

Die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auf dem Abstellgleis

Der Ansatz- und Kernpunkt der europäischen Integration, die wirtschaftliche Kooperation, ist bei ihren Akteuren und Unterstützern offensichtlich in Vergessenheit geraten. So, als wäre alles gut, erfreut sich die WWU und ihre weitere Vertiefung einer allseitigen ignoranten Nichtbeachtung, die einem die Sprache verschlägt. Man ist in Europa Opfer seiner geopolitischen Ambitionen geworden und betreibt dabei ein höchst gefährliches Risikspiel, das schiefgehen kann. Wirtschaftspolitisch, so macht es den Eindruck, wähnt man sich auf der sicheren Seite. Dabei ist die Liste des Reformbedarfs in der WWU lang. In einschlägigen Texten und Beiträgen wird die Reform der WWU entweder gar nicht (Denkfabriken 2023, von der Leyen 2023) oder mehr am Rand (Zukunftskonferenz 2022, Gruppe der Zwölf 2023) angesprochen, im Parlamentsvorschlag taucht lediglich ohne jede Vermittlung der „*Minister der Union für wirtschaftspolitische Steuerung*“ auf. Im Folgenden werden einige Aspekte des institutionellen Reformstaus ausgeführt.

1

Eine echte Wirtschaftsunion mit einem Europäischen Finanzministerium

Unter der Barroso- und der Juncker-Kommission gehörte es jahrelang zu den zentralen wirtschaftspolitischen Reformanliegen der EU, die WWU zu vervollständigen, zu vertiefen, „*echt*“ zu machen. In Weißbüchern, Präsidentenberichten, Mitteilungen, Reflexionspapieren und Reden zur Lage der Union, den üblichen Kommunikationsformen der Kommission, kann das nachgelesen werden (vgl. die Synopse). Insgesamt ging und geht es darum, die in der Finanz- und Eurokrise ergriffenen Ad-hoc-Maßnahmen, die verschiedenen Pakte, Two- und Six-Pack sowie Fiskalpakt, das Europäische Semester, den ESM in die Verträge zu integrieren, der Gemeinschaftsmethode zu unterwerfen und mit neuen Elementen zu einer **echten** Wirtschaftsunion weiterzuentwickeln (vgl. dazu Polster 2022, S. 91ff.).

Um die Formulierung von der „*echten Wirtschaftsunion*“ zu verstehen, muss man historisch etwas weiter zurückgehen. 1992 wurde in Maastricht zwar eine Währungsunion ausgehandelt (und später auch eingeführt), eine Wirtschaftsunion aber nicht. Die wirtschaftspolitischen Absprachen beschränkten sich auf die Verständigung, in Gestalt der beiden Verschuldungsregeln fiskalische Sparsamkeit zur Maxime zu machen. Zum Ausdruck brachte sich darin ein deutsch-französischer Kompromiss, der für die französische Seite die Beseitigung der D-Mark-Hegemonie und für die deutsche Seite die kategorische Ablehnung jeder „*interventionistischen*“ Wirtschaftspolitik bündelte. Obwohl also von einer Wirtschaftsunion nicht einmal in Ansätzen gesprochen werden konnte, etablierte sich für gut zwei Jahrzehnte, die Redeweise von der in Maastricht beschlossenen WWU.

Im Präsidentenbericht von 2015, der den Titel „*Wesen und Beschaffenheit einer vertieften, echten und fairen Wirtschafts- und Währungsunion*“ trug, wurde der Zustand der WWU mit einem „*Haus, an dem jahrzehntelang gebaut wurde, das aber nur teilweise fertiggestellt wurde*“, verglichen. Der Bericht legte für den Weiterbau einen Stufenplan vor, der bis 2025 (!) realisiert werden sollte. Er enthielt u.a. den Vorschlag der kompletten Überführung der Ad-hoc-Maßnahmen in das Gemeinschaftsrecht, die Stärkung der makroökonomischen Steuerung mit einer größeren Betonung von Konvergenz (gemeint: Einbebnung der wirtschaftlich-sozialen Entwicklungsniveaus zwischen dem Norden und Westen Europas einerseits und dem Süden und Osten andererseits), der Stärkung von Sozialem und Arbeit, ein stärker

integriertes Europäisches Semester, eine „fiskalische Stabilisierungsfunktion für das Eurowährungsgebiet“ und die Einrichtung eines „euroraumweiten Schatzamtes“ („Treasury“).¹

