

ALEXANDER SCHELLINGER, PHILIPP STEINBERG (HG.)

DIE ZUKUNFT DER EURO ZONE

WIE WIR DEN EURO RETTEN
UND EUROPA ZUSAMMENHALTEN

Aus:

Alexander Schellinger, Philipp Steinberg (Hg.)

Die Zukunft der Eurozone

Wie wir den Euro retten und Europa zusammenhalten

September 2016, 222 Seiten, kart., 19,99 €, ISBN 978-3-8376-3636-9

Europa stolpert von Krise zu Krise. Die Finanz- und Schuldenkrise gefährdet die Europäische Währungsunion. Das Brexit-Votum zeigt, wie weit verbreitet die Europa-skepsis ist. Die Wirtschaft kommt nicht in Schwung. Die Arbeitslosigkeit ist hoch. Und die Flüchtlingskrise hat die politischen Gräben noch vertieft. Deshalb brauchen wir eine Antwort auf die Frage: Wie retten wir den Euro und halten Europa zusammen?

In dem vorliegenden Band machen renommierte Wissenschaftler sowie führende Vertreter aus Politik und Verwaltung konkrete und zugleich pragmatische Reformvorschläge. Ihr Plädoyer für einen demokratisch legitimierten Euro-Finanzminister, einen neuen wirtschaftspolitischen Ansatz, ein gemeinsames Eurozonen-Budget und für soziale Mindeststandards sind die Voraussetzungen für ein gerechtes, stabiles und prosperierendes Europa.

Alexander Schellinger (Dr. rer. pol.) ist Referent für europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin und war zuvor im Bundesministerium für Arbeit und Soziales tätig.

Philipp Steinberg (Dr.) ist Leiter der Unterabteilung Politische Planung/Ministerbüro im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Weitere Informationen und Bestellung unter:

www.transcript-verlag.de/978-3-8376-3636-9

Inhalt

1. **Auftakt: Die Zukunft der Eurozone**
Alexander Schellinger, Philipp Steinberg | 7

TEIL I: HERAUSFORDERUNGEN

2. **Hat der Euro die Demokratie gestohlen?**
Christian Beck | 21
3. **Die Konstruktionsfehler der Währungsunion**
Henrik Enderlein | 41
4. **Die soziale Dimension der Eurozone**
Michael Dauderstädt | 55

TEIL II: POLITIK, MACHT, IDEEN

5. **Deutscher Sonderweg?**
Ökonomische Grundannahmen der Politik in Deutschland
Mark Schieritz | 75
6. **Wer fordert was?**
Ein Mapping politischer Akteure und ihr Einfluss
auf die Währungsunion
Björn Hacker, Cédric M. Koch | 89
7. **Der rechtliche Rahmen für Reformvorhaben und die Rolle
des Bundesverfassungsgerichts**
Franz C. Mayer | 109

TEIL III: REFORMVORSCHLÄGE

- 8. Wirtschaftspolitik neu denken – ein besserer Fiskalrahmen für die Eurozone**
Jeromin Zettelmeyer | 131

- 9. Ein institutioneller Rahmen für die reformierte Eurozone**
Daniela Schwarzer | 155

- 10. Die soziale Dimension fortentwickeln**
Peter Becker | 173

- 11. Plan B – Rückbau der Integration?**
Möglichkeiten, Risiken und Kosten
Armin Steinbach | 189

- 12. Zukunftsszenarien für die Eurozone und Fazit**
Alexander Schellinger, Philipp Steinberg | 207

Autorinnen und Autoren | 217

1. Auftakt: Die Zukunft der Eurozone

Alexander Schellinger, Philipp Steinberg

Das Votum der Briten gegen die EU-Mitgliedschaft (»Brexit«) stürzt die Gemeinschaft in die tiefste Krise seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte könnte ein Mitgliedstaat die EU verlassen. Nach der Eurokrise, dem Krieg in der Ukraine und der Flüchtlingskrise ist dies der vierte Schock innerhalb weniger Jahre, der das europäische Haus in seinen Grundfesten erschüttert. Überall in Europa haben antieuropäische Kräfte großen Zulauf. Die Zweifel an der EU nehmen zu und zugleich wächst der Glaube, dass im Rahmen des Nationalstaats diese grundlegenden Probleme besser gelöst werden können.

