

WAS WÜRD EIN EUROPÄISCHER FINANZMINISTER TUN? EIN VORSCHLAG

Henrik Enderlein | *Direktor des Jacques Delors Instituts - Berlin*
Jörg Haas | *Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Jacques Delors Instituts - Berlin*

EXECUTIVE SUMMARY

In den letzten Monaten hat die Idee eines Europäischen Finanzministers (EU-FM) hochrangige politische Unterstützung gewonnen. Doch sollte ein solcher Minister eher als regelgebundener "Euro-Kontrolleur" oder als aktiver "Euro-Manager" agieren? In diesem Papier zeigen wir detailliert auf, welche Aufgaben ein EU-FM haben könnte und wem gegenüber er rechenschaftspflichtig wäre.

- **Mission:** Ein EU-FM wäre eine starke politische Autorität, welche die wirtschaftlichen und fiskalischen Interessen des Euroraums in seiner Gesamtheit - im Gegensatz zu den Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten - vertritt.
- **Verantwortungsbereiche:** Der EU-FM hätte fünf Hauptaufgaben: (i) die Koordinierung von Haushalts- und Wirtschaftspolitik überwachen, (ii) Regeln im Falle der Nichteinhaltung durchsetzen, (iii) Verhandlungen im Krisenfall führen, (iv) zur Dämpfung regionaler Schocks beitragen und (v) den Euroraum in internationalen Institutionen und Foren vertreten.
- **Instrumente:** Der EU-FM würde ein europäisches Investitionsbudget steuern, um asymmetrische Schocks auszugleichen und Reformen zu belohnen. Er würde außerdem dem Europäischen Währungsfonds vorsitzen, einer Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.
- **Institutionelle Verbindungen:** Der EU-FM befände sich an der Schnittstelle zwischen supranationaler und intergouvernementaler Politik in der Europäischen Union. Deshalb wäre es konsequent, ihn mit einem „Doppelhut“ zu versehen, so dass er gleichzeitig Mitglied der Kommission und Präsident der Eurogruppe wäre.
- **Demokratische Kontrolle:** Der Europäische Rat und der Präsident der Kommission würden den EU-FM gemeinsam ernennen und könnten seinen Rücktritt erzwingen. Außerdem würde ein Gemeinsames Komitee aus Delegierten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments die Investitionsausgaben des Ministers überprüfen und demokratische Kontrolle über den EWF ausüben.

INHALT

EINLEITUNG	3
1. Verantwortungsbereiche	5
2. Instrumente: Ein europäisches Investitionsbudget und ein Europäischer Währungsfonds	7
2.1. Ein europäisches Investitionsbudget	7
2.2. Ein Europäischer Währungsfonds	9
3. Demokratische Kontrolle und institutionelle Verbindungen	12
FAZIT	14
ZU DEN GLEICHEN THEMEN...	17

EINLEITUNG

In den letzten Wochen wurde die Idee eines europäischen Finanzministers überraschend wiederbelebt. Der Posten wurde weder in den Beratungen der EU-Mitgliedsstaaten in der ersten Jahreshälfte, noch im Fünf-Präsidenten-Bericht zur Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) erwähnt¹. Doch während der letzten drei Monate hat der Vorschlag mehrere hochrangige Unterstützer gewonnen.

Die prominentesten Vorschläge kamen vom französischen Wirtschaftsminister Emmanuel Macron und von Benoît Cœuré, Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank (EZB)². Macron regte an, ein gemeinsames Finanzministerium für das Eurogebiet unter Aufsicht eines Kommissars zu errichten, der *„nicht nur ein Euro-Finanzminister [wäre], sondern jemand, der auch Investitionsmittel vergibt oder in der Arbeitsmarktpolitik mitredet“*³. Cœuré erklärte, angeblich mit Unterstützung des EZB-Präsidenten Mario Draghi, dass ein Europäisches Finanzministerium dafür zuständig sein könnte *„wirtschaftliche Ungleichgewichte und Haushaltsungleichgewichte zu verhindern, Krisen im Eurogebiet zu bewältigen und die im Bericht der fünf Präsidenten anvisierte haushaltspolitische Kapazität zu steuern sowie die Regierungen des Euroraums in internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen zu vertreten“*⁴. Es gab aber auch Berichte, dass Wolfgang Schäuble an einem Haushaltsplan für den Euroraum arbeitet, der unter der Aufsicht eines europäischen Finanzministers stünde⁵.

„ES BLEIBT OFT UNKLAR, WELCHE AUFGABEN UND WELCHE LEGITIMIERUNGSSTRUKTUR DER BEGRIFF UMFASST“

All diesen Forderungen ist gemein, dass sie einen weiteren Integrationsschritt für die Währungsunion bedeuten. Doch es bleibt oft unklar, welche Aufgaben und welche Legitimierungsstruktur der Begriff „europäischer Finanzminister“ umfasst. Manche Vorschläge legen den Schwerpunkt auf mehr europäische Kontrolle, andere auf mehr europäische Solidarität. Um es etwas konzeptioneller auszudrücken: Manche halten es für vorrangig, dass der Finanzminister mehr „Souveränitätsteilung“ ermöglicht, während andere den Schwerpunkt auf „Risikoteilung“ legen⁶.

Der Ansatz der Souveränitätsteilung ist regelbasiert. Sein Schwerpunkt liegt auf der Durchsetzung der Haushaltsregeln der EU und der unterschiedlichen Koordinierungsmechanismen zur Prävention von Ungleichgewichten, z.B. des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens. Im Jahr 2012 sprach sich Wolfgang Schäuble für die Schaffung eines europäischen Ministerpostens aus, der nationale Schuldenstände überwachen und gegebenenfalls Einspruch gegen die Haushaltspläne von Mitgliedstaaten erheben sollte⁷. Zur gleichen Zeit gab es ähnliche Vorschläge vom ehemaligen EZB-Präsident Jean-Claude Trichet und dem Präsidenten des europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), Klaus Regling⁸. Diese Vorschläge, welche auf der Idee eines regelgebundenen „Euro-Kontrolleurs“ beruhen, setzen auf jeden Fall Souveränitätsteilung auf der europäischen Ebene voraus.

Andere Vorschläge scheinen höhere Stabilität durch die vermehrte Teilung von Risiko im Euroraum erreichen zu wollen. Emmanuel Macron fordert, Transferzahlungen als unabdingbar für das effektive Funktionieren des

1. European Commission, *„European Commission Notes ahead of the Sherpas Meetings“*, 2015. Juncker, Jean-Claude, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, and Martin Schulz. *Completing Europe's Economic and Monetary Union [Bericht der Fünf Präsidenten]*, 2015.

2. *„EZB-Präsident: Draghi unterstützt angeblich Forderung nach Eurofinanzminister“*, *Spiegel Online*, 28. August 2015.

3. Klimm, Leo, Christian Wernicke, *« Refondons l'Europe. Interview with Emmanuel Macron »*, *Süddeutsche Zeitung*, 31. August 2015. See also Giugliano, Ferdinando, Gordon, Sarah, *„Macron calls for radical reform to save euro“*, *Financial Times*, 24. September 2015.

4. Cœuré, Benoît, *„Lehren aus der Krise für die Zukunft des Euroraums“*, Rede bei der Semaine des Ambassadeurs, Paris, 27. August 2015.

5. *„Etat der Währungsunion: Schäuble ist offen für Eurosteuer“*, *Spiegel Online*, 25. Juli 2015.

6. Die beiden Konzepte werden ausführlicher behandelt in Delors, Jacques, Gerhard Cromme, Henrik Enderlein, Pascal Lamy und António Vitorino, *After the Greek Deal: Three Dangers and Three Opportunities*, Jacques Delors Institute, Tribune, 2015.

7. Böll, Sven, Konstantin von Hammerstein, *„Perfekte Lösungen brauchen lange“*, Interview with mit Wolfgang Schäuble, *Spiegel*, 25. Juni 2012.

8. Vits, Christian, Gabi Thesing, *„Trichet Calls for Euro Finance Ministry as Crisis Deepens“*, *Bloomberg Business*, 2. Juni 2011. Costa, António, *„É preciso um ministro das Finanças europeu?“* *Económico*, 12. Januar 2015.

