EUROPÄISCHE INTEGRATION 17.12.2013 | Björn Hacker

Die Eurozone wird zur Stabilitäts-, nicht zur Fiskalunion umgebaut

Diese Woche tagt in Brüssel der Europäische Rat: Nach wirklichen Fortschritten sieht es nicht aus.

Am 19. und 20. Dezember 2013 tagt in Brüssel der Europäische Rat. Auf der Tagesordnung stehen die Diskussion, möglicherweise die Verabschiedung neuer Instrumente zur Verbesserung des Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Die Agenda der Staats- und Regierungschefs ist Teil eines ursprünglich breit angelegten Reformprozesses, der die unterschiedlichen Sichtweisen auf die Krise der Eurozone zwischen den Mitgliedstaaten offen gelegt hat.

Am Anfang standen wegweisende Pläne für eine Vollendung der WWU: Herman van Rompuy, José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker und Mario Draghi präsentierten dem Europäischen Rat im Juni 2012 ein gemeinsam entwickeltes Papier für die Definition eines Fahrplans zu einer Fiskalunion. Anders als im akuten Krisenmanagement war hierin neben Austeritätsmaßnahmen auch von verschiedenen Arten der Gemeinschaftshaftung, einem Eurozonen-Haushalt zum Ausgleich asymmetrischer Schocks, besserer Steuerkoordinierung und neuen Formen der demokratischen Legitimation die Rede. Die enthaltenen Vorschläge wurden von den vier Autoren ebenso wie vom Europäischen Parlament und der Kommission weiter ausbuchstabiert und angereichert, etwa durch Forderungen nach einer Bankenunion und einem europäischen Sozialpakt.

Nachdem den Kritikern des Vertrags von Maastricht lange kein Gehör geschenkt wurde, als sie auf die Risiken einer monetären Integration ohne fiskalische und politische Flankierung aufmerksam machten, hat die aktuelle Krise die Diskussion um die Struktur der WWU neu eröffnet. Immerhin gibt es nun – und dafür steht der Prozess um eine „echte“ WWU – eine Debatte um die Defizite in der Architektur der Währungsunion. Noch vor fünf Jahren wäre es undenkbar gewesen, in zentralen EU-Papieren Forderungen nach Eurobonds, einem gemeinsamen Eurozonen-Budget oder einer Bankenunion zu lesen! Und selbst die stets nur zögerliche Diskussion um eine soziale Dimension

Europas nimmt im Angesicht der desaströsen Konsequenzen der Austeritätspolitik wieder an Fahrt auf, wenn auch zögerlich.

Noch vor fünf Jahren wäre es undenkbar gewesen, in zentralen EU-Papieren Forderungen nach Eurobonds, einem gemeinsamen Eurozonen-Budget oder einer Bankenunion zu lesen!

Die Krise der WWU bietet unverhofft und im Angesicht des nach wie vor nicht unmöglichen Scheiterns der gemeinsamen Währung die Chance auf eine Vertiefung der Integration. Dass diese einhergeht mit mehr gemeinsamen Regeln, verstärkter Kontrolle und der Übertragung von nationalstaatlicher Souveränität auf die supranationale Ebene, ist klar. Ebenso, dass dieser Weg der Vertiefung nur gangbar ist, wenn es zugleich zu einem Schub demokratischer Legitimation der damit zusammenhängenden Entscheidungen kommt.

Doch der Verlauf der Konfliktlinien und Diskussionen um die „Genuine Monetary Union“ zeigt die Unsicherheit und die Gefahren dieses Projektes. Denn unter den Staats- und Regierungschefs stehen sich zwei Gruppen gegenüber, die sich um Deutschland und Frankreich scharen, deren Reformvorstellungen für die Eurozone unterschiedlicher kaum sein könnten. François Hollande strebt Maßnahmen und Verfahren zur Steigerung von Investitionen und zur Stärkung der sozialen Dimension an und hält zudem an der ursprünglichen Idee eines eigenen Haushalts für die Eurozone zur Ermöglichung einer antizyklischen Wirtschaftspolitik fest. Zugleich wehrt er sich aber gegen eine Zentralisierung von Kompetenzen in Brüssel zur Entscheidung über Reformen in den Mitgliedstaaten.