Krisen waren für die EU jedoch immer auch eine Chance, um eingefahrene Denkmuster und politische Gräben zu überwinden. Die Chancen, dass es zu einer größeren Reform kommt, stehen nicht schlecht – trotz des Zustands der EU und der Eurozone, der von vielen als schwierig angesehen wird. Denn es stehen Reformen an, die zu einem europäischen Reformpaket einschließlich der Eurozone zusammengeschnürt werden können: Die Verhandlungen über den Austritt Großbritanniens wirken dabei wie ein Katalysator. Hinzu kommen die vertraglich vorgesehene Bewertung des Fiskalvertrags bis 2017 und die Debatte über eine Anpassung und Neustrukturierung des EU-Finanzrahmens.

In diesem Buch machen wir Vorschläge für die Reform der Eurozone und darüber hinaus auch für die Reform der EU. Dabei gehen wir auch auf die europäische Debatte ein. Dieser Aufgabe nähern wir uns in drei Schritten:

1. Die Probleme der Eurozone werden in ihrer politischen, ökonomischen und sozialen Dimension analysiert.
2. Jene Faktoren, die europapolitische Entscheidungen und damit Reformvorhaben maßgeblich beeinflussen, werden untersucht.
3. Reformvorschläge, die eine wirkungsvolle Lösung der Eurokrise in politischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht bieten, werden vorgestellt.

Wir werden bei allen Vorschlägen die rechtlichen Rahmenbedingungen und Anforderungen darlegen und – in Anbetracht der bekannten Schwierigkeiten, zu einstimmigen Vertragsänderungen zu kommen –, wo immer möglich, Maßnahmen unterhalb einer Vertragsänderung darstellen. Denn die Frage, wie die EU und die Eurozone demokratischer und effizienter werden können, gewinnt durch das Brexit-Votum eine ganz neue Brisanz.

Die Herausforderungen der EU mit insgesamt 28 bzw. 27 Mitgliedstaaten sind so komplex, dass der Fokus auf die kleinere Eurozone – also jene 19 Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung führen, – sinnvoll erscheint. Viele der vorgestellten Befunde und Lösungen lassen sich aber auch auf die EU übertragen. Die Institutionen der Eurozone und der EU überlappen sich in wesentlichen Aspekten und sind teilweise sogar identisch, die Eurozone hat jedoch eine eigene politische Dynamik und Integrationstiefe entwickelt, die eine gesonderte Analyse erfordert. Ökonomisch sind Reformen dringend erforderlich. Wir stellen europäische Lösungen vor – wobei wir dieses Buch als eine Perspektive aus Deutschland konzipiert haben, als Beitrag zur europäischen Debatte. Wir konzentrieren uns auf Deutschland, nicht nur weil wir hier die Entwicklungen in den letzten Jahren intensiv beobachten konnten und das Land eine wichtige Rolle in der Eurozone und EU eingenommen hat, sondern auch, weil wir glauben, dass das Verständnis der speziellen Debatte in diesem Land für weitere Reformen von großer Bedeutung ist.

ANSATZ UND INHALT DES BUCHS

Wir sind uns des politischen Umfelds und der Schwerfälligkeit, zu Veränderungen innerhalb der Eurozone – und mehr noch der EU – zu kommen, sehr bewusst. Deswegen haben wir uns gefragt: Wie kommen politische Reformen überhaupt zustande? Dafür müssen drei Ströme oder Prozesse zusammenkommen: Probleme, Politik und *Policies*.¹ Mit Problemen meinen wir einen anhaltend hohen Problemdruck in einem Bereich (zum Beispiel die Verhandlungen mit Großbritannien über den EU-Austritt, hohe Arbeitslosigkeit oder eine Finanzkrise). Politik bezieht sich auf die Positionen und Interessen politischer Akteure, die öffentliche Debatte oder Wahlen spielen hier zum Beispiel eine wichtige Rolle. Erfolgreiche *Policies* sind Reformvorschläge, die einerseits Antworten auf die Probleme finden und andererseits von Politikern aufgegriffen werden. Daraus haben wir die Gliederung des Buchs abgeleitet: Im ersten Teil untersuchen wir die Probleme der Eurozone. Im zweiten Teil analysieren unsere Autoren die politisch relevanten Akteure in Deutschland. Und im dritten Teil entwickeln wir schließlich Reformvorschläge mit Blick auf die Probleme der Eurozone und die politische Interessenlage.

