

3. Reformvorschläge und Reformblockaden¹²

Während Abschnitt 2 aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht notwendige Reformerfordernisse für eine Stabilisierung der Währungsunion identifiziert, nehmen wir in diesem Abschnitt aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive die politischen Realisierungschancen weitreichender Reformkonzepte wie dem Macrons in den Blick. Dazu fassen wir zunächst die wichtigsten Befunde der politikwissenschaftlichen Forschung zur Eurokrise zusammen und analysieren vor diesem Hintergrund die verschiedenen Reformvorschläge, die derzeit auf der politischen Ebene diskutiert werden, ebenso wie den derzeitigen Verhandlungsstand.

3.1 Muster der krisengetriebenen Integration: Die politische Logik der Eurorettung

Zur Beurteilung der Erfolgsaussichten verschiedener Reformvorschläge sowie generell für eine realistische Einschätzung der vorhandenen politischen Gestaltungsspielräume ist es erforderlich, die politische Logik der Eurorettung zu verstehen. Aus der politikwissenschaftlichen Befassung mit der Eurokrise lassen sich drei zentrale Befunde entnehmen: Erstens hat die Eurokrise zu einem Verteilungskonflikt zwischen Gläubiger- und Schuldnerländern geführt, der sich als ein Konflikt über Risikoteilung und Risikoverminderung artikuliert, also über die Frage, wie die Lasten der Eurokrise zu verteilen sind.¹³ Risikoteilung bedeutet eine *grenzüberschreitende* Lastenteilung, etwa durch Finanztransfers oder eine gemeinsame Haftung für Staatsschulden. Bei Risikoverminderung liegt das Augenmerk vor allem auf der Eigenverantwortung von Staaten, wirtschaftliche Probleme durch Reformen ihrer politischen Ökonomien zu überwinden bzw. Krisen durch gemeinsame Regeln auf der europäischen Ebene vorzubeugen. Hauptelemente sind die Einführung und Verschärfung einer regelgebundenen Wirtschafts- und Fiskalpolitik und ihre Überwachung und Durchsetzung durch technokratische Behörden. Transfers sollen so weit wie möglich vermieden werden, um den Reformdruck aufrechtzuerhalten und *moral hazard* (moralische Versuchung) zu minimieren. All diese Maßnahmen sollen möglichst verhindern, dass eine Lastenteilung zwischen Mitgliedstaaten überhaupt erst notwendig wird. Interessanterweise teilt diese Unterscheidung nicht nur die Euroländer in zwei Lager, sondern sie korrespondiert darüber hinaus mit den unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Konzeptionen aus Abschnitt 2: Risikoteilung entspricht einem keynesianischen, Risikovermeidung einem neoklassisch-ordnungspolitischen Leitbild. Dies führt im Ergebnis zu einer kohärenten, über die Zeit stabilen Übereinstimmung zwischen vorherrschender wirtschaftspolitischer Philosophie, Verteilungspräferenz und Reformvorstellung der ein-

zelen Länder der Eurozone. Die Zuordnung in eines der Lager wird offenbar von der jeweiligen wirtschaftlichen und finanziellen Situation eines Landes bestimmt.¹⁴ Zweitens fanden die Verhandlungen während der Krise nicht auf Augenhöhe statt, sondern die Verhandlungsmacht war asymmetrisch verteilt. Während die von einem Staatsbankrott bedrohten Länder mit dem Rücken zur Wand standen, hielten die sogenannten Überschussländer alle Trümpfe in der Hand.¹⁵ Drittens jedoch teilten alle Akteure ein ausgeprägtes Interesse am Erhalt des Euro.¹⁶ Dies verschaffte den Krisenländern ein Druckmittel in den Verhandlungen. In der Forschungsliteratur wird die Konstellation während der Eurokrise als *Chicken Game* (Angsthasenspiel) beschrieben:¹⁷ Zwei Kontrahenten rasen in zwei Rennwagen aufeinander zu; es verliert derjenige, der zuerst ausweicht. Mit anderen Worten: Wer am glaubhaftesten mit einem *Crash* drohen kann, bestimmt, wie die Lösung am Ende aussieht.