Euros anzuerkennen. Außerdem schlägt er vor, dem europäischen Finanzminister etwas Ermessensspielraum einzuräumen, was die Nutzung einer europäischen Fiskalkapazität angeht. Dem liegt die Idee eines aktiven „Euro-Managers“ mit politischem Mandat zugrunde, der dem Europäischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig ist und befugt ist, in begrenztem Umfang Mittel innerhalb der EWWU zu verteilen.

Auf den ersten Blick scheinen diese beiden Konzepte kaum oder keine Gemeinsamkeiten zu haben⁹. Die Befürworter der „Souveränitätsteilungs-Methode“ würden wahrscheinlich argumentieren, dass es durch den ESM und die Bankenunion bereits etwas Risikoteilung gibt, während Befürworter der „Risikoteilungs-Methode“ sagen würden, dass einige Elemente der Souveränitätsteilung eingeführt werden müssten. Nichtsdestotrotz gab es bisher wenige Bemühungen, die potentiellen Verbindungen deutlicher darzustellen. Damit Unterschiede und Übereinstimmungen offensichtlicher werden, benötigt die Debatte einen klar formulierten Vorschlag, der stärker ins Detail geht.

Unser Papier stellt einen solchen Vorschlag vor. Wir argumentieren, dass ein europäischer Finanzminister (EU-FM) denkbar ist, der Elemente der „Risikoteilung“ und des „Souveränitätsteilungs-Ansatzes“ vereint. Wir versuchen, detailliert aufzuzeigen, welche Aufgaben ein EU-FM hätte und wem gegenüber er rechenschaftspflichtig wäre¹⁰. Wir argumentieren, dass der EU-FM einen „Doppelhut“ haben sollte, sprich, er sollte gleichzeitig Mitglied der Europäischen Kommission und Vorsitzender der Eurogruppe sein. Der EU-FM würde auch dem europäischen Währungsfonds vorsitzen, der sich aus dem ESM entwickeln und unter direkter demokratischer Kontrolle funktionieren sollte (Details s.u.). Der EU-FM sollte (i) die Koordinierung von Haushalts- und Wirtschaftspolitik überwachen, (ii) Regeln im Falle der Nichteinhaltung durchsetzen, (iii) Verhandlungen im Krisenfall führen, (iv) zur Dämpfung regionaler Schocks beitragen und (v) den Euroraum in internationalen Institutionen und Foren vertreten.

Um unseren Vorschlag im Detail vorzustellen, befasst sich dieses Papier drei Themen:

1. Welche Kompetenzen hätte der EU-FM?
2. Wie würde das ‚Ministerium‘ aussehen? Wie würde es bestehende Instrumente zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement miteinander verknüpfen?
3. Wem gegenüber wäre der EU-FM rechenschaftspflichtig?

1. Verantwortungsbereiche

„EINE STARKE POLITISCHE AUTORITÄT, DIE DIE WIRTSCHAFTLICHEN UND FISKALISCHEN INTERESSEN DES EURORAUMS IN SEINER GESAMTHEIT VERTRITT“

Der wesentliche Grund für die Schaffung eines EU-FM wäre es, eine starke politische Autorität zu kreieren, die die wirtschaftlichen und fiskalischen Interessen des Euroraums in seiner Gesamtheit – im Gegensatz zu den Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten – vertritt. Interessanterweise ist die EZB diejenige Institution, die am aktivsten eine solche Stimme gefordert hat. Sie argumentiert, dass sie einen politischen Ansprechpartner braucht, der auf Ebene des Euroraums zuständig ist für die Überwachung der Koordinierung der Fiskal- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten.¹¹

Tatsächlich gibt es eine ganze Anzahl wirtschaftlicher Argumente für eine stärkere Autorität. Erstens können Maßnahmen, die von einem Mitgliedsstaat verfolgt werden, zu negativen Externalitäten für den Rest des Euroraums führen. Zum Beispiel riskiert ein Land mit übermäßigem Haushaltsdefizit nicht nur die eigene Fähigkeit, seine Schulden zu bedienen. Sollte es zu einem Crash kommen, führt dies auch zu Kosten für seine Nachbarn, die entweder die Stabilisierungsbemühungen unterstützen müssen oder eine Ansteckung riskieren. Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass Länder wenig nachhaltige Haushaltspolitik verfolgen, solange sie nicht unter Androhung von Sanktionen dazu gezwungen werden. Zweitens ist selbst eine Währungsunion,

9. Münchau, Wolfgang, „Der Euro-Finanzminister darf kein Sparkommissar sein“, *Spiegel Online*, 31. August 2015.

10. Mit der Abkürzung EU-FM bezeichnen wir in diesem Papier den Posten eines „europäischen Finanzministers“ bzw. einer „europäischen Finanzministerin“, obwohl sich eine angemessenere Terminologie wohl auf den Euroraum, die Eurogruppe oder sogar eine mögliche Doppelfunktion zwischen Kommission und Eurogruppe beziehen müsste. Darüber hinaus verwenden wir aus Gründen der besseren Lesbarkeit im Text nur die männliche Form. Gemeint ist jedoch stets sowohl die weibliche als auch die männliche Form.

11. Europäische Zentralbank, „Interview of Benoît Cœuré with *Le Monde*, conducted by Marie Charrel of *Le Monde* and published on 27. Juli 2015“, 2015.

die gänzlich aus regelkonformen, aber heterogenen Volkswirtschaften besteht, nicht zwangsläufig stabil. Beispielsweise werden schon relativ kleine Abweichungen der Wachstums- und der Inflationsraten durch die pro-zyklische Wirkung der gemeinsamen Geldpolitik verstärkt. Sobald Ungleichgewichte auftreten, ist es für einzelne Länder schwierig, diese zu korrigieren, da eine Anpassung durch den nominalen Wechselkurs nicht möglich ist. Folglich gefährdet eine sich selbst verstärkende Divergenzbewegung die Funktionsfähigkeit des Euroraums, wenn die europäische Ebene nicht koordinierend und absichernd eingreift.

Die beiden oben beschriebenen Idealtypen des EU-FM würden ihre Arbeit auf sehr unterschiedliche Weisen in Angriff nehmen. Ein „Euro-Kontrolleur“ würde die erstgenannte Schwachstelle angehen und durch die Anwendung von Sanktionen sicherstellen, dass kein Land im Euroraum anderen Mitgliedstaaten negative Externalitäten auferlegt. Ein „Euro-Manager“ würde stattdessen den Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Ungleichgewichten legen und den Konvergenzprozess durch finanzielle Anreize und Transferzahlungen aktiv steuern. In anderen Worten würde der Überwacher auf „negative Integration“, der Manager dagegen auf „positive Integration“ setzen¹².

„ DER EU-FM
MÜSSTE KONKRET FÜNF
HAUPTAUFGABEN HABEN ”

Es gibt keinen Grund, weshalb diese beiden Ansätze nicht innerhalb eines Systems der gleichzeitigen Risikoteilung und Souveränitätsteilung kombiniert werden können. In diesem System würde ein EU-FM Aufgaben, die typischerweise dem Finanzministerium obliegen, mit anderen verbinden, die in manchen Ländern in den Aufgabenbereich des Wirtschaftsministeriums fallen. Er müsste konkret fünf Hauptaufgaben haben:

Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik überwachen. Die Hauptaufgabe des EU-FM wäre es, aktiv zur Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik beizutragen. Es gibt eine lange Liste an Werkzeugen und Instrumenten die koordiniert werden müssen: das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD), der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (VMU) und das Europäische Semester (ES). In der Vergangenheit wurden diese Werkzeuge nicht proaktiv genug angewandt und konnten deshalb keine erfolgreiche *ex ante*-Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik bewirken. Unserer Ansicht nach ist dieser Mangel zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass der zuständige Kommissar nicht genügend politisches Gewicht hatte, um die Euroländer in die Pflicht zu nehmen. Gleichzeitig beteiligte sich der Präsident der Eurogruppe nicht aktiv an der Positionierung der Europäische Kommission zur Frage, ob gegenüber Mitgliedstaaten, die gegen Regeln verstießen, eine härtere Position eingenommen werden sollte.

