ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Läufer, Ines; Wambach, Achim

Working Paper

Europäische Währungs- und Wirtschaftsunion: Lernen aus der Krise

Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 02/2015

Provided in Cooperation with:
Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

Suggested Citation: Läufer, Ines; Wambach, Achim (2015) : Europäische Währungs- und Wirtschaftsunion: Lernen aus der Krise, Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 02/2015, Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/145981

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Otto Wolff Institut
für Wirtschaftsordnung

Direktor: Prof. Achim Wambach, Ph. D.

Geschäftsführer: Dr. Steffen J. Roth

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Lernen aus der Krise

Ines Läufer und Achim Wambach*

Otto-Wolff-Discussion Paper 02/2015 – September 2015

*Die Autoren danken Steffen J. Roth und Adrian Amelung für wertvolle Diskussionen, kritische Anmerkungen und hilfreiche Anregungen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Europa und die Wirtschaftskrise 1
2. Politische Rahmenbedingungen der Krisenpolitik 2
2.1 Nationalstaatlicher Gestaltungsanspruch in Fiskal- und Wirtschaftspolitik 4
2.2 Begrenzte Transfers, Beibehaltung der fiskalpolitischen Souveränität 6
2.3 Gleiche Regeln für Mitgliedsstaaten und Bürger 8
2.4 Einheitlicher Währungsraum 12
3. Schwachstellen im Regelwerk der Europäischen Union beheben 13
3.1 Solide Haushaltspolitik 13
3.1.1 Verschärfung der EU-Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung 15
3.1.2 Europäischer Stabilitätsmechanismus 15
3.1.3 Fiskalische Stabilisierungsmechanismen 17
3.1.4 Eurobonds 21
3.2 Realwirtschaftliche Anpassungsfähigkeit 22
3.2.1 Europäisches Semester 23
3.2.2 Vertragliche Vereinbarungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit 24
3.3 Finanzstabilität 26
3.3.1 Gemeinsamer Aufsichtsmechanismus 26
3.3.2 Das Abwicklungsregime für Banken: Abwicklungs- und Restrukturierungsmechanismus 28
4. Schlussbemerkungen 31
Literaturverzeichnis 34

Autorenkontakt

Ines Läufer
E-Mail : laeufer@wiso.uni-koeln.de
Tel: 0221-4705354

Achim Wambach
E-Mail : wambach@wiso.uni-koeln.de
Tel: 0221 470 4433

Korrespondenzadresse
Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstr. 1 – 50969 Köln

1. Einleitung: Europa und die Wirtschaftskrise

Die Europäische Union, mit ihren Wurzeln im Schumann Plan von 1950 und gegründet 1992 durch den Vertrag von Maastricht, war bis 2008 hinsichtlich ihrer Ziele – Friedenssicherung und wirtschaftlicher Wohlstand - außerordentlich erfolgreich. Die Weltwirtschaftskrise 2009 brachte die Zäsur. Die Wirtschaft in Europa brach ein, Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung stiegen rasant an und der Euro als gemeinsame Währung wurde in Frage gestellt. Einige Kommentatoren befürchten, dass durch den Umgang mit der Krise Unfrieden zwischen den Staaten geschürt werde.

Die Krise, die eigentlich eine Vielzahl von parallel stattfinden Krisen ist, hat Schwachstellen im europäischen Regelwerk offen gelegt. Die Politik ist nicht untätig geblieben, diese Schwachstellen oder vermeintlichen Schwachstellen auszubessern. Gleichzeitig hat der Umgang mit der Krise gezeigt, unter welchen politischen Bedingungen Änderungen am Regelwerk möglich sind. Wurde schon früh davon gesprochen, dass die Währungsunion der erste Schritt hin zu einer politischen Union sei, so zeigten sich in der Krisenbewältigung nicht nur die Möglichkeiten, sondern auch die Grenzen dieses Wegs zu einer politischen Union. Änderungen am EU-Vertrag wurden vermieden und fiskalische Souveränität wurde nicht an eine europäische Institution abgegeben, während die Europäische Zentralbank zur dominanten europäischen Instanz wurde.

Die ökonomischen Vorschläge zur Bewältigung der Krise und zur Vermeidung zukünftiger Krisen sind vielfältig. Diese im Diskurs befindlichen institutionellen Reformvorschläge können aber nicht nur hinsichtlich ihrer Problemadäquanz analysiert und diskutiert werden – es kommt auch auf deren Umsetzbarkeit im politischen Prozess an. Daher sollen die ökonomischen Reformvorschläge um den Blick auf die politischen Lehren im Zuge der Krisen-Bewältigung ergänzt werden. Dadurch können politisch bedingte Gestaltungskriterien für Reformansätze bzw. für die Betrachtung der noch nicht umgesetzten, aber in der Diskussion befindlichen Reformen angeboten werden. Gemäß dem Verständnis der Wirtschaftswissenschaften – Optimierung unter Nebenbedingungen – versucht dieser Beitrag daher zunächst einmal den Status-quo der politischen Rahmenbedingungen zu beschreiben, die sich im Umgang mit der Krise herauskristallisiert haben. Anschließend werden die durchgeführten und diskutierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung und zur Stärkung der Robustheit der Europäischen Union hinsichtlich der Frage betrachtet, inwiefern sie mit den hier skizzierten Rah-

menbedingungen kompatibel sind. Dadurch soll ein klarerer Blick auf das, was machbar und das, was nicht möglich ist, erreicht werden.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt gehen wir auf die politischen Rahmenbedingungen bei der Krisenbekämpfung ein. Im darauf folgenden Abschnitt untersuchen wir verabschiedete wie diskutierte Maßnahmen in den Bereichen Haushaltspolitik, Realwirtschaft und Finanzwirtschaft. Dabei wird dargelegt, inwiefern die Maßnahmen mit den im Folgenden aufgezeigten Kriterien in Einklang stehen.

2. Politische Rahmenbedingungen der Krisenpolitik

Die betrachteten Reformmaßnahmen, die im Zuge der EU-Krisenpolitik entwickelt wurden, haben gemeinsam, dass sie eine verstärkte Zusammenarbeit bzw. wirtschaftliche Steuerung auf europäischer Ebene vorsehen. Damit verbunden ist eine Reduktion der nationalen Kompetenzen. Die (weitere) Verlagerung gewisser Zuständigkeiten auf eine höhere, europäische Ebene kann aus ökonomischer Sicht im Lichte der Krisen begründet sein.

Sowohl die Möglichkeit der institutionellen Antworten auf EU-Ebene als auch deren Ausgestaltung unterliegen politischen Bedingungen, die Gegenstand des folgenden Abschnitts sind. Diese im Folgenden dargelegten Bedingungen begründen sich über die Beobachtungen der politischen und gesellschaftlichen Diskussionen seit Ausbruch der Krise und der bisher beschlossenen institutionellen Reformschritte in der EU.

Sie verengen den Spielraum einer europäischen Wirtschaftspolitik. Dabei argumentieren wir, dass sich durchsetzbare Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion sowohl daran messen lassen müssen, inwiefern sie gewisse auf nationalstaatlicher Ebene gestellte Anforderungen erfüllen (keine unbegrenzten Transfers, fiskalische Souveränität) als auch den aufgezeigten Gestaltungskriterien auf europäischer Ebene gerecht werden (Gleichbehandlung, irreversibler Währungsraum).

Da politische Rahmenbedingungen nicht unumstößlich sind, ist dieser Artikel als Momentaufnahme zu sehen. Nach unserem Verständnis umfassen die Rahmenbedingungen zumindest einen Teil der gegenwärtigen gesellschaftspolitischen Umstände und werden als coexistent erachtet. Aus diesem Grund wäre auch die Feststellung, dass diese politischen Rahmenbedingungen nicht miteinander vereinbar sind, kein Widerspruch zum Ansatz der Analyse. Sofern die hier angebotenen Leitplanken auch tatsächlich den Weg der Politik in Europa

ein Stück weit determinieren, steigt mit dem Grad einer Inkompatibilität dieser Bedingungen die Schwierigkeit institutioneller Veränderungen in der EU.

Bei der Bestimmung der möglichen politischen Gestaltungskriterien von institutionellen Antworten auf die Krise wird zuerst kurz begründet, inwiefern diese auch von den Interessen der nationalstaatlichen Entscheidungsträger abhängen (Abschnitt 2.1 Nationalstaatlicher Gestaltungsanspruch in Fiskal- und Wirtschaftspolitik“). Danach wird auf den für viele Reformoptionen relevanten nationalstaatlichen Gestaltungsanspruch eingegangen (Abschnitt 2.2 Begrenzte Transfers, Beibehaltung der fiskalpolitischen Souveränität“). Schließlich werden die auf europäischer Ebene bestehenden Anforderungen an Reformschritte herausgestellt (Abschnitt 2.3 Gleiche Regeln für Mitgliedsstaaten und Bürger“ und Abschnitt 2.4 Einheitlicher Währungsraum“).

Diese so systematisierten politischen Rahmenbedingungen einer Reformpolitik speisen sich dabei jeweils aus Beobachtungen bisheriger politischer Entscheidungen. Erklärt werden diese auch unter Verweis auf rechtliche Rahmenbedingungen und Betrachtung der Interessenlage nationalstaatlicher Entscheidungsträger.

Der Verweis auf rechtliche Bedingungen bedarf gerade im Kontext der jüngst zu beobachtenden politischen Entscheidungen vorab einer Präzisierung. Schließlich ist die Frage, inwiefern in den letzten Jahren die Regeln der Wirtschafts- und Währungsunion eingehalten wurden, mindestens sehr umstritten. Rechtliche Rahmenbedingungen sind aus ökonomischer Sicht dann relevant, wenn sie faktische Geltung besitzen, also auch von den handelnden politischen Akteuren als eindeutig und verbindlich wahrgenommen werden.

In diesem Beitrag wird mit dem Verweis auf die rechtlichen Umstände umgekehrt plausibilisiert, weshalb die Krisenpolitik maßgeblich von politischen Entscheidungen und hier insbesondere von nationalstaatlicher Zustimmung abhängt und gerade nicht einer europarechtlichen Richtungsvorgabe unterliegt. So werden wir an einigen Stellen unter Bezugnahme auf rechtliche Rahmenbedingungen begründen, dass die Reformpolitik der EU insbesondere von Verhandlungen der nationalstaatlichen Entscheidungsträger abhängt, weil rechtliche Bedingungen dies erfordern (bspw. die nur unter nationalstaatlicher Zustimmung mögliche Kompetenzverlagerung an europäische Instanzen im Bereich der Wirtschaftspolitik) oder es umgekehrt offensichtlich nicht gänzlich ausschließen, wie die Diskussion über die Nichtbeistandsklausel zeigt. Je mehr die Reformmaßnahmen in politischen Entscheidungsprozessen

ausgehandelt werden, umso relevanter werden die unterschiedlichen Interessen nationalstaatlicher Entscheidungsträger.[1]

2.1 Nationalstaatlicher Gestaltungsanspruch in Fiskal- und Wirtschaftspolitik

Eine Verschiebung der Grenze der Zuständigkeit der europäischen Ebene erfordert die Zustimmung der Mitgliedsstaaten:

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 EU-Vertrag) kann die Union nur in jenen Bereichen tätig werden, in denen sie grundsätzlich eine vertraglich zugewiesene, entweder ausschließliche oder geteilte Kompetenz besitzt (Scharf 2009, S. 9). Zu den Politikbereichen (Art. 2 und 3 AEUV) in denen Gesetzgebungskompetenz vollständig auf Unionsebene übertragen wurde, zählen insbesondere die Festlegung der Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt, Währungspolitik für die Eurozone sowie die gemeinsame Handelspolitik. In den Bereichen geteilter Kompetenz (Art. 4 AEUV) können sowohl die Union als auch die Mitgliedsstaaten gesetzgeberisch tätig werden (Scharf 2009, S. 17).

Die Wahrnehmung der Kompetenz in den Bereichen geteilter Zuständigkeit wird durch die Prinzipien der Subsidiarität (Art. 5 EU-Vertrag) und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 EU-Vertrag) geregelt (Scharf 2009, S. 9). Als europarechtliches Prinzip bezieht sich das Subsidiaritätsprinzip auf die Wahrnehmung von Kompetenzen, also die Ausübung der Zuständigkeiten in den Bereichen geteilter Kompetenz (Scharf 2009, S. 10).[2] Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur

[1] Gleichwohl leistet der Beitrag keine polit-ökonomische Analyse der politischen Reformbedingungen, im Sinne einer systematischen akteurszentrierten Untersuchung der Bedingungen politischer Entscheidungen (vgl. hierzu bspw. O'Keeffe/Terzi (2015), die unterschiedliche politische Antworten auf Krisen im Finanzsektor in Abhängigkeit u.a. von der Zahl der Veto-Player und dem politischen System erklären und empirisch untersuchen). Dies ist nicht der Anspruch und der Fokus dieses Beitrages: Wir wollen schließlich die diskutierten Reformoptionen genauer hinsichtlich ihrer politischen Umsetzbarkeit betrachten. Die herausgestellten Kriterien bilden die Basis, auf der im zweiten Schritt die bisherigen bzw. in der Diskussion befindlichen Reformschritte systematisch untersucht werden können. Für eine Abschätzung zukünftiger institutioneller Entwicklungen der Wirtschafts- und Währungsunion ist die Berücksichtigung des Zusammenspiels politischer und ökonomischer Anforderungen unabdingbar. Zugleich darf dies auch als Anstoß verstanden werden, die Rahmenbedingungen genauer zu untersuchen und zu hinterfragen.

[2] Als ökonomisches Prinzip kann das Subsidiaritätsprinzip einer grundsätzlichen Zuordnung von Kompetenzen sowie der Analyse konkreter Maßnahmen dienen. Aus ökonomischer Perspektive ist der Vorteil einer Delegation von Kompetenzen an eine übergeordnete Ebene nachzuweisen. Die Beweislast liegt bei der höheren Instanz, welche entweder eine bessere oder eine kostengünstigere Zielerreichung gewährleisten muss (Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium für Wirtschaft 1994). Demgegenüber hängt die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in der europäischen Politik nicht nur von (naturgemäß divergierenden) Bewertungen über die Vorteilhaftigkeit und Kosten der Zentralisierung ab, sondern kann auch gänzlich anderen Faktoren zugrunde liegen, die dem politischen Prozess und den Entscheidungen des EuGH geschuldet sein können. So warnte der wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft 1994: „Als Rechtsnorm wird das Subsidiaritätsprinzip nur begrenzte Wirkungskraft entfalten können. […] Wichtiger noch ist die Einbettung des Prinzips in den Prozess politischer Entscheidungsfindung mit all ihren Eigengesetzlichkeiten, insbesondere der Tendenz, Entscheidungen vielfach nur im Wege von Paketlösungen […] erreichen zu können. Von einer Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof ist in diesem Zusammenhang wenig erwarten." (S. 23).

tätig, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können" (Art. 5 Abs. 1, 3 EU-Vertrag).[3] Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit besagt, dass das zur Erreichung der Vertragsziele erforderliche Maß nicht überschritten werden darf.

