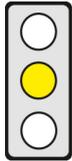


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Ein EU-Minister für Wirtschaft und Finanzen soll die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU verbessern, indem er drei Ämter – EU-Kommissar für die Wirtschafts- und Währungsunion, Vorsitzender der Euro-Gruppe und Vorsitzender des Gouverneursrats des Europäischen Währungsfonds – auf sich vereint.

Betroffene: Alle.



Pro: Der EU-Finanzminister soll nicht mehr Entscheidungsgewalt erhalten als die bisherigen Amtsinhaber. Inwieweit er die bestehenden Koordinations- und Überwachungsdefizite beheben kann, hängt daher von seinem politischen Geschick ab.

Contra: (1) Ein EU-Finanzminister, der zugleich Vorsitzender der Euro-Gruppe ist, widerspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung.

(2) Eine einheitliche „Vertretung“ der Euro-Staaten durch den EU-Finanzminister im IWF stärkt deren Gewicht nicht, sondern bewirkt das Gegenteil: Die restlichen IWF-Anteilseigner werden ihr nur bei einer Reduzierung des Stimmgewichts unter die Sperrminorität zustimmen.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2017) 823 vom 6. Dezember 2017: Ein **europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die EU-Kommission strebt die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) an. Das dafür vorgelegte Paket umfasst einen Fahrplan zur Vollendung der WWU [Mitteilung COM(2017) 821] und mehrere Vorschläge zur Umsetzung dieses Fahrplans. Dies sind
 - eine Mitteilung zur Schaffung eines EU-Ministers für Wirtschaft und Finanzen [COM(2017) 823; diese **cepAnalyse**],
 - ein Richtlinienvorschlag zur Übernahme des völkerrechtlichen Fiskalpakts in EU-Recht [COM(2017) 824],
 - ein Verordnungsvorschlag zur Umwandlung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen europarechtlich verfassten Europäischen Währungsfonds (EWF) [COM(2017) 827; **cepAnalyse** folgt] und
 - Vorschläge zur Einführung neuer oder zum Ausbau vorhandener wirtschaftspolitischer Haushaltsinstrumente, um
 - die Euro-Zone makroökonomisch zu stabilisieren [Mitteilung COM(2017) 822; s. [cepAnalyse 04/2018](#)],
 - Mitgliedstaaten, die dem Euro beitreten wollen, zu unterstützen [Mitteilung COM(2017) 822, **cepAnalyse** folgt] und
 - Mitgliedstaaten, die Strukturreformen durchführen, zu unterstützen [Verordnungsvorschläge COM(2017) 825 und COM(2017) 826; **cepAnalyse** folgt].
- Die Kompetenz für die allgemeine Wirtschaftspolitik – etwa die Fiskal-, Steuer-, und Arbeitsmarktpolitik – liegt mit wenigen Ausnahmen, wie der Wettbewerbs- und der Binnenmarktpolitik, bei den Mitgliedstaaten (S. 1).
- Die EU-Wirtschaftspolitik beschränkt sich daher vor allem auf
 - die Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und
 - den Einsatz von EU-Geldern, die teilweise von unterschiedlichen Institutionen – etwa der Kommission oder der Europäischen Investitionsbank (EIB) – verwaltet werden.
- Der ESM als „weiteres wirtschaftspolitisches Instrument“ wurde zudem auf völkerrechtlicher Ebene eingerichtet und wird daher nicht von der EU verwaltet.
- Laut Kommission führt diese Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten dazu, dass (S. 3 und 4)
 - die mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken nicht hinreichend koordiniert werden,
 - das wirtschaftspolitische „Gemeininteresse“ der EU und der Euro-Zone in der Öffentlichkeit und in den politischen Entscheidungsprozessen nicht hinreichend vertreten wird und
 - die EU bzw. die Euro-Zone gegenüber Drittstaaten und in internationalen Finanzinstitutionen – etwa dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank – nicht ihr volles wirtschaftliches und politisches Gewicht nutzt.
- Die Kommission schlägt daher die Schaffung eines EU-Ministers für Wirtschaft und Finanzen (im Folgenden „EU-Finanzminister“) vor.