Indem der Posten des EU-Kommissars und des Präsidenten der Eurogruppe zusammengelegt werden, könnten diese Schwierigkeiten überwunden werden. Eine starke Stimme für den Euroraum würde geschaffen, die Mitgliedstaaten auffordert, die Entstehung negativer Externalitäten aus ihren Politiken proaktiv zu vermeiden. Gleichzeitig würden dem EU-FM die volle Sanktionspalette zur Verfügung stehen, die in SWP und VMU vorgesehen sind (siehe folgender Punkt). Seine politische Autorität würde so durch wirksame Instrumente gestärkt. Abgesehen von seinen Koordinierungsaufgaben würde der EU-FM auch zum fiskalpolitischen Kurs des Euroraums berichten – einem Konzept, das in den letzten Jahren gewaltig unterschätzt wurde. Im Jahr 2014 lag das Wachstum im Euroraum insgesamt noch unter Potenzial, während der fiskalpolitische Kurs neutral war. Wirtschaftlich gesehen gibt dies Anlass zur Sorge. Bemerkenswerterweise lag der Schwerpunkt der Debatte jedoch nicht auf dem fiskalpolitischen Kurs des Euroraums als Ganzem, sondern auf dem der Mitgliedsstaaten. Ein EU-FM, der Berichte und Gesamtzahlen zum Thema vorlegt, würde das Problem vielleicht nicht sofort lösen, doch er könnte dazu beitragen, die richtigen Fragen zu stellen.

Durchsetzung der Vorschriften überwachen und politisch verteidigen. Aufbauend auf den Kompetenzen des aktuellen Kommissars für Finanzen und Wirtschaft würde der EU-FM nicht nur vorab sicherstellen, dass Mitgliedstaaten die europäischen Regeln zu öffentlichen und privaten Ungleichgewichten einhalten, sondern auch das Durchsetzungsverfahren im Fall von Regelverletzungen leiten. Viele der nötigen Werkzeuge sind schon vorhanden, aber es ist umstritten, wie viel Ermessensspielraum es bei der Anwendung der Vorschriften geben sollte. Nach dem heutigen System, obliegt diese Entscheidung in erster Linie der Kommission. Aber das Kolleg ist nicht die geeignete Institution für eine solche Rolle. Zwei Elemente fehlen: (i) das demokratische

12. Scharpf, Fritz W., *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, In *Governance in the European Union*, edited by Gary Marks, 15-39. London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications, 1996.

Element, sprich eine direkte Beteiligung der gewählten Vertreter des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, (ii) das Element der politischen Eigenverantwortung, sprich die klare und persönliche Verantwortung für die Durchsetzung oder Nichtdurchsetzung der Vorschriften. Tatsächlich sind politische Eigenverantwortung und demokratische Kontrollmechanismen heute zwischen verschiedenen Institutionen und Regierungsebenen verstreut. Ein EU-FM würde die Sichtbarkeit einer *ex-ante* Überwachung und die *ex-post* Durchsetzung der Vorschriften verbessern und damit einen Beitrag zur Effektivität der wirtschafts-politischen Steuerung in der EU leisten. Er würde im Europäischen Semester eine führende Rolle einnehmen und würde länderspezifische Empfehlungen weiterverfolgen. Er hätte auch Ermessensspielraum im Rahmen des Vertrages, würde aber die politische Verantwortung für die Ergebnisse tragen und wäre einer gemeinsamen Kammer, die sich aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Mitgliedern nationaler Parlamente zusammensetzt, rechenschaftspflichtig (siehe unten).

„DER EU-FM WÜRD E
DAS GESICHT DER
HILFSPROGRAMME
WERDEN“

Verhandlungen anführen. Sollte ein Mitglied des Euroraums auf einen Notfallkredit des ESM oder einer Nachfolgeinstitution angewiesen sein, würde der Minister als „ehrlicher Makler“ auftreten, indem er die Verhandlungen über Anpassungsprogrammen führen und den Fortschritt überwachen würde. Die Griechenland-Verhandlungen haben gezeigt, dass ein solcher Akteur benötigt wird. Bei den Verhandlungen zur finalen Übereinkunft waren die deutsche Kanzlerin Merkel und der griechische Premierminister Tsipras die Hauptakteure. Am Verhandlungstisch fehlte eine starke und spezifisch „europäische“ Stimme, welche die Interessen des gesamten

Euroraums vertreten hätte. Wenn Verhandlungen im Euroraum rein intergouvernemental werden, befindet sich die Gemeinschaftswährung systematisch in Gefahr. Die Interessen der Mitgliedstaaten sind per Definition nicht die Interessen des gesamten Euroraums oder der gesamten Europäischen Union – und sie sollten es auch nicht sein.

Der EU-FM würde somit das Gesicht der Hilfsprogramme werden und wäre für die Ergebnisse verantwortlich. Die Erfahrung lässt vermuten, dass er somit schnell im Kreuzfeuer der Kritik stehen könnte. Das kann nicht gänzlich vermieden werden, aber neue Rahmenbedingungen könnten den Konflikt abschwächen (siehe folgende Sektion). Außerdem könnte er eher Neutralität für sich beanspruchen als die Allianz nationaler Regierungen, welche hinter den Institutionen stehen, die früher als Troika bekannt waren.

Regionale Schocks abfedern. Der EU-FM könnte auch dazu beitragen, Länder mit Transferzahlungen zu unterstützen, wenn sich diese in einer Situation befinden, aus der sie sich kaum alleine durch interne Abwertungen und Reformen befreien können. Derzeit drängt die europäische Ebene auf Strukturreformen. Jedoch müssen die Kosten für die Investitionen, die oft für die Umsetzung solcher Reformen notwendig sind, von den Mitgliedstaaten getragen werden. Ein EU-FM könnte das fehlende Bindeglied ersetzen. Wenn ihm ein kleines, aber flexibles Investitionsbudget zur Verfügung stünde, könnte er es der europäischen Ebene ermöglichen, öffentliche Investitionen in Zeiten der Haushaltskonsolidierung zu unterstützen oder einen Beitrag zur Reaktion auf einen speziellen asymmetrischen externen Schock zu leisten.¹³ Er könnte auch für sinnvolle Belohnungen im Kontext wichtiger Reformbemühungen sorgen, die eine Volkswirtschaft dabei unterstützen, sich besser an die Anforderungen der Währungsunion anzupassen. Die Instrumente sollten jedoch nicht nur finanzieller Natur sein. Der EU-FM sollte einen gewissen Ermessensspielraum haben (zumindest was Vorschläge betrifft), wenn es darum geht, Ländern eine flexiblere Einhaltung der europäischen Vorschriften zu erlauben.

Den Euroraum repräsentieren. In Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der EZB und unter Fortsetzung der traditionellen Aufgabenteilung zwischen der Zentralbank und dem Finanzministerium würde der EU-FM den Euroraum in den relevanten internationalen Institutionen und Foren repräsentieren. In manchen Fällen (z.B. in der heutigen G7 und G20) könnten große Mitgliedstaaten trotzdem noch ihre eigenen Vertreter entsenden, was aber langfristig weniger häufig vorkommen würde. Über die eng definierte institutionelle und rechtliche Vertretung des Euroraums hinaus würde der EU-FM auch die Gesamtinteressen des ganzen Euroraums vortragen. Diese Interessen sind mehr als die Summe ihrer Teile. Sie brauchen eine eigene Stimme.

13. Zyklische Schocksabsorptionsmechanismen (z.B. ein Stabilisierungsfonds basierend auf Schätzungen der Produktionlücke oder eine europäische Arbeitslosenversicherung) würden diese Bemühungen ergänzen. Da sie jedoch automatische Mechanismen sind, kann ein EU-FM sie nicht steuern.

