

Denkanstöße

Sven Barth, Sarah Ciaglia, Prof. Dr. Thiemo Fetzer,
Helena Helfer, Mark McAdam, Thanh Luong Tran



Konrad
Adenauer
Stiftung

Regeln auf europäischer Ebene durchsetzen

Zusammenfassung

- **Eine einheitliche Stabilitätskultur hat sich nicht gebildet.**
- **Einheitliche Regelungen werden nicht einheitlich umgesetzt.**
- **Politische Sanktionsmechanismen sollten gestärkt werden.**
- **Schaffung eines „externen Agenten“ zur Durchsetzung gemeinsamer Regeln.**
- **Wettbewerb der kulturell verschiedenen Stabilitätspolitikern sollte stattfinden.**

Die Wirtschafts- und Finanzkrise verdeutlichte einmal mehr, dass die Mitglieder der EWU ihre Wirtschaftspolitiken in Bezug auf nationale Stabilitäts- und Wachstumsvorstellungen aneinander vorbei gestaltet haben und, dass ein grundsätzlicher Konsens gemeinsamer Regeln zu fehlen scheint. Die Grundlage für das Funktionieren einer Währungsunion sind nachhaltige öffentliche Finanzen und Preisniveaustabilität, welche über den Stabilitäts- und Wachstumspakt gesichert werden sollen. Es fällt weiterhin auf, dass die Durchsetzung gemeinsamer Regeln im politischen Kontext schwierig scheint, obgleich sie über europäische Ländergrenzen hinweg im Unternehmenskontext funktioniert. Worin könnte dies begründet sein? Fehlen den Vereinbarungen im politischen Kontext effektive Bindungsmechanismen in Form von wirksamen Sanktionen? Haben politische Entscheidungsträger einfach nicht genug zu verlieren und man müsste nur den Einsatz in der politischen Handlung erhöhen, etwa in Form eines temporären Stimmverzichts oder EWU-Austritts bei Verstoß?

Möglicherweise ist es wenig zielführend, immer nach einer „one size fits all“-Lösung zu suchen, denn dies würde wiederum bedeuten, dass sich *eine* Betrachtungsweise, *eine* Kultur durchsetzte. Wie es scheint, müssen wir akzeptieren und ein tieferes Verständnis dafür entwickeln, dass in der EWU verschiedene Kulturen aufeinandertreffen. Ein relevantes Beispiel ist das unterschiedliche Verständnis von Geld auch hinsichtlich seiner grundsätzlichen Funktionen als Tauschmittel, Wertaufbewahrungsmittel und Recheneinheit. Betrachtet man beispielsweise Deutschland und die Niederlande als unmittelbare Nachbarn, so zeigt sich rasch, dass Deutschland eher auf den Aspekt der Wertaufbewahrungsfunktion abstellt, in den Niederlanden hingegen Geld eher als Tauschmittel gesehen wird. Wenn es also in Diskussionen dieser Art innerhalb der EWU insgesamt an einem normativen Vergleichsmoment mangelt, fehlt es natürlich ebenso an einem konkreten konsensualen Ziel, an dem sich Politik orientieren kann.

Die kürzlichen Erfahrungen in der Krise und die anhaltenden Diskussionen um den Moment des Zusammenhalts in der Währungsunion rufen also danach, tiefer zu gehen und zu fragen, ob hier eigentlich an einem Strang gezogen wird, ob es überhaupt eine gemeinsame Rechts- und Regelungskultur gibt. Doch eben dieser Aspekt fehlt in den Debatten zur Stärkung der Währungsunion. Solange es aber an einem gemeinsamen Verständnis von dem fehlt, was die gemeinsame Währung bedeutet und fordert, dann führt auch jegliche „Verschärfung“ bestehender Regeln ins Leere. Es gibt einfach

nicht genug zu verlieren. Insbesondere dann, wenn Sanktionen finanzieller Natur sind, als letzter Ausweg aber der ESM bereitsteht, um diese im übertragenen Sinne zu übernehmen. Diese Mechanismen würden nicht nur Anreize zu „moral hazard“ nähren, sondern auch gänzlich die möglicherweise verschiedenen Vorstellungen von „richtiger“ Finanz- und Wirtschaftspolitik ignorieren. Weder ein EU-Finanzminister, mitgliedstaatlicher Souveränitätsverzicht noch formell erhöhte finanzielle Sanktionen würden aller Wahrscheinlichkeit zu mehr Haushaltsdisziplin führen.