► **Drei gleichzeitige Ämter des EU-Finanzministers**

- Der EU-Finanzminister soll drei Ämter auf sich vereinigen.
- Amt 1: EU-Kommissar für die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)
 - Für die Wirtschafts- und Währungspolitik sind in der EU-Kommission derzeit zwei Kommissare zuständig:
 - der Kommissar für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten (derzeit Pierre Moscovici) und
 - der Kommissar und Vizepräsident für den Euro und den sozialen Dialog sowie für Finanzstabilität und die Kapitalmarktunion (derzeit Valdis Dombrovskis).
 - Zukünftig soll nur noch ein Kommissar – im Rang eines Vizepräsidenten – für die WWU zuständig sein, nämlich der EU-Finanzminister.
- Amt 2: Vorsitzender der Euro-Gruppe
 - In WWU-Angelegenheiten treffen sich die Finanz- oder Wirtschaftsminister der Euro-Staaten informell in der Euro-Gruppe. Vorsitzender war bislang stets ein Regierungsmitglied eines Euro-Staats.
 - Die Euro-Gruppe soll sich freiwillig darauf einigen, den EU-Finanzminister zu ihrem Vorsitzenden zu wählen.
- Amt 3: Vorsitzender des Gouverneursrats des Europäischen Währungsfonds (EWF)
 - Die grundlegenden Entscheidungen für den EWF sollen – wie derzeit für den ESM – im Gouverneursrat getroffen werden.
 - Der EU-Finanzminister soll Vorsitzender des EWF-Gouverneursrats ohne Stimmrecht werden.

► **Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung**

- Die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten (im Folgenden: „wirtschaftspolitische Koordinierung“) erfolgt auf Grundlage jährlicher Berichte und Empfehlungen der Kommission
 - durch die Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten bzw. aller EU-Staaten, die auf Euro-Gipfeln bzw. im Europäischen Rat die wirtschaftspolitischen Leitlinien für die Euro-Zone bzw. die EU festlegen,
 - durch die Finanz- oder Wirtschaftsminister aller Mitgliedstaaten, die im ECOFIN-Rat – ggf. in Form verbindlicher Beschlüsse –
 - die allgemeine Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten koordinieren und überwachen (Art. 121 Abs. 2 - 5 AEUV), u.a. im Verfahren wegen eines makroökonomischen Ungleichgewichts und
 - die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten überwachen („Defizitverfahren“; Art. 126 AEUV).
 - durch die Finanz- oder Wirtschaftsminister der Euro-Staaten, die in der Euro-Gruppe
 - die Wirtschaftspolitik der Euro-Staaten koordinieren und hierzu
 - zwar keine formellen Beschlüsse fassen, diese aber für die Sitzungen des – dafür formell zuständigen ECOFIN-Rats – vorabstimmen und vorbereiten.
- Der EU-Finanzminister soll die wirtschaftspolitische Koordinierung verbessern (S. 4), indem er
 - in seiner Eigenschaft als WWU-Kommissar (S. 4 und 5)
 - die Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitiken koordiniert und
 - eine „angemessene Fiskalpolitik für den Euro-Raum als Ganzes“ vorschlägt sowie
 - in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Euro-Gruppe (S. 7)
 - dem Präsidenten des Euro-Gipfels bei der Vorbereitung der Euro-Gipfel als Ansprechpartner für die Euro-Gruppe dient und
 - in der Euro-Gruppe einen Ausgleich „zwischen den Zielen der mitgliedstaatlichen Minister und der Euro-Zone und der EU als Ganzes“ sucht.

► **Koordinierung und Beaufsichtigung des Einsatzes wirtschaftspolitischer Haushaltsinstrumente der EU**

- Die EU setzt ihre Haushaltsmittel unter anderem ein, um Investitionen anzuregen und dadurch Konvergenz und Wirtschaftswachstum in der EU zu fördern (wirtschaftspolitische Haushaltsinstrumente), insbesondere durch
 - die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds),
 - das Programm zur technischen Unterstützung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten (SRSP) und
 - die „Investitionsoffensive für Europa“, die von der EIB und der Kommission verwaltet wird.
- Der EU-Finanzminister soll den Einsatz der bestehenden und vorgeschlagenen neuen Haushaltsinstrumente koordinieren und beaufsichtigen. Insbesondere soll er
 - in seiner Eigenschaft als WWU-Kommissar
 - die Kommunikation mit der EIB übernehmen (S. 6) und
 - die Aktivitäten der Kommission im Rahmen der Investitionsoffensive Europa koordinieren sowie
 - in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des EWF-Gouverneursrats
 - den EWF überwachen (S. 8) und
 - zwischen dem EU-Gemeininteresse und den Interessen der einzelnen EWF-Mitglieder vermitteln (S. 9).

