



Die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion (II) – Druck zum Beitritt?

Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der Währungsunion und die Perspektive der Nicht-Euro-Staaten

Sebastian Plóciennik

Zum Mitnehmen

- Die Mitgliedsländer der EU, die der Eurozone nicht angehören, erwarten von den aktuell diskutierten Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion nicht nur Gutes.
- Sie sehen u.a die Gefahr einer politischen und wirtschaftlichen Marginalisierung, wenn sie sich nicht für einen schnellen Pfad zur Mitgliedschaft in der Eurozone entscheiden.
- Die neuesten Vorschläge der EU-Kommission im Rahmen des Reflexionspapiers zur Konsolidierung der WWU bestätigen diese Sichtweise nur zum Teil.
- Die Konsequenzen einer solchen Vertiefung der Eurozone können weitreichend und sehr unterschiedlich sein: von einer Welle schneller Beitritte zum Euroraum bis hin zur Vertiefung der Spaltung innerhalb der EU.

INHALT

2 | Konsolidierung der Eurozone: die Perspektive der Nicht-Mitglieder

2 | Marginalisierungsängste im Vordergrund

3 | Ein geschlossener Kern?

3 | Reformen ohne Einbezug der Nicht-Euro-Länder

4 | Schaffung separater Institutionen (eine Union in der Union)

4 | Ein separates Budget der Eurozone

5 | Zusammenhalt des gemeinsamen Marktes

6 | Schlussfolgerungen

Brexit schwächt die Nicht-Euro-Plattform

Konsolidierung der Eurozone: die Perspektive der Nicht-Mitglieder

Am 31. Mai hat die Europäische Kommission ein „Reflexionspapier“ veröffentlicht, das Vorschläge zur Reform und Finalisierung der Wirtschafts- und Währungsunion beinhaltet. Diese sind nicht nur für die 19 Mitglieder der Eurozone wichtig, die ein klares Interesse an einer besseren und krisenresistenteren Union haben, sondern auch für die EU-Länder, die der Währungsunion nicht angehören. Aus deren Perspektive sind drei Punkte wichtig:

Erstens ist der Erfolg des Euroraums wegen der gegenseitigen, sehr intensiven Handelsbeziehungen und Kapitalverflechtungen wichtig. Ein starker Euroraum bedeutet bessere Chancen für ein schnelles Wirtschaftswachstum auch für die Nicht-Euro-Länder. Wenn der Kern der Integration in Europa gut funktioniert, ist zudem das Risiko eines Zerfalls der EU deutlich geringer.

Zweitens interessieren sich die Nicht-Euro-Länder für die Stoßrichtung der Reformen, nicht zuletzt auch wegen möglicher Auswirkungen auf ihre eigenen institutionellen Systeme. Dieser Punkt ist besonders wichtig für die Länder, die sich vertraglich verpflichtet haben, den Euro nach Erfüllung der Beitrittskriterien einzuführen und die für die Eurozone geschaffenen Regeln zu übernehmen. Es handelt sich hier um die „neuen“ EU-Mitglieder: Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien, Ungarn und die Tschechische Republik – die aus diversen politischen und wirtschaftlichen Gründen immer noch außerhalb des Euroraums verbleiben. Für die zwei anderen Länder, die über einen de-facto oder formellen Opt-Out-Status verfügen – Schweden und Dänemark – ist dieser Aspekt zwar eine wichtige, aber weniger brisante Frage.

Drittens blicken diese Staaten mit einer gewissen Sorge auf die Reformpläne. Sie befürchten, dass die Konsolidierung der WWU mit ihrer eigenen politischen und wirtschaftlichen Marginalisierung einhergeht und die Eurozone zu einem übermächtigen Kern wird. Allmählich wäre der Euroraum in der Lage, den anderen Ländern seine Regeln aufzuzwingen und sie zu simplen „rule-takers“ zu verwandeln.

Marginalisierungsängste im Vordergrund

Wenn man die Debatte in den Nicht-Euro-Ländern verfolgt – insbesondere den „neuen“ EU-Mitgliedern – wird es offensichtlich, dass sich ihre Perspektive vor allem auf den dritten Bereich, also die Marginalisierungsängste konzentriert.