Zunächst wollen wir im ersten Teil die Probleme aus politischer, wirtschaftlicher und sozialer Perspektive analysieren. Christian Beck untersucht in Kapitel 2 die institutionellen Probleme der Eurozone, auch im Kontext des Brexit-Votums. In Kapitel 3 befasst sich Henrik Enderlein mit den ökonomischen Herausforderungen der Eurozone als Währungsunion, dazu zählen insbesondere die anhaltende Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten, die einheitliche Geldpolitik der Europäischen Zentralbank und die Schwierigkeiten fiskalpolitischer Koordinierung. Michael Dauderstädt nimmt sich in Kapitel 4 die sozialen Herausforderungen der Eurozone vor, zum Beispiel Arbeitslosigkeit, Einkommensverteilung und Armut, und untersucht die Auswirkungen der Währungsunion darauf.

Dann analysieren wir im zweiten Teil des Buchs wichtige Akteure für die politische Meinungs- und Positionsbildung in Deutschland. Mark Schieritz zeichnet in Kapitel 5 die wirtschaftspolitische Debatte nach und legt dar, warum die Diskussion in Deutschland anders verläuft als in den meisten anderen Ländern. Björn Hacker und Cédric M. Koch identifizieren in Kapitel 6 die maßgeblichen politischen Akteure und ihre europapolitischen Positionen – und Widersprüchlichkeiten – in Regierung, Parteien und Verbänden. Sie formulieren anhand dieser Positionen eine Reihe von Bedingungen für erfolgreiche Reformvorhaben. In Kapitel 7 zeichnet Franz C. Mayer die europarechtliche Entwicklung der letzten Jahre nach, analysiert die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe und legt dar, wie zentrale Vorschläge aus diesem Band rechtlich umzusetzen sind.

Im dritten und letzten Teil stellen wir konkrete Reformvorschläge vor. Jeromin Zettelmeyer schlägt in Kapitel 8 vor, ein Eurozonenbudget einzuführen und mehr Flexibilität für die Mitgliedstaaten in haushaltspolitischen Fragen zur Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung sowie einen Schuldenrestrukturierungsmechanismus zu schaffen. Daniela Schwarzer gibt im Kontext des Brexit-Votums Anregungen für institutionelle Reformen der Eurozone (Kapitel 9). Den sozialen Herausforderungen setzt Peter Becker in Kapitel 10 soziale Mindeststandards und ein europäisches Kurzarbeitergeld entgegen. In Kapitel 11 untersucht Armin Steinbach die Kosten und Risiken eines Rückbaus der Integration (insbesondere des wahrscheinlichen Brexits) und zeigt, dass damit die Probleme nicht gelöst werden. Im letzten Kapitel wollen wir unsere Ergebnisse zusammenfassen und einen Ausblick auf mögliche weitere Entwicklungen der Eurozone geben.

DIE DEBATTE BISHER

Seit dem Ausbruch der Eurokrise weisen viele Analysen auf die strukturellen Probleme und »Konstruktionsfehler« der Währungsunion hin. Ein zentrales Argument dabei ist, dass die wirtschaftspolitische Flexibilität der Mitgliedstaaten verloren ging, ohne dass neue Ausgleichsmechanismen auf Ebene der Gemeinschaft geschaffen wurden.² So haben die Mitglieder der Eurozone wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumente (zum Beispiel über Anpassungen nationaler Wechselkurse) aus der Hand gegeben und an fiskalpolitischem Handlungsspielraum aufgrund strikter Haushaltsregeln eingebüßt. Darüber hinaus kritisieren zahlreiche Ökonomen die antizyklische Orientierung der Geld- und Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft. Die Kritik galt insbesondere der Europäischen Zentralbank und ihrem Fokus auf Preisstabilität und strikten Haushaltsregeln und natürlich vor allem den Rettungsprogrammen für die südeuropäischen Krisenländer und Irland. Diese Analysen haben die Zusammenhänge zwischen Geld- und Wirtschaftspolitik auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft weiter aufgedeckt.³ Ihre schlimmsten Befürchtungen – das Auseinanderbrechen oder die Auflösung der Eurozone – haben sich bisher jedoch nicht bestätigt. Das mag auch daran liegen, dass die Statuten der Europäischen Zentralbank und das neue haushaltspolitische Regelwerk seit dem Ausbruch der Krise viel weniger restriktiv ausgelegt wurden als befürchtet – ganz im Gegenteil, es wurden Möglichkeiten aufgezeigt, wie sich die vorhandenen Spielräume nutzen lassen.