Unionsrechtlich relevant für die Suche nach institutionellen Antworten auf die Krise in der Europäischen (Währungs-) Union scheint insbesondere der Bereich der besonders geregelten Kompetenzbereiche (Art. 2 AEUV) zu sein, wo explizit die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik verortet sind bzw. auch die Sozialpolitik (Art. 5 AEUV) einzuordnen ist (Scharf 2009, S. 22-23).[4] Gerade die Bereiche der Fiskal- und Wirtschafts- bzw. Sozialpolitik sind institutionell besonders geschützt, liegen also im Kompetenz-Bereich der Mitgliedsstaaten (SVR 2013, Ziffer 336; Gerken et al. 2013, S. 35 ff). Die EU darf im Bereich der Wirtschaftspolitik nur eine Koordinations- bzw. Überwachungsfunktion einnehmen (Art. 121 und 136 AUEV).[5] Die Schaffung von europäischen Institutionen zwecks Steuerung und Harmonisierung in Wirtschafts- und Sozialpolitik bedarf gemäß des Artikels 352 AEUV („Flexibilitätsklausel"), nach dem ein Tätigwerden der EU in den vertraglich festgelegten Politikbereichen grundsätzlich möglich ist, „um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen", sofern „in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen" sind, der Einstimmigkeit im Rat (Hohmann/Beil 2013; Scharpf 2008, S. 70). Zudem ist auch die Zustimmung des europäischen Parlamentes erforderlich. Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der Verhältnismäßigkeit ist zumindest formal für eine nach der Flexibilitätsklausel erfolgende europäische Maßnahme notwendig (Scharf 2009, S. 25).

Nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass eine Zustimmung der nationalen Entscheidungsträger auch europarechtlich notwendig ist, wird für die Durchsetzbarkeit der Reformvorschläge im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik notwendig, dass die Vorteile der Kooperation für die nationalstaatlichen Entscheidungsträger klar ersichtlich sind. [6] Unterschied-

[3] Dies bezieht sich aber nur auf den Bereich geteilter Kompetenzen, im Bereich ausschließlicher Kompetenzen kann nur die EU tätig werden (Scharf 2009, S. 11; Kochskämper 2013).

[4] Außerdem wird der Unions-Ebene noch Kompetenz für Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen in gewissen Bereichen (Art. 6 AEUV) zugewiesen. Hier liegt aber die primäre Regelungskompetenz bei den Mitgliedsstaaten und sie sind rechtlich besonders geschützt vor einem Zugriff des Unionsrechts (Scharf 2009, S.18).

[5] Ausgeschlossen ist damit natürlich keineswegs ein Einfluss von EU-Regeln auf die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik, bspw. über die Regulierung des Binnenmarktes Europäischen Union.

[6] Demgegenüber unterliegt der Abbau der Marktbeschränkungen („negative Integration") geringeren institutionellen Anforderungen an politischer Einigkeit: Er kann von der EU-Kommission und dem EuGH mit Verweis auf die Verträge erfolgen

liche Folgen einer Reform für die Mitgliedsstaaten können also zu Konflikten[7] führen und die Generierung von Einstimmigkeit erschweren. Dies wird insbesondere für jene Reformschritte relevant, deren offensichtliche finanzielle Folgen in Form von Transferzahlungen oder -Zuwendungen in den Mitgliedsstaaten divergieren.

2.2 Begrenzte Transfers, Beibehaltung der fiskalpolitischen Souveränität

Als weitere Bedingung, die es bei der Suche nach institutionellen Antworten auf europäischer Ebene auf die Krise zu beachten gilt, scheint sich eine Begrenzung der Transfer-Zahlungen zwischen den Nationalstaaten herauszustellen.

Transfers können sowohl in Form von regelmäßigen Zahlungen als auch in Form einer Verpflichtung zu einer möglichen Beteiligung an den Ausgaben anderer Staaten (Haftung), also als Erwartungswert von Transferzahlungen, bestehen.[8] Die unterschiedlichen fiskalpolitischen Reformoptionen der Euro-Zone lassen sich hinsichtlich der Ausgestaltung in zwei Dimensionen unterscheiden, erstens die Haftung für Staatsschulden, zweitens die Entscheidungsgewalt über die Verschuldungspolitik (Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium der Finanzen 2012, S. 41). Theoretisch könnten die fiskalpolitischen Reformen natürlich unterschiedliche Kombinationen der beiden Dimensionen vorsehen (Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium der Finanzen 2012, S. 41 ff.). So könnte eine Solidarhaftung ohne zentrale Entscheidungsgewalt über die Verschuldungspolitik bestehen. Allerdings wäre eine dezentrale Schuldenpolitik bei gemeinschaftlicher Haftung aufgrund der damit verbundenen Anreize der systematischen Ausgabensteigerung keine dauerhaft stabile Lösung. Vielmehr bedürfte steigende kollektive Haftung einer übergeordneten Instanz der Fiskalpolitik auf europäischer Ebene (Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium der Finanzen 2012, S. 41).

Laut Vertrag der EU (Art. 125 AEUV; Issing 2008 S. 166 ff.) ist mit der Nichtbeistandsklausel eine kollektive Haftung zumindest formal ausgeschlossen. Transfers zur Finanzierung der Staatsschulden, also Haftung für Schulden anderer Staaten, können nicht eingeklagt werden und stellen keinen Automatismus dar. Institutionelle Antworten auf die Krise, welche mit

---

und bedarf formal gerade nicht jener Einstimmigkeit, welche für die die Etablierung wirtschafts- bzw. sozialpolitischer Institutionen auf EU-Ebene („positive Integration“) notwendig ist (Scharpf 2010, S. 50 f.)

[7] Eine differenzierte Analyse der unterschiedlichen „nicht verhandelbaren“ Konflikte (ideologischer, ökonomischer und institutioneller Natur) erfolgt in Scharpf 2008, S.74 ff.

[8] Bei unterschiedlich hoher Wahrscheinlichkeit, für die Ausgaben der anderen Staaten einstehen zu müssen, führt eine gegenseitige Haftung ex-ante zu einem Erwartungswert an Transfers, also zu einer Beteiligung von Staaten mit besserer Bonität an den Ausgaben der Staaten mit niedriger Bonität.

fiskalischer Umverteilung verbunden sind, bedürfen daher politischer Entscheidungen auf EU-Ebene und der Zustimmung der nationalstaatlichen Entscheidungsträger.

Vorschläge für gemeinsame europäische Schulden hat es vielfach gegeben. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat mit seinem Vorschlag eines Schuldentilgungsfonds ein Instrument entwickelt, das eine gemeinsame Haftung vorsieht (SVR 2011, Ziffern 184 ff). Kollektive Haftung als Regelfall ist jedoch nicht als institutionelle Antwort auf die Euro-Krise eingeführt worden. Um Ländern in Finanzproblemen zu helfen, wurde der EFSF (European Financial Stability Facility) und später als permanente Institution der ESM (European Stability Mechanism) geschaffen. Beide Institutionen dienen der Überbrückung von Liquiditätsproblemen in einzelnen Ländern und sollen keine Transferfunktionen übernehmen:

> *„The ESM issues debt instruments in order to finance loans and other forms of financial assistance to euro area Members States."* [9]

Es wird sich zeigen, ob mit den Geldern des EFSF/ESM eine signifikante Umschuldung der Kredite Griechenlands möglich sein wird. Aber selbst wenn dies der Fall sein sollte, wenn also die Länder der Europäischen Union bereit sind, die Zahlung nicht als Kredite, sondern als Transfer zu bewilligen, so ist die Summe überschaubar. Der ESM hat ein Finanzvolumen von 700 Mrd. Euro, was in etwa sieben Prozent des Bruttoinlandsproduktes des Euroraums entspricht. [10]

Eine Gelegenheit zur Ausweitung der europäischen fiskalischen Umverteilung, etwa über die Ausweitung der regionalen Fördermaßnahmen, bot die mitten in die Krise fallende Planung des mehrjährigen Finanzrahmens der EU für den Zeitraum 2014-2020. Nach langen Diskussionen und Verhandlungen hat man sich darauf geeinigt, das Budget der EU für die regionalen Fördermaßnahmen in etwa auf dem Niveau des vorherigen Zeitraums[11] zu belassen, bei ca. 33,9 Prozent des EU-Budgets[12] und damit rund 0,3 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU. [13]

[9] Europan Stability Mechanism (offizielle Website).

[10] Im Jahre 2013 betrug das Bruttoinlandsprodukt im Euro-Raum 9,6 Billionen Euro (vgl. Statista 2015).

[11] Im alten Finanzrahmen wurden rund 0,39 Prozent des Bruttonationalseinkommens der EU für die regionale Förderung veranschlagt (vgl. Bundesfinanzministerium 2012).

[12] Vgl. Europäische Kommission (2014), S. 9.

[13] Der Umfang des EU-Budgets beträgt rund 1 Prozent des europäischen Bruttonationaleinkommens (vgl. Europäische Kommission 2014, S. 8).

Die Erfahrungen mit den Vorschlägen zu Eurobonds, mit den EU-Haushalten sowie mit dem EFSF/ESM begründen die Vermutung, dass fiskalische Transfers als dauerhafte Umverteilung zwischen den Ländern nur in homöopathischen Dosen möglich sein werden.

Für nationalstaatliche Entscheidungsträger kann die Zustimmung zu Reformen umso unattraktiver sein, je größer der erwartete Umfang bzw. je länger die Dauer der damit verbundenen Zahlungsverpflichtungen sind: Erstens sind den fiskalischen Transfers nationalstaatliche juristische Grenzen gesetzt, wie bspw. in Deutschland, wo die staatliche Unterwerfung unter unüberschaubare Haftungsautomatismen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts untersagt ist (Sauer/Roosebeke 2012). Zweitens können politische Kosten derartiger Verpflichtungen hoch sein, wenn diese aufgrund ihres Umfangs bzw. eines langen zeitlichen Horizontes als Abgabe von Entscheidungssouveränität empfunden und in der (medialen) Öffentlichkeit verstärkt und kritisch begleitet werden. Nicht nur in Deutschland wurden die Entscheidungen über die Rettungsschirme kritisch begleitet.

Auch eine dauerhafte Abgabe der fiskalpolitischen Entscheidungskompetenz an eine Europäische Instanz ist nicht erfolgt und scheint auch nicht politisch durchsetzbar (SVR 2013, Ziffer 271). Die im Rahmen der Kreditvergabe durch die Troika erfolgende (nicht auf Dauer angelegte) Einflussnahme auf nationalstaatliche Politik in Griechenland ging und geht mit großem Widerstand in der Bevölkerung einher.

Supranationale Eingriffe in die fiskalpolitische Autonomie reduzieren den Einfluss der Bevölkerung auf die Politik und werden zudem dem politischen Machtanspruch ihrer Vertreter nicht gerecht. Zugleich kann der mit steigendem Haftungsumfang erhöhte Bedarf zentraler Ausgabenkontrolle für jene Staaten, die von einer potenziellen Geber-Rolle ausgehen, unattraktiv sein, wenn sie befürchten, dass diese höhere Instanz ihren Kompetenzrahmen ausdehnt und somit zum Nachteil dieser Staaten agiert.

2.3 Gleiche Regeln für Mitgliedsstaaten und Bürger

Während sich die bisher besprochenen Rahmenbedingungen mit der Bereitschaft zur Kompetenzübertragung von nationaler auf europäischer Ebene beschäftigen, wird im Folgenden betrachtet, welchen Gestaltungsanforderungen eine europäische Politikmaßnahme unterliegen kann. Als eine Bedingung lässt sich dabei die Setzung von Regeln festmachen, welche eine gleiche Behandlung der Staaten bzw. der EU-Bürger gewährleisten.

So lässt sich bisher beobachten, dass jene Staaten, die das Regelwerk der EU annehmen, sich alle gleichermaßen Verpflichtungen auferlegen, wie bspw. in Form von für alle gleichermaßen erfolgenden Zahlungen einheitlicher prozentualer Anteile am Bruttoinlandsprodukt (an den EU-Haushalt bzw. die Europäische Zentralbank).[14] Selbst wenn den EU-Staaten die Entscheidung über die Akzeptanz eines speziellen europäischen Regelwerks freigestellt ist und für Mitgliedsstaaten in gewissen Bereichen eine Opt-Out Möglichkeit besteht (die entweder nur temporär genutzt wird und somit ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten" induziert oder dauerhaft besteht und ein „Europa à la carte" bildet[15]): Das zur Wahl stehende Regelwerk selbst ist allgemeingültig formuliert und sieht formal die gleiche Behandlung der Mitgliedsstaaten vor, ist also frei von länderspezifischer Differenzierung.[16]

In der Krise zeigte sich, dass trotz unterschiedlicher Probleme in den verschiedenen Nationen, die Europäische Politik darauf mit umfassenden Institutionen reagierte, die keine nationalen Besonderheiten akzentuieren: Der Europäische Stabilitätsmechanismus ESM steht allen Staaten offen, das Prozedere im Europäischen Semester betrifft alle Staaten gleich. Auch die Schuldenbremse, die nur als intergouvernementaler Vertrag verabschiedet wurde, sollte eigentlich für alle Staaten gelten. Die Ausnahmen (Großbritannien und Tschechien haben diesen Vertrag nicht unterzeichnet), werden geduldet, aber nicht gefördert. Gleiches gilt im Fall der Bankenunion, die als Opt-In Angebot auch Nicht-Euro-Ländern zusteht, jedoch keine länderspezifische Variation der Regel selbst erlaubt.[17]

Versteht man Europäische Integration als Harmonisierung und Prozess der verstärkten Gemeinschaftsbildung („Vereinte Nationen von Europa"), legt dies den Bedarf einer Einheitlichkeit der Regeln für die Mitgliedsstaaten im Bereich der delegierten Kompetenzen nahe. Denn sofern die Formulierung der europäischen Regeln die gleiche Behandlung der Mitgliedsstaaten vorgibt, kann deren Gleichartigkeit in den Vordergrund und Unterschiede in den Hintergrund rücken. Länderspezifische Ausnahmen in einer europäischen Regel wären zu vermeiden. Die europäischen Regeln, denen die Staaten als Rechtssubjekte unterliegen, müssten eine entsprechend abstrakte, nicht länderspezifische Formulierung vorsehen. EU-

[14] Es bestehen auch Ausnahmen, wie bspw. der Großbritannien gewährte Rabatt für die Einzahlungen in den EU-Haushalt.