Im Mai 2017 erschien von der Kommission das „Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“. Aufgegriffen wurde darin u.a. das Zieldatum für die Vollendung der WWU (2025), das Problem der unzureichenden Konvergenz, die Einrichtung einer makroökonomischen Stabilisierungsfunktion (mit detaillierten Angaben zu ihrer Finanzierung) sowie die Einrichtung eines Europäischen Schatzamtes (mit Aufgabenbeschreibung) und die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds (EWF).

Im Dezember 2017 erschien die „Mitteilung der Kommission. Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan“. Die Kommission mahnte darin an, folgende institutionellen Vorschläge bis zum Ende ihrer Legislatur 2019 umzusetzen: 1.) die „Errichtung eines Europäischen Währungsfonds“, 2.) die Überführung des Fiskalpakts („Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“), ein internationaler Vertrag, in Gemeinschaftsrecht und 3.) eine Einigung über die Rolle eines „Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers“ sowie die Außenvertretung des Euro-Währungsgebietes. Die Vertiefung der WWU sollte bis zum Ende der folgenden Legislatur, 2024/25, abgeschlossen sein. Im Jahr 2018 legte die Kommission dann dem ER einen Vorschlag für den europäischen Wirtschafts- und Finanzminister vor (mit Aufgabenbeschreibung, Rollenbeschreibung und institutioneller Einfügung). Die Umsetzung wäre auf Basis der bestehenden Verträge möglich gewesen.

Der Gesprächspartner für die Kommissionsinitiativen, der ER, reagierte inhaltend und eierte herum. Auf seinen Jahreszeitentagungen 2018/19 nahm man die Vorschläge im paternalistischen Ton zur Kenntnis, empfahl aber, sich auf das Machbare zu konzentrieren, die Bankenunion, da die weitergehenden Vorschläge zur Vollendung der WWU strittig seien. Dann kamen der Wechsel in der Kommissionspitze und die Pandemie, und die Reform der WWU wurde zu den Akten gelegt.

¹ Im ersten Präsidentenbericht von 2012, der den Titel „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ trug, lautete die Devise wie folgt: „Generell ist für eine engere WWU-Integration eine stabilere demokratische Basis (sic!) und eine breite Unterstützung durch die Bürger erforderlich.“ Vorgeschlagen wurden vier bis 2022 (!) zu realisierende Maßnahmenpakete: 1.) die Gründung einer Bankenunion, 2.) die verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung, 3.) die „Emission gemeinsamer Schultitel“ und ein „Haushaltsamt“ sowie 4.) die stärkere demokratische Legitimierung durch engere Kooperation von EP und nationalen Parlamenten. Auf allen vier Gebieten wurde bis in die Gegenwart entweder gar nichts oder nur Stückwerk produziert. Beachtlich war der erste Präsidentenbericht u.a. deshalb, weil er aus der Feder des intergouvernementalen Präsidenten des Europäischen Rats (ER) stammte.

Synopse: Dokumente zur Vertiefung der WWU (2011-2018)