Damit kommen wir zu den politischen Fragen der Eurozone. Während wirtschaftswissenschaftliche Beiträge sich überwiegend mit der Funktionsweise der Währungsunion befassen, legen vor allem Politik- und Rechtswissenschaftler den Fokus auf politische und soziale Institutionen der Eurozone. Untersucht werden die politischen Grundlagen der Währungsunion und des Binnenmarkts. Dazu gehören zum Beispiel auch politökonomische Ansätze, die das Zusammenwirken nationaler Wirtschaftsmodelle – insbesondere Unterschiede in den Lohnfindungssystemen – in der Eurozone untersuchen.⁴ Das Machtverhältnis zwischen Mitgliedstaaten – insbesondere die neue Rolle Deutschlands – und europäischen Institutionen steht ebenso im Fokus wie die Rolle von intergouvernementalen Verträgen und informellen Abstimmungsprozessen im Rechtssystem der EU. Ein weiterer Literaturstrang analysiert die zentralen Akteure und Institutionen für die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene. Dabei werden die von den Mitgliedstaaten dominierten (intergouvernementalen) Abstimmungen und die Rolle nationaler Regierungen gegenüber Parlamenten häufig aus demokratischer Sicht kritisiert. Insgesamt rücken diese Beiträge die politischen, sozialen und rechtlichen Grundlagen für das Fortbestehen der Eurozone in den Mittelpunkt.⁵

Unsere Hoffnung ist es, mit diesem Buch die Vorteile beider Debatten und Perspektiven zusammenzuführen. Aus den Beiträgen zur Funktion der Währungsunion sind anspruchsvolle und innovative Reformvorschläge hervorgegangen, die auch seitens politischer Entscheidungsträger immer wieder Beachtung finden. Diese Analysen sind meistens jedoch auf fachliche Fragen konzentriert (und technisch sehr kompliziert), während wichtige politisch-institutionelle Aspekte in den Hintergrund treten. Bei den politik- und rechtswissenschaftlichen Untersuchungen hingegen verhält es sich umgekehrt: Hier werden zentrale politische Fragen aufgeworfen, auf die jedoch – von einigen bemerkenswerten Ausnahmen abgesehen – nur selten konkrete Reformvorschläge folgen.⁶ Wir wollen in diesem Band Reformvorschläge entwickeln, die sowohl auf fachliche als auch auf politische Herausforderungen der Eurozone eine Antwort finden. Nur wenn beide Perspektiven zusammengeführt werden können und wenn wir darüber eine breite und informierte öffentliche Debatte führen, hat die Eurozone (und die EU) eine Zukunft.

UNSER ARGUMENT

Unser Argument, wie es sich aus den in diesem Band versammelten Beiträgen ergibt, setzt sich aus drei Aspekten zusammen:

1. Wir argumentieren, dass die Krise der Eurozone nicht primär – oder gar ausschließlich – eine ökonomische Krise, sondern auch eine politische und soziale Krise ist. Für uns ist klar, dass die EU und die Eurozone vor allem eine fundamentale politische Krise durchleiden. Damit ist sowohl die mangelnde Effizienz von europäischen Entscheidungen gemeint als auch die Dominanz der Exekutiven bei gleichzeitig zunehmendem Populismus in den meisten Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, dass die EU ihr Wohlstandsversprechen scheinbar oder tatsächlich nicht mehr einlösen kann. Die wirtschaftliche und soziale Divergenz in den Mitgliedstaaten, vor allem zwischen den Staaten, nimmt stetig zu. Wir glauben nicht, dass die Lösung der Krise – verstanden als Euro- oder Währungskrise – ausreicht, um die Eurozone und die EU nachhaltig zu festigen.
2. Die Ergebnisse des Reformprozesses hängen von Interessen (zum Beispiel nationaler Regierungen) ebenso wie von Ideen und Institutionen ab. Damit sind zum Beispiel wirtschaftspolitische Überzeugungen oder die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Verträge gemeint. Dies gilt es bei der Analyse von politischen Entscheidungen in der Vergangenheit zu beachten, aber auch bei der Entwicklung von neuen Reformvorschlägen. Anders als ein Teil der politischen Kommentatoren glauben wir nicht, dass die Ergebnisse der Krisenpolitik der vergangenen Jahre ausschließlich auf

nationale Interessen oder ideelle Faktoren (wie zum Beispiel den deutschen »Ordoliberalismus«) zurückzuführen sind. Das politische System der Eurozone zeichnet sich durch eine Vielzahl von Akteuren mit Vetorechten aus, weshalb einerseits der Status quo besonders schwer zu ändern ist und andererseits die Notwendigkeit für Kompromisse außergewöhnlich hoch ist. Wir wollen deshalb Ideen entwickeln, die politische Koalitionen über Interessengegensätze hinweg fördern und die nicht nur bestehende Institutionen berücksichtigen, sondern auch zu deren Weiterentwicklung beitragen.