Das Ergebnis dieser Konstellation war ein auf das notwendige Minimum beschränktes Maß an Risikoteilung, das durch umfangreiche Maßnahmen der Risikoverminderung zulasten der Schuldnerländer abgesichert ist. Dieses Muster entspricht weitgehend den Interessen der Überschussländer.¹⁸ Die folgende Tabelle 1 illustriert dieses Muster, indem sie die Schlüsselinstitutionen der reformierten wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerungsarchitektur sowie die jeweils implementierten Entscheidungsmodi (zwischenstaatlich „gepooled“ oder an supranationale Institutionen „delegiert“) den Präferenzen von Gläubiger- und Schuldnerstaaten zuweist. Es wird deutlich, wie sehr die neue europäische *Economic Governance* mit den Präferenzen der Gläubigerstaaten übereinstimmt.

Tabelle 1: Integrationsmuster seit Ausbruch der Krise

	Gläubigerstaaten	Schuldnerstaaten
Risikoteilung	Entscheidungsmodus: Zwischenstaatlich (<i>Pooling</i>) <i>EFSF, EFSM, ESM</i> <i>Bankenabwicklungsfonds</i>	Entscheidungsmodus: Supranational (<i>Delegation</i>) <i>Kapitalmarktinterventionen der EZB</i>
Risikoverminderung	Entscheidungsmodus: Supranational (<i>Delegation</i>) <i>Stabilitäts- und Wachstumspakt</i> <i>Bankenaufsicht & -abwicklung</i> <i>Bedingungen & Design der Kapitalmarktinterventionen der EZB</i>	Entscheidungsmodus: Zwischenstaatlich (<i>Pooling</i>)

Quelle: Seikel (2018b) 13, eigene Übersetzung.

Außerdem wird ersichtlich, dass alle neuen Instrumente, die für Risikoteilung verwendet werden könnten wie z. B. die neuen Rettungsschirme (ESFS, EFSM, ESM), unter nationaler Kontrolle verbleiben. Dahingegen wurden nur diejenigen Kompetenzen an supranationale Institutionen dele-

giert, die ausschließlich für Risikoverminderung eingesetzt werden können.¹⁹

Die europäischen Entscheidungsregeln mit ihren hohen Mehrheitserfordernissen (qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit) begünstigen immer die Verteidiger des *Status quo*, da sie ihnen hohe Vetomacht verschafft. Daraus ergibt sich eine starke Pfadabhängigkeit und niedrige Reversibilität einmal getroffener europäischer Entscheidungen. In der Forschung wird dieser Umstand als *Ratchet*-Effekt (Sperrklinkeneffekt) bezeichnet.²⁰ Dieser Zusammenhang ist für die Beurteilung der Realisierungschancen verschiedener derzeit diskutierter Reformkonzepte wichtig, da er die Verteidiger der jetzigen Struktur aus Risikoverminderung und -teilung stärkt und die Verhandlungsposition der Herausforderer des *Status quo* wie Macron schwächt.

3.2 Reformvorschläge im Überblick

Die politischen Diskussionen über die Weiterentwicklung der Währungsunion erhielten durch die Wahl von Emmanuel Macron zum französischen Präsidenten eine neue Dynamik.²¹ Kern seiner Vision ist wie bereits erwähnt ein großes Eurozonen-Budget, das ein Volumen von 3 bis 4% des BIP der Eurozone haben soll (siehe Tabelle 2). Dies entspräche ungefähr 330 bis 445 Mrd. Euro. Das Budget soll von einem eigenen Eurozonen-Parlament und einem europäischen Finanzminister verantwortet werden.

Tabelle 2: Macrons Reformpläne für die Eurozone

	Stabilisierungsfunktion	Investivhaushalt/Eurozonen-Budget	Europäischer Währungsfonds
Aufgaben & Kompetenzen	Fiskaltransfers bei asymmetrischen Schocks	Haushalt für Eurozone Finanzierung von Investitionen	Finanzielle Unterstützung von MGS in Notsituationen
Entscheidungsmodus	EU-Finanzminister Eurozonenparlament		
Volumen	330-445 Mrd.		700 Mrd.
Finanzierungsquelle	Mitgliedstaaten EU-Eigenmittel Europäische Anleihen		Mitgliedstaaten

Quelle: Seikel (2018a).