Dies hat mehrere Gründe: Einen großen Einfluss hat hier natürlich der Brexit, durch den die „No-Euro-Plattform“ innerhalb der EU deutlich geschwächt wird. Wichtig ist auch die immer intensivere Diskussion über ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, die z.B. durch den Vierer-Gipfel Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens im März in Versailles intensiviert wurde und zwangsläufig mit der Diskussion über die Reform der Eurozone assoziiert wird. Hinzu kommt noch die Überzeugung unter den Nicht-Euro-Ländern, dass die aktuell funktionierende Struktur der EU, die prinzipiell auf Einheit und Konsens im EU-27-Rahmen setzt, ihre Interessen relativ gut absichert und durch die Konsolidierung der Eurozone gefährdet werden könnte.

Aus den oben genannten Gründen werden Diskussionen über die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion sofort mit einer Reihe von detaillierten Fragen in Verbindung gebracht. Sie lassen sich wie folgt formulieren:

- Wird die Konsolidierung der Eurozone dazu führen, dass die institutionelle Struktur geschlossen wird und ein harter Kern mit hohen Beitrittschürden entsteht?
- Wird die Konsolidierung und Vertiefung der Eurozone - die immerhin die Richtung der gesamten Integration bestimmen wird - **ohne Konsultation und Zusammenarbeit aller EU-Länder durchgeführt?** Werden zumindest die Länder, die zur Mitgliedschaft verpflichtet sind, in den Reformprozess miteinbezogen?
- Bedeutet die Reform der Eurozone, dass **neue, separate politische Institutionen entstehen (eine Union in der Union)** und EU-Mitglieder außerhalb der Eurozone marginalisiert werden?
- Bedeutet Konsolidierung auch die **Schaffung eines separaten Budgets für die Länder des Euroraums** oder zumindest eine Umorientierung der jetzigen Ausgaben – mit negativen Effekten für die Nicht-Mitglieder?
- Wird die Konsolidierung des Euroraums den gemeinsamen Binnenmarkt gefährden, z.B. durch **Restriktionen gegenüber Ländern, die aufgrund eigener Währungen einen „unfairen“ Abwertungsvorteil haben?** Auf den ersten Blick mag dieser Punkt übertrieben erscheinen, wird aber angesichts der letzten Eingriffe in die Regeln zu entsandten Arbeitnehmern in der EU unter Mitteleuropäern nicht mehr als abwegig betrachtet.

In dem folgenden Text wird das Reflexionspapier mit Hinblick auf die oben genannten Fragen diskutiert.

Ein geschlossener Kern?

Beruhigend aus der Perspektive der Nicht-Euro-Länder klingen die sogenannten Leitprinzipien der Reform, wonach „sowohl die Reform der WWU und ihre endgültige Form“ für alle Mitgliedstaaten offen bleiben muss. Der Kern der Integration darf also nicht geschlossen werden. Damit scheinen die Ideen, ein „Europa verschiedener Geschwindigkeiten“ als eine finale Form der Integration festzusetzen, vom Tisch zu sein.

Mehr noch, es gibt Aussagen im Text, die zeigen, dass die immer noch existierende Differenzierung kein Grund für eine offene Kritik sein muss. Im Vorwort stimmen die EU-Kommissare Valdis Dombrovskis und Pierre Moscovici überein, dass „die Eurozone als ein Versprechen von Wohlstand konzipiert wurde“, dieses Versprechen aber momentan nicht vollständig erfüllt wird. Damit zeigen sie auch Verständnis für das Zögern der vielen Nicht-Eurozonen-Mitglieder, die sich an die Ausnahmeregelungen halten und ihren Beitritt hinauszögern.

