

Diskussionspapier

Mehr Subsidiarität statt falscher Solidarität

Ein Aufruf zu Reformen in der EU
Alois Bischofberger, Samuel Rutz und Rudolf Walser

Autoren Alois Bischofberger, alois.bischofberger@avenir-suisse.ch
Samuel Rutz, samuel.rutz@avenir-suisse.ch
Rudolf Walser, rudolf.walser@avenir-suisse.ch
Korrektorat Luc Zobrist, luc.zobrist@avenir-suisse.ch
Gestaltung Jörg Naumann, joerg.naumann@avenir-suisse.ch
Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Produktion Staffel Druck, www.staffeldruck.ch

© Avenir Suisse, Zürich, November 2014

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00

Download <http://www.avenir-suisse.ch/39986/mehr-subsidiaritaet-statt-falscher-solidaritaet>

Inhalt

1_ Einleitung - Avenir Suisse auf europäischer Bühne	_5
2_ Die Ursachen der Krise und die Reaktion der EU	_8
2.1 _ Wie konnte es so weit kommen?	9
2.2 _ Die Reaktion auf die jüngste Krise	11
3_ Wie weiter? – Überlegungen zur künftigen EU-Struktur	_14
3.1 _ Möglichkeiten zur institutionellen Stärkung der EU	15
3.2 _ Fiskalunion und europäische Wirtschaftsregierung	15
3.3 _ Vertiefte Zusammenarbeit nach Massgabe der variablen Geometrie	17
3.4 _ Stärkung des institutionellen Rahmens bei nationaler Eigenverantwortung	18
3.5 _ Umsetzung einer konsequenten Subsidiaritätspolitik	23
4_ Schlussfolgerungen – der Weg nach vorn	_26
Literatur	30

1_ Einleitung – Avenir Suisse auf europäischer Bühne

Auch wenn es um die Krise der EU und der Eurozone in letzter Zeit etwas ruhiger geworden ist, so ist sie keineswegs gelöst. Dabei handelt es sich nicht nur um eine Krise überschuldeter Staaten, sondern auch um eine solche der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit vor allem der Wirtschaft peripherer Staaten. Ohne die Wiederherstellung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit dürfte es kaum möglich sein, die Staatsschulden über mehr Wachstum wieder auf ein langfristig tragbares Mass zurückzuführen.

Will die EU politisch und ökonomisch nicht marginalisiert werden, drängen sich unionsweit und auf nationaler Ebene schnell umsetzbare Reformen auf. Das wettbewerblich geprägte globale Umfeld definiert dabei die Marschrichtung: Die EU muss sich darauf konzentrieren, ihre Wettbewerbsfähigkeit wieder zu steigern. Diese Einsicht ist natürlich nicht neu – seit Beginn des Millenniums war es ein Hauptziel der EU, die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, um Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand zu schaffen. Die unschöne Wahrheit ist jedoch, dass sie diese Ziele bei weitem verfehlt hat, was man sich vielerorts nicht eingestehen will.

In der Überzeugung, dass dringlicher Handlungsbedarf besteht, wurde im Sommer 2013 von BusinessEurope, dem Dachverband der europäischen Arbeitgeber, das Projekt «*The Future of European Integration – a Reform Call*» ins Leben gerufen. Dessen Ziel war die Ausarbeitung einer Studie, die sich der Frage widmen sollte, mit welchen politischen Massnahmen und Anpassungen des institutionellen Rahmens die europäische Wettbewerbsfähigkeit wiederhergestellt werden könnte. Dabei wurde vor allem auf die Umsetzbarkeit der Vorschläge und Empfehlungen im Rahmen der geltenden Verträge Wert gelegt. Initiatoren dieses Projektes waren nationale Wirtschaftsverbände¹, und als Koordinator konnte Prof. Günter Verheugen, ehemaliges Mitglied und Vizepräsident der Europäischen Kommission, gewonnen werden. Als Autoren der Studie wurden vier nationale, redaktionell unabhängig agierende Think-Tanks eingeladen:

- Der Beitrag von *Avenir Suisse* befasst sich mit der aktuellen makroökonomischen Situation und den Perspektiven der EU, wobei den Herausforderungen der Europäischen Währungsunion (EWU) besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Will die EU politisch und ökonomisch nicht marginalisiert werden, drängen sich schnell umsetzbare Reformen auf.