Autorenschaft	Datum	Titel	Themen
EU-Kommission	23. November 2011	„Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen“	Eurobonds. Darstellung der unterschiedlichen Realisierungsformen
Präsident des ER (Herman Van Rompuy)	26. Juni 2012	„Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“	Bankenunion, Emission gemeinsamer Schuldtitel mit gesamtschuldnerischer Haftung, integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen, Stärkung der demokratischen Legitimität
Fünf Präsidenten (Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, Martin Schulz)	22. Juni 2015	„Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“	Stufenplan für Vertiefung der WWU bis 2025, Übernahme der Ad-hoc-Maßnahmen in EU-Recht, fiskalische Stabilisierungsfunktion, euroraumweites Schatzamt
EU-Kommission	1. März 2017	„Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien“	Ausbreitung von fünf Zukunftsszenarien mit Plädoyer für das fünfte: ausschließliche Zuständigkeit der EU in Handelsfragen, Vervollständigung der WWU, Europäische Verteidigungsunion, fiskalische Stabilisierungsfunktion
EU-Kommission	31. Mai 2017	„Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“	Weiterentwicklung des Fünf-Präsidenten-Berichts: u.a. Bankenunion, Neubelebung des Konvergenzprozesses, makroökonomische Stabilisierungsfunktion (Fiskalkapazität), eigene Finanzierungsquellen, Fiskalpakt und ESM in EU-Recht, Schatzamt
EU-Kommission	28. Juni 2017	„Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen“	Fünf Szenarien mit Plädoyer für das Fünfte Szenario („Erheblich mehr gemeinsames Handeln“), u.a. durch mehr Eigenmittel
Jean-Claude Juncker	13. September 2017	„Rede zur Lage der Union“	WWU: Festigung ihrer Grundlagen. Europäische Besteuerung: Körperschaftssteuer, Digitalsteuer, Finanztransaktionssteuer, Transformation ESM in EWF, Europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen
EU-Kommission (Verordnungsvorschlag)	6. Dezember 2017	„Die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds“	Transformation des ESM in einen EWF als Teil der europäischen Verträge
EU-Kommission (Mitteilung)	6. Dezember 2017	„Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens“	Strukturreform-Hilfe, Stabilisierungsfunktion, Letztsicherung für Bankenunion, Konvergenz-Instrument
EU-Kommission (Mitteilung)	6. Dezember 2017	„Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan“	Schaffung eines Europäischen Finanzministers, Fiskalpakt in EU-Recht, EWF, Letztsicherung für Bankenabwicklung, neue Haushaltsinstrumente, Stärkung des Konvergenzprozesses
EU-Kommission	6. Dezember 2017	„Ein Europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen“	Europäischer Wirtschafts- und Finanzminister (Vize-Präsident der Kommission und Präsident der Eurogruppe). Aufgaben und institutionelle Einordnung
EU-Kommission (Mitteilung)	14. Februar 2018	„Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt“	Modernisierung des MFR, neue Eigenmittel (Seignoragegewinne der EZB, Körperschaftssteuer, Einnahmen aus Emissionshandel)
EU-Kommission (Vermerk im Vorfeld des ER und des Eurogipfels)	28./29. Juni 2018	„Die Wirtschafts- und Währungsunion vertiefen“	Bilanz der bisherigen Fortschritte. Nächste Schritte: u.a. Integration des Fiskalpakts in EU-Recht, EWF, „Stabilisierungsfunktion“ (Vorläufer von NextGenEU) mit Darlehen und Hilfen, Einlagensicherungssystem, Europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2

Die Überführung des EU-Haushalts in einen normalen Haushalt und die europäische Besteuerung

Viele, wenn nicht die meisten, der gutgemeinten Vorschläge zur Demokratisierung der EU beziehen sich auf das EP. Um dessen demokratische Hauptmängel schleichen sie aber herum: 1.) Es gilt nicht das für normale Parlamente verbindliche Prinzip von „*one man one vote*“ (Grundsatz der Wahlgleichheit), die kleineren Staaten erhalten eine feste Anzahl von Sitzen weit über der Proportion ihrer Bevölkerung, das EP ist daher eine halbföderale Institution. 2.) Das „*Königsrecht*“ eines Parlaments, das Haushaltsrecht, bleibt ihm verwehrt. Stattdessen existiert in der EU der Mittelfristige Finanzrahmen (MFR). Nationale Parlamente stellen (meist) jährlich einen Haushalt mit Einnahmen und Ausgaben zusammen und verabschieden ihn, wobei, genau gesagt, die Regierungen dies tun und sich per Akklamation bei der Parlamentsmehrheit die Zustimmung abholen. Beide Punkte, Wahlgleichheit und Haushaltsrecht, hängen bekanntlich miteinander zusammen („*No taxation without representation*“).