► **Austausch mit den Parlamenten**

- Die Kommission ist dem EU-Parlament (EP) gegenüber verantwortlich (Art. 17 Abs. 8 EUV).
- Der EU-Finanzminister soll in seiner Eigenschaft als WWU-Kommissar (S. 9)
 - auf Einladung des EP die Entscheidungen des ECOFIN-Rats im Defizitverfahren und im Verfahren wegen eines makroökonomischen Ungleichgewichts mit dem EP diskutieren (wirtschaftspolitischer Dialog),
 - für alle seine Aufgaben dem EP rechenschaftspflichtig sein und
 - regelmäßige Gespräche mit den nationalen Parlamenten führen.

► **Vertretung der Kommission bei der Europäischen Zentralbank (EZB)**

- An den Sitzungen des EZB-Rats – dem obersten Beschlussorgan der EZB – dürfen ohne Stimmrecht teilnehmen:
 - ein Mitglied der Europäischen Kommission und
 - der Vorsitzende des ECOFIN-Rats.
- Außerdem lädt der EZB-Rat den Vorsitzenden der Euro-Gruppe zu seinen Sitzungen ein, ohne hierzu verpflichtet zu sein.
- Der EU-Finanzminister soll in seiner Eigenschaft als WWU-Kommissar für die Kommission an den Sitzungen des EZB-Rats wahrnehmen (S. 7).

► **Außenvertretung der Euro-Zone**

- Die Kommission will die gemeinsame Außenvertretung der Euro-Staaten in internationalen Foren stärken, insbesondere bis 2025 eine einheitliche „Vertretung“ der Euro-Staaten in den Gremien des IWF) einführen [Beschlussvorschlag COM(2015) 603; s. [cepAnalyse 23/2015](#)].
- Der EU-Finanzminister soll in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Euro-Gruppe die Euro-Staaten im IWF vertreten (S. 4).

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Generalsekretariat (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend) Berichterstatter: N.N.
Bundesministerien:	Finanzen (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Der EU-Finanzminister soll nicht mehr Entscheidungsgewalt erhalten als die bisherigen Amtsinhaber. Inwieweit er, insbesondere aufgrund der Zusammenlegung, die bestehenden Koordinations- und Überwachungsdefizite beheben und den politischen Prozess verbessern kann, hängt daher in erster Linie von seinem politischen Geschick ab.

Dies gilt insbesondere für die Koordinierung und Überwachung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken: Die Kommission hat richtig erkannt, dass die Koordinierung und Überwachung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken auf europäischer Ebene bisher nur im Ansatz funktioniert. Ursächlich hierfür ist erstens, dass die Kompetenz für die allgemeine Wirtschaftspolitik – mit wenigen Ausnahmen – bei den Mitgliedstaaten liegt. Die Wirtschaftspolitiken spiegeln daher in erster Linie nationale Prioritäten wider. Zweitens nutzt die Kommission die wenigen Mittel, die ihr zur Verfügung stehen, um die mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken zu beeinflussen, nicht konsequent. So hat sie bisher keine Sanktionen gegen Euro-Staaten vorgeschlagen, die die Stabilität der Euro-Zone aufgrund zu hoher öffentlicher Defizite oder Schuldenstände gefährden. Drittens fehlt in den nationalen Diskussionen über die Ausgestaltung der jeweiligen Wirtschaftspolitiken eine europäische Stimme. In Summe führt dies dazu, dass die Mitgliedstaaten die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der EU nationalen Prioritäten – etwa einem Koalitionsvertrag oder Wahlversprechen – unterordnen.

