

# Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion

## Teil II: Entwicklung der Euro-Zone

Dr. Matthias Kullas und Till Brombach



Am 6. Dezember 2017 legt die EU-Kommission ihre Pläne zur Entwicklung der Eurozone vor. Sie konkretisiert damit ihre Vorschläge für eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom Mai 2017. Die Kommissionspläne und damit dieser Input gelten folgenden Themen:

- ▶ Einrichtung einer fiskalischen Letztsicherung für den EU-Bankenabwicklungsfonds (SRF)
- ▶ Schaffung einer Stabilisierungsfunktion für die Euro-Staaten
- ▶ Einführung von Konvergenzstandards für die Euro-Staaten
- ▶ Nutzung von EU-Mitteln als Anreiz für nationale Reformen
- ▶ Umwandlung der Euro-Gruppe zu einer Euro-Ratsformation
- ▶ Schaffung einer einheitlichen Vertretung der Euro-Gruppe beim Internationalen Währungsfonds
- ▶ Schaffung eines Euro-Schatzamts und eines EU-„Ministers“ für Wirtschaft und Finanzen
- ▶ Umwandlung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in einen Europäischen Währungsfonds

## Kernpunkte

### Schaffung einer Stabilisierungsfunktion für die Euro-Staaten

- ▶ Finanztransfers für Euro-Staaten, die von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wurden, verringern deren Eigenverantwortlichkeit, das Eintreten eines Schocks im Vorfeld zu verhindern bzw. seine Überwindung selbst sicherzustellen.
- ▶ Die Knüpfung der Transfers an Bedingungen ist angesichts der in der Euro-Zone gemachten Erfahrungen nicht glaubwürdig.

### Einführung von Konvergenzstandards für die Euro-Staaten

- ▶ Konvergenzstandards können bei richtiger inhaltlicher Ausgestaltung zur Wiederbelebung des Konvergenzprozesses zwischen den Euro-Staaten beitragen. Hierfür müssten sie jedoch verbindlich sein.

### Nutzung von EU-Mitteln als Anreiz für nationale Reformen

- ▶ Die Auszahlung von EU-Struktur- und Investitionsmitteln an die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu knüpfen, kann zu Mitnahmeeffekten führen. Zudem besteht die Gefahr, dass Reformen nur beschlossen, aber nicht umgesetzt werden.

### Umwandlung der Euro-Gruppe zu einer Euro-Ratsformation

- ▶ Die Umwandlung erhöht die Transparenz der Entscheidungsprozesse in der Euro-Gruppe. Dies gilt aber nur, sofern der Euro-Rat Entscheidungen tatsächlich als EU-Organ, d.h. im Rahmen der EU-Kompetenzen, trifft. Das wird teilweise nicht der Fall sein, da die Kompetenz für die Wirtschaftspolitik weitgehend bei den Mitgliedstaaten liegt.
- ▶ Zudem besteht das Risiko einer Isolierung der Nicht-Euro-Staaten.

### Schaffung einer einheitlichen Vertretung der Euro-Gruppe beim Internationalen Währungsfonds

- ▶ Eine einheitliche Vertretung macht es unmöglich, wie bisher die Standpunkte der Euro-Zone in bis zu sechs Stimmrechtsgruppen einzubringen.
- ▶ Zudem werden die anderen IWF-Mitglieder einer einheitlichen Vertretung nur bei einer Reduzierung des Stimmgewichts der Euro-Staaten unter die Sperrminorität zustimmen.

### Schaffung eines Schatzamts für den Euro-Raum und eines EU-„Ministers“ für Wirtschaft und Finanzen

- ▶ Ein EU-Minister für Wirtschaft und Finanzen verschiebt das Machtgefüge zwischen Kommission und Mitgliedstaaten zugunsten der Kommission. Die Folgen hängen insbesondere davon ab, ob der Minister eine stabilitätsorientierte Politik oder Umverteilung fördert.

### Umwandlung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in einen Europäischen Währungsfonds

- ▶ Bei der Umwandlung muss darauf geachtet werden, dass Finanzhilfen nicht mehrheitlich beschlossen werden können, sondern weiterhin einstimmig. Anderenfalls drohen laxere Reformauflagen.
- ▶ Der IWF sollte sich auch zukünftig an Rettungsprogrammen für Euro-Staaten beteiligen, da er weniger politisch entscheidet als ein rein europäischer Rettungsfonds.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Schaffung einer Stabilisierungsfunktion für die Euro-Staaten.....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Einführung von Konvergenzstandards für die Euro-Staaten.....</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Nutzung von EU-Mitteln als Anreiz für nationale Reformen .....</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Umwandlung der Euro-Gruppe zu einer Euro-Ratsformation .....</b>	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Schaffung einer einheitlichen Vertretung der Euro-Gruppe beim IWF.....</b>	<b>13</b>
<b>7</b>	<b>Schaffung eines Schatzamts für den Euro-Raum und eines EU-„Ministers“ für Wirtschaft und Finanzen .....</b>	<b>14</b>
<b>8</b>	<b>Umwandlung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in einen Europäischen Währungsfonds .....</b>	<b>15</b>

## 1 Einleitung

Am 31. Mai 2017 hat die EU-Kommission ihr „Reflexionspapier“<sup>1</sup> zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) veröffentlicht. Es ist Teil des Weißbuch-Prozesses, den die Kommission mit dem Weißbuch zur Zukunft Europas<sup>2</sup> angestoßen hat. Der Weißbuch-Prozess soll in den Mitgliedstaaten eine Debatte über die Ausgestaltung der EU im Jahr 2025 anregen.

Neben dem WWU-Reflexionspapier hat die Kommission vier weitere themenspezifische Reflexionspapiere veröffentlicht. Dies sind:

- das Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas<sup>3</sup>,
- das Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“<sup>4</sup>,
- das Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung<sup>5</sup> und
- das Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen<sup>6</sup>.

Mit dem WWU-Reflexionspapier will die Kommission eine Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung der WWU anstoßen. Für diese Ausgestaltung differenziert sie zwischen konkreten Maßnahmen für die Zeit bis zu den Europawahlen im Juni 2019 und Maßnahmen für die Zeit danach bis 2025, durch die die WWU vollendet werden könnte.<sup>7</sup>

Das Reflexionspapier zur WWU baut auf dem Fünf-Präsidenten-Bericht<sup>8</sup> zur Vollendung der WWU auf. Dieser wurde im Juni 2015 von den fünf damaligen Präsidenten der EU<sup>9</sup> veröffentlicht. Daher finden sich einige der damaligen Vorhaben zur Vertiefung der WWU im Reflexionspapier zur WWU wieder, etwa der Vorschlag zur Einführung einer „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ für den Euro-Raum.