15 Überblick über verschiedene Versionen der "differenzierten Integration" und Beispiele in Schäfer (2007).

[16] Dies schließt natürlich nicht aus, dass ihr Zustandekommen von länderspezifischen Partikularinteressen geprägt und die Zustimmung durch Kompensationszahlungen an potenzielle Veto-Player zustande gekommen sein kann (Schäfer 2007, S. 495, 498).

[17] England und Schweden haben dieses Angebot abgelehnt, (SVR 2013, Ziffer 293).

Bürgern müsste ebenfalls eine gänzlich von der Nationalität abstrahierende Behandlung zuteilwerden.

Diese gleiche Behandlung von Nationalstaaten bzw. Staatsbürgern muss dabei nicht automatisch dem rechtsphilosophischen Verständnis einer Gleichbehandlung gerecht werden. Denn dieses versteht unter der normativ geforderten „Gleichbehandlung" nur die gleiche Behandlung von Merkmalen, welche für den Sachverhalt nicht relevant sind. Umgekehrt müssten also nationalstaatliche Unterschiede, die für einen der europäischen Regulierungskompetenz unterliegenden Sachverhalt relevant wären, durchaus eine unterschiedliche Behandlung bedingen. Aber dem Verständnis der Europäisierung kann die normative Setzung entsprechen, dass Unterschiede zwischen den Staaten (und ihren Bürgern) selbst wenn sie sachlich relevant wären, nicht betont werden sollten.

Die Regeln in der Europäischen Union sind der Tendenz nach so formuliert, dass sie für alle Mitgliedsstaaten und deren Bürger gleichermaßen gelten und keine Differenzierung zwischen den Nationalstaaten bzw. Nationalitäten vornehmen. Primär, gemäß dem EU-Vertrag, konzentriert sich die Integration auf die Schaffung des Binnenmarktes durch den Abbau von Markthürden (negative Integration).[18] Die vier Grundfreiheiten – freier Warenverkehr, Dienstleistungsfreiheit, Personenfreizügigkeit und freier Kapitalverkehr – sind fester Bestandteil der europäischen DNA. Die Grundfreiheiten wurden zunächst als Diskriminierungsverbot ausgelegt: Eine ungleiche staatliche Behandlung von inländischen oder ausländischen Gütern oder Personen ist gleichermaßen nicht zulässig (Schmidt 2008, S. 106).

Diese Freiheiten lassen auch wenig Spielraum für nationale Besonderheiten hinsichtlich der nationalstaatlichen Regulierung: Nationalstaatliche Regulierungsbesonderheiten wurden durch die EuGH Rechtsprechung unabhängig davon, ob sie für alle EU-Bürger gleichermaßen gelten, oftmals nicht akzeptiert. Nicht nur die Gleichbehandlung von In- und Ausländern im Binnenmarkt („Diskriminierungsverbot"), sondern auch der Abbau nationalstaatlicher Regulierungen („Beschränkungsverbot"), welche als Beeinträchtigung der Grundfreiheiten erachtet werden, entwickelte sich zum Maßstab der EuGH Rechtsprechung (Schmidt 2008 S. 106,

[18] Diese "Asymmetrie" zwischen negativer und positiver Integration (Scharpf 2010; Schmidt 2008) ist institutionell angelegt, weil der EuGH und die EU-Kommission die Durchsetzung der EU-Verträge kontrollieren und die Binnenmarkt-Integration vorantreiben können. Demgegenüber ist, wie oben gezeigt, zur Etablierung von Regulierungen im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik eine Einstimmigkeit im Rat notwendig, welche angesichts unterschiedlicher Interessen schwerer zu generieren ist.

Scharpf 2010).[19] Nur bei „zwingenden Gründen“ ist eine nationalstaatliche Regulierung, welche die Grundfreiheiten beeinträchtigt, europarechtlich zulässig (Höpner 2010, S. 145).

Bezüglich der Behandlung von Bürgern durch staatliche Regeln sieht die europäische Menschrechtskonvention ein Verbot der Diskriminierung „insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status“ vor. Gemäß des Artikels 18 AEUV gilt: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“[20] Der Artikel verlangt eine „vollständige Gleichbehandlung von Personen, die sich in einer unionsrechtlich geregelten Situation befinden“ (Frenz 2012, S. 1225). Die Nicht-Diskriminierungsregel im Artikel 18 AEUV verbietet sowohl die offene als auch die verdeckte Diskriminierung. Wenn andere Unterscheidungsmerkmale ebenfalls zu einer systematischen Schlechterstellung von Ausländern führen (verdeckte Diskriminierung), sind diese ebenso wie eine systematische explizite Ungleichbehandlung nach Staatsangehörigkeit verboten (Frenz 2012, S. 1235).

Die EU-Grundrechtecharta enthält ein allgemeines Gleichheitsgebot, das sich auf die Gleichbehandlung durch den Gesetzgeber bezieht und auch hier ist eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten (Art. 21).[21]

Besondere Relevanz kann vor diesem Hintergrund der Gestaltung europäischer Institutionen im Bereich der Wirtschaftspolitik zukommen, weil die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Mitgliedsstaaten sehr heterogen sind. Denn sofern der Europäische Integrationsgedanke die unterschiedslose Behandlung der Mitgliedsstaaten als Rechtssubjekte erfordert, wäre bspw. zu beachten, dass die in wirtschaftspolitischen Institutionen vorgesehenen Einzahlungen oder Zuweisungen allgemein und nicht länderspezifisch festgelegt werden. Die Regel müsste

[19] Ein Grundsatzurteil stellte die EuGH Rechtsprechung in der Sache Cassis-de-Dijon dar (Höpner 2010).

[20] Dieser Artikel begründet bspw. auch die Diskussion über den Gesetzentwurf der Infrastrukturabgabe in Deutschland für aus- und inländische Autofahrer, die mit der Senkung der deutschen, also nur inländischen Kfz-Steuer verbunden ist. Ausführlich und kritisch zu dem Vorwurf einer erst aus der Verbindung unterschiedlicher Gesetze erfolgenden faktischen Ausländerdiskriminierung: Jaenichen (2015).

[21] Auch in privaten Bereichen erhielt dieses Prinzip Einzug: So verbietet das „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ die Diskriminierung im Arbeitsverhältnis. Des Weiteren hat der EuGH in seinem Urteil zu den „Unisex-Tarifen“ die Berücksichtigung des Geschlechts bei der Prämienfestlegung als Diskriminierung betrachtet und den privaten Versicherern untersagt. Es wurde begründet mit dem Argument, dass ansonsten eine nicht sachbezogene Beachtung von Personenmerkmalen stattfände (Gerken/Sohn 2011; Arentz 2013). Tatsächlich kann aber der Unterschied der Geschlechter versicherungsmathematische Unterschiede, bspw. aufgrund unterschiedlicher Lebensdauer bedingen (Arentz 2013). Deren Bewertung als "Diskriminierung" entspricht der normativen Setzung, dass gewisse Unterschiede nicht relevant sein sollen.

die fiskalischen Veränderungen der Staaten für alle gleichermaßen definieren (bspw. prozentual zum BIP).[22]

2.4 Einheitlicher Währungsraum

Versteht man die bisherigen politischen Ergebnisse auch als Indikator möglicher Chancen und Grenzen der Reformen, so scheint sich abzuleiten, dass der Zusammenhalt der Euro-Zone mit dem Erhalt der Europäischen Union zumindest aus politischer Perspektive sehr eng verbunden ist. Das impliziert für die (in Betracht gezogenen) institutionellen Veränderungen in der Europäischen Union nach der Krise, dass deren Chance einer Umsetzung auch davon abhängt, inwiefern sie entweder den Euro als Gemeinschaftswährung gezielt stützen oder aber zumindest mit einer Währungsunion kompatibel sind.

Die europäische Politik scheint sich darauf verständigt zu haben, Austritte aus der Währungsunion nicht in Betracht zu ziehen. Gelegenheiten hat es gegeben, einzelne Länder zum Austritt aus der Wirtschaftsunion zu drängen. Auch der Kapitalmarkt hatte damit gerechnet. Wie der Sachverständigenrat 2012 (S. 68 f.) darlegte, ließen sich Teile der Aufschläge der Staatsanleihen von Griechenland, Spanien und Italien damit erklären, dass die Finanzmärkte auf einen Austritt der Länder aus der Währungsunion spekulierten. Seitdem der Präsident der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, im Jahr 2012 die absolute Bereitschaft der EZB für den Erhalt der Währungsunion verkündete, gibt es diese Aufschläge nicht mehr.[23]

Im Zuge der Krise wurden eine Vielzahl von Maßnahmen, allen voran die Schaffung der Rettungsfonds EFSF und ESM unternommen, welche die Zahlungsunfähigkeit eines oder mehrerer Mitgliedsländer der Währungsunion verhindern sollten (Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium Finanzen 2012, S. 23). Diese Maßnahmen sind dabei auch dem Ziel der Stabilisierung der Finanzmärkte geschuldet gewesen (Wissenschaftlicher Beirat, Bundesministerium Finanzen 2012, S. 24). Neben der aufgrund von institutionellen Schwachstellen des Finanzmarktsystems bestehenden Risiken, kann dies aus ökonomischer Sicht begründet sein, sofern von multiplen Gleichgewichten am Kapitelmarkt ausgegangen wird. In diesem Fall

[22] Keineswegs wären damit schon gänzlich alle Konflikte vermieden in der politischen Konsensfindung. Denn auch eine formal einheitliche Regel, welche nicht auf die nationalstaatlichen Unterschiede Bezug nimmt, kann faktisch für die unterschiedlichen Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich hohe Belastungen induzieren und je nach Rahmenbedingung unterschiedlich attraktiv sein.

[23] Auch die aktuellen Verhandlungen zu einer Verlängerung des Kreditprogramms für Griechenland zeigen, dass die europäischen Staaten bereit sind, für den Erhalt einer gemeinsamen Europäischen Währung weitgehende Kompromisse einzugehen.

dient die staatliche Sicherheitsgarantie der Vermeidung von jenen Spekulationen auf die Zahlungsunfähigkeit eines Staates, welche dessen tatsächliche Insolvenz überhaupt erst auslösen können (Fuest 2014, S. 34).

Nicht zuletzt ist das Ziel der Europäischen Union als Währungsunion im EU-Vertrag (Art. 3) festgehalten und kann auf eine lange Geschichte als politisches Projekt zurück blicken (Issing 2008). Die Einführung einer einheitlichen Währung war auch ein politisches Projekt (Issing 2008) und symbolisierte eine der Friedenssicherung und wirtschaftlicher Stärke verpflichtete Gemeinschaft europäischer Staaten.

Als europäische politische Rahmenbedingung lässt sich festhalten, dass es nicht Bestandteil der EU Politik sein wird, Austritte aus der gemeinsamen Währung einzelner Länder herbeizuführen, oder solche Austritte als Möglichkeit der europäischen Politik zu berücksichtigen.

3. Schwachstellen im Regelwerk der Europäischen Union beheben

Die Wirtschaftskrise hat Schwachstellen im Europäischen Regelwerk offen gelegt. Die Europäische Politik hat darauf mit Änderungen der Regeln sowie mit der Einführung neuer Institutionen reagiert. Folgende drei Themenfelder lassen sich hier isolieren: Erstens Regeln für eine solide Haushaltspolitik, zweitens Regeln zur Stärkung der Realwirtschaftlichen Anpassungsfähigkeit und drittens Regeln zur Sicherung der Stabilität des Finanzsektors.

Insbesondere der Fall Spaniens hat gezeigt hat, dass fiskalpolitische Disziplin keine hinreichende Bedingung für Stabilität darstellt. Vielmehr bedarf eine Währungsunion eines stabilen Bankensektors und realwirtschaftlicher Anpassungsfähigkeit. Aktuelle Reformmaßnahmen werden vor dem Hintergrund der im vorherigen Abschnitt hergeleiteten politischen Rahmenbedingungen besprochen. Dabei stehen die in der Diskussion befindlichen Maßnahmen im Fokus, insbesondere deren mit den Rahmenbedingungen im Konflikt stehende Gestaltungsmerkmale.

3.1 Solide Haushaltspolitik

In einem Währungsraum kann die Staatsverschuldung eines Mitgliedsstaates externe Effekte auf die anderen Mitgliedsstaaten haben und es bestehen Anreize zur verstärkten Schuldenaufnahme (Issing 2008): Eine staatliche Defizitfinanzierung kann über ein erhöhtes Zinsniveau Auswirkungen auf alle Mitgliedsstaaten haben. Für den einzelnen Mitgliedsstaat kann

damit die Bereitschaft zur expansiven Fiskalpolitik steigen, weil der Vorteil dem eigenen Staat zuteil wird, ohne die vollständigen Kosten tragen zu müssen. Außerdem kann in der Währungsunion der Zins nicht mehr die volle Signalfunktion erfüllen: Weil das Wechselkursrisiko entfällt, ist „nur“ noch das Insolvenzrisiko des Staates maßgebend für Zinsaufschläge, aber diese werden meist erst dann verlangt, wenn die Lage schon prekär geworden ist. Und umso wahrscheinlicher werden dann Maßnahmen zur Unterstützung des betroffenen Landes. Es muss daher kompensierende Regeln geben, welche eine Staatsverschuldung begrenzen (Issing 2008). Die Wahrscheinlichkeit, im Krisenfall Zahlungen leisten zu müssen, reduziert sich, wenn die Schuldenregeln der Stabilität der fiskalischen Situation dienen.