Zwar wird in allen möglichen EU-Papieren der letzten Jahre die Aufwertung der Eigenmittel in Gestalt einer europäischen Besteuerung erwähnt, zuletzt im NextGenEU-Programm (Digitalsteuer, CO₂-Steuer, darüber hinaus die Körperschaftssteuer u.a.), bislang ist man aber keinen Schritt weitergekommen. Die bisherigen Eigenmittel (Zölle und Abgaben, Mehrwertsteueranteil, Beiträge aus Mitgliedstaaten) sind in Wirklichkeit keine Eigenmittel, da sie von der supranationalen Ebene her nicht gesteuert werden können, sondern von den Vertretern der Nationalstaaten im ER im Rahmen des MFR mit einer Begrenzung nach oben festgelegt werden. Der Haushalt erstreckt sich über sieben Jahre und wird vom Gesamtvolumen her, das der ER festlegt, heruntergebrochen auf jedes Jahr. Der Hauptunterschied zwischen dem EU-Haushalt und einem nationalen Haushalt liegt darin, dass der EU das Besteuerungsrecht und die Kreditaufnahmekompetenz fehlen. Bedingt durch die Obergrenze fehlt dem Haushalt jede Flexibilität, um als fiskalischer Gegenspieler und/oder Partner der EZB eine der jeweiligen Wirtschaftslage angepasste Wirtschaftspolitik zu betreiben.

Als Einstieg in eine wirkliche Haushalts- und Fiskalpolitik der EU bietet sich gegenwärtig die Einführung eines eigenständigen Besteuerungsrechts an. Mittelfristig wäre eine Umstellung des gegenwärtigen MFR auf Jahresbasis vonnöten, auch die Etablierung einer Kreditaufnahmekompetenz („*Fiskalkapazität*“). Ausgabenseitig müsste die Überwindung der Agrarlastigkeit im Mittelpunkt stehen und die oftmals angemahnte Stärkung der europäischen Investitionstätigkeit (v.a. im Verkehrs- und Energiesektor) angebahnt werden.

3

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)

Der 2012 gegründete ESM stellt eine außerhalb der Verträge angesiedelte internationale und damit intergouvernementale Institution dar, die über eine vertragliche Brückenkonstruktion im Wege des vereinfachten Verfahrens (EUV, Artikel 48 (6)) an die EU-Architektur angedockt wurde (Erweiterung des Art. 136 AEUV durch Abs. 3). Die Konstruktion – einerseits Teil der Verträge, andererseits als internationale Organisation außerhalb ihr stehend und sich den normalen europapolitischen Regularien entziehend – ist unhaltbar. In den oben erwähnten Debattenbeiträgen findet er nur im Papier der „*Gruppe der Zwölf*“ nebenbei Erwähnung. Bei einer Vertragsänderung bedürfte es der Integration in die Verträge, was auf eine Aufnahme seiner Aufgaben, seiner Struktur und seiner Zielsetzungen in die europäische Architektur hinausliefe.

Im Dezember 2017 veröffentlichte die Kommission diesbezüglich den „*Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds*“, der den ESM ablösen sollte. Der Vorschlag wäre ohne das aufwendige Procedere der Vertragsänderung realisierbar gewesen. Die Kommission unterbreitete den Vorschlag unter dem Motto: „*Das Dach sollte stets dann repariert werden, wenn die Sonne scheint*“. Und in 2017 schien die Sonne in Europa, zwar nur milde, aber immerhin. Der zu gründende EWF wäre zum Rechtsnachfolger des ESM geworden. Die Finanzmittel aus dem ESM würden – unverändert im Volumen – übertragen in den EWF, der als eigenständige juristische Person nach Unionsrecht gegründet worden wäre. Einbindung in das Unionsrecht bedeutet u.a. Billigung diskretionärer Beschlüsse durch den Rat.

Obwohl der Verordnungsentwurf mit einer Ausnahme keinerlei substanziellen Veränderungen gegenüber dem ESM vorsah – Aufgabe, Ziel, Zusammensetzung usw. wurden in dem Vorschlag nicht angetastet –, erblickte er nicht das europäische Licht. Die Ausnahme bildete, dass vorgesehen war, die Funktion der Letztsicherung im Rahmen des SRB (Single Resolution Board) für die Stützung illiquider Großbanken in den Aufgabenbereich des EWF zu übernehmen. Diese Aufgabe im Rahmen der Bankenunion wurde schließlich unabhängig von der Transformation des ESM in einen EWF bewerkstelligt. Nicht einmal das intergouvernemental angelegte Krisenmanagement bei einer Notlage eines Mitgliedes der Eurozone (Memorandum of Understanding, harte Auflagen, keine Steuerung durch supranationale Institutionen usw.) wurde angetastet. Etwas verkürzt: Auf den Generaldirektor als Leiter des EWF wäre lediglich die Aufgabe hinzugekommen, vor dem EP Rechenschaft abzulegen.