Die Vorschläge zur Zukunft der WWU sind in zwei Teile geteilt: Teil 1 enthält Vorschläge „für eine echte Finanzunion“, die im cepInput 04 | 2017 dargestellt und bewertet wurden. Teil 2 enthält Vorschläge zur „Neubelebung der Konvergenz in einer stärker integrierten Wirtschafts- und Währungsunion“. Am 13. September 2017 konkretisierte Kommissionspräsident Juncker diese Vorschläge in seiner Rede zur Lage der Union 2017. In seiner Rede kündigte er an auch, dass die Kommission dazu am 6. Dezember 2017 einen Rechtsakt vorschlagen werde. Diesem Themenfeld widmet sich der vorliegende cepInput.

Die Vorschläge der Kommission sollen dazu beitragen, den Euro-Raum zu stabilisieren. Hierzu will die Kommission eine Stabilisierungsfunktion schaffen (Kap. 2), Konvergenzstandards einführen

---

<sup>1</sup> Reflexionspapier der Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 31. Mai 2017, Verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27\\_de](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_de)

<sup>2</sup> Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas vom 1. März 2017, Verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf)

<sup>3</sup> Reflexionspapier der Kommission zur sozialen Dimension vom 26. April 2017, Verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_de.pdf)

<sup>4</sup> Reflexionspapier der Kommission zur Globalisierung vom 10. Mai 2017, Verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation\\_de](https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_de)

<sup>5</sup> Reflexionspapier der Kommission zur Zukunft der Europäischen Verteidigung vom 7. Juni 2017, Verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_de.pdf)

<sup>6</sup> Reflexionspapier der Kommission zur Zukunft der EU-Finzen vom 28. Juni 2017, Verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances\\_de](https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_de)

<sup>7</sup> Pressemitteilung der EU-Kommission vom 31. Mai 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1454\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1454_de.htm).

<sup>8</sup> Siehe dazu folgende cepAnalysen: Nr. 20/2015, Nr. 21/2015, Nr. 22/2015, und Nr. 23/2015.

<sup>9</sup> Dies waren damals: Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission; Donald Tusk, Präsident des Europäischen Rates; Jeroen Dijsselbloem, Präsident der Euro-Gruppe; Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank; Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments.

(Kap. 3) und EU-Mittel als Anreiz für Reformen in den Mitgliedstaaten einsetzen (Kap. 4). Die Kommission schlägt zudem vor, die Euro-Gruppe in einen formellen Euro-Ministerrat umzuwandeln (Kap. 5), und strebt eine einheitliche Vertretung des Euro-Raums beim Internationalen Währungsfonds (IWF) an (Kap. 6). Zur Vollendung der WWU schlägt sie ferner ein Schatzamt für den Euro-Raum vor (Kap. 7). Der letzte Vorschlag sieht eine Umwandlung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) vor (Kap. 8).

## 2 Schaffung einer Stabilisierungsfunktion für die Euro-Staaten

### Was ist das Problem?

Der Euro schränkt die makroökonomische Handlungsfähigkeit der Euro-Staaten ein. So kann ein Euro-Staat die Folgen eines wirtschaftlichen Schocks – etwa einen Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und/oder einen Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge einer geplatzten Immobilienblase – nicht mehr durch geldpolitische Maßnahmen, beispielsweise ein Absenken der Leitzinsen, überwinden. Ein Absenken der Leitzinsen würde kreditfinanzierte Investitionen und kreditfinanzierten Konsum verbilligen, was wiederum die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützen würde. Zudem würde ein Absenken der Leitzinsen zu einer Abwertung der Währung führen. Dies würde Importe verteuern und Exporte verbilligen. Auch die würde die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützen.

Die Notenbank eines einzelnen Euro-Staats hat keine Möglichkeit, den Leitzins zu senken, wenn die Wirtschaft von einem Schock getroffen wird, da die Europäische Zentralbank (EZB) einen einheitlichen Leitzinssatz für den gesamten Euro-Raum vorgibt und bei der Bestimmung des Zinssatzes die wirtschaftliche Situation des Euro-Raums insgesamt betrachtet.

Wird die Wirtschaft eines einzelnen Euro-Staates von einem Schock getroffen, muss der Schock stattdessen durch Lohnsenkungen, längere Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich und Mobilität der Arbeitnehmer überwunden werden. Lohnsenkungen und längere Arbeitszeiten führen dazu, dass Unternehmen, deren Güter aufgrund des Schocks weniger nachgefragt werden, ihre Güter billiger anbieten können. Dadurch können sie einen Teil des schockbedingten Nachfragerückgangs – zumindest zum Teil – ausgleichen. Eine hohe räumliche und berufliche Mobilität hilft Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz aufgrund des Schocks verloren haben, eine neue Beschäftigung zu finden.

Die Überwindung eines Schocks durch Lohnsenkungen und Mobilität der Arbeitnehmer dauert jedoch deutlich länger als durch eine Senkung des Leitzinses, da im ersten Fall Verträge mit Arbeitnehmern neu ausgehandelt werden müssen. Außerdem ist der Kausalzusammenhang weniger eng, weil Leitzinssenkungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene erfolgen können, Lohnsenkungen jedoch nur auf Branchen- oder gar Betriebsebene und von der Bereitschaft der Vertragsparteien abhängen.

Erschwerend kommt für Staaten mit hoher öffentlicher Verschuldung hinzu: Um die Folgen des Schocks nicht noch zu vergrößern, sollte ein Staat, dessen Wirtschaft von einem Schock getroffen wurde, – trotz sinkender Steuereinnahmen – seine Ausgaben konstant halten und diese gegebenenfalls durch Kredite finanzieren. Da das Überwinden des Schocks für einen Euro-Staat – aufgrund der nicht mehr vorhandenen geldpolitischen Maßnahmen – lange dauert, wird es vorkommen, dass ein Euro-Staat über einen langen Zeitraum hohe öffentliche Defizite aufweist. Hat ein Euro-Staat bereits vor dem Eintreten des Schocks einen hohen öffentlichen Schuldenstand, könnten die Kapitalgeber an der Solvenz des Staates zweifeln, wenn der Staat seine Ausgaben über längere Zeit durch Kredite finanziert. Wenn dies droht, muss der Staat seine Ausgaben senken, statt sie konstant zu halten, was den Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vergrößert und so die Überwindung des Schocks erschwert.