2. Instrumente: Ein europäisches Investitionsbudget und ein Europäischer Währungsfonds

Ein Minister definiert sich nicht nur über seine Verantwortlichkeiten, sondern auch über Instrumente und Ressourcen. Es gibt viele Vorschläge für eine 'fiskalische Kapazität für den Euroraum'. Aber es war nie ganz klar, wie diese Kapazität aussehen sollte. Die Vorschläge reichen von einem gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherungssystem bis hin zu einem umfassenden Haushalt. Wir erachten es als wichtig, nach Funktionen zu unterscheiden. Deshalb schlagen wir sowohl eine Investitionskomponente vor (ein 'Europäisches Investitionsbudget') als auch ein Instrument zur Krisenbekämpfung - der Europäische Währungsfonds, der auf dem ESM gegründet.

2.1. Ein europäisches Investitionsbudget

Dem Euroraum fehlt ein flexibles fiskalpolitisches Instrument, welches öffentliche Investitionen in diejenigen Länder oder Regionen leiten kann, wo sie am meisten gebraucht werden. Wir sehen zwei wesentliche Funktionen eines solchen Investitionsbudgets:

1. Es kann zum Ausgleich asymmetrischer Schocks beitragen. Der europäische Investitionsfonds würde Investitionen in einem Land tätigen, das von einem spezifischen Schock betroffen ist. Solche Schocks könnten Naturkatastrophen oder spezielle kurzfristige Herausforderungen wie Flüchtlingsströme umfassen. Das wäre eine deutliche Veränderung gegenüber der aktuellen Praxis. Derzeit bittet ein Mitglied, das betroffen ist, umgehend um mehr Flexibilität bei seinen Schulden- und Haushaltsdefizitkriterien. Das ist kein guter Ansatz. Es sollte Ländern nicht möglich sein, die Vorgaben zu ändern. Stattdessen würde der europäische Investitionsfonds eingreifen und einen Teil der zusätzlichen Ausgaben tragen. Das würde das System transparenter und gerechter machen. Es wäre nicht leicht für den EU-FM, festzustellen, in welchem Umfang ein Schock als extern bezeichnet werden kann. Aber wie wir in den vergangenen Jahren gesehen haben, ist es unmöglich, dafür nur regelbasierte Antworten zu finden. Stattdessen sind Ermessensspielraum und politisches Urteilsvermögen nötig, die auf solider Legitimität basieren. So könnte ein EU-FM beispielsweise explizit und unter direkter demokratischer Kontrolle Italien Investitionsgelder für den massiven Flüchtlingszustrom zur Verfügung stellen. Dies würde es dem Land ermöglichen, seine Schulden- und Defizitziele einzuhalten. Wir ziehen diese Lösung gegenüber zusätzlicher 'Flexibilität' in der Anwendung der Schulden- und Defizitregel in Italien vor: In letzterer Variante fehlt die klare politische Eigenverantwortung.
2. Es kann Reformen belohnen. Das aktuelle System hat wenig Erfolg in seinen Bemühungen, Reformen in „Krisenländern“ zu fördern. Meistens sind die Gründe hierfür einfach. Die Umsetzung einer Reformagenda ist bekanntermaßen schwierig, wenn der Staat sie nicht durch Haushaltspolitik unterstützen kann. Nicht nur ist der politische Widerstand stärker, auch aus volkswirtschaftlicher Sicht entstehen Kosten. Angebotsseitige Reformen wirken sich oft kurzfristig negativ auf das Wachstum aus. Würde man Regierungen, die engagiert für Reformen kämpfen, Investitionsgelder zur Verfügung zu stellen, könnten solche Effekte ausgeglichen werden. Der aktuelle Ansatz des ESM-Programms, der durch detaillierte Vereinbarungen - sogenannten MoUs - zwischen den „Institutionen“ und einem Krisenland umgesetzt wird, basiert auf dieser Logik. Das System beschränkt sich allerdings auf Länder in Extremsituationen. Warum sollte der Euroraum nicht frühzeitigere Reformbemühungen durch einige ergänzenden Investitionen aus dem europäischen Investitionsbudget unterstützen wollen? Als Deutschland sich in den Krisenjahren 2003 und 2004 in haushaltspolitischen Schwierigkeiten befand, hätte eine finanzielle Unterstützung aus dem Investitionsbudget der Schröder-Regierung erlaubt, ein hohes Investitionsniveau zu erhalten und gleichzeitig die Agenda 2000 umzusetzen.

Wir schlagen vor, das Budget ausschließlich auf Investitionen zu begrenzen, die jedoch breit gefasst sein können. Heute würden Investitionen in Schulen und Krankenhäuser in Griechenland genau gleich gewertet werden wie Investitionen in die Bereitstellung von Hochgeschwindigkeitsdatenverbindungen in Spanien oder Energienetze in Deutschland (falls sich Deutschland in einer schweren Krise befinden sollte). Warum

europäische Investitionen auf statt einfacher Zuschüsse? Weil ertserer trotz ihrer maßgeblichen Rolle für die Zukunft einer Volkswirtschaft oft zu den ersten Opfern gehören, wenn Mitgliedsstaaten ihre Budgets kürzen. Investitionen über den EU-FM würden die weitere Haushaltskonsolidierung der Mitgliedstaaten ermöglichen und gleichzeitig für eine Nachfrage- und Wachstumskomponente auf Euro-Ebene sorgen.

„ WIR SCHLAGEN VOR, DAS BUDGET AUSSCHLIESSLICH AUF INVESTITIONEN ZU BEGRENZEN, DIE JEDOCH BREIT GEFASST SEIN KÖNNEN“

Es gibt mehrere Möglichkeiten, die benötigten Finanzmittel für das europäische Investitionsbudget bereitzustellen. Die erste und direkteste Option wäre eine europäische Steuer. Die geplante Reform des EU-Eigenmittelsystems könnte eine Möglichkeit bieten, eine solche europäische (oder Euro-)Steuer, zweckgebunden für europäische Investitionen, mit einzubeziehen.¹⁴ Eine weniger ambitionierte Option wäre es, schon bestehende Mittel einfach umzuverteilen, wie im Juncker-Plan. Eine dauerhafte Zuweisung von Mitteln für die Aufgaben des EU-FM würde aber wahrscheinlich ebenfalls auf erheblichen politischen Widerstand stoßen. Kurzfristig könnte direkt durch neue Mitgliedsbeiträge finanziertes Investitionsbudget die am ehesten durchführbare Option sein. Henrik Enderlein und Jean Pisani-Ferry empfahlen einen solchen Ansatz 2014 in ihrem Bericht an die deutsche und französische Regierung und schlugen vor, dass Mitgliedstaaten, die sich zur Zeit keine zusätzlichen Ausgaben leisten können, einen Beitrag durch die Kennzeichnung zukünftiger Steuereinkommen leisten könnten.¹⁵

2.2. Ein Europäischer Währungsfonds

Die Krise hat gezeigt, dass es dramatisch an institutioneller Klarheit mangelt, wenn Liquiditäts- und Zahlungsfähigkeitskrisen im Euroraum angegangen werden müssen. Die Krisenepisoden seit 2010 haben gezeigt, dass sowohl Souveränitätsteilung als auch Risikoteilung auf unterschiedlichen Ebenen genutzt wurde, aber nur auf *ad hoc*-Basis. Die Griechenlandkrise im Sommer 2015 hat abermals gezeigt, dass es noch große Defizite im Instrumentarium zur Krisenbekämpfung im Euroraum gibt. Wir sehen fünf wichtige Schwachpunkte.

Erstens wird im aktuellen System viel zu viel improvisiert. Obwohl der ESM-Vertrag einen relativ klaren gesetzlichen Rahmen für die Aushandlung eines Programms schafft, sind die politischen Verantwortlichkeiten und möglichen Eskalationsschritte in Verhandlungen größtenteils unklar. Wer verhandelt im Auftrag des Euroraums? Wer hat das Mandat, ein *Memorandum of Understanding* aufzusetzen? Gibt es im Verhandlungskontext einen demokratischen Kontrollmechanismus? Die mangelnde Klarheit in solchen Angelegenheiten hat zu einer viel zu langen Serie von *last minute*-Gipfeln, Drohungen und Ultimaten geführt. Es fehlt dem Euroraum an Regeln und Verfahren, die dabei helfen können, offene Konflikte mithilfe von Verhandlungen – eingebettet in effektive Institutionen – zu vermeiden.