Der Kommissionsvorschlag lief, wie so manche Initiative der Kommission, auf ein Abstellgleis und verschwand in den europäischen Archiven. Als auf einem internationalen Vertrag beruhende internationale Organisation verharret der ESM weiter als Fremdkörper im europäischen Institutionengefüge.²

4

Eurobonds

Eines der zentralen Demokratiedefizite im wirtschaftspolitischen Bereich besteht darin, dass es sich die EU von den Kapitalmärkten bieten lässt, ihre Staaten bei der Kreditaufnahme mit unterschiedlich hohen Zinsen zu versehen. Gegenwärtig liegen die Zinssätze für den zehnjährigen Kredit für Deutschland bspw. bei rund 3 Prozent, für Italien bei über fünf Prozent. Ganz abgesehen davon, dass dies unsinnige Belastungen für den italienischen Staatshaushalt mit sich bringt, taxieren die Kapitalmärkte die Staaten der Eurozone nach ihren eigenen Kriterien, deklarieren sie für unterschiedlich kreditwürdig. Merkel hatte dafür auf dem Höhepunkt der Eurokrise 2011 den unheilvollen Begriff von der „*marktkonformen Demokratie*“ geprägt. Im Prinzip sind in Europa alle Staaten gleich – nur nicht auf den Kapitalmärkten. Den Kapitalmärkten kann das nicht zum Vorwurf gemacht werden, es ist die Europapolitik, die dafür die Verantwortung trägt. Anspruch der EU sollte aber sein für einen „*demokratiekonformen Markt*“ zu sorgen.³

² Warum die Initiative im Sand verlief, kann einer Studie der Ludwig-Erhard-Stiftung entnommen werden (Meyer 2018). Dort wird der Intergouvernementalismus des ESM favorisiert und der EWF als Türöffner supranationaler Usurpationen verdächtigt. Kritisch angeführt wird, dass die ausschließliche Rechenschaftspflicht bei den nationalen Parlamenten bleiben sollte, der EuGH die uneingeschränkte Zuständigkeit bei Konflikten nach einer Transformation des ESM in einen EWF besäße, weitere Aufgaben auf den EWF übertragen werden könnten, der EWF mit einem EU-Finanzminister politisiert würde, die Sperrminorität Deutschlands im ESM verlorengehe, neue Finanzinstrumente kreiert werden könnten.

³ Es gab eine Zeit, da trauten die Kapitalmärkte der EU mehr Staatendemokratie zu. Im ersten Jahrzehnt der Währungsunion lagen die Zinssätze für die Staaten der Eurozone auf etwa dem gleichen Niveau. Der

Das Argument, der differenzierte Zins, die Risikoprämie, diszipliniere die Kreditaufnahmebereitschaft der Einzelstaaten, hat sich mittlerweile überholt. Die Aufnahme von staatlichen Krediten orientiert sich an den sachlichen Notwendigkeiten, eine spürbare Zurückhaltung von Staaten am oberen Ende des Spreads konnte in den vergangenen Jahren nicht verzeichnet werden. Und, wichtiger noch: Den europäischen Zins gibt es bereits im Rahmen der Kreditaufnahmen des ESM und des NextGen-EU-Programms, nur eben nicht für die nationalstaatliche Kreditaufnahme.