## Welche Lösungen stellt die Kommission zur Diskussion?

Die Kommission stellt die Einführung einer „Stabilisierungsfunktion“ für den Euro-Raum zu Diskussion. Diese soll die öffentlichen Haushalte dabei unterstützen, ihre Ausgaben konstant zu halten, wenn die Wirtschaft eines Euro-Staates von einem Schock getroffen wird. Sie soll aber keine dauerhaften Transfers zwischen den Euro-Staaten bewirken. Zudem sollen Fehlanreize („Moral Hazard“) eingeschränkt werden, die durch die Stabilisierungsfunktion ausgelöst werden. So soll sie nur von Staaten in Anspruch genommen werden dürfen, die bestimmte Vorschriften – etwa die EU-Haushaltvorschriften – einhalten und eine dauerhafte solide Politik, die eine stärkere Konvergenz innerhalb des Euro-Raums bewirkt, verfolgen. Die Stabilisierungsfunktion soll zudem kein Instrument der Krisenbewältigung sein, da dies die Aufgabe des ESM sei, und allen EU-Staaten offenstehen. Konkret nennt die Kommission drei alternative oder auch komplementäre Optionen für eine Stabilisierungsfunktion: Erstens eine Europäische Investitionsschutzregelung, zweitens eine europäische Arbeitslosenrückversicherung und drittens einen „Rainy-Day-Fonds“:

**Option 1: Europäische Investitionsschutzregelung.** Sie soll geplante Investitionen in ausgewählten Bereichen im Fall eines Wirtschaftsabschwungs fördern, etwa Investitionen in Infrastruktur oder in den Erwerb von Qualifikationen. Sie verhindert so, dass im Fall eines Schocks öffentliche Investitionen gekürzt werden. Denn wenn die Steuereinnahmen eines Staates infolge eines Schocks sinken, werden in der Regel als erstes öffentliche Investitionen gekürzt. Laut Kommission vergrößern geringere Investitionen jedoch die negativen Auswirkungen des Schocks und haben dauerhaft negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Mit einer europäischen Investitionsschutzregelung wäre eine Fortsetzung von Investitionsvorhaben trotz eines Schocks möglich.

**Option 2: Europäische Arbeitslosenversicherung.** Sie soll in Form eines Rückversicherungsfonds die nationalen Arbeitslosenversicherungen und mithin auch die öffentlichen Haushalte entlasten, wenn die Arbeitslosigkeit in einem Euro-Staat aufgrund eines Schocks zunimmt. Denn wenn die Arbeitslosigkeit zunimmt, steigen die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung, während gleichzeitig ihre Einnahmen sinken. Die Arbeitslosenversicherung weist dann ein Defizit auf. Die öffentlichen Haushalte, die diese Defizite in der Regel finanzieren, weisen aufgrund des Schocks und den damit einhergehenden geringeren Steuereinnahmen ebenfalls einen Rückgang der (Steuer-)Einnahmen auf. Ein Defizit der Arbeitslosenversicherung belastet den öffentlichen Haushalt zusätzlich. Eine Arbeitslosenrückversicherung setzt laut Kommission ein „gewisses Maß“ an einheitlicher Arbeitsmarktpolitik voraus.

**Option 3: Rainy-Day-Fonds.** Er soll Zahlungen an Mitgliedstaaten leisten, die von einem starken wirtschaftlichen Schock getroffen werden. Die Zahlungen des Fonds können entweder auf die vorhandenen Mittel beschränkt werden oder – durch Kreditaufnahme des Fonds – darüber hinausgehen. Im ersten Fall ist es denkbar, dass die Fondsmittel nicht reichen, um einen schweren Schock abzufedern. Im zweiten Fall muss der Fonds das Recht zur nach oben begrenzten Kreditaufnahme erhalten.

Die Stabilisierungsfunktion soll Teil einer eigenen Euroraum-Haushaltlinie des EU-Haushalts sein.



## Wie sind die Lösungen zu bewerten?

Die Vor- und Nachteile aller drei Optionen sind nahezu identisch und können daher zusammen dargestellt werden:

**Pro:** Eine Stabilisierungsfunktion entlastet den öffentlichen Haushalt eines Euro-Staates, wenn dessen Steuereinnahmen aufgrund eines Schocks sinken. Die Funktion trägt damit dazu bei, dass ein Staat seine öffentlichen Ausgaben während des Schocks konstant halten kann. Dies hilft bei der Überwindung des Schocks.

Ist der Schuldenstand eines Euro-Staates bereits sehr hoch, kann speziell die Förderung von Investitionen (Option 1) außerdem dazu beitragen, dass die Kapitalmarktakteure nicht an der Solvenz des Euro-Staates zweifeln. Eine Inanspruchnahme des ESM kann so unter Umständen vermieden werden. Sie verhindert außerdem, dass im Fall eines Schocks öffentliche Investitionen gekürzt werden. Damit wird vermieden, dass die Produktivität der heimischen Unternehmen aufgrund nachlassender öffentlicher Investitionstätigkeit in Infrastruktur oder Bildung sinkt. Die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen wird so gestützt.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung in Form eines Rückversicherungsfonds (Option 2) entlastet die nationalen Arbeitslosenversicherungen und damit die öffentlichen Haushalte, die die Defizite der Arbeitslosenversicherung in der Regel finanzieren, wenn die Ausgaben der Versicherung aufgrund eines Schocks ansteigen.

**Contra:** Eine Stabilisierungsfunktion weist – unabhängig davon, welche der drei Optionen realisiert werden – drei Fehlanreize auf.

