an eine europäische Arbeitslosenrückversicherung gedacht. Diese sollte die nationalen Arbeitslosenversicherungen finanziell unterstützen. Nun sind Wirtschaftskrisen nicht nur konjunkturell bedingt, sondern auch strukturell. Die wirtschaftlichen Krisen in Südeuropa zeigen dies überdeutlich. Dennoch sind einige diese Krisenländer, wie Italien oder Griechenland, zu wirtschaftlichen Strukturreformen kaum bereit. Die Kommission schlägt vor, finanzielle Anreize für Strukturreformen zu bieten. Gedacht sind Auszahlungen aus einem Fonds bei Reformen oder das Binden von Zahlungen aus dem ESI-Fonds (European Structural and Investment Funds⁵) an Reformmaßnahmen.

Ein politischer Schritt weiter wäre die Einrichtung eines europäischen Schatzamtes und eines europäischen Finanzministers. Diese Idee wurde vom deutschen Finanzminister Wolfgang Schäuble ebenso erwogen wie vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron. Aber was ist damit verbunden, ein europäischer Nebenhaushalt oder eine Überführung haushaltspolitischer Kompetenz nach Brüssel, wie vom spanischen Wirtschaftsminister Luis de Guindos gefordert? Er sieht im ESM den Vorläufer für einen europäischen Währungsfonds (analog zum IWF) oder die Keimzelle eines europäischen Schatzamtes, das über einen gewissen Anteil der nationalen Budgets verfügen kann.⁶ Das Reflexionspapier möchte nicht so weit gehen. Es sieht im Schatzamt eine Institution, die Beschlüsse auf Ebene des Euroraums vorbereitet und ausführt. Die Beschlussfassung bliebe bei der Euro-Gruppe. Unter dem Dach des Schatzamtes könnten Kompetenzen, z.B. für den Rettungsschirm, konzentriert werden, falls diese in die EU-Verträge aufgenommen sind. Als weiterer Schritt könnte das Schatzamt der Verantwortung eines EU-Finanzministers unterstellt werden, der auch Vorsitzender des Rates der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) wäre. Das Schatzamt sollte neben der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten die finanziellen Hebel der europäischen Konjunkturpolitik bedienen. Geplant ist auch die Koordinierung einer möglichen europäischen sicheren Anlage für das gesamte Währungsgebiet. Was genau das ist, lässt das Reflexionspapier im

Ungefähr, es können auch Eurobonds sein mit gesamtschuldnerischer Haftung der Euroländer.

Vor dem großen Schritt zur teilweisen Europäisierung der nationalen Haushaltspolitik wäre der erste Schritt, der Gruppe der Euroländer Beschlussfassungen in der Wirtschaftspolitik zu übertragen. Dies würde die Ernennung eines hauptamtlichen Vorsitzes der Eurogruppe rechtfertigen. Je mehr Länder den Euro einführen, desto eher könnte die Euro-Gruppe als Gruppe (Ratsformation) des Ministerrats der EU-Länder tagen. Gedacht ist dann auch an die Zusammenlegung des ständigen Vorsitzes der Euro-Gruppe und des Amtes des für die Wirtschafts- und Währungsunion zuständigen Kommissionsmitglieds. Die Vollen-

derung der Wirtschafts- und Währungsunion würde so die Brüsseler Institutionen stärken. Um dabei Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erhalten, müssten die Kompetenzen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente gestärkt werden.

3. Konkrete Schritte

Was können konkrete Schritte zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion sein? Hier knüpft das Reflexionspapier an den „Five Presidents Report“ direkt an und verweist auf die Vervollständigung der Bankenunion und der Kapitalmarktunion.

Tabelle 1: Elemente zur Vollendung der Finanzunion

Eindämmung von Risiken und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Banken	
Bankenpaket November 2016 Stärkung des einheitlichen Regelwerks für Banken durch weitere Maßnahmen zur Eindämmung von Risiken	Vorgelegt Wird derzeit im Europäischen Parlament/ Rat verhandelt
Entwicklung einer Strategie für notleidende Kredite für vier wichtige Bereiche: 1. Aufsicht 2. Sekundärmärkte 3. Strukturelle Herausforderungen einschließlich Insolvenz 4. Umstrukturierung des Bankensystems	Zusage zur Vereinbarung einer Strategie auf der Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ im Juni 2017
Abschluss der drei Säulen der Bankenunion	
Einheitlicher Aufsichtsmechanismus	Voll funktionsfähig
Einheitlicher Abwicklungsmechanismus	Einheitlicher Abwicklungsausschuss eingerichtet und funktionsfähig
Vollständige Vergemeinschaftung des Einheitlichen Abwicklungsfonds 2025	Fiskalische Letztzicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds noch einzurichten
Europäisches Einlagenversicherungssystem	Wird derzeit im Europäischen Parlament/Rat verhandelt
Erreichen einer Kapitalmarktunion	
Umsetzung und Halbzeitüberprüfung des Aktionsplans zur Förderung der Integration der Kapitalmärkte und zur Einführung der vollumfänglichen Kapitalmarktunion bis 2019	Im Gange
Überprüfung der europäischen Aufsichtsbehörden – erste Schritte in Richtung einer einheitlichen europäischen Aufsicht über die Kapitalmärkte	Im Gange
Über die Bankenunion und die Kapitalmarktunion hinaus	
Förderung der Diversifizierung von Bankbilanzen, etwa durch Sovereign Bond-Backed Securities	Wird geprüft