Ein zentraler wirtschaftspolitischer Reformvorschlag, der in die Neugestaltung der Verträge eingepasst werden sollte, ist daher, dass ausnahmslos die gesamte Kreditaufnahme der Einzelstaaten der Eurozone in der Form von Eurobonds⁴, also mit gesamtschuldnerischer Haftung der Eurozone, erfolgen sollte. In institutioneller Hinsicht sollte das verbunden werden mit der Einrichtung eines europäischen Finanzministeriums, durch dessen Pforte die Ermächtigung zur Kreditaufnahme geschleust werden sollte. Die Einführung von Eurobonds hätte zwei wichtige geoökonomische Nebeneffekte: 1.) Der Beitritt bisher nicht der Eurozone angehöriger Staaten, zu dem sie vertraglich ohnehin verpflichtet sind, erhielte eine erhebliche Beschleunigung, da die Zinskosten für diese Staaten massiv fielen. 2.) Gibt es nur noch einen Zins auf den Eurokredit, stiege die Attraktivität des Euros auf den internationalen Kapitalmärkten mit einem Schlag, da sich dann in den Portfolios der Kapitalmarktakteure nicht mehr zahlreiche einzelne Eurokredite befänden, sondern eben nur noch einer. Sollte der Euro jemals in den Rang einer Weltwährung aufsteigen und aus dem Schatten des Dollars heraustreten, dann nur über die Einführung von Eurobonds. Auf der Vertragsebene hätte die Einführung von Eurobonds die Konsequenz, dass der ohnehin nur noch eine schäle Rippe darstellende No-bail-out-Artikel (AEUV, Art. 125) zu streichen wäre.

Die Einführung von Eurobonds – Kreditaufnahme mit gesamtschuldnerischer Verantwortung – wurde von Juncker, damals Präsident der Eurogruppe, schon frühzeitig in der sich anbahnenden Eurokrise gefordert, 2010. Als die Sache im ersten Präsidentenbericht (Van Rompuy 2012) erstmals in EU-Dokumenten auftauchte, reagierte die damalige Bundeskanzlerin mit ungewöhnlicher Schärfe: „*Keine Eurobonds, solange ich lebe.*“ Seither diplomatisieren die EU-Offiziellen die Forderung in ihren Dokumenten mit Formulierungen wie „*Stabilitätsanleihe*“, „*europäische sichere Anlage*“ oder „*Fiskalkapazität*“.

5

Reform der makroökonomischen Steuerung

Dringender Reformbedarf besteht auch im Bereich der makroökonomischen Steuerung, die mit dem Europäischen Semester 2010 eingeführt wurde. Das von der Kommission gesteuerte Europäische Semester leidet unter zwei Defiziten. 1.) Es verfügt über keinerlei Instrumente zur Durchsetzung, da es lediglich auf Empfehlungen beruht. 2.) Es leidet an der Schlagseite einer Überbetonung der fiskalischen Restriktionspolitik (Schuldenstand und jährliche Verschuldung). Die Überwindung des Empfehlungscharakters kann nur im Zusammenhang mit der Etablierung eines Europäischen Finanzministeriums, dem eine reale wirtschaftspolitische Machtbasis zur Verfügung gestellt werden sollte, angegangen werden. Die makroökonomische Steuerung muss aus dem Flugsimulator heraus.

Die fiskalrestriktive Schlagseite sollte durch eine stärkere Gewichtung der makroökonomischen Steuerung überwunden werden. Die Wirtschaftspolitik der Eurozone bzw. der EU leidet nicht an einem säkularen Hang zur staatlichen Kreditaufnahme, weil dies, so die neoliberalen Politikdeuter, ein probat-

maßgeblich von Deutschland bestimmte Umgang mit der so genannten Eurokrise hatte hier Abhilfe geschaffen. Insofern war der politische Umgang mit der Eurokrise keine Niederlage des Neoliberalismus, wie mancherorts gemutmaßt wird, sondern ein weiterer Triumph.

⁴ Vgl. grundsätzlich das Grünbuch der Kommission aus dem Jahr 2011.

einfaches Mittel der Politikgestaltung ist, sondern einerseits an einer fundamentalen Investitionsschwäche und andererseits an kontraproduktiven außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten. Wenn alle drei volkswirtschaftlichen Sektoren sparen (Haushalte und Unternehmen) bzw. zum Sparen angehalten werden (Staat), dann bleibt für das „*Ersparnis*“ nur der Ausweg ins Ausland. Die Warenströme folgen den Kapitalströmen, das Ausland verschuldet sich und importiert, Deutschland und andere sparen und exportieren. Solange die wirtschaftspolitischen Akteure in Europa diesen Zusammenhang nicht beachten, leidet die europäische Wirtschaftspolitik. Es wird aber nicht als Leiden empfunden, sondern, im Gegenteil, es wird gefeiert als erfolgreiche wirtschaftspolitische Tugend.