Zweitens sind zu viele Akteure in die Verhandlungen über das Krisenmanagement eingebunden. Dies ergibt sich direkt aus dem ersten Punkt. Da es so wenige klare Regeln dazu gibt, wer effektiv die Krisenverhandlungen leitet, reicht die Zahl der Akteure von Staats- und Regierungsoberhäuptern über ihre Finanzminister bis hin zur „Troika“ und folglich zu den verschiedenen Akteuren im Internationalen Währungsfonds (IWF), der EZB, und der EU-Kommission, nicht zu vergessen dem ESM, und manchmal sogar dem Wirtschafts- und Finanzausschuss und der Europäischen Investitionsbank. Letztlich scheint niemand wirklich verantwortlich zu sein. Dies muss sich ändern.

Drittens sind die Pflichten der Programmländer nicht genau festgelegt. Die Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* ist gleichbedeutend mit der Abtretung von etwas Souveränität über nationale wirtschaftliche und haushaltspolitische Entscheidungen. Gleichzeitig behalten Programmländer *de jure* – und auch *de facto* – die endgültige Kontrolle über ihre nationalen wirtschaftspolitischen Entscheidungen, insbesondere über den Haushalt. In einem wirksamen System der Krisenbewältigung würden Mitgliedstaaten sich *vorab* damit einverstanden erklären, in Krisensituationen einen Teil ihrer Souveränität abzutreten. Dafür würden sie

14. Voraussichtlich wird die „Monti-Gruppe“ 2016 spezifische Reformvorschläge vorlegen.

15. Enderlein, Henrik, Jean Pisani-Ferry, „Reforms, Investment and Growth: An Agenda for France, Germany and Europe“, Bericht an Sigmar Gabriel, Bundesminister für Wirtschaft und Energie, und an Emmanuel Macron, Minister für Wirtschaft, Industrie und Digitales, 2014.

von einem klaren und transparenten Risikoteilungssystem und der faktischen Schaffung eines Kreditgebers letzter Instanz („lender of last resort“) profitieren.

Viertens ist der ESM kein wirklicher Kreditgeber letzter Instanz. Da die Risikoteilungslogik „getrennt“ und nicht „gesamtschuldnerisch“ ist, könnte eine schwere Krise die zugrundeliegende Entschlossenheit der Länder des Euroraums, die Risiken wirklich zu teilen, leicht in Frage stellen. Es überrascht nicht, dass die schlimmste Krise des Euroraums endete, als die EZB ihre Bereitschaft ankündigte, Outright Monetary Transactions (OMT) zur Sicherung der Stabilität des Euroraums anzuwenden und damit praktisch einen wirksamen „gesamtschuldnerischen“ Risikoteilungsmechanismus unter anderem Namen erschuf.

BOX 1 ► Aufgaben eines europäischen Währungsfonds

- Einhaltung der Regeln mit einem „Diskontfenster“ belohnen
- Kurzfristige Liquidität in Krisenzeiten bereitstellen
- Langfristige Unterstützung bereitstellen im Tausch für die Übertragung von Haushalts-Souveränität
- Eine europäische Anleihe bereitstellen

Fünftens leidet das aktuelle System auf Ebene des Euroraums unter einem dramatischen Mangel an demokratischen Kontrollmechanismen. Obwohl manche nationale Parlamente (insbesondere der Deutsche Bundestag) bedeutende Vetorechte zu Entscheidungen über ESM-Programme erhalten haben, sind ihre zugrundeliegenden institutionellen Interessen ganz klar (und zu Recht) national und nicht unbedingt europäisch. Doch warum kontrolliert nicht die europäische oder Euro-Ebene Institutionen wie den ESM, die (Ex-)Troika, oder sogar die Eurogruppe, die offensichtlich quasi-leitende Funktionen im Krisenmanagement übernommen haben?

Um seine vorgesehene Rolle als echter Kreditgeber letzter Instanz mit einer klaren politischen Verantwortung und unter demokratischer Kontrolle erfüllen zu können, müsste sich der ESM in einen „Europäischen Währungsfonds“ (EWF) weiterentwickeln¹⁶. Eine solche Institution würde auf der transparenteren Teilung von Risiken aufbauen und könnte Länder, die plötzlich Liquidität benötigen, schnell und gegen klare Auflagen unterstützen – im Tausch gegen einen stufenweisen Souveränitätstransfer. Obwohl es besonders gut als Teil des institutionellen Rahmens der EU funktionieren würde, wäre ein intergouvernementales Design ebenfalls möglich.

„DER ESM MÜSSTE SICH
IN EINEN EUROPÄISCHEN
WÄHRUNGSFONDS (EWF)
WEITERENTWICKELN“

Ein wichtiger Unterschied zum ESM ist, dass Euroländer im EWF einen kleinen Teil ihrer Staatsschulden durch den EWF ausgeben müssten (z.B. 10 Prozent des BIP). Alle Mitglieder der Währungsunion würden für diese Verbindlichkeiten bürgen, der Zinssatz wäre dann entsprechend für alle Teilnehmer gleich. Mit rund 930 Milliarden Euro wäre der Markt für EWF-Schulden in Bezug auf die Größe etwa vergleichbar mit dem für spanische Staatsschulden und etwas halb so groß wie jener für deutsche Bundesanleihen. Die Schaffung einer solchen liquiden und sicheren europäischen Anleihe hätte eine Reihe von positiven Auswirkungen. Sie würde gegen Wechselkursrisiken schützen (und würde somit die geldpolitische Transmission verbessern, wie oft von der EZB argumentiert wird). Sie würde den Teufelskreis zwischen angeschlagenen Staatsfinanzen und in Schwierigkeiten geratenen Banken abschwächen¹⁷. Und, wichtiger noch, sie würde es dem Euroraum ermöglichen, schnell und flexibel auf sich entwickelnde Krisen zu reagieren.

Unter normalen Umständen würden alle anderen Schulden als gewöhnliche nationale Staatsanleihen ausgeben, mit der üblichen Bandbreite der Zinssätze. In Krisenzeiten könnte ein Mitglied, das aufgrund eines Wirtschaftseinbruchs oder eines plötzlichen Umschwungs in der Marktstimmung mit rasant steigenden Refinanzierungskosten kämpft, über den EWF zusätzliche Verbindlichkeiten ausgeben, im Tausch für einen stufenweisen Souveränitätstransfer. Diese Stufen würden im Voraus vereinbart werden, damit Klarheit

16. Eine ähnliche Idee wird entwickelt in Enderlein, Henrik, Peter Bofinger, Laurence Boone, Paul De Grauwe, Jean-Claude Piris, Jean Pisani-Ferry, Maria João Rodrigues, André Sapir und António Vitorino, *A Road Map towards Fiscal Union in Europe*, Notre Europa Studies & Berichten, No. 92, 2012.