Erstens verringert sie den Anreiz für eine solide Haushaltspolitik. Denn ohne eine Stabilisierungsfunktion müssen die Euro-Staaten in wirtschaftlichen guten Zeiten einen öffentlichen Schuldenstand aufweisen, der ausreichend Raum für defizitfinanzierte öffentliche Ausgaben im Fall eines Schocks lässt. Um diesen Fehlanreiz auszuschalten, schlägt die Kommission vor, dass nur solche Euro-Staaten an der Stabilisierungsfunktion teilnehmen, die bestimmte Vorschriften einhalten und eine dauerhaft solide Politik verfolgen. Die Durchsetzung dieser Regelung ist jedoch nicht glaubwürdig. Die Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt lassen erwarten, dass Euro-Staaten, die diese Vorschriften nicht erfüllen und keine solide Politik verfolgen, Wege finden werden, um dennoch eine finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen zu können. So wurden die Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakt wiederholt von zahlreichen Mitgliedstaaten nicht beachtet. Doch Sanktionen, wie im Pakt vorgesehen, wurden in keinem einzigen Fall verhängt. Ähnliches ist zu erwarten, wenn ein Euro-Staat, der eine finanzielle Unterstützung erhalten möchte, die dafür notwendigen Vorschriften nicht erfüllt.

Zweitens verringert eine europäische Stabilisierungsfunktion den Anreiz, die nationalen Gesetze so auszugestalten, dass die Folgen des Schocks möglichst rasch überwunden werden können. Dies wäre etwa möglich durch ein Arbeitsrecht, das Lohnsenkungen im Fall eines Schocks unbürokratisch ermöglicht und die Mobilität von Arbeitnehmern fördert. Auch hier ist es nicht glaubwürdig, Euro-Staaten von finanzieller Unterstützung auszuschließen, wenn deren Gesetze eine schnelle Überwindung von Schocks nicht ermöglichen – etwa, wenn deren Arbeitsrecht nicht die notwendige Flexibilität vorsieht. Dies gilt insbesondere, wenn der Euro-Staat vorher in einen entsprechenden Fonds eingezahlt hat.

Drittens verringert eine Stabilisierungsfunktion die Anreize, Schocks im Vorfeld zu vermeiden. So können einige Schocks – etwas solche, die durch Blasen an Kapitalanlagemärkten entstehen – vermieden werden, indem der Kauf solcher Anlagen erschwert wird, wenn eine Blase droht. Um diesen

Fehlanreiz zu kompensieren, müssten alle Euro-Staaten Vorschriften einführen, die dazu beitragen, vorhersehbare Schocks zu vermeiden. Dieser Fehlanreiz ist zudem brisant, da Schocks auch selbstverschuldet auftreten können, etwa durch wirtschafts-, sozial-, arbeitsmarkt- oder außenpolitisches Handeln. Bisher ist jedoch nicht vorgesehen, dass in diesen Fällen keine finanzielle Unterstützung erfolgt. Diese sollte nur dann geleistet werden, wenn der Schock nicht selbstverschuldet ist.

Schließlich ist unklar, wie zeitnah festgestellt werden kann, ob ein Euro-Staat von einem schweren Schock getroffen wurde. Denn die entsprechenden Daten liegen oft erst nach mehreren Monaten vor. So ist etwa die Arbeitslosenquote ein nachlaufender Wirtschaftsindikator, d.h., die Arbeitslosigkeit steigt erst deutlich nach Eintreten eines Schocks an und sinkt erst deutlich, nachdem ein Schock überwunden wurde. Eine europäische Arbeitslosenversicherung zahlt daher tendenziell zu spät und zu lange, um einen Schock auszugleichen.

Speziell eine europäische Arbeitslosenversicherung<sup>10</sup> wird ferner auf ein massives Akzeptanzproblem stoßen, wenn sie Gelder an einen Euro-Staat zahlt, der eine niedrige, aber steigende Arbeitslosenquote aufweist, während ein Euro-Staat mit einer hohen, aber sinkenden Arbeitslosenquote keine Zahlungen erhält. Dieses Akzeptanzproblem wird über kurz oder lang zu einer Ausweitung der europäischen Arbeitslosenversicherung führen und mithin zu einer Umverteilung von Euro-Staaten mit niedriger zu Euro-Staaten mit hoher Arbeitslosigkeit führen.

Vorschlag	Bewertung	Begründung
Einführung einer Stabilisierungsfunktion		<p>Eine Stabilisierungsfunktion kann zwar dazu beitragen, dass ein Euro-Staat einen wirtschaftlichen Schock schneller überwindet. Sie verringert aber die Anreize der Euro-Staaten für</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• eine solide Haushaltspolitik,</li> <li>• Rahmenbedingungen, die eine schnelle Überwindung eines Schocks ermöglichen, und</li> <li>• Maßnahmen, um das Eintreten eines Schocks im Vorfeld zu verhindern.</li> </ul> <p>Die Knüpfung der Unterstützung an Bedingungen ist nicht glaubwürdig.</p>

### 3 Einführung von Konvergenzstandards für die Euro-Staaten

#### Was ist das Problem?

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Euro-Staaten – gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf – der Euro-Staaten entwickelte sich in den Jahren nach der Finanzkrise auseinander. Diese Entwicklung ist zwar zum Stillstand gekommen. Ein gegenläufiger kräftiger Konvergenztrend ist aber bisher nicht zu erkennen. Ähnliches gilt für die Arbeitslosigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit in den Euro-Staaten: Auch hier ist kein Konvergenztrend festzustellen. Diese Entwicklung gefährdet die Stabilität des Euro-Raums und untergräbt das Vertrauen der Bevölkerung in den Euro.

<sup>10</sup> Für eine umfassende Darstellung und Bewertung einer europäischen Arbeitslosenversicherung siehe: [cepStudie](#) zur europäischen Arbeitslosenversicherung.

### Welche Lösungen stellt die Kommission zur Diskussion?

Die Kommission stellt die Einführung von Standards zur Diskussion, um den Konvergenzprozess neu zu beleben. Diese Standards sollen u.a. Folgendes umfassen:

- Standards zur Verbesserung der „Qualität“ der öffentlichen Ausgaben,
- Standards für Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung,
- Standards zur Schaffung offenerer und wettbewerbsfähigerer Märkte für Waren und Dienstleistungen,
- Standards zur Gewährleistung fairer und effizienter Steuer- und Sozialversicherungssysteme.

Diese Standards können mit den sozialen Mindeststandards verbunden werden, die von der Kommission als Säule sozialer Rechte propagiert werden.<sup>11</sup> Die Konvergenzstandards werden von den Euro-Staaten allerdings nur dann implementiert, wenn dies an die Gewährung von EU-Mitteln oder die Inanspruchnahme einer Stabilisierungsfunktion<sup>12</sup> geknüpft wird.