Reformen ohne Einbezug der Nicht-Euro-Länder

Aus Sicht der Nicht-Euro-Länder klingen die Vorschläge der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Prozeduren zur Durchführung der Reform und der Finalisierung nicht sehr erfreulich. Ein „goldener Weg“ wäre natürlich die Vertragsänderung. Wenn dies aber nicht möglich sei, sollen die Eurozonen-Länder ihr Handeln außerhalb der Verträge, mithilfe von zwischenstaatlichen Abkommen abstimmen. Dies kann als ein Signal verstanden werden, dass eine mögliche Blockade durch Nicht-Mitglieder leicht umgangen werden kann. Das ist keine neue Methode, denn auf diese Weise wurden schon mehrmals – und erfolgreich – Integrationsschritte unternommen.

Die WWU soll weiter für alle Mitgliedstaaten offen bleiben.

Sorgen wegen straffen Zeitplans zur Reform der Eurozone

Ein weiterer Grund zur Sorge ist der recht straffe Zeitplan für die Reform der Eurozone. Die erste Welle an Reformen soll bis 2019 durchgeführt werden, die zweite, finale Welle, bis 2025. Dies bedeutet, dass sich ein Nicht-Euro-Land relativ schnell um einen Beitritt bemühen muss, wenn es die Richtung der Reformen noch mitbestimmen will.

Schnelle Emanzipation der Eurozone von der „Rest-EU“

Schaffung separater Institutionen (eine Union in der Union)

Mit Bezug auf die institutionelle Reform weist die Europäische Kommission darauf hin, dass es innerhalb der Eurogruppe viele Stimmen gibt, den Zugang zum Entscheidungsprozess für Nicht-Euro-Mitglieder zu schließen. Diese Forderung kontert die EU-Kommission nur teilweise mit dem Postulat, dass Entscheidungen in der Eurogruppe dennoch für die Länder außerhalb der Eurozone „transparent“ gemacht werden sollen. Allerdings ist die Schlussfolgerung klar: Die Eurozone wird sich politisch von der Rest-EU emanzipieren – und zwar schnell. Ein Fingerzeig in diese Richtung ist z.B. der Vorschlag, den Posten eines ständigen Präsidenten der Euro-Gruppe zu schaffen, dessen Kompetenzen mit der Position des Kommissars für die WWU verschmolzen werden könnten. Dies würde bedeuten, dass ein Kernbereich der Wirtschaftspolitik, für den die Kommission vorher gesamteuropäisch zuständig war, herausgetrennt und den Interessen der Eurozone untergeordnet wird.

In einem weiteren Schritt soll sich der Abstand zwischen der Eurozone und dem Rest der EU durch ein „Schatzamt“ vergrößern. Die Idee besteht darin, die auf verschiedene institutionelle Ebenen verstreuten Kompetenzen zu konzentrieren. Darunter fallen Fragen der Aufsicht über öffentliche Finanzen und wirtschaftliche Reformen, sowie neue Bereiche, die insbesondere die Fragen möglicher gemeinsamer Schuldtitel (European Safe Assets) und die Funktion der makroökonomischen Stabilisierung behandeln. Eine solche Institution würde von einem „Finanzminister der EU“ geführt werden, der gleichzeitig auch Vorsitzender der Eurogruppe / des Ecofin-Rats wäre und dessen Aktivitäten vom Europäischen Parlament kontrolliert werden würden.

Es ist nicht völlig klar, warum die Kommission den Begriff „EU-Finanzminister“ verwendet und nicht von einem „Euro-Finanzminister“ spricht. Die wahrscheinlichste Erklärung dafür ist die Annahme der Autoren, dass bis zu diesem Zeitpunkt alle EU-Mitgliedsstaaten der Eurozone angehören werden.

Ein separates Budget der Eurozone

Die Europäische Kommission sieht kurzfristig keinen getrennten Haushalt der Eurozone vor. Ein Vorschlag des Reflexionspapiers ist jedoch die Entwicklung einer sogenannten makroökonomischen Stabilisierungsfunktion, die zu einer Umschichtung der Ausgaben im Rahmen des künftigen Finanzrahmens führen könnte. Es handelt sich im Grunde genommen um eine Abfederung wirtschaftlicher Schocks. Längerfristig plant die Kommission, öffentliche Investitionen und Arbeitslosenversicherungen in Krisenländern aus einem gemeinsamen Pool zu unterstützen. Es ist jedoch nicht geklärt, wie genau dieser Mechanismus finanziert werden soll. Eine der Optionen wäre, diese Maßnahmen in den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen einzuschließen. Eine andere sieht separate Finanzierungsquellen vor.