Anfang Juni 2018 skizzierte schließlich auch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel ihre Vorstellungen über die Zukunft des Euro.²² Ihre Vorschläge kamen Macron nur geringfügig entgegen (siehe Tabelle 3). Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) soll zwar, wie von Macron gefordert – aber in Wahrheit nur vom Namen her –, in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) überführt werden, der jedoch im Wesentlichen seine bisherige Funktionsweise beibehält: Der EWF soll weiterhin

unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten verbleiben und der Einstimmigkeit unterliegen. Neu ist, dass der EWF auch für die Einhaltung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zuständig sein soll, neben oder möglicherweise anstelle der Kommission. Dies würde die wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung der Eurozone noch weiter in einen technokratischen Modus überführen. Hintergrund ist die in Deutschland verbreitete Kritik, die Kommission agiere zu politisch und handhabe die Durchsetzung der Regeln der Währungsunion zu lasch. Als Beitrag zur Stabilisierung der Eurozone soll der EWF „präventive“ Kredite an Länder in Schwierigkeiten vergeben dürfen; dazu weiter unten mehr.

Tabelle 3: Merkels Reformpläne für die Eurozone

	Stabilisierungsfunktion	Investivhaushalt/Eurozonen-Budget	Europäischer Währungsfonds
Aufgaben & Kompetenzen	Kurzfristige Kredite (5 Jahre) vom EWF unter Auflagen an Länder in Schwierigkeiten	Haushalt für Investitionen in Innovationsfähigkeit Kopplung von Zahlungen an Strukturreformen	Langfristige Kredite (30 Jahre) gegen Auflagen Überwachung Stabilitätspakt & Wettbewerbsfähigkeit & Schuldentragfähigkeit
Entscheidungsmodus	Zwischenstaatlich	Parlamentarisch	Kreditvergabe: Zwischenstaatlich Überwachung: EU-Finanzminister
Volumen	–	< 40 Mrd.	700 Mrd.
Fin.-quelle	EWF	Mitgliedstaaten	Mitgliedstaaten

Quelle: Seikel (2018a).

Hatte die Kommission zuvor eine Position zwischen Frankreich und Deutschland eingenommen, lassen die im „Nikolauspaket“²³ und später vorgelegten Reformvorschläge eine Konvergenz der Vorstellung der Kommission auf die deutsche Position hin erkennen (siehe Tabelle 4). Auffällig sind insbesondere zwei Aspekte. Erstens strebt die Kommission eine Aufwertung ihrer eigenen Stellung an, indem sie versucht, mehr Einfluss auf die intergouvernementalen Verhandlungen der Eurogruppe zu bekommen. Der für Währung und Finanzen zuständige Kommissar soll nach dem Willen der Kommission zukünftig auch die Eurogruppe leiten. Zweitens zielt die Kommission auf eine deutliche Härtung des Europäischen Semesters: So sollen bei asymmetrischen Schocks nur diejenigen Länder kurzfristige Hilfen erhalten, die zuvor zwei Jahre lang die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingehalten haben. Dadurch würde sich die Bedeutung der bislang unverbindlichen länderspezifischen Empfehlungen deutlich erhöhen. Dazu passt auch der von der Kommission vorgelegte Vorschlag, künftig einen Teil der europäischen Fördermittel als Belohnung für Strukturreformen zu zahlen.²⁴

Tabelle 5 vergleicht die verschiedenen Reformpläne. Macrons Vorstellungen lassen sich als eine zu den EU-Strukturen parallele Eurozonen-

Institutionalisierung mit dem Charakter einer „Transferunion“ zusammenfassen. Dahingegen schwebt Merkel eine intergouvernementale EU-Vertiefung mit ausgeprägter technokratischer Komponente vor. Die Vorschläge der Kommission würden eine die Kommission stärkende supranationale EU-Vertiefung bedeuten. Insgesamt folgen die Vorstellungen von Bundesregierung und Kommission dem Leitbild einer „Stabilitätsunion“.