### Wie sind die Lösungen zu bewerten?

Inwieweit Konvergenzstandards helfen können, den Konvergenzprozess zu beleben, hängt erstens von der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Standards ab. Die von der Kommission genannten Standards sind zwar grundsätzlich geeignet, die Konvergenz zu verbessern. Zusätzlich sind aber insbesondere Standards für einen flexiblen Arbeitsmarkt notwendig. Das Fünf-Präsidenten-Papier, das dem Reflexionspapier der Kommission vorausging, schlug aus diesem Grund Standards für ein Flexicurity-Konzept vor.<sup>13</sup> Zweitens hängt die Wirkung der Konvergenzstandards davon ab, ob es der Kommission tatsächlich gelingt, die Euro-Staaten zur Implementierung dieser Standards zu bewegen.

Vorschlag	Bewertung	Begründung
Einführung von Konvergenzstandards		Die von der Kommission genannten Standards sind grundsätzlich geeignet, die Konvergenz zwischen den Euro-Staaten zu verbessern. Zusätzlich erforderlich sind Standards für flexible Arbeitsmärkte.

<sup>11</sup> Zur Säule sozialer Rechte siehe [cepAnalyse](#) Nr. 31/2016.

<sup>12</sup> Zur Stabilisierungsfunktion s. Kap. 2.1.

<sup>13</sup> [cepAnalyse](#) Nr. 20/2015.

## 4 Nutzung von EU-Mitteln als Anreiz für nationale Reformen

### Was ist das Problem?

Jedes Jahr empfehlen Kommission und Rat den Mitgliedstaaten fiskalische sowie wirtschafts- und sozialpolitische Reformen, die sog. länderspezifischen Empfehlungen. Durch deren Umsetzung soll die wirtschaftliche Konvergenz in der EU sichergestellt werden. Allerdings setzen die Mitgliedstaaten diese Empfehlungen nur selten um.

### Welche Lösungen stellt die Kommission zur Diskussion?

Die Kommission stellt zwei Optionen zur Diskussion: Entweder wird die Auszahlung von EU-Struktur- und -Investitionsmitteln von der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen abhängig gemacht oder an die Gewährung von Mitteln aus einem neuen, dafür einzurichtenden Fonds geknüpft, der Teil einer – von der Kommission gleichfalls propagierten<sup>14</sup> – eigenen Euroraum-Haushaltslinie des EU-Haushalts sein soll.



### Wie sind die Lösungen zu bewerten?

Das von der Kommission vorgetragene Lösungskonzept ist abzulehnen: Erstens ist die mangelnde Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen darauf zurückzuführen, dass zwischen den Euro-Staaten kein Konsens über die „richtigen“ wirtschaftspolitischen und fiskalischen Maßnahmen besteht. Das wird sich auch nicht ändern, wenn die Umsetzung durch finanzielle Anreize gefördert wird. Zweitens drohen Mitnahmeeffekte: Mitgliedstaaten erhalten EU-Mittel für Reformen, die sie ohnehin durchgeführt hätten. Drittens besteht die Gefahr, dass Reformen nur beschlossen, aber nicht umgesetzt werden. Viertens kann die Knüpfung der Auszahlung von Struktur- und Investitionsmitteln an Reformen dazu führen, dass die eigentlichen Fondsziele nicht erreicht werden.

Vorschlag	Bewertung	Begründung
Knüpfung von Reformen an finanzielle Anreize		<p>In der Eurozone besteht kein Konsens über die „richtigen“ Reformmaßnahmen. Daran ändern finanzielle Mittel aus EU-Fonds nichts. Es besteht zudem die Gefahr, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitgliedstaaten Geld für Reformen erhalten, die sie ohnehin durchgeführt hätten,</li> <li>• Reformen nur beschlossen, aber nicht umgesetzt werden und</li> <li>• die eigentlichen Ziele der EU-Struktur- und Investitionsfonds nicht erreicht werden.</li> </ul>

<sup>14</sup> Siehe hierzu: Rede zur Lage der Union 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm).

## 5 Umwandlung der Euro-Gruppe zu einer Euro-Ratsformation

### Was ist das Problem?

Die Euro-Gruppe kann als informelles Forum der Finanz- oder Wirtschaftsminister der Euro-Staaten keine verbindlichen Beschlüsse fassen. Dies kann nur der Rat der Finanz- bzw. Wirtschaftsminister aller EU-Staaten (ECOFIN-Rat). Über Beschlüsse, die nur die Euro-Staaten betreffen, stimmen auch dort aber nur die Minister der Euro-Staaten ab. Praktisch bestätigen diese so im ECOFIN-Rat lediglich ihre unverbindlichen Entscheidungen in der Euro-Gruppe. In letzterer sind die Entscheidungsprozesse jedoch vergleichsweise intransparent. Zudem sind seit Ausbruch der Finanzkrise mehrere wichtige Entscheidungen in Form völkerrechtlicher Verträge und nicht von EU-Rechtsakten beschlossen worden.

Vorsitzender der Euro-Gruppe (Präsident) war bislang stets ein ihr angehörender Minister eines Euro-Staats. Die Rolle der Kommission beschränkt sich derzeit auf eine Teilnahme an den Treffen der Euro-Gruppe. Laut Kommission müssen die Kompetenzen zwischen Kommission, Euro-Gruppe und Präsident im Falle einer stärkeren Integration der Euro-Zone neu aufgeteilt werden.

### Welche Lösungen stellt die Kommission zur Diskussion?

Die Kommission schlägt vor, die Euro-Gruppe in einen formellen Euro-Ministerrat umzuwandeln und ihr so die Kompetenz einzuräumen, verbindliche Beschlüsse zu fassen, wenn die wirtschaftliche Bedeutung der Euro-Zone innerhalb der EU weiter zunimmt. Dies wäre nach dem Brexit auch ohne den Beitritt weiterer Staaten zur Euro-Zone – den die Kommission langfristig anstrebt – der Fall. Zudem schlägt die Kommission vor, dem für die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zuständigen Kommissar den Vorsitz in diesem Rat zu übertragen.



### Wie sind die Lösungen zu bewerten?

Die Umwandlung der Euro-Gruppe zu einer Euro-Ratsformation mit Beschlussfassungskompetenz erhöht die Transparenz der Entscheidungsprozesse, da die gesetzgeberische – allerdings nicht die exekutive – Tätigkeit des Rats öffentlich ist und Bürger und Unternehmen einen Anspruch auf Zugang zu Ratsdokumenten haben. Dies gilt aber nur, sofern der Euro-Rat Entscheidungen tatsächlich als EU-Organ, d.h. im Rahmen der EU-Kompetenzen, trifft. Das wird teilweise nicht der Fall sein, da die Kompetenz für die Wirtschafts- und Finanzpolitik derzeit weitgehend bei den Mitgliedstaaten liegt und dort auch nach den Kommissionsvorschlägen verbleiben wird. Aus diesem Grund wird sich auch nichts daran ändern, dass bestimmte wichtige Entscheidungen in Form völkerrechtlicher Verträge und nicht auf EU-Ebene im Rahmen der EU-Verfahren getroffen werden.