Angela Merkel dagegen hat sich nie auf die Fiskalkapazität zum monetären Ausgleich von Ungleichgewichten in der Eurozone eingelassen und ist maximal bereit, einem niedrigschwelligen, d.h. in Umfang und Zeit begrenzten Solidaritätsmechanismus zur Belohnung klar definierter Strukturreformen ihre Zustimmung zu geben. Ungleich wichtiger wird in Deutschland das Erreichen einer höheren Verbindlichkeit der existierenden Reformempfehlungen im Europäischen Semester zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit eingestuft.

Der Erfolg der

Wegdiskutierer…

Innerhalb nur weniger Monate ist es im Jahr 2013 den Proponenten einer „Stabilitätsunion“, die sich auf eine Fortsetzung des einseitigen Kurses aus budgetärer Kontrolle und Wettbewerbsfähigkeit verlassen, gelungen, die notwendigen und chancenreichen Aspekte einer Fiskalunion wegzudiskutieren, zu marginalisieren oder auf die lange Bank zu schieben. Immer wieder scheitern konkrete Vorschläge für eine Verbesserung der WWU-Architektur an grundsätzlich divergenten Auffassungen zur Frage der gemeinsamen Haftung zwischen den Mitgliedstaten. Dies ist beim Streit um den Restrukturierungs- und Auflösungsmechanismus der Bankenunion ebenso der Fall, wie bei den Plänen für Eurobonds oder eine fiskalische Kapazität für die Eurozone.

Übrig bleiben dann nur die technokratischsten Elemente für graduelle Veränderungen der existierenden Governance-Struktur. Und da diese mit dem Europäischen Semester, dem Fiskalpakt und anderen Instrumenten bereits eine Schlagseite aufweist, ist der kleinste gemeinsame Nenner der Mitgliedstaaten eine Konturierung des Vorhandenen. Und das sind in erster Linie: Strukturreformen, Haushaltskonsolidierung, verstärkte Kontrolle und Sanktionierung.

Die heute aus den ersten Konzepten für eine „echte“ WWU übriggebliebenen Bausteine einer ex-ante-Koordinierung wirtschaftspolitischer Reformen, direkter vertraglicher Vereinbarungen zwischen jedem Mitgliedstaat und der EU und die finanzielle Belohnung brav umgesetzter Strukturreformen durch ein Solidaritätsinstrument sind im Grundsatz bereits heute im Koordinierungszyklus des Europäischen Semesters angelegt, zumindest vorstellbar. Nun sollen die Themenpalette der Koordinierung ausgeweitet und die Verbindlichkeit gemeinsamer Ziele erhöht werden.

Darüber hinausgehende Perspektiven, die wirklich zu einer Veränderung beitragen könnten, sind kaum noch erkennbar

Darüber hinausgehende Perspektiven, die wirklich zu einer Veränderung beitragen könnten, die fähig wären, die kaum diskutierte Schlagseite der Wirtschaftsgovernance in der EU wieder ins Lot zu bringen, sind kaum noch erkennbar. Und das dringend benötigte Projekt einer Bankenunion wird nie vollendet werden können, wenn nicht zugleich Fortschritte in der fiskalischen und politischen Integration zu verzeichnen sind.

Jeder Staat hilft sich selbst?

Die alte schwarz-gelbe Deutsche Bundesregierung war in Brüssel ungemein erfolgreich, fast alles zu unterdrücken, was nicht in ihr Leitbild einer „Stabilitätsunion“ passt, in der sich jeder Staat selbst hilft und ein transnationales Gemeinwesen nicht entstehen kann. So wurde die Fiskalkapazität zum wenig anspruchsvollen Solidaritätsinstrument umgemodelt, die Bankenunion scheitert oder verkommt zu großen Teilen zur schlichten Koordinierungsübung nationaler Behörden und über Gemeinschaftsanleihen wird einfach nicht mehr gesprochen. Zu letztgenanntem Aspekt hat die Kommission sogar schon 2011 ein Grünbuch veröffentlicht. Doch spätestens seit Kanzlerin Merkel rund um den Europäischen Rat im Juni 2012 ihre Position markant deutlich gemacht hat („Keine Eurobonds solange ich lebe.“), ist das Thema tabuisiert.