Der Begrenzung der Staatsverschuldung kam schon vor der Krise im Regelwerk der EU ein hoher Stellenwert zu. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind die den Beitritt vorbereitenden Voraussetzungen geregelt (Konvergenzkriterien) und die Regeln für die Begrenzung der Staatsverschuldung und des Haushaltsdefizits (Schuldenregeln) festgelegt. Mit der Nichtbeistandsklausel (Art. 125 AEUV) wurde eine gemeinschaftliche Schuldenhaftung ausgeschlossen.

Die Regeln zeigten eine gewisse Wirkung, insbesondere vor dem Beitritt des jeweiligen Staates in die Währungsunion, doch war ihre Bindungskraft beschränkt. Schon vor der Krise im Jahre 2008 gab es einige Staaten, welche die vorgesehenen Grenzwerte nicht eingehalten haben und der „blaue Brief“ aus Brüssel an Frankreich und Deutschland sorgte für gewisse (Medien-)Öffentlichkeit, zog aber keine weiteren Konsequenzen nach sich. In der Krise wurde die Nichtbeistandsklausel formalistisch ausgelegt, ihrem Sinne nach jedoch verletzt.

Es ist jedoch strittig, inwiefern die Verletzung dieser Regeln zu einer Verschärfung der Krise beigetragen hat. Während im Fall von Griechenland der Zusammenhang von Staatsverschuldung und fehlender Krisenresistenz nahe liegend ist, ist eine solche Argumentationskette bspw. für Spanien nicht schlüssig. Spanien galt jahrelang als Musterknabe der Europäischen Union hinsichtlich der Einhaltung der fiskalpolitischen Regeln. So konstatierte bspw. die OECD im Jahre 2007:

> *„Spain’s economy has managed a remarkable performance in terms of growth, employment and public finances over more than a decade. A combination of expansionary monetary conditions, fiscal prudence, beneficial structural reforms and the positive supply-side effects of the strong rise in immigration has contributed to these outcomes.”* (OECD 2007, S. 8).

Fiskalische Disziplin stellt offensichtlich keine hinreichende Bedingung für die Stabilität des Währungsraumes dar, wie sich in den letzten Jahren schmerzhaft herausgestellt hat.

3.1.1 Verschärfung der EU-Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung

Unabhängig von dem tatsächlichen Anteil der Regelverletzung an der Krise in Europa wurde deren Verschärfung auf politischer Ebene als notwendig erachtet und die Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung wurden überarbeitet. Die Fiskalpolitik ist Gegenstand von mehreren Reform-Elementen in der EU-Krisenpolitik (SVR 2012, Ziffer 197 ff.).

Insbesondere erfolgte eine Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Hier sind die Sanktionen verschärft worden und unterliegen zudem einem stärkeren Automatismus, weil sie nach dem Prinzip der „umgekehrten qualifizierten Mehrheit“ (SVR 2010 Kasten 8) beschlossen werden können (SVR 2012, Ziffer 207).[24] Auch wurden in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts die Vorgaben der Haushaltsentwicklung verschärft sowie um Sanktionsmöglichkeiten ergänzt (SVR 2012, Ziffer 210 ff.). Eine Berücksichtigung des Ausgabenwachstums ist nun explizit Gegenstand der Haushaltsziele des präventiven Arms (SVR 2012, Ziffer 212). Diese Ausgabenregeln tragen dem Umstand Rechnung, dass hohe Staatsausgaben auch ein Problem darstellen können, wenn sie durch nicht nachhaltiges Wirtschaftswachstum, wie es sich in Spanien nach dem Platzen der Immobilienblase herausstellte, finanziert werden (Donges 2011; SVR 2012, Ziffer 220). Allerdings sind sie nicht wirksam, wenn wie im Falle Spaniens, die Haushaltsziele übererfüllt werden. Im Rahmen des Fiskalpakts haben sich die teilnehmenden Länder zur Einführung von Schuldenregeln verpflichtet. Auch müssen Korrekturmechanismen bei Überschreitung der Regeln eingeführt werden (Gerken et al 2013 S.24; SVR 2012, Ziffern 214 ff.). Großbritannien und die Tschechische Republik haben den Fiskalpakt nicht unterschrieben (Gerken et al. 2013, S. 23).

Die diversen Defizit- und Schuldengrenzen in den neuen Regeln sind aber für alle Länder gleichermaßen formuliert, es gibt keine länderspezifischen Vorgaben.

3.1.2 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) wird als wichtige Ergänzung der fiskalischen Regeln und als Bedingung der Glaubwürdigkeit der Nichtbeistandsklausel erachtet (SVR

[24] Auch weiterhin ist eine Verhinderung der Sanktionen durch eine Minderheit möglich (SVR 2012, Ziffer 208). Denn die Eröffnung des Verfahrens muss weiterhin mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.

2013, Ziffer 273).[25] Der ESM dient der Bereitstellung von Krediten an Staaten in finanziellen Schwierigkeiten. Er soll verhindern, dass sich eine Liquiditätskrise eines Staates zu einer tatsächlichen Insolvenz entwickelt (SVR 2013, S. 193). Verbunden sind diese Kredite mit wirtschaftspolitischen Auflagen. Insbesondere wenn es für möglich gehalten wird, dass gezielte Spekulationen auf die Insolvenz eines Staates diese erst herbeiführen können (De Grauwe 2012), kann die im Zweifelsfall bestehende kollektive Haftung derartige Interdependenzen reduzieren (Fuest 2014, S. 34). Daher kann der ESM einen stabilisierenden Effekt auf die Euro-Zone haben.

Der Krisenmechanismus ist als Alternative zu einer Insolvenz und Austritt aus der Währungsunion eines Mitgliedslandes eingeführt worden. Das zügige politische Handeln kann dabei sowohl dem Interesse an der Einheit der Währungsunion als auch der Sorge vor den nicht abzusehenden Folgen einer Staatsinsolvenz auf den Finanzmärkten geschuldet gewesen sein (vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium der Finanzen 2012, S. 24).

Die Mitgliedsstaaten haften jeweils begrenzt im Rahmen des Stammkapitals, welches sich aus eingezahlten Anteilen und abrufbaren Anteilen zusammensetzt (Gerken et al. 2013, S. 18; Sauer/Roosebeke 2012). Mit der Haftung gehen in Abhängigkeit von der Chance auf die tatsächliche Schuldentilgung der Krisen-Länder mögliche Transferzahlungen einher. Die Beschränkung der Kredithilfen des ESM auf Staaten mit Liquiditätsproblemen bzw. nur „insolvenzbedrohte“ (Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium der Finanzen 2012, S. 29) Staaten, sollte die Wahrscheinlichkeit der Transferleistungen reduzieren. Zudem wären diese aufgrund der lediglich auf den Kapitalanteil beschränkten Haftung der jeweiligen Mitgliedsstaaten im Umfang begrenzt.

Wie auch bei den anderen fiskalpolitischen Regelwerken gilt für den ESM, dass er allen Ländern gleiche Regeln auferlegt. Das Kriterium der Höhe der Einzahlungen ist nicht länderspezifisch definiert, lediglich dessen Ausprägung variiert zwischen den Ländern: Die Einzahlungen der Mitgliedstaaten entsprechen der Beteiligung am Kapital der EZB (Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium der Finanzen 2012, S. 15). Der Kapitalanteil richtet sich danach,

[25] Als eine langfristige institutionelle Ergänzung des Krisenmechanismus wird auch die präventiv wirkende, weil die nationale Haushaltspolitik disziplinierende Insolvenzordnung diskutiert (Fuest 2014; SVR 2011, Ziffern 245 ff. bzw. SVR 2012, Ziffern 181 ff.). Allerdings kann insbesondere unter der Bedingung der bislang bestehenden hohen Altschuldenständen der Mitgliedsländer, welche wie im Falle Spaniens auch das Ergebnis der unzureichend stabilisierten Finanzmärkte sind, die Nichtbeistandsklausel nicht glaubwürdig erhalten werden. Sinnvoller erscheint dann die regelgebundene gemeinschaftliche Gewährleistung von Krediten im Krisenfall (SVR 2013, Ziffer 273).

wie groß ein Mitgliedstaat im Verhältnis zur gesamten Europäischen Union ist, gemessen jeweils zur Hälfte an der Bevölkerung und am Bruttoinlandsprodukt.

3.1.3 Fiskalische Stabilisierungsmechanismen

Durch die Aufgabe der Souveränität in der nationalen Geldpolitik fehlt den Ländern ein Instrument zum Umgang mit regionalen Schocks (SVR 2013, Ziffern 324 ff.).

Während in den USA fast die Hälfte der Schwankungen im regionalen Bruttoinlandsprodukt über den Kapitalmarkt sowie über Arbeitsmobilität ausgeglichen wird, ist diese Form der Absicherung gegenüber regionalen Einkommenseinbußen in Europa nur gering ausgeprägt (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2011; Becker/Hoffmann 2006).[26] Gleichzeitig kann die Möglichkeit einer Kreditaufnahme des Staates am Kapitalmarkt nach einem regionalen Schock begrenzt sein und eine gerade in dieser Situation als notwendig erachtete expansive Fiskalpolitik nicht erlauben (Hoffmann/Sørensen 2012).

Vor diesem Hintergrund werden in Politik und Wissenschaft Institutionen diskutiert, die auf die nationalstaatliche Absicherung gegenüber exogenen, realwirtschaftlichen Schocks ausgerichtet sind.[27] Die diskutierten Modelle[28] fiskalischer Ausgleichsmechanismen lassen sich hinsichtlich des den Versicherungsfall bestimmenden Ereignisses (Trigger) und des unmittelbaren Empfängers der Zahlungen unterscheiden: Der Trigger kann entweder eine Aggregat-Größe darstellen („makroökonomischer Ansatz“, SVR 2013, Ziffer 327) wie bspw. die (im Vergleich zu den anderen Staaten relative) Veränderung des Bruttoinlandsprodukts, der Produktionslücke („Output gap“)[29] oder der Arbeitslosenquote[30]. In diesen Fällen ist der Empfänger entweder der Staat oder eine staatliche Instanz wie bspw. die nationale Arbeitslosenversicherung. Alternativ kann der Ausgleichsmechanismus auf den Ausgleich bei individuellen Veränderungen wie den Eintritt von Arbeitslosigkeit (Dullien 2013; Fichtner/Dullien

[26] In den USA werden regionale Schwankungen in der Wirtschaftsleistung wesentlich stärker aufgefangen als in Europa (Becker/Hoffmann 2006; Hoffmann/Sørensen, 2012 sowie die dort zitierten Untersuchungen). Dabei wird ein vergleichsweise geringer Teil des makroökonomischen Risikos durch fiskalische Transfers aufgefangen (20 Prozent), der Rest durch Kapitalmarktintegration (40 Prozent) und Kreditaufnahme des jeweiligen Bundesstaats (Hoffmann/Sørensen, 2012).

[27] Hinsichtlich der tatsächlichen Stabilisierungseffekte derartiger fiskalischer Mechanismen besteht Forschungsbedarf (Evers 2012; Enders et al. 2013; Evers 2013).

[28] Für einen Überblick über verschiedene Modelle vgl. Rieth (2014); Vetter (2014).

[29] Diese Form der zyklischen Schockversicherung, wurde von Enderlein et al. (2013) in die Diskussion eingebracht.

[30] Gros (2014) schlägt einen europäischen Rückversicherungsfonds zur Unterstützung der mitgliedstaatlichen Arbeitslosenversicherungssysteme vor.

2013) ausgerichtet sein und als Ergänzung der nationalen Sozialversicherungssysteme gestaltet werden („mikroökonomischer Ansatz“, SVR 2013, Ziffer 327). In diesem Fall gehen die Zahlungen direkt an die sozialversicherten Personen. Der damalige EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, László Andor hat für eine derartige Europäische Arbeitslosenversicherung im Juni 2014 bei einer Rede an der Hertie School of Governance plädiert. Umgesetzt wurde bisher keines der Modelle.

Die Versicherung zur Abfederung von Schocks geht über die Überwachungs- und Koordinierungskompetenz der EU (Art. 136 AEUV) hinaus (Gerken et al. 2013, S. 35). Um im Rahmen der Flexibilitätsklausel vereinbart zu werden, bedürfte es der Zustimmung aller Mitgliedsstaaten. Zieht man hier nun die bisher abgeleitete Gestaltungsbedingung der Begrenzung von Transfer-Zahlungen bei der Gestaltung europäischer Institutionen in Betracht, so bedarf es zunächst im versicherungsökonomischen Kontext einer Differenzierung des Begriffes von „Transfers“. Aus versicherungsökonomischer Perspektive erfolgt die Trennung zwischen den politisch nur bedingt akzeptablen Transfers und dem versicherungsimmanenten Ausgleich über den Zeitpunkt: Nach dem Vertragsschluss erfolgt eine Zuweisung von Finanzmitteln an die Geschädigten, es finden also Transfers zwischen den Versicherungsnehmern statt. Zugleich wäre diese Versicherung ex-ante bei Vertragsschluss für alle Versicherungsnehmer „neutral“, wenn die Absicherung des Risikos zu Prämien in Höhe des Erwartungsschadens erfolgte. In diesem Fall entsprechen die erwarteten Ausgaben für die Versicherung dem erwarteten Schaden. Umgekehrt führen einheitliche Prämien für einige Versicherte zu einem über den Erwartungswert des Risikos hinausgehenden Beitrag. Zugleich profitieren andere Versicherungsnehmer mit höheren Schadenserwartungen von relativ niedrigeren Einzahlungen. Bei einheitlichen Zahlungen würde also ein ex-ante Transfer zwischen den Versicherungsnehmern erfolgen.

Inwiefern bei einer europäischen Fiskalkapazität schon eine Umverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten erfolgt, hängt davon ab, wie der Versicherungsfall bzw. die Einzahlungen gestaltet sind. Sofern der auf makroökonomischer Ebene definierte Trigger auch von länderspezifischen Merkmalen abhängt, gilt: Jene länderspezifischen Voraussetzungen (Produktivität der Wirtschaft, Anpassungsfähigkeit auf den Güter- und Arbeitsmärkten), welche die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieses Triggers beeinflussen (bspw. den „Ouput gap“, eine Veränderung des Bruttoinlandsprodukts oder der Arbeitslosenquote), bedingen dann auch

die Inanspruchnahme der europäischen Versicherung und führen zu einer ex-ante absehbaren unterschiedlich hohen Zuweisung finanzieller Mittel an die Mitgliedsstaaten.