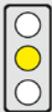
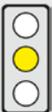
Problematisch ist, dass die stärkere institutionelle Trennung die Gefahr einer weiteren Isolierung der übrigen EU-Staaten – welche bis auf Dänemark und das Vereinigte Königreich potentielle Euro-Staaten sind – birgt. Hinzu kommt, dass mit der Aufnahme weiterer EU-Staaten in den Euro-Währungsraum in jedem Fall schon das Risiko erhöht wird, dass im Euro-Rat Themen mit Bedeutung für die gesamte EU ausdiskutiert werden. Spätere Abstimmungen im ECOFIN-Rat, an denen die übrigen EU-Staaten beteiligt sind, wären dann schon vorab entschieden. Ein Euro-Rat könnte Themen mit Bedeutung für die gesamte EU zudem nicht nur diskutieren, sondern auch formelle Beschlüsse fassen,

so dass die Themen gar nicht mehr in den ECOFIN gelangen. Dieses Risiko wird umso höher, je mehr EU-Staaten dem Euro beitreten.

Die Übernahme eines ständigen, hauptamtlichen Vorsitzes des Euro-Rates durch den WWU-Kommissar widerspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung, da die Kommission ein Exekutivorgan ist, während der Rat legislative Aufgaben wahrnimmt. Allerdings nimmt der Rat umgekehrt 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. Auch wird der Rat für Auswärtige Angelegenheiten von einem Kommissionsmitglied, nämlich dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik, geleitet (Art. 18 Abs. 3, 4 Satz 1 EUV).

Die Kommission begründet ihren Vorschlag damit, dass der WWU-Kommissar als Vorsitzender des Euro-Rates die Möglichkeit habe, die Meinungsverschiedenheit unter den Euro-Staaten effektiver als bisher zu einem Ausgleich zu bringen und so eine kohärente EU-Wirtschafts- und Fiskalpolitik zu ermöglichen. Diesem Anliegen lässt sich allerdings auch Rechnung tragen, indem sich der Euro-Rat wie derzeit die Euro-Gruppe einen dauerhaften Vorsitzenden wählt. Hierfür bedarf es keiner aufwendigeren Vertragsänderung als für die Zuweisung des Vorsitzes an den WWU-Kommissar.

Der Vorschlag verschiebt das Machtgefüge zwischen der Kommission und den Euro-Staaten. Die Kommission erhält so eine größere Möglichkeit, ihre Belange und Interessen im Euro-Rat einzubringen. Wenn sie diesen Einfluss nutzt, um die rechtlichen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durchzusetzen, und so ihre Aufgabe als Hüterin der Verträge wahrnimmt, ist auch der europäischen Integration geholfen. Ob dies geschieht, hängt nicht zuletzt von der personellen Besetzung des WWU-Kommissars und des Kommissionspräsidenten und davon ab, welche Wirtschafts- und Fiskalpolitik die Kommission auf der einen Seite und die Regierungen der Euro-Staaten auf der anderen Seite künftig verfolgen werden, insbesondere ob sie stabilitätsorientiert sind oder die Lösung der Probleme im Euro-Raum durch eine Umverteilung anstreben.

Vorschlag	Bewertung	Begründung
Umwandlung der Euro-Gruppe in einen Euro-Ministerrat		Der Vorschlag erhöht die Transparenz der Arbeit der Euro-Gruppe, soweit sie gesetzgeberische Entscheidungen im Rahmen der EU-Kompetenzen trifft. Er erhöht aber auch das Risiko einer Isolierung der übrigen EU-Staaten, die nicht Mitglied der Euro-Zone sind.
Vorsitz der Euro-Gruppe durch WWU-Kommissar		Der Vorschlag widerspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung, das allerdings auch in anderen Bereichen durchbrochen wird. Der Vorschlag gibt der Kommission mehr Möglichkeiten, ihre Belange und Interessen im Euro-Rat einzubringen. Die Auswirkungen hängen davon ab, in welchem Umfang sie den zusätzlichen Einfluss nutzt, um die rechtlichen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durchzusetzen.

## 6 Schaffung einer einheitlichen Vertretung der Euro-Gruppe beim IWF

### Was ist das Problem?

In den Gremien des Internationalen Währungsfonds (IWF) – dies sind insbesondere der Gouverneursrat, das Exekutivdirektorium und der Internationale Währungs- und Finanzausschuss (IMFC) – hat die Euro-Zone insgesamt ein starkes Gewicht. Die addierten Stimmanteile der Euro-Staaten im Exekutivdirektorium – dem zentralen Verwaltungsorgan – betragen 22,6% und ergeben damit eine Sperrminorität, die bei mindestens 15,1% liegt.

Die Euro-Staaten sind im IWF allerdings einzeln vertreten, da nur Staaten, jedoch keine Staatenbünde wie die EU, Mitglied sein dürfen. Im Gouverneursrat hat daher jeder Euro-Staat eine eigene Stimme. Im Exekutivdirektorium werden 16 der 24 stimmberechtigten Exekutivdirektoren zudem von Stimmrechtsgruppen bestimmt. Deutschland und Frankreich stellen dabei je einen eigenen Exekutivdirektor, die übrigen Euro-Staaten sind zusammen mit anderen – auch nicht-europäischen – Mitgliedern des IWF auf insgesamt sechs Stimmrechtsgruppen aufgeteilt. Diese Euro-Staaten müssen sich daher mit anderen Mitgliedern auf gemeinsame Standpunkte einigen. Gleiches gilt für den IMFC mit seinen ebenfalls 24 Mitgliedern.

Aus diesen Gründen machen die Euro-Staaten nicht die Interessen der EU insgesamt geltend, sondern vor allem ihre einzelstaatlichen und müssen außerdem auf die Positionen von Drittstaaten Rücksicht nehmen. Es findet lediglich eine unverbindliche Koordinierung aller EU-Staaten über die EU-Vertretung beim IWF (EURIMF) statt.