Als Vorsitzender der Eurogruppe und als Vorsitzender des Gouverneursrats wird der EU-Finanzminister keine wichtigen Entscheidungen treffen können. Allerdings nehmen die Vorsitzenden beider Gremien eine zentrale Rolle bei der Moderation und Konsensfindung ein. Wenn ein EU-Finanzminister diese Rolle geschickt nutzt, kann er nicht nur einen Ausgleich zwischen den Euro-Staaten herbeiführen, sondern zugleich die Interessen des Euro-Raums als Ganzes berücksichtigen und somit die Koordinierung und Überwachung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken verbessern. Ein EU-Finanzminister würde darüber hinaus dadurch an Einfluss auf die nationalen Wirtschaftspolitiken gewinnen, dass er als Vorsitzender der Euro-Gruppe durch seine Ausführungen auf der Pressekonferenz im Anschluss an die Euro-Gruppen-Treffen eine größere Öffentlichkeit erreicht als der EU-Kommissar für Wirtschaft und Finanzangelegenheiten bisher.

Das Machtgefüge zwischen Kommission und Euro-Staaten würde sich durch einen EU-Finanzminister deutlich zugunsten der Kommission verschieben. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die Euro-Staaten dem Kommissionsvorschlag zustimmen werden, solange keine Einigkeit zwischen den Euro-Staaten besteht, welcher Euro-Staat welchen Beitrag insbesondere zu einer Angleichung der Wettbewerbsfähigkeit der Euro-Staaten leisten muss.

Ein EU-Finanzminister, der zugleich Vorsitzender der Euro-Gruppe ist, widerspricht außerdem dem – im institutionellen Aufbau der EU ohnehin nur schwach verankerten – Prinzip der Gewaltenteilung. Denn die Kommission ist ein Exekutivorgan, während die Euro-Gruppe – wenn sie Entscheidungen des ECOFIN-Rats vorwegnimmt – legislative Aufgaben wahrnimmt. Allerdings nimmt die Euro-Gruppe auch exekutive Aufgaben wahr – etwa im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung – und besteht aus Vertretern der mitgliedstaatlichen Regierungen, was unter den Gesichtspunkten der Gewaltenteilung ebenfalls fragwürdig ist.

Nicht nur die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken, sondern auch die Überwachung der nationalen Fiskalpolitiken könnte durch einen EU-Finanzminister verbessert werden. Dies wäre dann der Fall, wenn er seine zentrale Rolle in der Euro-Gruppe nutzen würde, um die Euro-Staaten von einer soliden Haushaltspolitik zu überzeugen. Es ist

hingegen nicht zu erwarten, dass ein EU-Finanzminister die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts konsequenter anwenden wird als es der Kommissar für Wirtschaft und Finanzangelegenheiten bisher tut.

Inwieweit die „angemessene Fiskalpolitik für den Euro-Raum als Ganzes“ stärker als bisher von den Euro-Staaten berücksichtigt wird, wenn sie von einem EU-Finanzminister vorgeschlagen wird, ist unklar. Denn die daraus abgeleiteten Empfehlungen für die nationalen Fiskalpolitiken werden von den Euro-Staaten bislang aus gutem Grund ignoriert: Eine solche konjunkturelle Feinsteuerung durch die Kommission ist gefährlich. Weder kann die aktuelle konjunkturelle Lage mit hinreichender Sicherheit bestimmt werden, noch sind die Übertragungseffekte zwischen den Euro-Staaten so groß, dass eine expansive Fiskalpolitik in einem Euro-Staat eine restriktive Fiskalpolitik in einem anderen Euro-Staat ausgleichen kann. Vielmehr besteht die Gefahr, dass es durch eine unangebrachte expansive Fiskalpolitik in einem Euro-Staat zu einer Überhitzung der Wirtschaft kommt, ohne dass ein anderer Euro-Staat von der expansiven Fiskalpolitik profitiert. Daher sollte ein EU-Finanzminister keine Fiskalpolitik für den Euro-Raum als Ganzes formulieren.

Die Koordinierung und Beaufsichtigung der EU-Haushaltinstrumente durch einen EU-Finanzminister wird deren Einsatz nicht effizienter machen. Denn zum einen werden sie auch bisher von der EU-Kommission koordiniert und beaufsichtigt. Zum anderen ist der damit einhergehende Ermessensspielraum eng begrenzt. Es ist zudem nicht abzusehen, weshalb ein EU-Finanzminister diesen anders nutzen sollte, als es die EU-Kommission bisher tut. Gleiches gilt für die Koordinierung der Investitionsoffensive für Europa.