Quelle: Europäische Kommission: Reflexionspapier 2017

Als größtes Problem bei der Vollendung der Bankenunion erweist sich noch immer die Frage der gemeinsamen fiskalischen Letztversicherung (Back Stop) für den einheitlichen Abwicklungsfonds und ein europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS). Hinsichtlich der Abwicklung von Banken steht für die Kosten nach der finanziellen Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger der jeweiligen Bank ein einheitlicher Abwicklungsfonds bereit, der vom Bankensektor finanziert wird. Es ist aber nicht sicher, ob dieser Fonds ausreicht, wenn mehrere Banken gleichzeitig zusammenbrechen. Die strittige Frage ist, weshalb ein Mitgliedstaat mit einem soliden Bankensektor für einen Mitgliedstaat mit einem unverantwortlich wirtschaftenden Bankensektor haften soll? Ähnliches gilt für die angedachten Fondslösungen zum Auffangen der Kosten einer Bankenkrise. Das Reflexionspapier bietet hier die Alternative der „Zweckentfremdung“ des ESM und der Bereitstellung von Darlehen der Mitgliedstaaten. Zur letzteren Alternative heißt es, es käme im Krisenfall möglicherweise zu Schwierigkeiten bei der Mobilisierung der zugesagten Mittel.

Bei der Kapitalmarktunion stehen bislang noch nationale Besonderheiten im Wege wie Steuervorschriften oder unterschiedliche Insolvenzverfahren. Darüber hinaus prüft die Kommission die Entwicklung von staatsanleihebesicherten Wertpapieren (Sovereign Bond-Backed Securities), die von gewerblichen Einrichtungen oder Instituten ausgegeben werden könnten. Ziel wäre es, Risiken des Kapitalmarkts auch auf Private zu verlagern.

4. Politische Folgen

Die Kommission erwartet sich von ihrem Reflexionspapier, dass die hier aufgezeichneten Wege zu „mehr Europa“ von den Mitgliedstaaten in der einen oder anderen Weise besritten werden. Gleichzeitig formuliert sie aber: „Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bilden keine homogene Gruppe. Ein einheitliches Zukunftskonzept für die WWU oder eine ‚ewig währende‘ gemeinsame Sicht der besten weiteren Vorgehensweise wird es niemals geben.“ (S.18) In der deutschen Presse wurde gewarnt: „die Kommission wirft mit Vorschlägen vor allem zum institutionellen

Umbau der Währungsunion um sich, die mindestens in Berlin die Alarmglocken schrillen lassen dürften.“⁷ Das gemeinschaftliche Finanzierungsinstrument in der einen oder anderen Form zur EU-Konjunkturpolitik über den bereits bestehenden „Juncker-Fonds“ zur Investitionsförderung hinaus, das beispielsweise der französische EU-Kommissar Pierre Moscovici fordert, hat die Bundesregierung bisher nicht überzeugt. Anders die Sicht europäischer Politikberater: Der Direktor des Think Tanks Bruegel in Brüssel, Guntram B. Wolff, schrieb in der FAZ: „Deutschland muss Verantwortung für eine stabilere Euroraumarchitektur übernehmen, auch wenn das kurzfristig Kosten bedeuten kann, wie den Beitrag zum Einlagenversicherungssystem. Es geht Deutschland auch dank des Euros so gut wie lange nicht mehr.“⁸

Finanzminister Wolfgang Schäuble hatte sich schon bei einem Treffen der Finanzminister in Valetta (Malta) Anfang April skeptisch gegenüber den Kommissionsvorschlägen für eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion gezeigt, die bei diesem Treffen vorläufig skizziert wurden. Neben dem Argument, dass diese Vorschläge die Hürde der nötigen Änderung der EU-Verträge nicht nehmen würden, forderte Schäuble, dass auch deshalb die nächsten Schritte nur zwischenstaatliche sein können. Das Amt des Eurogruppenchefs müsse, wie bisher, von einem der neunzehn Finanzminister der Euro-Gruppe übernommen werden. Ein hauptamtlicher Chef, eingebunden in die Kommission, käme nicht in Frage. In den europäischen sicheren Anlagen sieht Schäuble den Schritt zu Eurobonds durch die Hintertür. Eine europäische Bad Bank für notleidende Kredite stünde nicht auf der Tagesordnung.⁹ Die Präferenz des Finanzministers für zwischenstaatliche Lösungen anstatt des im Reflexionspapier angedachten Kompetenztransfers nach Brüssel hat letztlich einen einfachen Grund. Zwischenstaatliche Lösungen erhalten das Veto-Recht jedes Mitgliedstaates. Dieses aufzugeben bedarf „Vertrauen“, Vertrauen, welches, wie das Reflexionspapier mehrfach feststellt, aber zwischen den Eurostaaten fehlt. Entstehen könnte es durch das Beachten der selbstgesetzten Regeln im Euroraum statt politisch motivierter Umgehungsstrategien.

Anmerkungen

- 1 https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_de
- 2 Roland Sturm: Nach der Krise der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der „Five Presidents Report“, in: GWP 64(4), 2015, S. 473-480.
- 3 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.6. 2017, S. 15 und Financial Times vom 27.6. 2017, S. 1.
- 4 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.4. 2017 , S. 19 und vom 2.6. 2017, S. 23; Neue Züricher Zeitung vom 29.7. 2016, S. 25.
- 5 Struktur- und Regionalförderung der EU
- 6 Vgl. Financial Times vom 16.6. 2017, S. 4.
- 7 Werner Mussler: Ohne Selbstreflexion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.6. 2017, S. 1.
- 8 Guntram B. Wolff: Europa sinnvoll gestalten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.4. 2017, S. 20.
- 9 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.4. 2017, S. 15.