Eine Ausgestaltung der Fiskalkapazität auf mikroökonomischer Ebene gemäß einer Europäischen Arbeitslosenversicherung (Dullien 2013) führt ebenfalls dazu, dass der Eintritt des Leistungsfalles nicht für alle Versicherungsnehmer gleichermaßen wahrscheinlich ist: Der Eintritt von Arbeitslosigkeit des einzelnen Bürgers erlaubt keinen Rückschluss darauf, ob die Gründe in persönlichem Verhalten, wirtschaftspolitischen Stellschrauben oder exogenen Schocks liegen. Erfolgt unabhängig von den Gründen eine Finanzierung beispielsweise der ersten 12 Monate einer Arbeitslosigkeit, kann die Europäische Versicherung auch eine von nationalstaatlichen Bedingungen abhängige Arbeitslosigkeit finanzieren.[31]

Sofern der auf Makro- oder Mikro-Ebene definierte Versicherungsfall von länderspezifischen Voraussetzungen beeinflusst wird, müssten die Einzahlungen der Versicherungsnehmer unter Berücksichtigung der relevanten länderspezifischen Merkmale gestaltet werden, um eine Umverteilung zwischen den Versicherungsnehmern auf internationaler Ebene zu vermeiden. Dies könnte bspw. über die Heranziehung entsprechender Risiko-Parameter auf der Aggregat-Ebene (Arbeitslosenquote, Struktur-Merkmale wie Liberalisierung des Arbeitsmarktes, etc.) erfolgen. Diese müssten jene nationalen Unterschiede abbilden, welche die Wahrscheinlichkeit des Versicherungsfalles für die Länder (Makro-Modell) oder die (sozialversicherten) EU-Bürger (Mikro-Modell) beeinflussen.[32] Die Einzahlungen seitens der Mitgliedsländer bzw. deren Bürger müssten also unter Beachtung jener Indikatoren erfolgen, welche das versicherte Risiko beeinflussen.

Die Ausgestaltung der Fiskalmechanismen unterliegt aber nicht nur der Bedingung einer Vermeidung von ex-ante bestehenden Transfers – sie müsste sich auch an der herausgearbeiteten politischen Rahmenbedingung der Setzung gleicher, nicht länderspezifischer Regeln messen lassen: Dies bedarf erstens der einheitlichen Gestaltung der Trigger, unabhängig davon, welches Mitgliedsland oder welcher Unionsbürger betroffen ist. Die diskutierten Parameter auf der Makro-Ebene (Veränderung des Bruttoinlandsprodukts, „Output gap“),

[31] Damit kann auch die von Dullien intendierte Vermeidung einer Finanzierung der Langzeitarbeitslosigkeit, welche er als Indikator struktureller Arbeitslosigkeit erachtet, nicht systematisch erfolgen. Wenn eine europäische Arbeitslosenversicherung immer bei Eintritt der Arbeitslosigkeit die ersten 12 Monate der Arbeitslosigkeit finanziert, so kann sie damit auch den Beginn einer Langzeitarbeitslosigkeit versichern.

[32] Dolls et al. (2014) kommen in ihrer Studie zu dem Ergebnis, dass eine Versicherung gegen die Verschlechterung der Arbeitslosigkeit kein Land permanent in eine Netto-Zahler versetzt.

ebenso wie auf der individuellen Ebene (Eintritt von Arbeitslosigkeit) sind im Einklang mit diesem Kriterium.

Zweitens müssten dann nach diesem Kriterium auch die Regeln für die Beitragsgestaltung länderunabhängig und einheitlich definiert werden. Ein Mikro-Modell der Ergänzung nationaler Sicherungssysteme, dessen Einzahlungen in Abhängigkeit von den Löhnen und in Abhängigkeit von makroökonomischen Kennziffern wie Arbeitslosenquote (zwecks Vermeidung der ex-ante Transfers) erfolgte, würde zunächst einmal diesem Kriterium gerecht. Schließlich wäre die Einzahlung formal unabhängig von der Staatsangehörigkeit, die Regel wäre nicht länderspezifisch formuliert.

Allerdings könnte eine derartige Ausgestaltung faktisch doch mit dem europäischen Verständnis einer Gleichbehandlung konfligieren: Aufgrund der systematisch unterschiedlichen Ausprägung der relevanten Indikatoren wie Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum etc. in den Mitgliedsstaaten würden sich die absoluten Einzahlungen zwischen den Bürgern unterschiedlicher Mitgliedsstaaten unterscheiden. Folgt man dem Verständnis der Nicht-Diskriminierung gemäß AEUV Artikel 18, dann ließen sich die im mikroökonomischen Modell erfolgenden individuellen und indirekt von der Staatsangehörigkeit abhängigen Prämien als versteckte Diskriminierung begreifen und konfligierten somit mit dem Gebot der Nicht-Diskriminierung.

Dieses Verständnis von Nicht-Diskriminierung könnte politisch auch bei einem makroökonomischen Modell relevant sein, unabhängig von einer konkreten europarechtlichen Vorgabe für derartige Institutionen: Schließlich würde eine formal gleich behandelnde Regel, welche nicht explizit länderspezifische Unterschiede betont, zu sehr unterschiedlich hohen Zahlungen gemäß der Heterogenität der Mitgliedstaaten führen und die Zahlungen müssten systematisch mit der gegenwärtigen Problemlage positiv korrelieren. Auch diese länderspezifischen unterschiedlich hohen Belastungen könnten dem europäischen Gedanken und dem Selbstverständnis einer europäischen Institution widersprechen.

Hier zeigt sich der Konflikt: Diese Vorschläge kollidieren in der ein oder anderen Form mit den Leitplanken, die im vorherigen Abschnitt abgeleitet wurden. Um ex-ante Transfers zu vermeiden, müssen gerade die ersichtlichen länderspezifischen Unterschiede hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit des Leistungsfalles über differenzierte Einzahlungen abgefangen werden. Aber zugleich gilt es, der Anforderung an die „diskriminierungsfreie“ Gestaltung europäi-

scher Institutionen gerecht zu werden, also gleiche Regeln für alle Personen und Staaten zu finden. Wenn aber unterschiedliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Mitgliedsstaaten, welche die Wahrscheinlichkeit konjunktureller Einbrüche bzw. den Anstieg der Arbeitslosigkeit beeinflussen, sich nicht in länderspezifischer Gestaltung von Ansprüchen bzw. Einzahlungen in die Versicherung widerspiegeln können, führt die europäische Versicherung zu einer absehbaren Umverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten. Um diesem Dilemma zu entgehen, wäre die Definition eines Versicherungsfalles notwendig, welcher nur einen in allen EU-Staaten gleichermaßen bestehenden exogenen Risikofaktor umfasst.[33] Denn in diesem könnten auch pauschale, ohne auf länderspezifische Merkmale bezugnehmende Einzahlungen geleistet werden, ohne mit Transfers einherzugehen.[34]

3.1.4 Eurobonds

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über fiskalpolitische Anpassungen der europäischen Institutionen standen auch Euro-Bonds, welche als Instrument der gemeinschaftlichen Haftung der Euro-Staaten für die Staatsschulden dienen sollten. Dieser gemeinschaftlichen Haftung wurden einerseits positive Effekte aufgrund ihrer möglicherweise stabilisierenden Wirkung und der Vermeidung von Staatsinsolvenzen zugesprochen (Kullas/Hohmann 2012). Auf der anderen Seite könnte diese gerade aufgrund der damit verbundenen ausgabensteigernden Anreize (Moral Hazard) die gesamte Bonität der Währungsunion am Ende stark schwächen (Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium der Finanzen 2012, S. 36 f.).

Europarechtlich könnten Euro-Bonds problembehaftet sein, da sie der Nichtbeistandsklausel des Art. 125 AEUV widersprechen. Somit wäre selbst über die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) eine derartige Maßnahme auf EU-Ebene nur bedingt möglich (Kullas/Hohmann 2012). Aber schon alleine die dafür notwendige Bedingung der mitgliedsstaatlichen Zustimmung scheint nicht erfüllt: Die Eurobonds würden mit der als politisch relevant dargelegten Bedingung begrenzter Haftung deutlich konfligieren. Die gemeinschaftliche Haftung für die Schul-

[33] Eine Alternative zu europäischen Stabilisierungsmechanismen könnte möglicherweise jenseits einer Europäischen Institution liegen und in der Herausgabe von BIP-indexierten Bonds bestehen, die jüngst wieder aufgegriffen wurden (Brooke et al. 2013; Fratzscher et al. 2014). Vergleichbare Papiere wurden bei der Schuldenrestrukturierung in Griechenland herausgegeben, aber nur in geringem Umfang (Zettelmeyer et al. 2013).

[34] Dies muss dennoch nicht automatisch im Interesse der politischen Entscheidungsträger liegen. Aus politökonomischer Perspektive kann eine Absicherung von exogenen Schocks unattraktiv sein: Die Kosten in Form des geringeren Haushaltsspielraums durch die Zahlung von Versicherungsbeiträgen fallen unmittelbar an, während die Vorteile in Form größerer Unabhängigkeit gegenüber exogenen wirtschaftlichen Veränderungen eher nachfolgenden Regierungen zuteil werden (Chamon/Mauro 2005, S. 10).

den der Mitgliedsstaaten könnte in Abhängigkeit von der sehr unterschiedlichen Bonität der Mitgliedstaaten zu einer Umverteilung zwischen den Staaten aufgrund der Angleichung der Zinszahlungen für Staatsschulden führen. Des Weiteren wäre die gemeinschaftliche Finanzierung der Schulden eines überschuldeten Mitgliedsstaates und damit unmittelbare Transferzahlungen wahrscheinlich (Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium der Finanzen 2012, S. 37).

3.2 Realwirtschaftliche Anpassungsfähigkeit

Unter dem Sammelbegriff der „Strukturreformen“ werden eine Vielzahl von Maßnahmen diskutiert, die dazu beitragen sollen, die Volkswirtschaften der Eurozone wettbewerbsfähiger zu machen und damit auch die globale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern (Europäische Kommission, 2013). Ein Interesse der Europäischen Union lässt sich in den Fällen ausmachen, wo externe Effekte bestehen, also Wirkungen von Strukturreformen über die Ländergrenzen hinaus zu erwarten sind. Ein Beispiel dafür könnte eine verschleppte Reform des Dienstleistungssektors in einem Land sein, da die Vorteile der Reform nicht nur den Bewohnern des Landes, sondern auch Dienstleistungsanbietern aus den Nachbarländern zu Gute kommen. Auf der anderen Seite sprechen die dezentrale bessere Kenntnis der Institutionen und die Vorteile des Systemwettbewerbs dafür, Strukturreformen in nationaler Hoheit durchführen zu lassen.

Die Bedeutung der realwirtschaftlichen Instrumente entsteht auch aufgrund der politischen Bedingung des Erhalts der Euro-Zone: Da in der Währungsunion die einzelstaatliche Alternative der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Abwertung der eigenen Währung verwehrt ist, kommt der realwirtschaftlichen Anpassungsfähigkeit eines Staates auf den Arbeits- und Gütermärkten zur Generierung von Wettbewerbsvorteilen eine besondere Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung in der Euro-Zone zu (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2011).

Diese Anpassungsfähigkeit ist gerade für die Länder im Süden Europas wesentlich, die aufgrund der gegenwärtigen schlechten Wirtschaftslage, insbesondere der hohen Arbeitslosigkeit unter besonders hohem Druck stehen, die realwirtschaftliche Entwicklung zu verändern. Diese Länder hatten mit Eintritt in die Währungsunion einen Zugang zu günstigem Kapital, der zunächst diesen jetzt bestehenden Druck der Generierung „realwirtschaftlicher Weichenstellungen“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und

Technologie 2011) reduzierte und damit womöglich auch einen Aufschub von Reformen erzeugte.

So entstand in Spanien mit dem Eintritt in die Währungsunion 1999 aufgrund der günstigen Zinsen (bei teilweise negativen Realzinsen) ein Bauboom, gefördert durch eine steuerliche Förderung des Wohneigentums sowie durch geringe Regulierung der heimischen Sparkassen hinsichtlich der Kreditvergabe für Immobilien (Donges 2011). Mit dem Ende des Booms und dem drastischen Rückgang der Immobilienpreise im Jahre 2007 ging ein rapider Verlust an Arbeitsplätzen in diesem Sektor einher, was den großen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu einem Teil erklären kann. In der Krise schnellte die Arbeitslosigkeit in Spanien von 8,6 Prozent (nach dem Platzen der Immobilienblase im Jahre 2007, Donges 2013) auf 18,8 Prozent (Ende 2009) und stieg stetig bis Anfang 2013 auf 26,1 Prozent (OECD 2015). Der spanische Arbeitsmarkt galt als überreguliert und Einstellungsbarrieren stehen einem Abbau der sehr hohen Arbeitslosigkeit entgegen. Im Jahre 2012 wurden wesentliche Reformschritte unternommen (wie die Erhöhung der Spielräume bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen; Absenkung der Tarifgebundenheit der Unternehmen; Lockerung des Kündigungsschutzes; Zulassung privater Arbeitsvermittlung). Insbesondere wurde im Jahre 2012 die Einführung des dualen Ausbildungssystems[35] beschlossen deren Umsetzung begonnen hat und das mittlerweile auch der spanischen Öffentlichkeit ein bekannter Begriff ist. Jedoch gingen diese Änderungen einher mit einer Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes, welche die Einstellung gering qualifizierter Arbeitnehmer weniger attraktiv machen könnte (Donges 2013, S.19 ff.).

3.2.1 Europäisches Semester

Das „Europäische Semester“ soll dazu dienen, die wirtschaftspolitischen Reformen der einzelnen Länder zu koordinieren und aus Brüsseler Sicht zu kommentieren. Es wurde im Jahre 2011 eingeführt und basiert auf der Veröffentlichung der Mitgliedstaaten zu ihrer mittelfristigen Haushaltsstrategie sowie ihren geplanten fiskalischen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Diese stellen die Grundlage für seitens der EU-Kommission ausgesprochene und vom Rat verabschiedete länderspezifische wirtschaftspolitische Empfehlungen dar.