Wenn sich die Regierungen der EWU-Mitgliedsländer offenbar nicht über das konkrete Ziel einig sind, was die gemeinsame Währung und damit verbunden Finanz- und Wirtschaftspolitik leisten soll, dann bietet die Institutionenökonomie den Mechanismus des „externen Agenten“ als Unterstützung zur erfolgreichen Zusammenarbeit. Die viel diskutierte Abschaffung der 0%-Risikogewichtung für Staatsanleihen kann hier die Bemühungen der „Bankenunion“ zur Entzerrung von Staat und Banken unterstützen und somit die Souveränität der öffentlichen Haushalte stärken.

Nichtsdestotrotz, unabhängig davon, ob (derzeit) ein konkretes gemeinsames Ziel zu fehlen scheint, ein einfacher Blick in die Verträge legt nahe, dass in der Tat ein abstraktes Ziel formuliert wurde. Für das Ziel von „ausgewogene[m] Wirtschaftswachstum und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ (Art. 3(3) EUV) sollen die „Grundsätze“ u.a. „gesunde[r] öffentliche[r] Finanzen“ (Art. 119 AEUV) befolgt werden.

Ausgestaltet wurde dies mit Art. 126 AEUV und darauf aufbauend den Rechtsakten zum Stabilitäts- und Wachstumspakt. Hier werden finanzielle Sanktionen vorgesehen, die jedoch hinsichtlich der Praktikabilität vielfach angezweifelt und bisher noch nie beschlossen wurden – nicht einmal für Länder, mit denen während der Krise finanzielle Hilfsprogramme beschlossen wurden. Im Gegensatz zu regulären Vertragsverletzungsverfahren fehlt hier der „externe Agent“ in Form des Europäischen Gerichtshofs – Verstöße werden von der Kommission definiert und vom Ministerrat bestätigt.

Vor diesem Hintergrund gewinnt der Gedanke politischer Sanktionen an Attraktivität. Wenn Sanktionen so ausgestaltet sein müssen, dass sie eine Signalwirkung schon vor Anrufung der Sanktionen entfalten und entsprechend (strategisches) Handeln prägen, ist es notwendig, Sanktionen zu schaffen, mit denen Regierungen tatsächlich „etwas zu verlieren haben“. Denkbar wäre ein Stimmrechtsentzug im Ministerrat analog des Art. 7-Verfahrens. Um die Grundrechte in Art. 2 EUV zu schützen, sieht Art. 7 EUV als letzte Möglichkeit den Stimmrechtsentzug im Ministerrat vor. Betrachtete man die Grundprinzipien in Art. 3 EUV als ebenso elementar, wäre bei zukünftigen Vertragsverhandlungen eine Art. 7 EUV analoge Änderung von Art. 126 AEUV deutlich zu empfehlen. Die Wirksamkeit politischer Sanktion bestätigten Irlenbusch und Sutter (2006) bereits empirisch.

Im Ergebnis ist zu beobachten, dass es nicht einmal die zum Teil noch anhaltende gravierende und multiple Krise der letzten Jahre vermocht hat, die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, tatsächlich effektive Mechanismen zu schaffen, mit denen es „etwas zu verlieren“ gäbe. Selbst mit langfristigem Blick in die Zukunft, scheinen die dann potentiell durch Sanktionen eintretenden Kosten derzeit in der Gegenwart noch zu hoch. So bleibt nur zu konstatieren, dass die jüngsten Bemühungen eher dem „Zeitkaufen“ dienen sowie dem „Warten“ auf Wirtschaftswachstum.

In dem Bestreben danach, eine einheitliche Währungsunion zu schaffen, darf der Gedanke des „one-size-fits-all“ also nicht die Freiheit (des Scheiterns) verbieten. Während die Verträge das eindeutige Ziel von Geldwertstabilität und nachhaltiger Haushaltspolitik vorschreiben, bleibt in diesem Rahmen die freie Entfaltung von Finanz- und Wirtschaftspolitik möglich und scheint im Wettbewerb politischer Ideen geradezu gefordert. Dass für die effektive Nutzung dieser Spielräume vielerorts Struktur-reformen nötig scheinen, bleibt fraglos. Hier könnte eine grundsätzliche Ordnungspolitik vorbildhafte Einblicke liefern. Zu guter Letzt befinden wir uns möglicherweise nur am Anfang eines evolutorischen Prozesses zur Entwicklung der Währungsunion, die vielleicht gerade durch ihre Vielfalt Stärke zeigt.