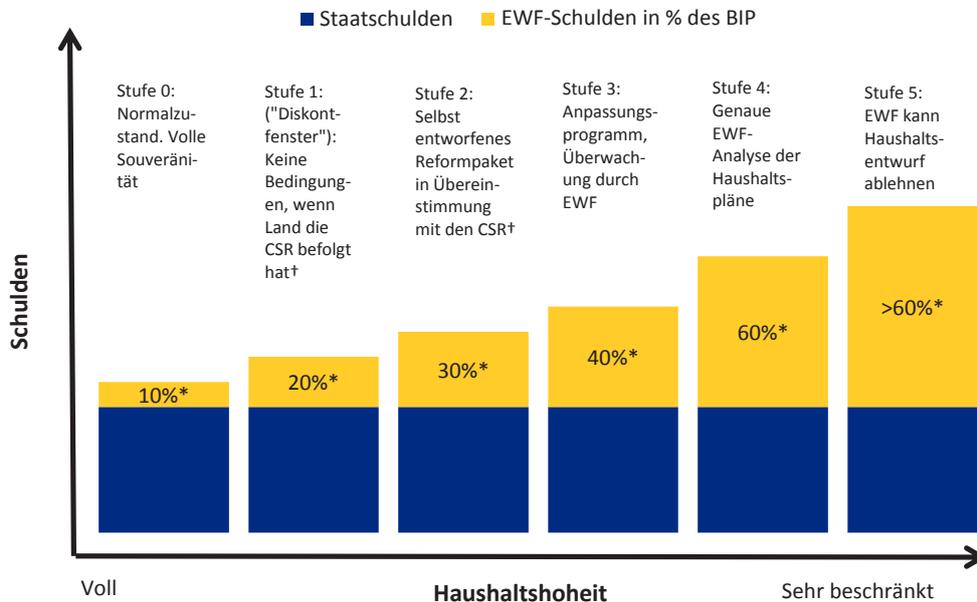
17. Für einen ausführlicheren Überblick dieser Vorteile siehe z.B. Tumpel-Gugerell, Gertrude, Agnès Bénassy-Quéré, Vitor Bento, Graham Bishop, Lex Hoogduin, Ján Mazák, Belén Romana, Ingrida Šimonytė, Vesa Vihriälä, und Beatrice Weder di Mauro, *Final Report of the Expert Group on Debt Redemption Fund and Eurobills*, 2014, S. 17-18.

besteht, welche Kosten und Nutzen mit der erweiterten Nutzung des EWF einhergehen. Der EU-FM würde in allen Verhandlungen zum Thema Konditionalität die Rolle der (Ex-)Troika einnehmen. Dies würde für eine rasche Entscheidungsfindung, klare Verantwortlichkeiten und mehr Input-Legitimität sorgen. Länder wären nicht dazu verpflichtet, die EWF-Finanzierung zu nutzen; sie könnten jederzeit weiterhin nationale Staatsanleihen ausgeben.

BOX 2 ► Mögliche Stufen des EWF-Engagements

Grundsätzlich sollten höhere Finanzhilfen mit mehr externer Kontrolle einhergehen. Nichtsdestotrotz könnte das Programmland zu jedem Zeitpunkt seinen eigenen Weg wählen. Würde das Land gegen die vereinbarten Bestimmungen handeln, könnte es einfach keine weiteren Anleihen durch den EWF ausgeben und würde sehr wahrscheinlich in eine Umstrukturierung seiner nationalen (Nicht-EWF-) Schulden eintreten. In diesem Zusammenhang könnte die Schaffung eines europäischen Verfahrens zur Umstrukturierung öffentlicher Schulden in Betracht gezogen werden. Eine solche Umschuldung würde nicht unbedingt einen Austritt aus dem Euroraum bedeuten.

GRAFIK 1 ► EWF-Engagement und Haushaltshoheit



* Zahlenbeispiel zur Veranschaulichung
 † CSR = Länderspezifische Empfehlungen

Quelle: Darstellung der Autoren, basierend auf Enderlein et al. 2012

3. Demokratische Kontrolle und institutionelle Verbindungen

Die Aufgaben eines EU-FM lägen an der Schnittstelle zwischen supranationaler und intergouvernementaler Politik in der Europäischen Union. Um erfolgreich arbeiten zu können, wäre er ebenso abhängig von der Unterstützung und den Ressourcen der EU-Mitgliedstaaten wie von jenen der EU-Kommission. Deshalb wäre es konsequent, den Posten des EU-FM mit einem „Doppelhut“ zu versehen, wie es bereits vom Posten des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik bekannt ist.

Der Minister wäre gleichzeitig ein Mitglied (vielleicht sogar Vizepräsident) der Kommission und Präsident der Eurogruppe. Der EU-FM könnte auch dem ECOFIN-Rat vorsitzen. Analog zum Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik würde der Europäische Rat den EU-FM „mit qualifizierter Mehrheit und mit der Zustimmung des Präsidenten der Kommission“ ernennen¹⁸.

Zugegebenermaßen wären viele der Aufgaben der Minister nur für den Euroraum relevant. Aber alle EU-Mitgliedstaaten – außer dem Vereinigten Königreich und Dänemark – sind dazu verpflichtet, mittelfristig der Währungsunion beizutreten. Nach heutigem Stand gibt es nur sieben EU-Mitgliedstaaten ohne vertragliche Ausnahmeregelung, die den Euro noch nicht eingeführt haben. Die gleichzeitige Mitgliedschaft in der EU und Euro ist somit die Regel und nicht die Ausnahme. Die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union sollte dies endlich berücksichtigen. Mittelfristig lohnt vielleicht sogar die Überlegung, ob die Unterscheidung zwischen Eurogruppe und ECOFIN-Rat noch gerechtfertigt ist. Auf jeden Fall erscheint es wichtiger, durch die volle Integration des Postens in das EU-System Konsistenz zu gewährleisten, statt die intergouvernementale Parallelstruktur zu stärken, die sich um den ESM gebildet haben.

Die Befugnisse des EU-FM wären zweifelsohne weitreichend. Der Posten müsste deshalb angemessener demokratischer Kontrolle unterliegen. Die naheliegende Wahl wäre das Europäische Parlament als natürliche Kontrolle der europäischen Exekutivgewalt. Die Maßnahmen des EWF würden sich jedoch direkt auf die Staatshaushalte auswirken. Es könnte zu höherer Akzeptanz in den Mitgliedstaaten beitragen (und verfassungsrechtliche Bedenken ausräumen), wenn nationale Parlamente in den Prozess miteinbezogen würden. Diese könnten mit Vertretern des Europäischen Parlaments ein gemeinsames Komitee gründen, das sich möglicherweise aus zwei Abgeordneten jedes nationalen Parlaments und einer halb so großen Anzahl von MEPs zusammensetzt.

„DAS KOMITEE WÜRD E DIE INVESTITIONSAUSGABEN DES EU-FM PRÜFEN UND DEMOKRATISCHE KONTROLLE ÜBER DEN EWF AUSÜBEN“

Dieses Komitee würde die Investitionsausgaben des EU-FM prüfen. Aber es würde auch direkte demokratische Kontrolle über den EWF ausüben. Ob und inwieweit dies zu einer Veränderung der Struktur des ESM-Gouverneursrats (welcher Vertreter der Finanzministerien der Mitglieder des Euroraums umfasst) führen würde und so die Abhängigkeit der EU von einem reinen „Exekutivföderalismus“ verringern würde, müsste debattiert werden. Es ist klar, dass die Mitgliedstaaten angesichts der potentiell weitreichenden finanziellen Implikationen der EWF-Maßnahmen direkt in die Entscheidungsfindung einbezogen werden müssten. Aber es wären Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Gouverneursrat des EWF denkbar und/oder ein Mitentscheidungsverfahren mit dem gemeinsamen EP/NP-Komitee.

Die traditionellen Legislativorgane der EU würden auch die Macht des Ministers beschränken. Da der EU-FM Teil der Europäischen Kommission wäre, könnte das Europäische Parlament seinen Rücktritt erzwingen¹⁹. Aufgrund der Doppelhut-Funktion könnte die Amtszeit auch durch den Rat beendet werden²⁰.