Diese Entwicklung wäre problematisch für die Nicht-Euro-Länder, da sie die größten Nutznießer der bestehenden Haushaltsstruktur sind. Erstens werden die Netto-Zahler aus der Eurozone angesichts dieser neuen Ziele weniger bereit sein, den Anteil des

Makroökonomische
Stabilisierungsfunktion:
Nicht-Euro-Länder
fürchten um ihren
Anteil am EU-Budget

Strukturfonds am Gesamthaushalt in der bisherigen Größe beizubehalten. Zweitens ist die makroökonomische Stabilisierungsfunktion zwar für die gesamte EU vorgesehen, sie richtet sich aber in erster Linie an den Bedarf der Mitglieder der Eurozone. Deren Möglichkeiten, antizyklisch auf nationalem Niveau zu reagieren, sind durch die gemeinsame Währung eingeschränkt. Das ist bei den Ländern mit eigenen Währungen nicht der Fall.

Wenig Enthusiasmus
für Reformkonditio-
nalität

Mit wenig Enthusiasmus betrachten die Kandidaten auch den Vorschlag der Kommission, den Zugang zu EU-Mitteln von der Umsetzung der empfohlenen Reformen abhängig zu machen. In einem ungünstigen Szenario kann dieser Mechanismus zu einem Instrument des politischen Drucks werden und den Zugang für Länder außerhalb der Eurozone zu Finanzmitteln beschränken.

Zusammenhalt des gemeinsamen Marktes

Positiv: Bekenntnis
zur Integrität des
Binnenmarkts

In den Leitsätzen zu den Reformvorhaben schreiben die Autoren, dass „die Integrität des Binnenmarktes gewahrt werden muss“ – und zwar in der gesamten EU. Der Binnenmarkt muss auf den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen ausgerichtet sein. Damit scheinen Ängste, dass allein die Nichtmitgliedschaft zu einem Grund für Diskriminierung werden kann, wenig begründet. Ein zweiter Punkt, der beruhigend für die Nicht-Euro-Staaten klingen mag, ist das klare Bekenntnis der Kommission zur Beschleunigung der Konvergenz – nicht nur in der Eurozone, sondern in der ganzen EU. Die Autoren unterstreichen, dass es hier um die Schaffung „widerstandsfähiger Wirtschaftsstrukturen“ geht. Das bedeutet nicht, dass „Strategie und Situation generell harmonisiert werden“ und es eine „Pauschallösung“ für alle gäbe. Daraus kann man den Schluss ziehen, dass die Stärkung des freien Markts und des Wettbewerbs – und nicht Interventionismus – der wichtigste Konvergenzmechanismus bleiben soll.

Problematisch: einige
Vorschläge könnten
Konkurrenzfähigkeit
beeinträchtigen.

In weiteren Teilen des Textes finden sich jedoch Passagen, die problematischer klingen – insbesondere für mitteleuropäische Staaten, die ihre Konkurrenzfähigkeit immer noch auf relativ niedrigen Arbeitskosten stützen. Die Kommission schreibt, dass bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung „bessere Arbeits- und Lebensbedingungen“ miteinbezogen werden sollen und die „Säule sozialer Rechte“ zu „einer Richtschnur“ für weitere Koordinierungsmaßnahmen werden soll. Es handelt sich zum Beispiel um die Angleichung der Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten für die Unternehmensbesteuerung. Das Dokument beruft sich auch auf einen früheren Vorschlag (aus dem so genannten Bericht der fünf Präsidenten vom 22. Juni 2015), der einen formalisierten, verbindlicheren Konvergenzprozess vorsieht, der sich auf vereinbarte Standards stützt – soziale Standards inklusive. Aus Sicht der Mitteleuropäer kann dieser Vorschlag relativ einfach in Eingriffe gegen die preisgünstigere und daher lästige Konkurrenz aus Mitteleuropa umgesetzt werden.