Im Rahmen der makroökonomischen Steuerung gelten der Kommission ein Leistungsbilanzüberschuss von 6 Prozent und ein Leistungsbilanzdefizit von 4 Prozent als Indikatoren für ein zu korrigierendes Ungleichgewicht. In der sich ankündigenden neuen globalen Welt sollte sich Europa verabschieden von dem wirtschaftspolitischen Streben der Erzielung von Leistungsbilanzüberschüssen – auf nichts anderes läuft das unaufhörliche Gelärme um die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit hinaus – und dazu übergehen, gegenüber Drittstaaten, genau genommen den Ländern der Zweiten und Dritten Welt, Leistungsbilanzdefizite hinzunehmen, um in diesen Staatengruppen wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen. Im Inneren der EU/Eurozone sollten im Rahmen einer Hinwendung zur Verdichtung des Binnenmarkts und der Neubelebung der Konvergenz die Volkswirtschaften des europäischen Westens und Nordens Leistungsbilanzdefizite gegenüber den Staaten Süd- und Osteuropas hinnehmen. Darin zeigte sich eine wertegeleitete europäische Wirtschaftspolitik.

6

Zusammenfassung

Die Kommission Juncker war nach der Überwindung der Eurokrise außerordentlich aktiv und rückte die Vollendung der WWU in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten (vgl. obige Synopse). Sie machte die Kernthesen dieser Vollendung deutlich, unterbreitete detaillierte Vorschläge und fixierte einen Zeitrahmen für die Vollendung (bis 2025). Die Vorschläge wurden von dem für Grundsatzfragen zuständigen Gremium, dem ER, paternalistisch zur Kenntnis genommen – und ins Leere gelaufen lassen. Der ordoliberalen Block um Deutschland herum schnürte alle Reformbemühungen mit Ausnahme der zur Bankenunion bis 2019 radikal ab. Als die Kommission Juncker aus dem Amt schied, waren außer auf dem Gebiet der Bankenunion keine der Vorschläge in Angriff genommen worden. Stattdessen verzettelte man sich in Scharmützeln auf nachrangigen Gebieten: Die Bankenunion verharrt in einem unvollständigen Zustand, da die gemeinsame Einlagensicherung (EDIS) weiter an deutschem Widerstand gegen Risikoteilung scheitert. Die so genannte Kapitalmarktunion blieb in Ansätzen stecken. Die milden Reformmaßnahmen im Rahmen des ESM, im Januar 2021 auf europäischer Ebene verabredet, sind noch nicht in Kraft, da das italienische Parlament Widerstand leistet. Und die Reform des Stabilitätspakts, auf die man sich auf der letzten Sitzung des Ministerrats im Dezember 2023 vorläufig geeinigt hat, ebnete den Weg für weitere große Schritte in die fiskalpolitische Prämoderne der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts.⁵

⁵ Der deutschen Finanzpolitik, die innenpolitisch mit der von ihr erfundenen Schuldenbremse gerade eine saftige Bruchlandung hingelegt hatte, gelang es in Europa tatsächlich 1.) die vormodernen fiskalischen Grenzwerte festzuzurren, 2.) den Schuldenabbau weiter im Zentrum des Stabilitätspaktes zu halten und 3.) eine wissenschaftlich längst geächtete Kennziffer, die Schuldentragfähigkeit (90 Prozent des BIP), in das reformierte Regelwerk zu schmuggeln. Das ist schon ein Meisterwerk. Die Kontrahenten der Deutschen, die Franzosen und Italiener, erreichten lediglich, den Tugendpfad des Schuldenabbaus, der besonders sie selbst betrifft, etwas geschmeidiger zu gestalten. Beruhigend an dem Vorgang ist nur, dass im Fall des Falles der Pakt ohnehin nicht

Die Redeweise von der Vertiefung bzw. Vollendung der WWU ist genaugenommen nicht korrekt. Die WWU besteht aus einer Währungsunion und einem kaum zu überschauenden Geflecht von wirtschaftspolitischen Institutionalisierungen, die nur zweierlei gemeinsam haben, sie sind intergouvernementalen Charakters, und sie bestehen aus Ad-hoc-Maßnahmen. Der im Europäischen Semester angelegte Strang supranationaler wirtschaftspolitischer Elemente hat nur empfehlenden Charakter. Der Sprung in eine „echte“ Wirtschaftsunion erfordert eine klare Vorstellung darüber, dass sie supranationalen Charakters sein müsste. Das wiederum bedingt einen qualitativen Sprung im Integrationsprozess und neue Institutionalisierungen mit entsprechenden Aufgabenzuweisungen und Zielbestimmungen.