Eine Tendenz zu verstärkter wirtschaftspolitischer Kompetenz der europäischen Ebene ist erkennbar. Zwar besitzen die länderspezifischen Reformschritte rein optionalen Charakter

[35] http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=895512.html, abgerufen am 29.Mai 2015.

im Rahmen des Europäischen Semesters. Allerdings werden sie in Kombination mit anderen Instrumenten, welche entweder Sanktionen für Haushaltsdefizite oder Auflagen für gewährte Kredite vorsehen, verbindlicher (im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung im Stabilitäts- und Wachstumspakt, beim Verfahren bei „makroökonomischem Ungleichgewichten“, für Länder im Defizitverfahren (SVR 2013, Ziffer 339).[36]

3.2.2 Vertragliche Vereinbarungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit

In die Diskussion wurde (von Deutschland) auch der Vorschlag von „Vertraglichen Vereinbarungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit“ (Convergence and Competitiveness Instrument, CCI) eingebracht, welche die finanzielle Unterstützung von Mitgliedsländern für die Durchführung von Reformen vorsehen. Anreize zur Umsetzung der im Rahmen des Europäischen Semesters erarbeiteten länderspezifischen Empfehlungen sollen durch monetäre Transfers gesetzt werden. Sofern diese Reformen länderübergreifende positive Effekte besitzen, könnten diese Transferzahlungen einen Mehrwert für die Währungsunion generieren. Ein Risiko derartiger Reform-Subventionen besteht darin, ein Aufschieben der Reformen in den Ländern attraktiv zu machen, wenn damit die Erwartung höherer Unterstützungszahlungen verbunden ist. Auch stellt die effektive Kontrolle der Reformen ein Problem dar (SVR 2013, Ziffer 345 ff).

Ein Unterschied zwischen den vereinbarten Instrumenten und den (noch) nicht beschlossenen „Vertragspartnerschaften“ besteht hinsichtlich des damit zur Geltung kommenden Anspruchs auf generelle wirtschaftspolitische Kompetenz seitens der EU. Bisher wurden wirtschaftspolitische Maßnahmen entweder unverbindlich im Rahmen der Koordinierung eingebracht oder mit einem sanktionierenden Charakter bei der Verletzung anderer EU-Regeln (Defizitverfahren, Verfahren bei makroökonomischem Ungleichgewicht). Oder sie stellen die Auflage für den Erhalt von finanziellen Hilfen durch den ESM dar. Demgegenüber würde bei dem Instrument der Vertragspartnerschaften eine auf europäischer Ebene entwickelte Reformempfehlung ohne Erfüllung weiterer Nebenbedingungen bei ihrer Umsetzung finanziell belohnt. Die Tatsache, dass eine auf europäischer Ebene ausgesprochene Reformempfehlung nicht mehr nur als Nebenbedingung fungieren, sondern zum „Selbstzweck“ werden und

[36] Für eine Übersicht über die unterschiedlichen Instrumente, welche alle mit einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung auf europäischer Ebene verbunden sind, vgl. SVR 2013, Tabelle 21.

durch finanzielle Transfers motiviert sein könnte, würde den Anspruch auf verstärkte Zuständigkeit der Union im wirtschaftspolitischen Bereich ausdrücken.[37]

Rechtlich verbindliche Reformvereinbarungen auf EU-Ebene und Finanztransfers zur Unterstützung von Reformen fallen nicht in den Kompetenzbereich der Union und bedürften daher im Rahmen der Flexibilitätsklausel der Zustimmung der Mitgliedsstaaten (Hohmann/Kullas, 2013). Die mit den Vertragspartnerschaften einhergehende verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung auf europäischer Ebene und der darüber bekundete Kompetenzanspruch, insbesondere wenn damit ein großer Verzicht auf nationalstaatliche Entscheidungssouveränität in politisch relevanten Bereichen wie der Fiskalpolitik oder Arbeitsmarktpolitik verbunden ist, können dem Interesse und Verständnis der nationalen Entscheidungsträger entgegen stehen.

Die mit dem Instrument der Vertragspartnerschaften verbundenen Transferzahlungen sind vom Umfang her begrenzt. Auch sind sie strikt zweckgebunden, im Gegensatz zu einer unbedingten Haftung für Staatsschulden anderer Länder und stellen eine gezielte Gegenleistung für die als offensichtlich sinnvoll erachteten Reformen seitens der Geber-Länder dar.

Jedoch lässt sich ein möglicher Konflikt der Vertragspartnerschaften mit der abgeleiteten Bedingung der gleichen Behandlung von Mitgliedsstaaten bzw. deren Bürger durch europäisches Regelwerk ausmachen. Sofern die finanzielle Unterstützung von der Umsetzung länderspezifischer Reformempfehlungen abhängig gemacht wird, kann die Bedingung einer nicht länderspezifisch ausgestalteten Institution nur schwer erfüllt werden: Schließlich bilden gerade länderspezifische Umstände den Maßstab der Reformempfehlung und damit auch der möglichen Zuweisung an ein Mitgliedsstaat. Unter Umständen können also vergleichbare Maßnahmen, welche jeweils von unterschiedlichen Ländern durchgeführt werden, nicht gleichermaßen mit einer finanziellen Unterstützung einhergehen. Denn ein Mitgliedsland, dem diese Maßnahme nicht empfohlen wurde, erhält im Falle deren Umsetzung auch keine finanziellen Mittel. Dies ist kein Argument für einheitliche Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene. Eine einheitliche Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene kann möglicherweise die oben dargelegte

[37] Zugleich würde mit der gezielten Förderung wirtschaftspolitischer Reformen in den Mitgliedsstaaten die Mitverantwortung der europäischen Ebene an den wirtschaftlichen Entwicklungen der Länder steigen (Hohmann/Beil 2013). Im Falle ungünstiger Entwicklungen könnte daraus eine verstärkte Forderung nach weiteren Hilfeleistungen für wirtschaftspolitische Maßnahmen resultieren, was die Selbstverständlichkeit der wirtschaftspolitischen Kompetenz auf EU-Ebene verstärken würde.

"Gleichbehandlung" der Staaten innerhalb Europas erlauben, allerdings wird diese den wirtschaftspolitisch relevanten Unterschieden der Mitgliedsstaaten nicht gerecht und beinhaltet die Gefahr des Verlustes der globalen Wettbewerbsfähigkeit.[38] Vielmehr liegt es nahe, eine derartige wirtschaftspolitische Steuerung nicht zum Gegenstand europäischer Politik zu machen.[39]

3.3 Finanzstabilität

Der sichtbarste Fortschritt im Rahmen der Europäischen Kriseninterventionsmaßnahmen geschieht durch den Aufbau einer Europäischen „Bankenunion".

3.3.1 Gemeinsamer Aufsichtsmechanismus

Eine gemeinsame Bankenaufsicht im Rahmen des gemeinsamen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) hat nach der Durchführung einer umfassenden Bankenprüfung (Comprehensive Assessment) durch die EZB (SVR 2014, Ziffern 308 ff.) am 4. November 2014 die Kontrolle über die größten Banken in Europa[40] übernommen (SVR 2013

[38] Nach diesem Kriterium der Gleichbehandlung wären die möglichen „Mitnahmeeffekte" des Instruments (Hohmann/Beil 2013; SVR 2013, Ziffer 351) nicht zu vermeiden, sondern im Gegenteil gerade notwendig. Denn der Anspruch einer Gleichbehandlung müsste die gleichermaßen allen Mitgliedsländern im Fall der durchgeführten Reformen zustehenden Belohnung implizieren. Die Differenzierung zwischen „Mitnahmeeffekten" auf der einen Seite und jenen erst durch die Transfers induzierten Reformen auf der anderen Seite führt demgegenüber dazu, dass Mitgliedsstaaten für eine unter Umständen sehr ähnliche Reform (bzw. Flexibilisierung des Arbeitsmarktes) ungleich belohnt werden, nämlich in Abhängigkeit von der ursprünglichen Reformbereitschaft.

[39] Im Gegensatz zu den länderspezifisch ausgestalteten Vertragspartnerschaften entspricht die gegenwärtig in der EU-Abstimmung befindliche Investitionsoffensive eher den hier herausgearbeiteten Kriterien einer europäischen Reformpolitik. Grundlage dieser lediglich temporären Maßnahme bildet die Annahme einer gegenwärtigen „Investitionslücke" in Europa (Kiesow/van Roosebeke 2014). Ein Europäischer Investitionsfonds für strategisches Investment wird über Einzahlungen aus dem EU-Budget in Höhe von 8 Mrd. Euro, weiteren 8 Mrd. Euro an Garantien des EU-Haushaltes, sowie durch einen Beitrag der Europäischen Investitionsbank (5 Mrd. Euro) finanziert (Kiesow/van Roosebeke 2014, S. 12). Ziel ist es, über diese Finanzierungsgrundlage weitere Investitionen zu mobilisieren und somit eine Hebelwirkung bis zum Betrag von 315 Mrd. Euro zu erzielen (Europäische Kommission 2015, S. 20). Diese soll unter anderem auch durch ausdrücklich erwünschte, jedoch nur freiwillige Einzahlungen seitens der Mitgliedsstaaten ermöglicht werden. Es ist damit zu rechnen, dass die noch ausstehende Zustimmung seitens des Europäischen Parlamentes in der Abstimmung am 24. Juni erfolgt (Europäisches Parlament 2015).

Diese Investitionsstrategie entspricht den hier aufgezeigten Kriterien politischer Machbarkeit, lässt sich also als Ergebnis des verfügbaren politischen Spielraums im realwirtschaftlichen Bereich in der EU-Politik begreifen: Erstens ist der Umfang des eingezahlten Kapitals bzw. die ausgesprochenen Garantien des EU-Budgets begrenzt. Daher ist auch das Risiko der Staaten, Transfers leisten zu müssen, entsprechend begrenzt. Die Förderkriterien sind deutlich allgemeiner formuliert als die länderspezifisch ausgerichteten Ziele der Vertragspartnerschaften: Sie beziehen sich nur auf allgemeine Wirtschaftsbereiche, sind aber nicht an länderspezifische Voraussetzungen gebunden (Europäische Kommission 2015, S. 10; Kiesow/van Roosebeke 2014, S. 14). Damit entspricht diese Strategie dem betrachteten Kriterium der Gleichbehandlung. Dies kann das politische Konfliktpotenzial reduzieren, weil theoretisch die Chance auf Mittel aus dem Fonds länderunabhängig sein könnte.

Diese mögliche Gleichbehandlung der Mitgliedsstaaten schließt jedoch anderes Konfliktpotenzial nicht aus, ebenso wenig ökonomisch begründete Kritik an der Investitionsoffensive: Mit der Bildung des Europäischen Investitionsfonds für strategische Investitionen geht eine Reduktion der verfügbaren Mittel für das europäische Forschungsförderungsprojekt „Horizon 2020" einher (Europäische Kommission 2015, S. 15-16). Aus ökonomischer Sicht darf bezweifelt werden, dass der Abzug von Mitteln aus der Grundlagenforschung einer Investitionsstrategie angemessen ist.

[40] Länder im Euro-Raum nehmen automatisch teil, andere Mitgliedsländer können sich freiwillig anschließen.

Ziffern 293 ff.). Dies soll der (langfristigen) Stabilität auf den Finanzmärkten dienen und eine Unabhängigkeit der Banken von der staatlichen Finanzierung erlauben (SVR 2011, Ziffern 229 ff.). Schließlich war es auch die Instabilität auf den Finanzmärkten, welche zur Schuldenkrise der Staaten beigetragen hat: Diese setzte die Staaten unter Druck, durch fiskalische Stützungsmaßnahmen eine Bankeninsolvenz zu vermeiden (Bundesbank 2014a, S. 32). So führte in Spanien vor allem die Bankenrettung zu einem hohen Anstieg der Staatsverschuldung (SVR 2012, Ziffer 111).

Eine verbesserte Stabilität auf den Finanzmärkten sollte sich auch positiv auf die Bindungskraft der fiskalpolitischen Regeln auswirken: Die Glaubwürdigkeit der Nicht-beistandsklausel steigt, wenn der Finanzsektor unabhängiger von der Situation der Staatshaushalte ist, da eine Staatsinsolvenz dann eine geringere Bedrohung für das Finanzsystem darstellt (Wissenschaftlicher Beirat Bundesministerium der Finanzen 2012, S. 43 f.).

Vor diesem Hintergrund ist die Zentralisierung der Bankenaufsicht konsequent, weil diese Vorteile hinsichtlich der Bankenstabilisierung durch schärfere Kontrolle besitzen kann. So besteht bei einer nationalen Bankenaufsicht ein verringerter Kontrollanreiz der heimischen Banken, weil Risiken zum Teil über die Europäische Zentralbank, also gemeinschaftlich, getragen werden (SVR 2014, Ziffer 297). Auch erlaubt die gemeinsame Bankenaufsicht eine verbesserte Kontrolle aufgrund umfassenderer Informationen und damit frühzeitiger Erkennung von Risiken für den Finanzmarkt (Bundesbank, 2014b, S. 45 ff.). Schließlich kann damit ein eventueller „Home-Bias“ nationaler Aufsicht zugunsten nationaler Finanzinstitute vermieden werden (Bundesbank 2014b, S. 46). Eine zentralisierte Aufsicht kann also dazu beitragen, das Moral-Hazard-Risiko seitens nationaler Aufsicht (Hellwig 2014) zu Lasten der Zentralbank zu vermeiden, wenn diese die letztendliche Auffangfunktion inne hat („lender of last resort“).

Eine zentrale europäische Aufsicht über die Banken, welche keine länderspezifischen Unterschiede vorsieht, entspricht dem Prinzip des einheitlichen Binnenmarktes (Bundesbank 2014b, S. 54). Ziel ist die Herstellung von gleichen Wettbewerbsbedingungen der Banken durch die Vermeidung von Regulierungsarbitrage, also durch deren gleiche Behandlung unabhängig vom Heimatstaat der Bank (EZB 2014).