Tabelle 4: Junckers Reformpläne für die Eurozone

	Stabilisierungsfunktion	Investivhaushalt/Eurozonen-Budget	Europäischer Währungsfonds
Aufgaben & Kompetenzen	Zinslose Darlehen bei asymmetrischen Schocks Bedingung: MGS muss zwei Jahre lang Vorgaben des SWP eingehalten haben	Kopplung von Zahlungen an Strukturreformen	Überführung des ESM in EU-Recht Letztsicherung für Bankenabwicklungsfonds
Entscheidungsmodus	Kommission	Europäisches Schatzamt Institutionalisierung der Eurogruppe EU-Kommissar für Wirtschaft- und Finanzen als Vorsitzender der Eurogruppe und EU-Finanzminister	
Volumen	30 Mrd.	22 Mrd.	700 Mrd.
Fin.-quelle	EU-Haushalt Mitgliedstaaten	Struktur- und Kohäsionsfonds	Mitgliedstaaten

Quelle: Seikel (2018a).

Tabelle 5: Vergleich der Reformpläne

	Frankreich	Deutschland	Kommission
Institutionell	Parallele Eurozonen-Institutionalisierung	Intergouvernementale EU-Vertiefung	Supranationale EU-Vertiefung
Ziel	Transferunion: Risikoteilung	Stabilitätsunion: Risikovermeidung	Stabilitätsunion: Risikovermeidung
Muster der Kompetenzallokation	Risikoteilung: Supranational parlamentarisch	Risikoteilung: Zwischenstaatlich Risikovermeidung: Supranationale Delegation	Gemeinschaftsmethode (ohne EP)

Quelle: Seikel (2018a).

3.3 Aktueller Stand der politischen Reformdebatte

Am 19. Juni 2018 einigten sich schließlich die französische und die deutsche Regierung in Meseberg auf eine gemeinsame Linie.²⁵ Die Einigung wurde zwar von allen Beteiligten als „klares Bekenntnis zu Europa“ gefeiert, muss aber *in puncto* Euro-Währungsgebiet die französische Seite enttäuschen. Im November und Dezember 2018 verhandelte der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister über weitere Reformen der Währungsunion. Der aktuelle Verhandlungsstand (siehe Tabelle 6) stimmt weitgehend mit der deutschen Position überein. Die generelle Stoßrichtung entspricht dem in Abschnitt 3.1 dargestelltem Integrationsmuster. Jede weite-

Tabelle 6: Aktueller Stand der Verhandlungen (März 2019)

	Stabilisierungsfunktion	Investivhaushalt/Eurozonen-Budget	Europäischer Währungsfonds
Aufgaben & Kompetenzen	Kurzfristige Kredite vom EWF unter Auflagen an Länder in Schwierigkeiten Bedingung: externer Schock, Einhaltung des SWP, stabile finanzielle Situation, Reformprogramm	Haushaltsinstrument für Wettbewerbsfähigkeit & Konvergenz Kopplung von Zahlungen an Strukturreformen	Überführung des ESM in EU-Recht Kreditlinie (55 Mrd.) zur Letztabsicherung für Bankenabwicklungsfonds (Bedingung: Risikominderung bis 2020) Keine direkte Bankenrekapitalisierung Überwachung Stabilitätspakt & Wettbewerbsfähigkeit & Schuldentragfähigkeit
Entscheidungsmodus	Zwischenstaatlich	Zwischenstaatlich Kommission	Zwischenstaatlich
Volumen	–	< 40 Mrd.	–
Fin.-quelle	Mitgliedstaaten	EU-Haushalt Mitgliedstaaten	Mitgliedstaaten

Quelle: Seikel (2018a).