### Welche Lösungen stellt die Kommission zur Diskussion?

Die Kommission schlägt eine einheitliche Vertretung der Euro-Staaten im IWF vor: Im Anschluss an eine Übergangsregelung will sie eine oder mehrere nur aus Euro-Staaten bestehende Stimmrechtsgruppen mit einem oder mehreren gemeinsamen Exekutivdirektoren bilden. Auch sollen die Euro-Staaten im Gouverneursrat und im IMFC gemeinsam durch den Vorsitzenden der Euro-Gruppe vertreten werden. Neben einer einheitlichen Vertretung sollen zudem alle in den IWF-Organen abzugebenden Standpunkte vorab unter den Euro-Staaten abgestimmt werden.



### Wie sind die Lösungen zu bewerten?

Für eine gemeinsame IWF-Vertretung der Euro-Staaten und die vorherige Abstimmung von Standpunkten besitzt die EU nur insoweit gesetzgeberische Kompetenz, als es um Angelegenheiten geht, die von besonderer Bedeutung für die WWU sind und nicht über die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik hinausgehen. Eine generelle einheitliche Vertretung der Euro-Staaten und eine vorherige Abstimmung aller Standpunkte können daher nicht im EU-Rechtssetzungsverfahren umgesetzt werden.<sup>15</sup> Dies ist aber auch nicht zwingend notwendig, da auch eine Umsetzung auf intergouvernementaler Ebene denkbar ist.

Die Bildung von Euro-Stimmrechtsgruppen kann die Durchsetzung gemeinsamer Standpunkte der Euro-Staaten im IWF erleichtern. Allerdings entfällt dadurch auch die gegenwärtige Möglichkeit, Standpunkte der Euro-Zone in bis zu sechs Stimmrechtsgruppen einzubringen. Jedenfalls erfordert

<sup>15</sup> [cepAnalyse](#) Nr. 23/2015.

ein solcher Umbau des Exekutivdirektoriums die Zustimmung der anderen IWF-Mitglieder. Diese ist wohl nur unter starker Reduzierung des Stimmgewichts der Euro-Staaten unter die Sperrminorität realisierbar.

Die vorherige Abstimmung von Standpunkten ist nur für Angelegenheiten sinnvoll, die für die Euro-Zone relevant sind. Dies geschieht allerdings bereits heute auf freiwilliger Basis im EURIMF. Eine Verpflichtung zur vorherigen Abstimmung würde die Äußerung unterschiedlicher Standpunkte zwar vollends ausschließen, birgt bei stark divergierenden Ansichten aber das Risiko, dass sich keine klaren Positionen ergeben. Letzteres gilt aber auch und in noch stärkerem Ausmaß heute, weil sich alle Euro-Staaten bis auf Deutschland und Frankreich in ihren Stimmrechtsgruppen mit den dort jeweils vertretenen Drittstaaten auf Standpunkte einigen müssen.

Vorschlag	Bewertung	Begründung
Einheitliche Vertretung der Euro-Zone im IWF		Der Vorschlag kann den Einfluss der Euro-Staaten im IWF erhöhen, aber auch senken. Praktisch durchsetzbar dürfte er aber nur unter Verlust der Sperrminorität der Euro-Staaten sein.
Abstimmung aller im IWF abzugebenden Standpunkte unter den Euro-Staaten		Der Vorschlag gewährleistet, dass Euro-Staaten im IWF keine divergierende Standpunkte einnehmen, kann aber bei stark unterschiedlichen Interessen auch zu vagen Formelkompromissen führen.

## 7 Schaffung eines Schatzamts für den Euro-Raum und eines EU-„Ministers“ für Wirtschaft und Finanzen

### Was ist das Problem?

Die Kommission benennt kein Problem, sondern verweist auf eine „öffentliche Diskussion“.

### Was schlägt die Kommission vor?

Die Kommission möchte ein Schatzamt für den Euro-Raum schaffen, das folgende Aufgaben übernimmt:

1. Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der Euro-Staaten,
2. Koordinierung der Emission einer „sicheren europäischen Anleihe“<sup>16</sup>,
3. Verwaltung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der in den EU-Rechtsrahmen integriert werden soll,
4. Verwaltung der Stabilisierungsfunktion<sup>17</sup> sowie
5. Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen der Euro-Gruppe bzw. des Euro-Rates.

Das Schatzamt soll von einem europäischen „Minister“ für Wirtschaft und Finanzen geleitet werden, der zugleich Vorsitzender der Euro-Gruppe bzw. des Euro-Rates und des ECOFIN-Rates sowie Vizepräsident der Europäischen Kommission ist.

<sup>16</sup> Zur Erläuterung und Bewertung einer sicheren europäischen Anleihe siehe [ceplnput](#) zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, Teil I: Finanzunion, Kap. 2.3.

<sup>17</sup> Zur Erläuterung und Bewertung einer Stabilisierungsfunktion siehe Kap. 2.1.



**Wie sind die Vorschläge zu bewerten?**

Die Schaffung eines europäischen „Ministers“ für Wirtschaft und Finanzen, der ein Schatzamt leitet und in dieser Funktion sowohl Vorsitzender der Euro-Gruppe und des ECOFIN-Rates ist als auch den ESM und die vorgeschlagene Stabilisierungsfunktion „verwaltet“, verschiebt das Machtgefüge zwischen Kommission und Mitgliedstaaten zugunsten der Kommission. Denn die Kommission erhält deutlich mehr Einflussmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten.

Welche Konsequenzen dieser Machtzuwachs der Kommission hat, hängt stark davon ab, wie der Minister für Wirtschaft und Finanzen seine Macht nutzt. Er kann einerseits, etwa durch eine konsequente Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Solidität der öffentlichen Haushalte der Euro-Staaten verbessern. Durch eine laxen Anwendung des Pakts kann er andererseits eine nicht-nachhaltige Haushaltspolitik der Euro-Staaten befördern. Da im Euro-Raum bisher weder die Bevölkerungen noch die Regierungen mehrheitlich für solide öffentliche Haushalte eintreten, ist Letzteres zu erwarten.

Bei einer Integration des ESM in den Rechtsrahmen der EU muss unbedingt das Prinzip der Einstimmigkeit gewahrt werden. Denn bei Mehrheitsabstimmungen droht die Gefahr, dass die Gewährung von ESM-Hilfen nicht wie vorgesehen an strenge Reformauflagen geknüpft wird. Der ESM könnte sich dann zu einem Umverteilungsinstrument entwickeln.