3.3.2 Das Abwicklungsregime für Banken: Abwicklungs- und Restrukturierungsmechanismus

Mit der Aufsicht wird die Entscheidungsfindung, wann und wie eine Bank abzuwickeln sein soll, auf die europäische Ebene gehoben. Der Single Resolution Mechanism (SRM) (SVR 2014, Ziffer 306) stellt das Regelwerk für die Bankenabwicklung auf Ebene der Euro-Staaten dar (nicht Euro-Staaten können sich freiwillig anschließen) und sieht den Aufbau eines gemeinschaftlichen Bankenabwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) vor.[41] Ziel des planmäßig ab dem Jahre 2016 in Kraft tretenden Abwicklungs- und Restrukturierungsmechanismus ist es, die Abwicklung einer Bank unter vorab festgelegten Regeln ohne Verwerfungen auf den Finanzmärkten zu ermöglichen und dabei den Einsatz von Steuergeldern gering zu halten (Bundesbank 2014a, S. 32). Ein Abwicklungsregime dient aber nicht nur der Vermeidung systemischer Risiken im Fall der Abwicklung. Zugleich kann es auch im Vorfeld die Anreize seitens der Investoren zur Kontrolle der Banken und risikobewusstem Anlageverhalten setzen, wenn diese dann von der tatsächlichen Haftung für die eingegangen Risiken ausgehen müssen (SVR 2014, Ziffern 331 ff.).

Entsprechend bewegt sich die Gestaltung der Haftungskaskade bei der Abwicklung einer Bank im Spannungsfeld zwischen dem Ziel, über die Gläubigerhaftung („Bail-in“) vorab Anreize zur Bankenkontrolle seitens der Gläubiger herzustellen (SVR 2014, Ziffern 336 ff.) und dem Bedarf, bei Systeminstabilität rechtzeitig Stabilisierung durch Zugabe von Finanzmittel an die Bank zu leisten (SVR 2014, Ziffer 331). Die im ersten Schritt nach Entscheidung über die Abwicklung der Bank erfolgende Haftung der Gläubiger soll der Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes dienen und dafür sorgen, dass wichtige Funktionen nicht beeinträchtigt werden (SVR 2014, Ziffer 337).[42] Im zweiten Schritt ist die Bereitstellung der für eine ohne Systemrisiken erfolgende Bankenabwicklung notwendigen Mittel durch den Single Resolution Fund (SRF) vorgesehen (SVR 2013, Ziffer 304). Er soll der Zwischenfinanzierung dienen (SVR 2014, Ziffer 339) und ist gegenüber der Gläubigerbeteiligung nachrangig (SVR 2014, Ziffer 333). Eine Abwälzung der Verluste auf den gemeinsamen Abwicklungsfonds kann nur

[41] Regeln für die Bankenabwicklung im gesamten EU-Raum sind in der Richtlinie „Bank Recovery and Resolution Directive“ (BRRD) festgelegt. Diese sehen eine Harmonisierung der Abwicklungsregeln bei gleichzeitig nationalstaatlicher Zuständigkeit vor (Bundesbank 2014a). Ein großer Teil der SRM-Verordnung fußt auf der BRRD-Richtlinie (Bundesbank 2014 a; SVR 2014, Ziffer 306).

[42] Bei der Ausnutzung der regulär vorgesehenen Spielräume der Gläubigerhaftung besteht für die Aufsicht ein gewisser Ermessensspielraum (SVR 2014, Ziffer 338, Kasten 18). Insbesondere bleibt der Aufsicht die Option, in Abhängigkeit von der Einschätzung der Systemstabilität im Fall der Gläubigerhaftung gewisse Verbindlichkeiten nicht in die Haftung einzubeziehen (SVR 2014, S. 209, Kasten 18). Das Potenzial der Gläubigerbeteiligung für die Gewährleistung der Finanzierung der laufenden Geschäfte ist umso geringer, je eher diese wiederum aus Sorge vor den dadurch ausgelösten Ansteckungseffekten begrenzt wird (Hellwig 2014, S. 34).

unter der Bedingung erfolgen, dass Eigner und Fremdkapitalgeber insgesamt mindestens acht Prozent der Passiva (einschließlich Eigenmittel) zum Verlustausgleich oder zur Rekapitalisierung beitragen (SVR 2014, Ziffer 338).

Finanziert wird der Fonds über eine Abgabe der Banken. Um prozyklische Wirkungen einer erst im Krisenfall erfolgenden Erhebung von Beiträgen zu vermeiden, bedarf es der ex-ante Beteiligung (SVR 2014, Ziffer 346). Die Bankenabgabe wird sich aus einem Grundbetrag, ergänzt um eine risikoadjustierte Zahlung zusammensetzen (Bundesbank 2014c). Das geplante Volumen entspricht rund einem Prozent der versicherten Einlagen (SVR 2014, Ziffer 344). Zuerst werden die Mittel noch nationalen Kammern zugeordnet, im Laufe von acht Jahren dann sukzessive vergemeinschaftet (SVR 2014, S.188). Der Fonds wird am Ende zu einer gemeinschaftlichen Haftung der Banken auf europäischer Ebene führen.

Die Bankenunion kann bisher nur einen ersten Schritt in Richtung einer Stabilisierung des Finanzmarktsektors darstellen. Der Europäische Abwicklungsfonds wird auch nach Erreichen der endgültigen Höhe im Jahr 2024 mit geplanten 55 Mrd. Euro (Bundesministerium der Finanzen 2014) nicht annähernd ausreichen, um im Fall eines systemischen Risikos die Kosten einer Stabilisierung zu tragen (SVR 2014, Ziffer 346; Hellwig 2014, S. 33). Der Bedarf einer öffentlichen Finanzierung („fiscal backstops“) einer Bank bei Systemkrisen ist daher auch zukünftig nicht ausgeschlossen (SVR 2014, Ziffern 349 ff.; Schoenmaker 2014).[43]

Diese fiskalischen Backstops können entweder auf nationalstaatlicher Ebene bestehen oder aber gemeinschaftlich bereitgestellt werden. Insofern die Bankenaufsicht auf die europäische Ebene gehoben wurde, kann argumentiert werden, dass auch eine gemeinschaftliche Haftung der Mitgliedstaaten bei einem Bedarf an Mittel für den fiskalischen Backstop nur folgerichtig wäre. In dem Maße, wie das Insolvenzrisiko nur von denen unter der europäischen Aufsicht bestehenden Rahmenbedingungen abhinge, wäre eine europäische Antwort theoretisch konsequent. Schließlich würden Kontrolle und Haftung auseinander fallen, wenn die im Notfall haftenden Mitgliedsstaaten keinen Einfluss auf die Bankenstabilität besäßen. Allerdings kann sowohl die Trennung zwischen alten Kapitallücken und jenen erst unter der gemeinsamen Aufsicht entstandenen Kapitallücken praktisch schwer fallen,[44] und zudem ist

[43] Für den Wettbewerb der Banken im Euro-Raum ist die implizite Abhängigkeit möglicher staatlicher Bail-Outs von der fiskalischen Kapazität des Landes problematisch, weil die Höhe der implizierten Garantie durch den Staat die Refinanzierungskosten der Banken und damit deren Wettbewerbsposition beeinflusst (SVR 2014a, Ziffer 303).

[44] Die im Jahre 2014 erfolgenden Stresstests zielten auf die Erfassung der Altlasten, die unter nationaler Aufsicht entstanden sind. Diese sollen auch in nationaler Verantwortung bereinigt werden (Bundesbank 2014, S. 57).

auch weiterhin von einem Einfluss nationalstaatlicher (Wirtschafts-)Politik auf die jeweiligen Banken auszugehen (Bundesbank 2014a, S. 54).

Eine gemeinschaftliche fiskalische Haftung der Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene bedürfte ebenso wie andere Reformen im Bereich der Fiskal- und Wirtschaftspolitik der Zustimmung seitens der Mitgliedstaaten, da dieser Bereich nicht in den europäischen Kompetenzbereich fällt (SVR 2014, Ziffer 350; Roosebeke et al. 2013).

Eine europaweite gemeinschaftliche fiskalische Haftung für den gesamten verbleibenden Finanzbedarf im Falle einer Abwicklung der unter europäischer Aufsicht stehenden Bank wäre unter der Annahme verbleibender nationalstaatlicher Einflüsse auf die Bankensituation für gewisse Mitgliedsländer vermutlich auch mit der Erwartung eines Transfers, also einer schon absehbaren finanziellen Beteiligung an der Finanzierung des Bankensektors anderer Mitgliedsländer, verbunden. Um diese Transfers zu vermeiden, müssten die nationalstaatlichen Beiträge zum Aufbau des gemeinschaftlichen Haftungssumme auch in Abhängigkeit von der Stabilität des Bankensektors im Mitgliedsland geleistet werden – diese Bedingung könnte wiederum implizieren, dass unter Umständen jene Länder mit geringeren fiskalischen Kapazitäten (aufgrund allgemeiner wirtschaftlicher Probleme) die höheren Summen zur Finanzierung ihrer Bankenrisiken leisten müssen. Eine derartige länderspezifische und zugleich die Krisenländer vermehrt belastende Institution kommt politisch eher nicht in Frage.

Eine begrenzte gemeinschaftliche fiskalische Absicherung von Banken existiert in dem Maße, wie die bestehende Möglichkeit der Nutzung des ESM für die direkte (also ohne Schuldenaufnahme des Mitgliedsstaates erfolgende) Kapitalisierung von Banken, gebraucht wird (SVR 2014, Ziffern 351 f.; Bundesbank 2014a, S. 56). Allerdings ist der Umfang der ESM-Mittel für direkte Rekapitalisierung auf 60 Mrd. Euro begrenzt (Bundesbank 2014a, S. 57).

Im Verlauf der bisherigen Krise auf den Finanzmärkten wurde die Finanzierung der Banken auch durch die Europäische Zentralbank als „lender of last resort“ über die nationalen Zentralbanken als Notfallkredite (Emergency Liquidity Assistence, ELA) gewährleistet, bspw. in Zypern und Griechenland (Sinn 2015; Illing/König 2014; Buch et al. 2013, S. 16). ELA-Kredite dienen der Finanzierung von illiquiden, aber solventen Banken (SVR 2013, Ziffer 205) zur Stabilisierung durch die Vermeidung sich selbst erfüllender negativer Erwartungen auf den Finanzmärkten (Illing/König 2014, S. 542 und die dort genannten Quellen). Demgegenüber

fällt ein tatsächliches Solvenzproblem einer Bank in den Kompetenzbereich der Fiskalpolitik (Illing/König 2014, S. 544; Hellwig 2014).

Allerdings kann der EZB die Trennung zwischen der Liquiditätsversorgung einer eigentlich solventen Bank auf der einen und der Finanzierung einer insolventen Bank auf der anderen Seite umso schwerer fallen, je größer die Instabilität auf den Finanzmärkten und je riskanter die Abwicklung einer Bank ist (Hellwig 2014, insbesondere S. 2 ff. und S. 32 ff.). Im Verlauf der Krise sah sich die EZB auch genötigt, eigentlich insolvente Banken mit Liquidität zu versorgen (SVR 2014, Ziffer 349; SVR 2014, Ziffer 317; Hellwig 2014, S. 2 ff.). Zwar könnte nun in dem Maße, wie eine Institutionalisierung von Abwicklungsverfahren und die Bereitstellung notwendiger Finanzmittel durch einen europäischen Fonds der Banken stattfindet, der EZB eher möglich sein, eine schärfere Trennung zwischen einer vorübergehend illiquiden und einer insolventen Bank vorzunehmen. Aber solange eine Abwicklung nicht hinreichend gesichert und institutionalisiert ist, bleibt es wohl nicht ausgeschlossen, dass die EZB sich auch zukünftig genötigt sieht, in jenen Fällen mit der Bereitstellung von Notfallkrediten einzugreifen, wo eigentlich kein Liquiditätsproblem, sondern ein Insolvenzproblem besteht. Verstärkend kann hinzukommen, dass der EZB als Aufsichtsinstanz zumindest in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit die gänzliche Verantwortung zukommt und daher die Abwicklung einer Bank mit Reputationsverlust verbunden sein könnte (Hellwig 2014, S. 28).

Der Spagat zwischen dem Bedarf der zentralen Aufsicht und Bereitstellung kollektiver Mittel für die Finanzierung von Systemrisiken und der zugleich begrenzten Bereitschaft kollektiver Haftung der Mitgliedsstaaten bleibt bestehen. Das zukünftige Verhältnis zwischen der Rolle des ESM und der EZB ist ungewiss. Abzusehen ist allerdings, dass die bisherigen Schritte für die Sicherstellung einer Finanzmarkstabilität nicht ausreichen werden und zugleich eine Einigung der Staaten über weitergehende fiskalische Haftung unwahrscheinlich ist.

4. Schlussbemerkungen

Die seit 2008 erfolgten Finanzmarkt- und Schuldenkrisen und deren realwirtschaftliche Folgen haben die Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vor große Herausforderungen gestellt. In diesem Beitrag wurde aufgezeigt, unter welchen politischen Rahmenbedingungen eine Umsetzung der unterschiedlichen ökonomischen Konzepte einer weiteren institutionellen Anpassung der Wirtschafts- und Währungsunion zu erfolgen hat.

Eine zentrale politische Bedingung einer Umsetzbarkeit von Reformen ist, dass diese auf den Erhalt der Währungsunion ausgerichtet sind. Ein Austritt eines Mitgliedslandes wird nicht als Option in Erwägung gezogen. Dabei kann die Sorge um die Stabilität der Finanzmärkte ebenso eine Rolle spielen, wie auch der Symbolwert der gemeinsamen Währung für die Europäische Union als Wirtschafts- und politische Gemeinschaft. Eine weitere Rahmenbedingung ist, dass die in der Diskussion befindlichen institutionellen Vorschläge der Zustimmung der Mitgliedsländer bedürfen, weil auf europäischer Ebene keine so weit gehende Handlungskompetenz im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik vorgesehen ist. Die Beobachtung einer nur begrenzten Bereitschaft zu Transfer-Zahlungen an andere Mitgliedsländer ist daher gerade auch europapolitisch als unmittelbare Anforderung an die Ausgestaltung von Reformvorschlägen bedeutsam. Reformen, welche (umfangreiche) gemeinschaftliche Haftung oder eine Aufgabe der Fiskalsouveränität bedingen, scheinen nicht zustimmungsfähig. Schließlich gilt als weitere Rahmenbedingung, dass Europäische Institutionen nicht länderspezifisch ausgerichtet sind und keine unterschiedliche Behandlung von Mitgliedsstaaten und Unionsbürgern implizieren bzw. für die Bürger unterschiedlicher Mitgliedsstaaten keine unterschiedlichen Folgen besitzen. Der Europäischen Integration als Harmonisierung und Prozess der verstärkten Gemeinschaftsbildung wäre mit einer Diskriminierung nach Staaten und Staatsangehörigkeit nicht gedient.