re Lastenteilung ist an weitere Konditionalitäten gebunden und hat zusätzliche Maßnahmen zur Risikoverminderung zur Vorbedingung. Überdies sind weiterhin Transfers ausgeschlossen; Unterstützungen werden nur in Form zurückzahlender Kredite gewährt. Der Forderung Macrons nach einer „Stabilisierungsfunktion“ sind die übrigen Regierungen nur dem Schein nach entgegengekommen. Die Möglichkeit, Kredite präventiv an Länder zu vergeben, bevor ein umfassendes Finanzhilfeprogramm notwendig ist, existiert bereits jetzt.²⁶ Aber auch diese Option ist an umfassende Bedingungen geknüpft: Die finanziellen Schwierigkeiten müssen Folgen eines externen Schocks sein (im neoklassisch-ordnungspolitischen Sinne von nicht selbstverschuldet), das Land muss zuvor die Vorgaben des SWP (weitgehend) eingehalten haben, sich insgesamt in einer stabilen finanziellen Situation befinden und sich in einem „*Letter of Intent*“ zu einem Reformprogramm verpflichten. Ferner verbleiben alle neuen Instrumente, die eine grenzüberschreitende Umverteilung beinhalten könnten, unter nationalstaatlicher Kontrolle, während die Überwachungsinstrumente an supranationale, technokratische Organe (Kommission und ESM bzw. EWF) delegiert werden: So soll der ESM zwar in einen EWF umgewandelt werden, die nationalen Vetorechte in den Entscheidungsgremien des Fonds bleiben jedoch intakt. Zudem soll dieser EWF dann zwar eine Kreditlinie in Höhe von ca. 55 Mrd. Euro zur Letztabsicherung des Bankenabwicklungsfonds bereithalten, dafür aber nicht mehr zur direkten Bankenrekapitalisierung herangezogen werden. Überdies sollen die Mitgliedstaaten auch bei der Letztabsicherungsfunktion ihr individuelles Blockaderecht behalten. Überhaupt soll die Letztabsicherungsfunktion nur

dann verwirklicht werden, wenn die Eurogruppe sowie die entsprechenden europäischen Bankenaufsichtsbehörden der Auffassung sind, dass zuvor die Risiken in den nationalen Bankensystemen abgebaut und wirksame nationale Bankensicherungsfonds aufgebaut worden sind – wenn also eigentlich keine Notwendigkeit mehr für eine zusätzliche Absicherung besteht.

Die Diskussionen über eine automatische Stabilisierungsfunktion (z. B. EU-Arbeitslosenversicherung) und eine Europäische Einlagensicherung für Banken sind komplett blockiert. Damit befinden sich die Beschlüsse hart an der Grenze zur reinen Symbolpolitik – die Widerstandsfähigkeit der Eurozone wird dadurch kaum gestärkt werden. Von den drei ökonomischen Anforderungen an eine Stabilisierung der Währungsunion wird keine erfüllt.

Wichtig zu erwähnen ist, dass Deutschland keineswegs alleine weitere Reformschritte blockiert. Inzwischen hat sich eine Gruppe von zwölf Ländern zu einer „Hanseatischen Liga“²⁷ zusammengeschlossen, die nicht nur noch kompromissloser ist, sondern sich sogar direkt gegen den deutsch-französischen Minimalkompromiss richtet. Die Erfolgsaussichten für eine weitreichende Reform sind daher gering. Zwar sind geringfügige Zugeständnisse von der deutschen Seite zu erwarten, diese werden jedoch aller Voraussicht nach nichts am grundlegenden Charakter der reformierten Euro-Steuerungsarchitektur ändern. Im Gegenteil, statt keynesianisch ausgerichteter Transferunion *à la Macron* ist eine neoklassisch-ordnungspolitisch motivierte Stärkung der risikovermindernden Instrumente auf Merkel-Art wahrscheinlich – mit den in Abschnitt 2 dargelegten negativen Folgen für die Stabilität der Währungsunion.

Angesichts dieser Reformblockade wenden wir uns im nächsten Abschnitt einem pragmatischeren Lösungsansatz zu.

4. Handlungsspielräume innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens nutzen²⁸

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf pragmatische Vorschläge zur Stärkung der Fiskalpolitik und damit auf die zweite der in Abschnitt 2 identifizierten Anforderungen zur Reform der *Economic Governance*. Damit gehen wir implizit davon aus, dass die EZB ihre pragmatische Politik der Stützung der Staatsanleihekurse fortsetzt und damit für die Erfüllung der ersten Anforderung sorgt. Weil die hier vorgeschlagenen Maßnahmen die ökonomische Entwicklung und die Krisenfestigkeit der Staaten stärken und zudem im Einklang mit dem bestehenden fiskalischen Regelwerk stehen, sprechen weder ökonomische noch rechtliche Gründe dagegen. Was die dritte Anforderung der Verringerung der außenwirtschaftlichen Un-