Hinzu kommt noch ein weiterer Vorschlag der Kommission, die Verwendung der EU-Mittel und nationale Reformen stärker zu verknüpfen. Es bleibt natürlich die Frage, ob diese vage Idee nicht zu einem Einfallstor für Bestrebungen wird, die vor allem auf gemeinsame Standards setzen und weniger auf Wettbewerb. Dies ist umso auffälliger, als dass der Bericht sich relativ selten zu Fragen der Wettbewerbsfähigkeit äußert.

Schlussfolgerungen

Nach der Lektüre des Dokuments lässt sich feststellen, dass die Eurozone tatsächlich vor einem umfangreichen Umbau steht und sich bald von der jetzigen EU emanzipieren könnte - vor allem durch die Einführung neuer politischer Entscheidungsgremien, eine Korrektur der Ausgabenrichtungen im gemeinsamen Budget oder ambitionierte Konvergenzmaßnahmen.

Nicht-Euro-Länder als
passive 'rule-taker'?

Das würde die jetzige EU-Mitgliedschaft ohne Euro künftig zu einer passiven „*Rule-Taker*“-Position verwandeln: die Regeln würden mehr durch die WWU-Länder bestimmt, als durch die ganze EU. Es wird im Bericht zudem klargemacht, dass dieser Umbau – falls nötig – auch außerhalb der EU-Verträge initiiert werden kann. Erneut entsteht der Eindruck, dass die EU-weite Perspektive eher zweitrangig ist.

Kommission setzt
weitere Beitritte zum
Euroraum voraus

Der politisch brisanten Frage über die Situation der Nicht-Euro-Länder und ihrer durchaus möglichen Marginalisierung weicht die EU-Kommission durch eine Annahme aus: Sie nimmt an, dass sich dieses Problem durch weitere Beitritte von selbst lösen wird. Sie geht offensichtlich davon aus, dass die Konsolidierung der Eurozone, die mit der Schaffung eines politischen Kerns der Integration einhergeht, ausreicht, um eine Erweiterungswelle zu initiieren. Auch aus diesem Grunde sieht die EU-Kommission weder „Strafmechanismen“ für die „zögernden“ Euro-Anwärter vor, die ihre Verpflichtung nicht erfüllt haben, noch besondere Anreize für die Beschleunigung der Vorbereitungen zum Beitritt.

Dieses Kalkül hat gute Gründe. Es kann tatsächlich zu schnellen Beitritten kommen – insbesondere von kleineren Volkswirtschaften, die eine sehr starke Verflechtung mit dem Euroraum aufweisen können und kein Problem damit haben, ihre Souveränität im wirtschaftlichen Bereich auf eine supranationale Ebene zu transferieren. Die anderen, die aus unterschiedlichen Gründen – politischen oder wirtschaftlichen – die Beitrittskriterien nicht erfüllen (oder nicht erfüllen wollen), stehen vor einem schwierigen Dilemma: entweder finden sie sich mit der *Rule-Taker*-Rolle perfekt ab, oder sie drängen doch nach mehr Mitsprache und Einfluss auf die Entscheidungen des Euroraums, oder aber sie streben nach einer abgespeckten Form der EU-Mitgliedschaft, die einen Platz im Binnenmarkt und gleichzeitig aber auch mehr Handlungsspielraum in der Wirtschaftspolitik garantiert. Die letzten zwei Optionen bedeuten, dass eine weitere Spaltung der bisher existierenden Integrationsstruktur nicht ausgeschlossen werden kann.

Der Autor

Dr. Sebastian Plóciennik ist Leiter des Weimarer Dreieck-Programms am Polnischen Institut für Auswärtige Angelegenheiten (PISM).

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Olaf Wientzek

Koordinator für Europapolitik

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Telefon: +49(0)30/26996-3509

E-Mail: olaf.wientzek@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

ISBN 978-3-95721-366-2

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite
© Eisenhans, fotolia.com