Dabei sind die Inhalte der europäischen Wirtschaftspolitik noch gar nicht angesprochen. Die supranationalen und intergouvernementalen Akteure beschwören weiter unablässig ihre beiden Mantras: die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Erzielung von Exportüberschüssen. Beides unterstellt, dass der Weltmarkt so bleibt, wie er ist, und nicht auseinanderfällt in Wirtschaftsblöcke, die nur noch untereinander in Kontakt und Handel stehen. Die gerade vor sich gehende Neuordnung der Welt deutet darauf hin, dass letzteres eine große Eintrittswahrscheinlichkeit hat.

Auf die Juncker-Kommission folgte die Von-der Leyen-Kommission, die nach Pandemie-Krise (2020) und Russland-Ukraine-Krieg (2022) gänzlich andere Schwerpunkte setzte. Mit dem NextGenEU-Programm wurde lediglich ein, wenn auch nicht unbedeutender Teil aus der Juncker-Ära aufgegriffen und realisiert, die „Stabilisierungsfunktion“, von den Gegnern der Vertiefung der WWU allerdings unter den Vorbehalt der Einmaligkeit gestellt. Folgt man von der Leyens Rede zur Lage Union 2023, dann ist auch für die nächste Legislatur nicht zu erwarten, dass die Vertiefung der WWU weiterverfolgt wird.

Eine von Juncker geführte Kommission hätte den Weg der geopolitischen Großmäuligkeit, den von der Leyen eingeschlagen hat, erst gar nicht bestritten. Wenn die gegenwärtige EU in ihrer „Außenpolitik“ Stärken entwickeln kann, dann liegen diese auf dem Gebiet der Geoökonomie. In der konventionellen Außenpolitik ist sie in sich zu heterogen, zu zerstritten und bar jeder Machtbasis.

Unter Demokratieaspekten leidet die Wirtschaftspolitik der EU bzw. der Eurozone daran, dass der entdemokratisierten Geldpolitik der EZB kein demokratisch legitimer Counterpart gegenübersteht. Wenn es denn überhaupt eine europäische Wirtschaftspolitik gibt (jenseits von Ordnungspolitik) und nicht nur die Addition verschiedener nationaler Wirtschaftspolitiken, dann entspricht dies nicht dem Policy-Mix, wie er auf nationalstaatlicher Ebene gegeben ist.

Die sich auf ihre Werteorientierung mächtig etwas einbildende EU sollte über die wirtschaftspolitischen Demokratisierungsmaßnahmen hinaus grundsätzlich den universellen Anspruch auf Demokratie höher gewichten. „Systemtheoretisch“ formuliert: Das System „Demokratie“ muss immer das System „Markt“ korrigieren, dominieren und letztlich durchgreifend demokratisieren. Aus der Ferne hört man dabei die Anmaßung der Demokratie auf Universalität. Insofern leitet sich aus dem Kern der Demokratie, der Gleichheit der Individuen, ab, dass Demokratie nur eine soziale Demokratie sein kann, um die Ungleichheiten im Marktsystem auszugleichen. Aber bis zu diesen Dimensionen von Demokratie ist Europa noch lange nicht vorgedrungen.

angewandt wird, da die Kommission nicht über die entsprechenden Machtmittel verfügt und die Not zu Ad-hoc-Maßnahmen zwingt.

Literatur

Die in der Synopse zusammengestellten offiziellen EU-Beiträge sind einfach über den Titel und die Jahreszahl zu ergoogeln.

Meyer, Dirk, 2018: Europäischer Währungsfonds – Zum Vorschlag der EU-Kommission.

[Europäischer Währungsfonds – Zum Vorschlag der EU-Kommission - LUDWIG-ERHARD-STIFTUNG E.V.](#)

Polster, Werner, 2022: Die Herausbildung einer europäischen Wirtschaftspolitik. Wirtschaftsregierung, Zahlungsbilanz und wirtschaftspolitische Koordination, Marburg.