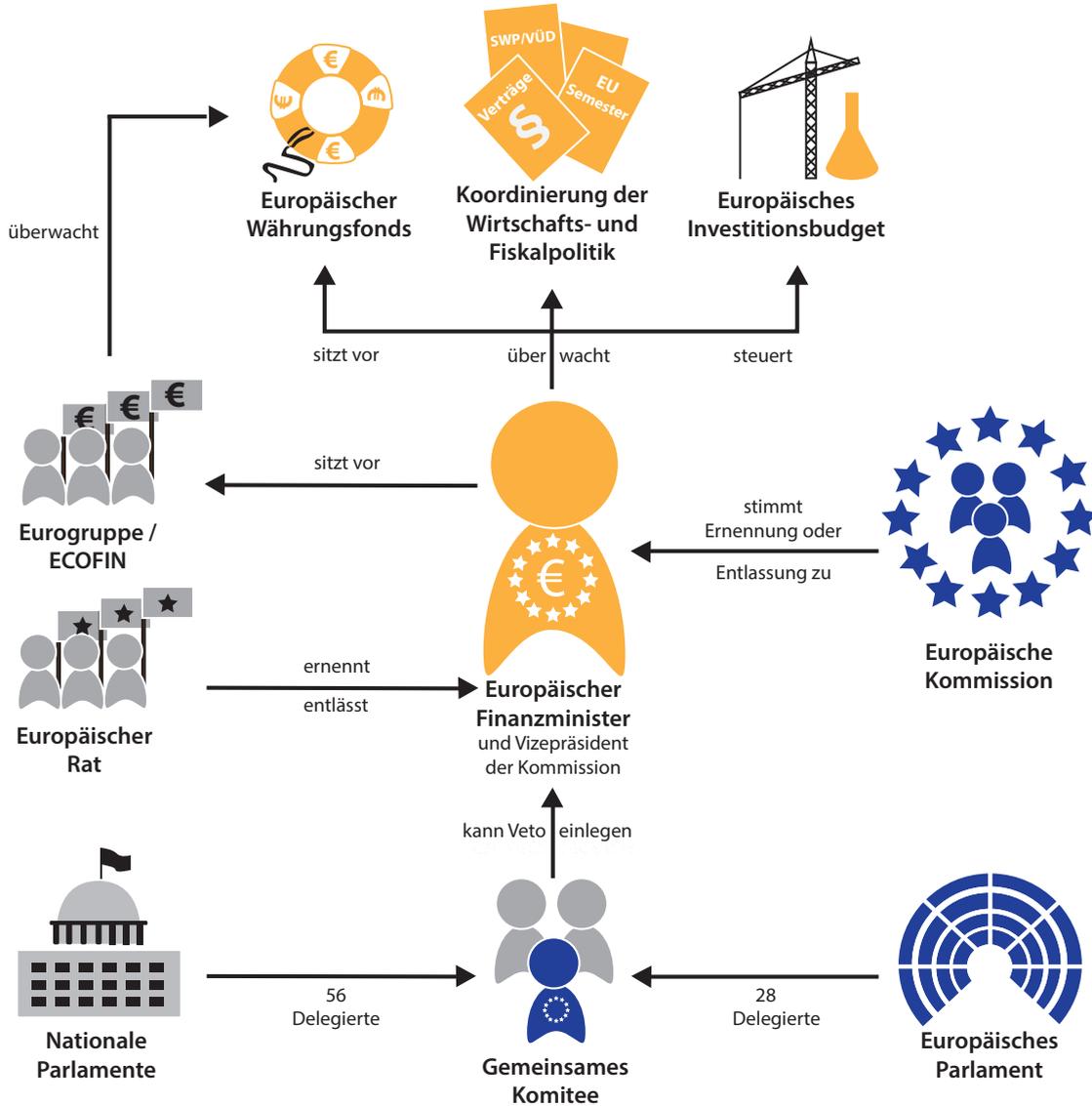
18. Für das Ernennungsverfahren des Hohen Vertreters, siehe Artikel 18(1) des Vertrags über die Europäische Union (EUV). Zur Wahl des Präsidenten der Eurogruppe nach den aktuellen Vorschriften, siehe Protokoll 14 Artikel 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

19. Siehe hierzu Artikel 234 AEUV.

20. Siehe hierzu Artikel 18 EUV für das Verfahren im Fall des Hohen Vertreters für Außenpolitik.

Insgesamt würde der Handlungs- und Kontrollrahmen, in welches der EU-FM eingebettet wäre, folgendermaßen aussehen:

GRAFIK 2 ► Demokratische Kontrolle des Europäischen Finanzministers.



Quelle: Enderlein und Haas (2015). Was würde ein Europäischer Finanzminister tun?

Illustration: Cinthya Nataly Haas-Arana © Jacques Delors Institut – Berlin

FAZIT

Es wäre in mehrfacher Hinsicht vorteilhaft, einen EU-FM zu schaffen, der die haushalts- und wirtschaftspolitische Koordinierung überwacht, ein europäisches Investitionsbudget verwaltet und einem demokratisch kontrollierten EWF vorsitzt.

- **Akzeptanz.** Der EU-FM würde die Interessen des gesamten Euroraums berücksichtigen und nicht diejenigen eines bestimmten Landes. Dies ist insbesondere für das Krisenmanagement wichtig. Solange eine Gruppe von Gläubigerländern über politische Bedingungen für eine Gruppe von Schuldnerländern entscheidet, wird letztere stets größte Sorgen in Bezug auf Souveränität und faire Behandlung hegen. Sich formal Gleichgestellten unterzuordnen ist etwas anderes, als sich der quasiföderalen Ebene unterzuordnen.
- **Klarheit.** Detaillierte EWF-Vorschriften verringern die Unsicherheit auf den Märkten und sorgen dafür, dass alle Länder von Anfang an die Kosten für die Unterstützung durch den Euroraum kennen. Wie das aktuelle Beispiel Griechenland gezeigt hat, haben Gläubigerländer den Eindruck, dass sie unter dem aktuellen System zu wenig Kontrolle haben, während Schuldnerländer glauben, dass die ihnen auferlegten Bedingungen willkürlich gewählt und übermäßig intrusiv sind.
- **Widerstandsfähigkeit.** Wenn öffentliche Investitionen genutzt werden, um konjunkturbedingten Einbrüchen entgegenzuwirken und Reformen zu fördern, ist es unwahrscheinlicher, dass Ungleichgewichte entstehen. Somit werden die Volkswirtschaften des Euroraums weniger anfällig für Krisen. Des Weiteren wären EWF-Anleihen liquide und sehr sichere Anlagen, die als Kernkapital für Bankbilanzen geeignet sind. Somit wäre das europäische Bankensystem weniger abhängig von den Staatsschulden einzelner Länder und weniger anfällig für plötzliche Veränderungen in deren Bonitätsbewertung.
- **Schnelligkeit.** Der EU-FM hätte das Mandat und die notwendigen Ressourcen, um schnell auf einen Notfallsituation reagieren zu können, ähnlich wie es die Direktorin des IWF heute tut. Er könnte Verhandlungen rasch aufnehmen, die Bedingungen für Unterstützung klar kommunizieren, Vereinbarungen treffen und, wenn nötig, Belohnungen anbieten. Dies würde dabei helfen, Zeiten der Unsicherheit zu verkürzen, welche sehr kostspielig für Wirtschaftsleistung und politisches Kapital sind.
- **Verantwortlichkeit.** Ein EU-FM, der von einem Gremium nationaler und europäischer Parlamentarier kontrolliert wird, würde ausreichend Input-Legitimität genießen und könnte, im Gegensatz zur (Ex-)Troika, für seine Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden.

Die aktuelle Debatte über einen europäischen Finanzminister bietet Gelegenheit, sich mit den Schwachstellen in der Governance des Euroraums zu befassen. Ein europäischer Minister müsste gleichzeitig ein „Kontrolleur“ sein, der die Einhaltung der europäischen Regeln gewährleistet, und ein „Manager“, der destabilisierenden Entwicklungen in der Währungsunion aktiv entgegenwirkt.

Eine vielversprechende Möglichkeit, diese Herausforderung anzugehen, wäre die Schaffung eines EU-FM an der Spitze eines europäischen Währungsfonds, der mit einem Investitionsbudget ausgestattet ist. Ein gut konzipierter EWF könnte ein Gleichgewicht zwischen der Teilung von Risiko und von Souveränität gewährleisten. Das Budget könnte so verwendet werden, dass es Konvergenz zwischen den Euroländern fördert und Reformen unterstützt. Die vorgeschlagene demokratische Kontrollstruktur würde ein hohes Maß an Verantwortlichkeit garantieren. Ausgabenentscheidungen unterlägen angemessener Prüfung. Des Weiteren würde das neue

System auf Sorgen bezüglich der weitreichenden Macht der (Ex-)Troika eingehen und dennoch *moral hazard* eindämmen.