3. Wir argumentieren außerdem, dass die Eurozone als politische, wirtschaftliche und soziale Union gestärkt werden muss. Die Eurozone als politische Union kann langfristig nur mit einem effektiven und demokratischen Entscheidungsprozess überleben. Die Eurozone als wirtschaftliche Union benötigt für Stabilität und Wachstum eine wesentlich bessere Koordinierung nationaler Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitiken. Daneben müssen eigene Instrumente auf der Ebene der Eurozone entwickelt werden, um Politiken für die Eurozone als Ganzes durchführen zu können. Die Eurozone als soziale Union muss mehr soziale Gerechtigkeit in den Mitgliedstaaten und zwischen ihnen herstellen. Die europäische Integration ist zu weit fortgeschritten, um die soziale Frage allein im nationalen Kontext lösen zu können. Wir sind überzeugt, dass dies auch für die EU insgesamt zielführend ist.

Uns ist bewusst, dass wir mit unseren Vorschlägen auch auf Skepsis stoßen werden. Wir sind aber fest davon überzeugt, dass eine wirtschaftlich erfolgreiche, demokratische und sozial gerechte Eurozone die beste – und vielleicht auch einzige – Antwort auf die zunehmenden Gefahren von Populismus und Euroskeptizismus ist, die sich im Brexit-Votum manifestierten. Nach unserer Auffassung hat die Eurozone dabei gerade nicht die Wahl zwischen einem europäischen Bundesstaat auf der einen Seite und einem Klub von Nationalstaaten auf der anderen Seite. Europa wird, wie bisher auch, einen dritten Weg gehen.

DIE HERAUSFORDERUNGEN

Die Probleme, welche im Zuge von Finanz- und Eurokrise sichtbar wurden, haben gezeigt, dass die Wirtschafts- und Währungsunion dringend reformbedürftig ist. Auch die oben genannten Maßnahmen sowie die Schaffung von Krisenreaktionsinstrumenten wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus ändern daran nichts. Das Grundproblem ist eine zu große wirtschaftliche und soziale Divergenz bei Fehlen von Instrumenten, diese zu verringern. Der

Hauptmechanismus, mit welchem Mitgliedstaaten der EU zumindest zeitweise Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum stimulieren konnten, nämlich durch die Abwertung der eigenen Währung, steht nicht mehr zur Verfügung. Stattdessen müssen sie real abwerten, insbesondere indem sie die Lohnstückkosten senken.

Sinnvolle Mechanismen wie der makroökonomische Ungleichgewichtsmechanismus, welche die gesamte Eurozone (und die EU) in den Blick nehmen, bleiben zahnlos, weil Instrumente fehlen, um symmetrische und asymmetrische Schocks auszugleichen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist darauf ausgerichtet, exzessive nationale Defizite zu verhindern, deshalb können die daraus folgenden Politiken entweder zu locker (in einem Aufschwung) oder zu strikt (in einem Abschwung) sein. Gleichzeitig existieren keine länderübergreifenden Ausgleichsmechanismen, zum Beispiel in Form von »automatischen Stabilisatoren«, welche die Möglichkeit geben, eurozonenweite Wachstums- und Konvergenzprogramme zu fahren. Die Anforderungen an die nationalen Haushaltspolitiken sowie deren Überwachung wurden verschärft, aber es wurden keine Instrumente geschaffen, die Wachstum und Beschäftigung erhöhen sollen. Diesen Konstruktionsfehler versucht einzig die Europäische Zentralbank mittels ihrer Geldpolitik aufzufangen – als einziger handlungsfähiger Akteur. Sie kann diese Mängel jedoch nicht alleine kompensieren, selbst wenn man bereit ist, die Nebenwirkungen für Sparer und Versicherungen zu akzeptieren.