Vorschlag	Bewertung	Begründung
Schatzamt für den Euro-Raum und europäischer „Minister“ für Wirtschaft und Währung		Ein „Minister“ für Wirtschaft und Finanzen verschiebt das Machtgefüge zwischen Kommission und Mitgliedstaaten zugunsten der Kommission. Die Folgen hängen insbesondere davon ab, ob der europäische „Minister“ eine stabilitätsorientierte Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Euro-Staaten fördert oder ob er die Probleme im Euro-Raum durch Umverteilung lösen möchte. Um Letzteres zu vermeiden, sollten die wirtschaftlich und fiskalisch gesunden Euro-Staaten bei einer Integration des ESM darauf achten, dass Beschlüsse weiter nur einstimmig gefasst werden können.

**8 Umwandlung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in einen Europäischen Währungsfonds**

**Was ist das Problem?**

Im Zuge der Finanzhilfen für Griechenland kommt es bis heute zwischen dem ESM und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten über die Tragfähigkeit der griechischen Schulden. Während der ESM auf Basis seiner Prognosen zu dem Schluss kommt, dass Griechenland seine Schulden dauerhaft bedienen kann, kommt der IWF auf Basis seiner Prognosen zu dem Ergebnis, dass Griechenland seine Schulden nicht dauerhaft bedienen kann. Er fordert

daher weitere Schuldenerleichterungen für Griechenland, bevor er weitere Finanzhilfen bereitstellt. Diese Schuldenerleichterungen wären insbesondere vom ESM zu tragen, da dieser inzwischen einer der größten Gläubiger Griechenlands ist. Die Euro-Staaten als Anteilseigner möchten dies einerseits vermeiden. Andererseits haben die Parlamente mehrerer Euro-Staaten den Finanzhilfen für Griechenland durch den ESM nur unter der Bedingung zugestimmt, dass sich auch der IWF beteiligt.

### Welche Lösungen stellt die Kommission zur Diskussion?

Die Kommission stellt die Schaffung eines Europäischen Währungsfonds (EWF), der auf dem ESM „aufbaut“, zur Diskussion.<sup>18</sup> Der ESM soll zuvor in EU-Recht überführt werden. Aufgabe des EWF soll es sein, Euro-Staaten, die Finanzierungsprobleme haben oder akut davon bedroht sind, mit Finanzhilfen zu unterstützen. Zudem kann er als finanzielle Letztsicherung („Backstop“)<sup>19</sup> für den Bankenabwicklungsfonds<sup>20</sup> dienen. Darüber hinausgehende Ziele, die konkrete Ausgestaltung und die Finanzierung des EWF sollen von den Euro-Staaten geklärt werden.



### Wie sind die Lösungen zu bewerten?

Bei einer Überführung des ESM ins EU-Recht muss darauf geachtet werden, dass die Gewährung von Finanzhilfen nicht mehrheitlich beschlossen werden kann, sondern weiterhin einstimmig. Anderenfalls drohen laxe Reformauflagen.

Auch wenn die Kommission es nicht ausdrücklich schreibt, so bezweckt sie mit ihrem Vorschlag doch, dass der geplante EWF den IWF bei Rettungsprogrammen ersetzt.

Zwar hat der ESM mittlerweile Erfahrung bei der Unterstützung von Staaten sammeln können, so dass eine Beteiligung des IWF allein mit der Begründung fehlender Expertise nicht mehr zwingend ist. Allerdings ist die Beteiligung des IWF aus einem anderen Grund zentral: Er agiert weniger politisch als der von den Finanzministern der Euro-Staaten gesteuerte ESM. Dadurch ist die Wahrscheinlichkeit, dass der IWF sachgerechte Lösungen vorschlägt, größer als beim ESM. Zudem ist unklar, ob eine Umbenennung des ESM und dessen Überführung in EU-Recht dazu führen würde, dass jene Parlamente der Euro-Staaten, die bisher auf eine Beteiligung des IWF bei Rettungsprogrammen bestanden haben, zukünftig darauf verzichten.

Vorschlag	Bewertung	Begründung
Schaffung eines Europäischen Währungsfonds als Ersatz für eine Beteiligung des IWF		Bei einer Überführung des ESM ins EU-Recht muss darauf geachtet werden, dass Finanzhilfen nicht mehrheitlich beschlossen werden können, sondern weiterhin einstimmig. Anderenfalls drohen laxe Reformauflagen. Rettungsprogramme ohne den IWF sind leichter politisch beeinflussbar. Eine Überwachung der Haushalte der Euro-Staaten durch den EWF wird nicht zu einer besseren Durchsetzung der europäischen Haushaltsregeln führen.

<sup>18</sup> Diesen Vorschlag wiederholte Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017.

<sup>19</sup> Siehe hierzu [ceplInput](#) zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, Teil I: Finanzunion, Kap. 2.1.

<sup>20</sup> Siehe hierzu [ceplInput](#) zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, Teil I: Finanzunion, Kap. 2.1.

**Zuletzt in dieser Reihe veröffentlicht:**

- 05/2017: CO<sub>2</sub>-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik? (Oktober 2017)
- 04/2017: Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion – Teil I: Finanzunion (Oktober 2017)
- 03/2017: Komitologie-Reform 2017 (Juli 2017)
- 02/2017: Straßennutzungsgebühren (Mai 2017)
- 01/2017: Aus weniger mehr machen (Januar 2017)
- 05/2016: Erneuerbare Energien in Europa (November 2016)
- 04/2016: Carbon Leakage (September 2016)
- 03/2016: Drohnen im europäischen Luftraum (Mai 2016)
- 02/2016: Europäische Einlagensicherung (März 2016)
- 01/2016: Photovoltaik-Förderung in der EU (März 2016)
- 23/2015: Die europäische Flüchtlingskrise 2: EU-Recht (November 2015)

**Die Autoren:**

Dr. Matthias Kullas ist Leiter des Fachbereichs Binnenmarkt & Wettbewerb und Wirtschafts- & Fiskalpolitik am Centrum für Europäische Politik.

Till Brombach ist wissenschaftlicher Referent im Fachbereich Binnenmarkt & Wettbewerb und Wirtschafts- & Fiskalpolitik am Centrum für Europäische Politik.

**cep | Centrum für Europäische Politik**

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg  
Telefon +49 761 38693-0 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.