Der neue Posten könnte noch mehr Nutzen erbringen, wenn er mit weiteren institutionellen Reformen kombiniert würde. Zum Beispiel würde ein System von „Wettbewerbsfähigkeitsräten“ im Euroraum²¹ die Fähigkeit des EU-FM stärken, Wirtschaftspolitiken zu koordinieren. Schritte in Richtung eines europäischen Insolvenzregimes würden dabei helfen, bedeutungsvolle demokratische Willensentscheidungen auch unter den Bedingungen eines Rettungsprogramms zu ermöglichen. Länder in Not hätten dann eine echte Wahl. Die Lösung der Schuldenkrise könnte durch Insolvenz erfolgen oder durch die Annahme eines Rettungspakets im Tausch für einen teilweisen Souveränitätstransfer.

**„ UNSER VORSCHLAG
IST ZWEIFELSOHNE
WEITREICHEND. TROTZDEM
IST ER NOCH NICHT
VOLLSTÄNDIG“**

Unser Vorschlag ist zweifelsohne weitreichend. Trotzdem ist er noch nicht vollständig. Die Struktur, die wir herauszuarbeiten versucht haben, muss noch weiterentwickelt und politisch debattiert werden. Klar ist, dass jede Lösung, die ansatzweise an unseren Vorschlag heranreicht, einer Änderung der Europäischen Verträge bedarf. Deshalb ist dies kein Konzept für morgen, sondern für die Zeit nach dem britischen Referendum 2016 und den Wahlen in Deutschland und Frankreich 2017.

In der Zwischenzeit kann der Entwurf jedoch als Ausgangspunkt für ausführlichere rechtliche und technische Debatten dienen. Bedenken zu künftigen Urteilen des deutschen Bundesverfassungsgerichts oder anderer Verfassungsgerichte zum Souveränitätstransfer sollten kein Grund dafür sein, sich mit Konzepten wie dem unseren zurückzuhalten. Es ist wichtig, Ideen so klar wie möglich zu formulieren, bevor die verfassungsrechtlichen Auswirkungen in Betracht gezogen werden.

Was heute wirklich zählt, sind Fortschritte in der Diskussion, wie der Euroraum eine vermehrte Teilung von Risiko und Souveränität in einem effektiveren Governance-System erreichen kann. Die Vorschläge der letzten Monate zum europäischen Finanzminister sind ein ausgezeichnete Ausgangspunkt für diese Debatte.

This publication is part of a larger research project by the Jacques Delors Institut-Berlin and the Bertelsmann Stiftung.

Repair and Prepare IIIII Strengthen the euro

21. Sapir, André, and Guntram B Wolff. *Euro-Area Governance: What to Reform and How to Do It*. Bruegel Policy Brief 2015/01, Februar 2015.

QUELLEN

- „Etat der Währungsunion: Schäuble ist offen für Eurosteuer“. *Spiegel Online*, 25. Juli 2015.
- „EZB-Präsident: Draghi unterstützt angeblich Forderung nach Eurofinanzminister“. *Spiegel Online*, 28. August 2015.
- Böll, Sven, Konstantin von Hammerstein. „Perfekte Lösungen brauchen lange“. Interview mit Wolfgang Schäuble, *Spiegel*, 25. Juni 2012.
- Cœuré, Benoît, „Lehren aus der Krise für die Zukunft des Euroraums“, Rede bei der Semaine des Ambassadeurs, Paris, 27. August 2015.
- Costa, António, „É preciso um ministro das Finanças europeu?“ *Económico*, 12. Januar 2015.
- Delors, Jacques, Gerhard Cromme, Henrik Enderlein, Pascal Lamy und António Vitorino, *After the Greek Deal: Three Dangers and Three Opportunities*, Tribune, Jacques Delors Institute, 2015.
- Enderlein, Henrik, Jean Pisani-Ferry, Reforms, „Investment and Growth: An Agenda for France, Germany and Europe“, Bericht an Sigmar Gabriel, Bundesminister für Wirtschaft und Energie, und an Emmanuel Macron, Minister für Wirtschaft, Industrie und Digitales, 2014.
- Enderlein, Henrik, Peter Bofinger, Laurence Boone, Paul De Grauwe, Jean-Claude Piris, Jean Pisani-Ferry, Maria João Rodrigues, André Sapir und António Vitorino, *Completing the Euro. A Road Map towards Fiscal Union in Europe*, Studies & Reports No. 92, Notre Europe, 2012.
- Europäische Zentralbank, „Interview of Benoît Cœuré with Le Monde, conducted by Marie Charrel of Le Monde and published on 27. Juli 2015“, 2015.
- Europäische Kommission, „Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact“, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Brüssel, 2015.
- European Commission, „European Commission Notes ahead of the Sherpas Meetings“, 2015.
- Giugliano, Ferdinando, Gordon, Sarah, „Macron calls for radical reform to save euro“, *Financial Times*, 24. September 2015.
- Juncker, Jean-Claude, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, and Martin Schulz, „Completing Europe's Economic and Monetary Union [Bericht der Fünf Präsidenten]“, 2015.
- Klimm, Leo, Christian Wernicke „Refondons l'Europe“. Interview mit Emmanuel Macron“ *Süddeutsche Zeitung*, 31. August 2015.
- Münchau, Wolfgang, „Der Euro-Finanzminister darf kein Sparkommissar sein.“ *Spiegel Online*, 31 August 2015.
- Sapir, André, and Guntram B Wolff, „Euro-Area Governance: What to Reform and How to Do It“, Bruegel Policy Brief 2015/01, February 2015.
- Scharpf, Fritz W., *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*. In *Governance in the European Union*, edited by Gary Marks, 15-39. London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications, 1996.
- Tumpel-Gugerell, Gertrude, Agnès Bénassy-Quéré, Vítor Bento, Graham Bishop, Lex Hoogduin, Ján Mazák, Belén Romana, Ingrida Šimonytė, Vesa Vihriälä, and Beatrice Weder di Mauro, „Final Report of the Expert Group on Debt Redemption Fund and Eurobills“, 2014.
- Vits, Christian, und Gabi Thesing, „Trichet Calls for Euro Finance Ministry as Crisis Deepens“, *Bloomberg Business*, 2 June 2011.

Zu den gleichen Themen...

AFTER THE GREEK PSYCHODRAMA, WHAT IMPROVEMENTS FOR THE EMU?
Pierre Moscovici, Tribune, Jacques Delors Institute, September 2015

GEFAHREN UND CHANCEN NACH DEM GRIECHENLAND-DEAL: WARUM EUROPA DRINGEND DIE WIRTSCHAFTSUND WÄHRUNGSUNION VOLLENDEN MUSS
Jacques Delors, Gerhard Cromme, Henrik Enderlein, Pascal Lamy und António Vitorino, Tribune, Jacques Delors Institute, 22 Juli 2015

A SMART MOVE: WHY THE FIVE PRESIDENTS' REPORT IS CAUTIOUS ON SUBSTANCE AND AMBITIOUS ON PROCESS
Henrik Enderlein und Jörg Haas, Policy paper No 139, Jacques Delors Institut - Berlin, Juli 2015

IMPROVING EMU: OUR RECOMMENDATIONS FOR THE DEBATE ON THE FIVE PRESIDENTS REPORT
Yves Bertoncini, Henrik Enderlein, Sofia Fernandes, Jörg Haas und Eulalia Rubio, Policy paper No 137, Jacques Delors Institute, Juni 2015

RISIKO GREXIT: VORSICHT BEIM VERHANDELN!
Jörg Haas, Policy paper No 126, Jacques Delors Institut - Berlin, Februar 2015

REFORMING EUROPE'S GOVERNANCE
Yves Bertoncini und António vitorino, Studies & Reports No 105, Notre Europe - Jacques Delors Institute, September 2014

DEN EURO VOLLENDEN. DER WEG ZU EINER FISKALUNION IN EUROPA
Enderlein, Henrik, Peter Bofinger, Laurence Boone, Paul De Grauwe, Jean-Claude Pirus, Jean Pisani-Ferry, Maria João Rodrigues, André Sapir, und António Vitorino, Studies & reports No 92, Notre Europe, Juni 2012

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe zulässig • Übersetzung aus dem Englischen: Rachel Weinberger© Jacques Delors Institut - Berlin, 2015.



Hertie School
of Governance

Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