Der Befund der Kommission, dass die die Euro-Zone gegenüber Drittstaaten und in internationalen Finanzinstitutionen ihr volles wirtschaftliches und politisches Gewicht nicht nutzt, trifft in dieser Pauschalität nicht zu. Denn bereits heute verständigen sich die Euro-Staaten vielfach auf einen gemeinsamen Standpunkt beim IWF (s. [cepAnalyse 23/2015](#)).

Eine einheitliche „Vertretung“ der Euro-Staaten durch den EU-Finanzminister insbesondere im IWF stärkt deren Gewicht nicht, wie die Kommission behauptet, sondern bewirkt das Gegenteil: Die restlichen IWF-Anteilseigner werden ihr nur bei einer starken Reduzierung des Stimmgewichts der Euro-Staaten unter die Sperrminorität zustimmen. Dies liegt weder im Interesse der einzelnen Euro-Staaten noch der EU insgesamt.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die vorgeschlagenen Maßnahmen erfordern keine Änderungen des EU-Rechts, da mit dem EU-Finanzminister kein neues Amt geschaffen wird. Es sollen lediglich bestehende Ämter und Aufgaben – die aber weiterhin separat bestehen bleiben – im bestehenden Rechtsrahmen durch die gleiche Person wahrgenommen werden.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Bündelung der Ämter des WWU-Kommissars, des Vorsitzenden der Euro-Gruppe und des Vorsitzenden des EWF-Gouverneursrats in der Person eines EU-Finanzministers ist mit EU-Recht vereinbar.

Das Primärrecht gestattet eine Übernahme des Vorsitzes von Euro-Gruppe und EWF-Gouverneursrat durch den WWU-Kommissar (vgl. Art. 245 Abs. 1 Satz 1 AEUV), da dies nicht die Unabhängigkeit der Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben einschränkt (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 Satz 1 EUV): Die Aufgaben der Euro-Gruppe – die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Euro-Staaten – und des ESM bzw. des künftigen EWF – die Wahrung der Finanzstabilität der Euro-Zone – sind im allgemeinen EU-Interesse. Letzteres zu fördern ist Kernaufgabe der Kommission (Art. 17 Abs. 1 Satz 1 EUV). Primärrechtlich ist die einfache Teilnahme eines Kommissionsmitglieds an den Sitzungen der Euro-Gruppe zudem bereits heute zwingend (Art. 1 Satz 3 Protokoll Nr. 14 zum Lissabon-Vertrag).

Die primärrechtlichen Regeln zur Euro-Gruppe lassen die Wahl eines Kommissars zum Vorsitzenden der Euro-Gruppe zwar ebenfalls zu (vgl. Art. 2 Protokoll Nr. 14 zum Lissabon-Vertrag). Für die internen Regeln der Euro-Gruppe hingegen gilt dies jedoch nicht: Nach ihnen kann nur ein Finanzminister eines Euro-Staats zum Vorsitzenden der Euro-Gruppe gewählt werden [ECFIN/CEFCPE(2008)REP/50842 rev 1, S. 4]. Diese Regeln müssen daher – mit einfacher Mehrheit der Finanzminister der Euro-Staaten – geändert werden. Die Ernennung des Vorsitzenden der Euro-Gruppe zum Vorsitzenden des EWF-Gouverneursrats hingegen wäre gemäß der vorgeschlagenen EFW-Satzung sogar zwingend [Verordnungsvorschlag COM(2017) 827, Art. 5 Abs. 2].

Zusammenfassung der Bewertung

Der EU-Finanzminister soll nicht mehr Entscheidungsgewalt erhalten als die bisherigen Amtsinhaber. Inwieweit er die bestehenden Koordinations- und Überwachungsdefizite beheben kann, hängt daher von seinem politischen Geschick ab. Der EU-Finanzminister würde das Machtgefüge zwischen Kommission und Euro-Staaten zugunsten der Kommission verschieben. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die Euro-Staaten dem Kommissionsvorschlag zustimmen werden. Ein EU-Finanzminister, der zugleich Vorsitzender der Euro-Gruppe ist, widerspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung. Eine einheitliche „Vertretung“ der Euro-Staaten durch den EU-Finanzminister im IWF stärkt deren Gewicht nicht, sondern bewirkt das Gegenteil: Die restlichen IWF-Anteilseigner werden ihr nur bei einer Reduzierung des Stimmgewichts unter die Sperrminorität zustimmen.