Die diskutierten und bisher nicht umgesetzten Maßnahmen sehen als Antwort auf die Probleme bzw. die Prävention zukünftiger Probleme insofern eine vertiefte Integration vor, als dass sie eine verstärkte Steuerung auf europäischer Ebene in unterschiedlichen Bereichen implizieren. Es zeigt sich, dass das gemeinschaftliche Vorgehen unter diesen politischen Rahmenbedingungen angesichts der unterschiedlichen Voraussetzungen der Mitgliedsländer an Grenzen stößt. Insbesondere die realwirtschaftlichen individuellen Probleme der einzelnen Staaten bedürfen individueller Herangehensweisen, die eine nicht-diskriminierende europäische Politik nicht zu leisten vermag. Und sofern eine für alle Länder gleichermaßen ausgestaltete europäische Institution einen Beitrag zur Stabilisierung und Widerstandsfähigkeit leisten würde (wie bspw. eine Versicherung gegenüber fiskalischen und wirtschaftlichen Folgen exogener Schocks oder eine einheitliche Bankenaufsicht mit gemeinschaftlichen fiskalischen Backstops) konfligiert diese Institution wahrscheinlich mit der Rahmenbedingung der beschränkten Transfers, da gerade wegen der Heterogenität der Staaten eine Umverteilung zu erwarten ist.

Mit ihrer Zuständigkeit für die Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt und der Währungspolitik für die Eurozone stehen der Europäischen Union Instrumente zur Verfügung, die sie zur Vertiefung der wirtschaftspolitischen Integration der Länder verwenden kann. Auf dieser Basis sind Maßnahmen wie die gemeinsame Bankenaufsicht, aber auch das aktuelle Evaluierungsverfahren mit dem Ziel einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungssektors, möglich. Weitergehende Reformen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die wesentlich in die nationale Kompetenz eingreifen oder fiskalische Transfers zwischen den Länder bedingen, konfligieren hingegen mit den oben abgeleiteten Rahmenbedingungen. Strukturreformen bleiben in der Zuständigkeit der Nationalstaaten.

Literaturverzeichnis

Arentz, Christine (2013): Unisex-Tarife in der Krankenversicherung - Folgen für die deutsche private Krankenversicherung und das Reformkonzept der Bürgerversicherung. OWIWO Discussion Paper 02/2013.

Becker, Sascha O./Hoffmann, Mathias (2006): Intra-and international risk-sharing in the short run and the long run, in: The European Economic Review, S. 777-806.

Buch, Claudia/Körner, T./Weigert B. (2013): Towards Deeper Financial Integration in Europe: What the Banking Union Can Contribute. Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Diskussionspapier 13/2013. http://www.iwh-halle.de/d/publik/disc/13-13.pdf, zuletzt abgerufen am 18.Februar 2015.

Brooke, Martin/ Mendes, Rhys/ Pienkowski, Alex / Santor, Eric (2013): Sovereign default and state-contingent debt. VOX CEPR's Policy Portal12. 12. 2013. http://www.voxeu.org/article/sovereign-default-and-state-contingent-debt, zuletzt abgerufen am 10.02.2015.

Bundesbank (2014a): Die neuen europäischen Regeln zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten. Monatsbericht 16. Juni.

Bundesbank (2014b): Monatsbericht Oktober 2014, Jahrgang 66 (10).

Bundesbank (2014c): Kompromiss für Abwicklungsfonds gefunden. Pressemitteilung 19.12.2014,
http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2014/2014_12_19_kompromiss_fuer_abwicklungsfonds_gefunden.html, zuletzt abgerufen am 18.Februar 2015.

Bundesministerium der Finanzen (2012): EU-Kohäsions- und Strukturpolitik, 21.03.2012. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/Politikbereiche_der_EU/EU_Strukturpolitik/2012-03-21-eu-kohaesions-und-strukturpolitik.html?view=renderPrint. Zuletzt abgerufen am 09.02.2015.

Bundesministerium der Finanzen (2014): Die Europäische Bankenunion – Wie weit sind wir schon? Monatsbericht 20.06.2014
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2014/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-europaeische-bankenunion.html#doc322178bodyText3, zuletzt abgerufen am 18. Februar 2014.

Chamon, Marcos/Mauro, Paolo (2005):Pricing growth-indexed bonds. International Monetary Fund, Working Paper 05/216.

De Grauwe, Paul (2012): The Governance of a fragile Eurozone, in: The Australien Economic Review, 45 (3), S. 255–68.

Dolls, Matthias Fuest, Clemens/Neumann, Dirk/ Peichl, Andreas (2014): An unemployment insurance scheme for the euro area? A comparison of different alternatives using micro data. Mannheim: Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung. Discussion Paper No. 14-095.

Donges, Juergen B. (2011): Spanien in der Euro-Schuldenkrise. Ordnungspolitischer Blog „Wirtschaftliche Freiheit“, 17.01.2011, Universität Würzburg, Lehrstuhl Prof. Dr. Norbert Berthold. http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=5134, zuletzt abgerufen am 17.02.2015.

Donges, Juergen B. (2013): Spanien: Spar- und Reformbemühungen auf dem Prüfstand, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (Bonn), Nr. 135, März 2013, S. 15-21.

Dullien, Sebastian (2013): A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays? Paper prepared for the European Commission (DG EMPL), corrected version December 2013.

Dullien, Sebastian/Fichtner, Ferdinand (2013): A common unemployment insurance system for the euro area, in: DIW Economic Bulletin 1, S. 9-14.

Enderlein, Henrik/Guttenberg, Lucas/Spiess, Jann (2013): Blueprint for a cyclical shock insurance in the Euro Area, Paris: Jaques Delors Institute. http://www.henrik-enderlein.de/blueprintforacyclicalshockinsurancene-jdisept2013.pdf, zuletzt abgerufen am 17.02.2015.

Enders, Zeno/Jung, Philip/Müller, Gernot J. (2013): Has the Euro changed the business cycle? In: European Economic Review 59, S. 189-211.

Europäische Kommission (2013): Communication from the commission to the European Parliament and the council. Towards a deep and genuine economic and monetary union. The introduction of a convergence and competitiveness instrument. Brüssel, 20.3.2013. COM (2013) 165 final.

Europäische Kommission (2014): Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 und EU-Haushalt 2014.
http://bookshop.europa.eu/de/mehrjaehriger-finanzrahmen-2014-2020-und-eu-haushalt-2014-pbKV0413055/?CatalogCategoryID=mpgKABstFogAAAEjbIUY4e5K. Zuletzt abgerufen am 09.02.2015.

Europäische Kommission (2015): The European Fund for Strategic Investments (EFSI): Questions and Answers,
http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/efsi_qa_en.pdf, abgerufen am 31.05.2015.

Europäisches Parlament (2015): Juncker plan: MEPs and ministers strike informal deal to bridge investment gap. Pressemitteilung vom 28.05.2015.
http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20150528IPR60339/html/Juncker-plan-MEPs-and-ministers-strike-informal-deal-to-bridge-investment-gap, abgerufen am 31.05.2015.

Europäische Zentralbank (2014): Leitfaden zur Bankenaufsicht. November 2014, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervi-

sion201411.de.pdf?c2c8690cf66363d62925899238e2c238, zuletzt abgerufen am 18. Februar 2015.

Europan Stability Mechanism (offizielle Website).http://www.esm.europa.eu/

Evers, Michael P. (2013): Fiscal Federalism and Monetary Unions: A Quantitative Assessment. Working Paper, Institut für international Wirtschaftspolitik, Bonn.

Evers, Michael P. (2012): Federal fiscal transfer rules in monetary unions, European Economic Review, 56 (3), S. 507–525.

Fratzscher, Marcel/Steffen, Christoph Große/Rieth, Malte (2014): BIP-indexierte Kredite für Griechenland. DIW Wochenbericht Nr. 31, S. 739-749.

Frenz, Walter (2012): Europäische Grundfreiheiten. Handbuch Europarecht Band 1. Berlin: Springer.

Fuest, Clemens et al. (2014): Die Krise im Euroraum nachhaltig überwinden. Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw).

Gerken, Lüder/Kullas, Matthias/ Roosebeke, Bert van et al. (2013): Die Euro-Reform. Eine neue Ordnung für die Euro-Zone. Centrum für Europäische Politik (CEP). Freiburg: CEP-Studie, im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Gerken, Lüder/Sohn, Klaus-Dieter (2011): Gleichbehandlung durch Diskriminierung. Centrum für Europäische Politik. cep-Standpunkt.

Gros, Daniel (2014): A fiscal shock absorber for the Eurozone? Lessons from the economics of insurance. http://www.voxeu.org/article/ez-fiscal-shock-absorber-lessons-insurance-economics. VOX CEPR's Policy Portal, zuletzt abgerufen am 17.02.2015.

Hellwig Martin (2014): Financial Stability, Monetary Policy, Banking Supervision, and Central Banking. Bonn: Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 2014/09. http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2014_09online.pdf, zuletzt abgerufen am 18.Februar 2015.

Hoffmann, Mathias / Sørensen, Bent E. (2012): Don't expect too much from EZ fiscal union – and complete the unfinished integration of European capital markets! VOX CEPR's Policy Portal (09. November 2012).
http://www.voxeu.org/article/hedging-macroeconomic-risk-eurozone-fiscal-union-versus-capital-markets, zuletzt abgerufen am 17.02.2015.

Hohmann, Iris/Kullas, Matthias (2013): Fahrplan für eine „echte“ Wirtschafts- und Währungsunion. Centrum für Europäische Politik: cep-Analyse 16/2013, 22. April 2013.

Hohmann, Iris/Beil, Anna (2013): Steuerung wirtschaftspolitischer Reformen. Centrum für Europäische Politik: cep-Analyse 35/2013.

Höpner, Martin (2010): Warum betreibt der EuGH Rechtsfortbildung? Die Politisierungshypothese. In: Sozialer Fortschritt 59 (5), Möglichkeiten und Grenzen eines europäischen Sozialstaates, S. 141-151.

Illing/Gerhard/König, Philipp (2014): Die Europäische Zentralbank als Lender of Last Resort. DIW Wochenbericht Nr.24/2014, S. 541-554.

Issing, Otmar (2008): Der Euro. Geburt, Erfolg, Zukunft. München: Vahlen.

Jaenichen, Sebastian (2015): Verkehrswegegebühren und Ausländerdiskriminierung, in: Wirtschaftsdienst Heft 1, S. 32-38.

Kiesow, Ariane/Bert Van Roosebeke (2014): The Investment Plan for Europe Leveraging three Facts to five Recommendations. Centrum für Europäische Politik, CEP-Input 5/2014 http://www.cep.eu/Studien/cepInput_Investitionsplan_fuer_Europa/cepInput_Investment_Plan.pdf, abgerufen am 31.05.2015.

Kochskämper, Susanna (2013): Das Gesundheitswesen in der Europäischen Union erschienen in: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Band 138, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Kullas, Matthias /Hohmann, Iris (2012): Grünbuch Eurobonds. Centrum für Europäische Politik cep-Analyse 4/2012, 23.01.2012.

OECD (2007): Economic Surveys: Spain 2007.

OECD (2015): Unemployment rate (indicator). http://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm, zuletzt abgerufen am 14. Februar 2015. doi: 10.1787/997c8750-en

O'Keeffe, Mícheál /Alessio Terzi (2015): The political economy of financial crisis policy, Bruegel Working Paper 2015/06, http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/The_political_economy_of_financial_crisis_policy.pdf, zuletzt abgerufen am 30.08.2015.

Rieth, Malte (2014): Ein fiskalischer Versicherungsmechanismus für Europa. DIW Roundup, Politik im Fokus 12, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Roosebeke, Bert van/Baran, Anne-Kathrin/Eckhardt, Philipp (2013): Bankenabwicklung für die SSM-Staaten (SRM). Centrum für Europäische Politik, cep-analyse 42/2013.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012): Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Jahresgutachten 2014/15.

Sauer, Oliver/Roosebeke, Bert van (2012): Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM). Centrum für Europäische Politik: cep-Analyse 12/2012, 19.März 2012.

Schäfer, Wolf (2007): Differenzierte Integration, in: Wirtschaftsdienst Heft 8, S. 495-498.

Scharf, Daniel (2009): Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. In: Tietje, Christian: Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 3. Institut für Wirtschaftsrecht, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Scharpf, Fritz W. (2008): Negative und positive Integration, in: Höpner, Martin/Schäfer, Armin: Die Politische Ökonomie der europäischen Integration. Frankfurt/New York: Campus, S. 49-88.

Scharpf, Fritz W. (2010): The Asymmetry of European Integration - Or: Why the EU cannot be a social market economy. In: Socio-Economic Review 8 (2), S. 1-40.

Schmidt, Susanne K. (2008): Europäische Integration zwischen judikativer und legislativer Politik, in: Höpner, Martin/Schäfer, Armin: Die Politische Ökonomie der europäischen Integration. Frankfurt/New York: Campus, S. 101-127.

Schoenmaker, Dirk (2014): On the need for a fiscal backstop to the banking system. Duisenberg school of finance, Policy Paper No. 44, http://www.dsf.nl/wp-content/uploads/2014/10/DSF-Policy-Paper-No-44-On-the-need-for-a-fiscal-backstop-to-the-banking-system.pdf, zuletzt abgerufen am 18.Februar 2015.

Sinn, Hans-Werner (2015): Die EZB betreibt Konkursverschleppung, Gastbeitrag in der Süddeutschen Zeitung vom 10. Februar 2015, http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/hans-werner-sinn-ueber-griechenland-die-ezb-betreibt-konkursverschleppung-1.2342951, zuletzt abgerufen am 18. Februar 2015.

Statista (2015): Bruttoinlandsprodukt (BIP) in EU und Euro-Zone 2013 http://de.statista.com/statistik/daten/studie/222901/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-in-der-europaeischen-union-eu/), zuletzt abgerufen am 20. Februar 2015.

Vetter, Stefan (2014): Stabilisierung, Solidarität oder Umverteilug? Braucht die Eurozone eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung – und wenn ja, wofür? Deutsche Bank Research Briefing, 31. Oktober 2014.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011): Realwirtschaftliche Weichenstellungen für einen stabilen Euro. Gutachten. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2012): Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone. Gutachten 2/2012. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1994): Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union. Bonn: Bundesministerium für Wirtschaft.

Zettelmeyer, Jeromin /Trebesch, Christoph /Gulati, Mitu (2013): Greek debt restructuring, in: Economic Policy (28), S. 513-563.