In der Eurokrise wurde der Intergouvernementalismus – also die Abstimmung zwischen nationalen Regierungen – gestärkt, was zu einem noch komplexeren System geführt hat, welches eine effektive und demokratische Entscheidungsfindung erschwert. Während der Eurokrise waren zwischenstaatliche Lösungen oft der einzige Ausweg. Zu schwach waren die bestehenden Instrumente und zu groß war die Uneinigkeit zwischen nationalen Regierungen. Das große Versäumnis der Europapolitik der letzten fünf Jahre ist es jedoch, keine Ansätze für einen effektiven und demokratischen Entscheidungsprozess geschaffen zu haben. Stattdessen wurde die zwischenstaatliche Abstimmung nicht nur als Mittel zum Zweck eingesetzt, sondern selbst zur Handelsmaxime der Europapolitik gemacht.

Die vorhandenen Koordinierungsinstrumente erschöpfen sich im Wesentlichen in ritualisierten Empfehlungen und Berichten, lediglich bei der Überwachung nationaler Haushalte gibt es stärkere Durchgriffsrechte (und dennoch lässt auch die haushaltspolitische Koordinierung zwischen den Eurozonenstaaten zu wünschen übrig). Die Grenzen der Verrechtlichung und Verregelung sind grundsätzlich politischer Art. Auch mit den gestärkten Instrumenten der haushaltspolitischen Koordinierung wie Fiskalpakt, *Six-Pack* und *Two-Pack* ist klar:⁷ Im Kontext nationaler Wahlen und nationaler Verantwortlichkeiten sind Rechtsbeugung und -bruch von europäischen Regeln vorge-

zeichnet. Problematischer noch als die mangelhafte Einhaltung und Durchführung des Regelwerks ist jedoch, welche Annahme der insbesondere in der Haushaltspolitik regeldominierten Währungsunion zugrunde liegt. Regeln sind eine Form der Institutionalisierung, die die Beständigkeit und Nachhaltigkeit politischen Handelns erhöhen können. Sie können (und dürfen) aber politischen Entscheidungsraum nur zu einem bestimmten Grad ersetzen. Die wirtschaftspolitischen Probleme der Eurozone entstehen auch daraus, dass auf eine rein regeldominierte Wirtschaftspolitik gesetzt wird. Der Glaube, dass immer strikere haushaltspolitische Regeln, wenn sie nur eingehalten werden, ein ausreichendes wirtschaftspolitisches Instrument für die Eurozone sind, wird den multidimensionalen Herausforderungen einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik nicht gerecht.

Die Dynamik der europäischen Integration ist im Wesentlichen wirtschaftspolitischer Natur. Der Binnenmarkt und die Währungsunion können aber auch sozialpolitische Errungenschaften auf nationaler Ebene einschränken und bedrohen. Dass es der Eurozone an Politikinstrumenten fehlt, beeinflusst die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – was für die Menschen besonders spürbar ist – und ist für die Eurozone als Kern der EU existenzgefährdend. Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik steht in der Eurozone nur an zweiter Stelle.⁸ Diese strukturelle Nachordnung hat die wirtschaftspolitische Integration im Zuge der Eurokrise nochmals verschärft. Ohne makroökonomische Instrumente, die für mehr Anpassungsflexibilität sorgen, wird die interne Abwertung über Löhne (und Preise) vorrangig bleiben. Dies kann zu sinkenden Lohnniveaus und einer übertriebenen Sparpolitik (Austerität) führen, wie die schmerzhaften Anpassungsprogramme in den Krisenstaaten gezeigt haben. Aber auch in zahlreichen anderen Mitgliedstaaten nehmen Arbeitslosigkeit, Ungleichheit und Armut zu oder verharren auf hohem Niveau. Gleichzeitig steckt die soziale Dimension der EU nach wie vor in den Kinderschuhen. In praktisch allen Feldern – von der Beschäftigungspolitik, über das Arbeitsrecht, bis zu den Arbeitsbeziehungen – hat die Entwicklung in den letzten Jahren bestenfalls stagniert.

Wir sind überzeugt, dass es notwendig ist, einige der grundlegenden Prinzipien des Maastrichtregimes infrage zu stellen. Um die Eurozone zu stärken, kann es nicht nur um kleinteilige Reformen des bestehenden, stark auf die Haushaltspolitik beschränkten Regelwerks gehen. Die Einhaltung von selbst gegebenen Regeln ist wichtig und notwendig. Aber damit werden die grundlegenden Konstruktionsfehler nicht behoben. Ziel muss sein, wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumente für die Eurozone zu schaffen, um die Wirtschafts- und Währungsunion handlungsfähiger zu machen und die wirtschaftliche und soziale Divergenz zu stoppen und umzukehren. In einem gemeinsamen Währungsraum – selbst wenn er kein optimaler Währungsraum ist und auch nicht schnell werden kann – müssen fiskalpolitische Steuerungs-

instrumente auf der Ebene der Eurozone die vorhandenen nationalstaatlichen Instrumente zumindest ergänzen. So mutig müssen und wollen wir sein. Für uns stehen damit Fragen der *Governance* und der wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerung im Mittelpunkt.