Seit dem Regierungswechsel in Frankreich 2012 bekommen die Anhänger der „Stabilitätsunion“ um Deutschland stärkeren Gegenwind. Dies liegt an der offensichtlichen Erfolglosigkeit der Austeritätspolitik, an veränderten Machtkonstellationen und der von den Europäischen Institutionen gewitterten Chance, ihre Befugnisse weit über den budgetpolitischen Rahmen hinaus auszubauen. Der Versuch der französischen Regierung, zusammen mit Teilen der Europäischen Kommission, die soziale Dimension – von der bis zum Dezember-Gipfel 2012 gar keine Rede war – in die Verhandlungen um die „echte“ WWU hineinzuboxen, ist verdienstvoll und im Prinzip richtig.

Zu lange schon wird die EU nur als gemeinsamer Wirtschaftsraum wahrgenommen, zu weit ist die positive, marktgestaltende Integration hinter der negativen, marktschaffenden Integration zurückgeblieben.

Zu lange schon wird die EU nur als gemeinsamer Wirtschaftsraum wahrgenommen, zu weit ist die positive, marktgestaltende Integration hinter der negativen, marktschaffenden Integration zurückgeblieben. Es ist also höchste Zeit für die Stärkung und Weiterentwicklung des Europäischen Sozialmodells. Allerdings läuft diese Entwicklung fehl, wenn es zugleich nicht zu einer deutlichen Kurskorrektur des bisherigen Reparationsmodus der WWU kommt.

Solange die Austeritätspolitik dominant bleibt, die Staatsschuldenproblematik den primären Aufmerksamkeitsfokus gegenüber den makroökonomischen Ungleichgewichten genießt und das Europäische Semester eine neoliberale Schlagseite aufweist, wird die

Hinzunahme und Aufwertung der sozialen Dimension zur EU-Koordinierungspolitik eher von Nach- als von Vorteil sein.

Zwar existieren bereits zukunftsweisende Pläne zur Inkorporierung des Sozialen in das Europäische Semester, wie etwa die Aufstellung eines Scoreboards sozialer Indikatoren, Instrumente und Zielsetzungen. Doch nach dem heutigen Stand und der Ausrichtung der existierenden Instrumente der Economic Governance, würden alle sozialen Aspekte stets im Schatten von Budgetkonsolidierung und Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit stehen.

Wie weiter auf der Baustelle Europa?

Die nun auf dem Dezember-Treffen des Europäischen Rats diskutierten Elemente einer engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung und der Vertragspartnerschaften würden die Abhängigkeit von Fortschritten im Sozialbereich noch stärker als ohnehin schon abhängig machen von einem Finanzierungsvorbehalt, sie so unter einen Rechtfertigungszwang stellen und die hierarchische Unterordnung der Sozialpolitik zementieren.

Die Baustelle des Europäischen Sozialmodells kann jedoch nur erfolgreich bearbeitet werden, wenn zugleich die ursprünglichen Pläne für eine Fiskalkapazität, für ein gemeinsames Schuldenmanagement und eine vollständig integrierte Bankenunion verwirklicht werden. Nur ein konsequentes Korrigendum der Maastrichter Währungsarchitektur kann den Weg frei machen für die soziale Dimension Europas. Danach sieht es zurzeit leider nicht aus.

Die ausführliche Version dieses Beitrags "On the Way to a Fiscal or a Stability Union? The Plans for a 'Genuine' Economic and Monetary Union" finden Sie hier.



Björn Hacker
Berlin

Dr. Björn Hacker ist Professor für europäische Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin. Zuvor war er für die Friedrich-Ebert-Stiftung tätig. Zuletzt erschien von ihm im J.H.W.Dietz-Verlag *Weniger Markt, mehr Politik. Europa rehabilitieren.*