ANSÄTZE FÜR EINE NACHHALTIGE WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STEUERUNG

Je konvergenter die Volkswirtschaften in der EU sind, desto geringer die Kosten, um Ungleichgewichte auszugleichen. Dabei sollten die vorhandenen angebotsseitigen Mechanismen (zum Beispiel Regeln für nationale Haushalte) um Instrumente auf der Nachfrageseite ergänzt werden, um bestehende Asymmetrien zu reduzieren.

Im Rahmen einer Fiskalkapazität (also eigener Mittel für die Gemeinschaft, zum Beispiel in Form eines Eurozonenbudgets) sollte ein Konvergenzinstrument eingerichtet werden, um in der Eurozone strukturelle Unterschiede zu reduzieren. Ähnlich wie die Strukturfonds könnte es ein spezielles Instrument sein, um Wachstum und Konvergenz in der Eurozone zu erhöhen. Finanziert würde solch ein Mechanismus entweder durch neue Eigenmittel der Eurozone (etwa einem Teil der Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer oder eines kleinen Teils der nationalen Körperschaftsteuern), eine neu zu schaffende Eurozonensteuer oder Beiträge der Eurozonenstaaten.

Ergänzt werden könnte solch ein Konvergenzinstrument, welches politisch aktiviert würde, durch einen Mechanismus automatischer Stabilisierung, also ein makroökonomisches Instrument, das im Fall eines wirtschaftlichen Abschwungs gegensteuert (in den Mitgliedstaaten hat zum Beispiel die Arbeitslosenversicherung eine vergleichbare Wirkung). Eine europäische Arbeitslosenversicherung (selbst als Ergänzung nationaler Sozialversicherungssysteme) ließe sich wohl nur schwer etablieren, daher könnte über die Einführung begrenzter und weniger großvolumiger Mechanismen – wie etwa eines europäischen Kurzarbeitergeldes – nachgedacht werden.

Zusätzlich sollten diese Instrumente der Eurozone durch gezielte fiskalische Flexibilität für die Mitgliedstaaten für eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Politik sorgen. Diese Mechanismen müssen gewährleisten, dass die vergrößerten Spielräume nicht dazu dienen, den Konsum zu erhöhen, ohne nachhaltige Investitionen zu fördern. Dazu bedarf es zum einen einer effektiven *Governance* innerhalb der Eurozone. Die Kommission müsste dann in die Lage versetzt werden, nicht nur ein Regelwerk anzuwenden, sondern auch komplexe wirtschaftspolitische Abwägungsentscheidungen zu treffen.

Zum anderen könnte ein institutionalisierter Mechanismus zur Schuldenrestrukturierung in der Eurozone eingeführt werden. Dieser Mechanismus

würde dann aktiviert, wenn zuvor definierte Parameter erfüllt werden. Ein solcher Mechanismus könnte eine doppelte Funktion erfüllen:

- Er würde gewährleisten, dass die Nichtbeistandsklausel (also der Haftungsausschluss der Gemeinschaft für Schulden einzelner Mitgliedstaaten) eingehalten würde und nicht Mittel zur Rettung insolventer Mitgliedstaaten ausgegeben würden. Auf einer vorgelagerten Stufe würde ein solcher Mechanismus – je nach Ausgestaltung – auch Marktsignale im Rahmen der Refinanzierungskosten aussenden, welche die Politik unterstützen.
- Er würde Mitgliedstaaten im Fall der Fälle davor bewahren, über exzessive interne Abwertung (insbesondere Senkung von Sozialausgaben und Löhnen und Gehältern) Anpassungsprozesse vorzunehmen, welche in einem demokratischen Gemeinwesen nur schwer durchzuführen sind.

Begleitet werden müsste solch ein ambitioniertes wirtschaftspolitisches Regelwerk durch neue und verbesserte institutionelle Strukturen, welche die Effizienz der Entscheidungsprozesse und die demokratische Rückbindung stärken. Die gemeinschaftliche (zentrale) Koordinierung müsste verstärkt werden, zum Beispiel durch einen Euro-Finanzminister, der über eine Eurokammer im EU-Parlament demokratisch rückgebunden ist. Ziel ist es dabei, die politische Steuerungskapazität und politische Verantwortlichkeit zu erhöhen. Denn es bedarf demokratischer Institutionen, um die verstärkten Kompetenzen auf Ebene der Eurozone zu nutzen.

DIE SOZIALE DIMENSION

Unter den gegebenen Bedingungen kann und muss auch die soziale Dimension der Eurozone weiterentwickelt werden. Die Währungsunion benötigt neben der wirtschaftlichen auch eine soziale und beschäftigungspolitische Konvergenz, zum Beispiel durch die Koordinierung von nationalen Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Als automatischer Stabilisator kann beispielsweise auch ein europäisches Kurzarbeitergeld eingeführt werden. Dieses würde ähnlich wie eine europäische Arbeitslosenversicherung direkt bei den Beschäftigten ansetzen und könnte somit besonders wirkungsvoll sein. Zusätzlich können rechtlich verbindliche europäische Rahmen- und Mindestbestimmungen festgelegt werden, zum Beispiel Mindeststandards für nationale Systeme der Mindestsicherung, die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen oder nationale Mindestlöhne. Die Abstimmung der Sozialpartner auf Eurozonenebene sollte verbessert werden, und zwar durch eine stärkere Einbindung in das Europäische Semester, eine Ausweitung der europäischen Mitbestimmung und den Aufbau europäischer Koordinierungsinstrumente zwischen

den Sozialpartnern. Für uns ist klar: Nur wenn sozialpolitische Akteure beteiligt werden, wenn den harten wirtschaftspolitischen Vorgaben verbindliche sozialpolitische Maßnahmen entgegengesetzt werden und wenn die Interessenvertretung von Arbeitnehmern auf EU-Ebene weiter vorangetrieben wird, kann die Eurozone langfristig überleben.

ANMERKUNGEN

1 | Wir beziehen uns damit auf die Erkenntnisse der klassischen Policy-Forschung nach John W. Kingdon, die wir frei interpretieren: Kingdon, John W. (2003 [1984]): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.

2 | Ein wichtiger Ausgangspunkt bildet die »Theorie optimaler Währungsräume«. Danach können in einer Währungsunion Schocks nicht mehr durch Wechselkursanpassungen nationaler Währungen ausgeglichen werden. Da die interne Flexibilität der EU durch Arbeitsmarktmobilität vergleichsweise gering ist, die Europäische Zentralbank ihre Zinspolitik auf den Währungsraum als Ganzes ausrichtet und fiskalische Ausgleichsmechanismen fehlen, können Schockwellen nicht ausreichend über den gesamten Wirtschaftsraum ausgeglichen werden. Siehe Scharpf, Fritz W. (2011): *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 11/11.

3 | Siehe zum Beispiel Enderlein, Henrik/Bofinger, Peter et al. (2012): *Den Euro vollenden: Der Weg zu einer Fiskalunion in Europa*. Bericht der »Tommaso Padoa-Schioppa Gruppe«; www.institutdelors.eu/media/eurovollenden-berichtpadoaschioppagruppe-ne-jdi-nov12.pdf?pdf=ok (aufgerufen am 12.5.2016).

4 | Iversen, Torben/Soskice, David et al. (2016): *The Eurozone and Political Economic Institutions*, in: *Annual Review of Political Science*, 19.

5 | Siehe den bemerkenswerten Sammelband Matthijs, Matthias/Blyth, Mark (Hg.) (2015): *The Future of the Euro*. New York: Oxford University Press.

6 | Siehe zum Beispiel Bogdandy, Armin von/Calliess, Christian et al. (2013): *Aufbruch in die Euro-Union*; <http://glienickergruppe.eu/de/aufbruch-in-die-euro-union/> (aufgerufen am 12.5.2016).

7 | Der sogenannte *Six-Pack* und *Two-Pack* sind Teil des EU-Sekundärrechts mit dem Ziel, die fiskalpolitische Koordinierung durch ein gestärktes Defizitverfahren und abgestimmte nationale Haushaltsplanungen zu verbessern. Der Fiskalpakt schreibt die Verankerung von Haushaltsregeln (»Schuldenbremsen«) in den nationalen Verfassungen vor.

8 | Zur Entstehung der sozialen Dimension der EU siehe Schellinger, Alexander (2016): *EU Labor Market Policy: Ideas, Thought Communities and Policy Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.