1 Tüsiad (Türkei), BDI (Deutschland), CBI (England), Lewiatan (Polen) und economiesuisse (Schweiz).

- Der polnische *Thinktank Centre For Dialogue and Analysis* fokussiert im zweiten Kapitel auf Reformmöglichkeiten innerhalb des Gemeinsamen Marktes: Wie steht es im internationalen Vergleich um die europäische Wettbewerbsfähigkeit? Welches sind die wirtschaftlichen Stärken und Schwächen der EU? Mit welchen Massnahmen könnte die europäische Industriebasis gestärkt werden? Welche Rolle sollte dabei den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zukommen, und wie könnte der Protektionismus der EU gegenüber dem Rest der Welt abgebaut werden? Es werden Massnahmen diskutiert, wie der europäische Binnenmarkt gestärkt und die massiven regionalen Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit verringert werden könnten. Nicht zuletzt stellt sich hierbei auch die Frage nach der optimalen Balance zwischen dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit und alternativen Zielen, die sich etwa aus der Umwelt-, Energie- und Klimapolitik ergeben.
- Der türkische Beitrag der *Bogazici University – Tüsiad Foreign Policy Forum* analysiert im dritten Kapitel den möglichen Beitrag der Aussenpolitik (inklusive Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik) zur Wettbewerbsfähigkeit der EU. Hierbei werden etwa Fragen aufgegriffen, wie die EU eine stärkere Bedeutung auf dem internationalen Parkett erlangen könnte, wie der «Rule of Law» (also dem Vorrang des Rechts vor der Macht) international zum Durchbruch verholfen werden kann oder wie sich die Attraktivität der EU für globale Talente steigern lässt. Aber auch die Ausgestaltung der Beziehungen zu anderen Weltmächten sowie des Beitrittsprozesses der Türkei und der Länder des Ostbalkans werden thematisiert.
- Das letzte Kapitel, verfasst von der *Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)*, beschäftigt sich schliesslich mit der Möglichkeit von institutionellen Reformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Es geht einerseits darum, Vorschläge zu lancieren, wie die EU-Kommission und die nationalen politischen Arenen einander näher gebracht werden könnten und wie sich die finanzielle Transparenz innerhalb der EU erhöhen liesse. Andererseits sind die Stärkung von Souveränität und Subsidiarität wichtige Themen: Eine nach Tempo und Inhalt differenzierte Integration sowie die bessere Einbindung nationaler Parlamente in die Entscheidungsprozesse sind hierbei vielversprechende Lösungsansätze. Zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft besteht zudem auch bezüglich der Kooperation zwischen der Kommission, dem Rat und dem Parlament sowie des Gesetzgebungsprozesses erhebliches Verbesserungspotenzial.

Die Heterogenität der ausgewählten Think-Tanks und die damit verbundenen unterschiedlichen Perspektiven waren von den Initiatoren gewollt – die vier Think-Tanks repräsentieren ein EU-Gründungsmitglied (Deutschland), ein im Laufe der Osterweiterung zur EU hinzugestossenes Land

(Polen), einen Beitrittskandidaten (Türkei) und ein eng mit der EU verflochtenes Nicht-Mitgliedland (Schweiz).

Für *Avenir Suisse* war die Einladung zur Teilnahme an diesem Projekt Herausforderung und Ehre zugleich. Was war die Motivation, sie anzunehmen?

Erstens ist es nicht selbstverständlich, dass ein Think-Tank aus einem Nicht-EU-Land eingeladen wird, sich Gedanken darüber zu machen, wie die EU aus der aktuellen schwierigen Finanz- und Wirtschaftslage herausfinden soll, um als Institution wieder so handlungsfähig zu werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Mitgliedländer gestärkt wird. Zweitens hat dieses Projekt *Avenir Suisse* die nicht alltägliche Gelegenheit gegeben, die eigene makroökonomische Expertise und Kompetenz zu vertiefen und zu erweitern. Zwar hat sich der Think-Tank im Rahmen von geld- und finanzpolitischen Diskussionspapieren und Internetbeiträgen immer wieder auch mit dem Euro und der Eurozone befasst, aber nur insoweit, als dies für die schweizerische Geldpolitik und Konjunktur von Relevanz war. Nie stand jedoch die europäische Perspektive im Zentrum. Da es sich dabei um grundlegende wirtschafts- und ordnungspolitische Fragen handelt, lag es gleichsam auf der Hand, dass ein liberaler Think-Tank eine derart reizvolle Aufgabe nicht ablehnen konnte. Drittens kann es der Schweiz als kleiner offener Volkswirtschaft inmitten Europas nicht gleichgültig sein, wie sich die EU aus der aktuellen Krise herausarbeitet und wie der langfristige Ordnungsrahmen der EU beschaffen sein wird. Bisher war die Aussenwirtschaftspolitik der EU trotz gelegentlichen merkantilistischen und interventionistischen Eingriffen liberal und offen angelegt, so dass sich die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen positiv entwickeln konnten. In einer spannungsvollen multipolaren Weltwirtschaft, in der Macht anstelle von nüchterner ökonomischer Vernunft immer mehr den Ton angibt, ist dies aber keine Selbstverständlichkeit mehr. Die Schweiz tut deshalb gut daran, sich auch mit solchen Fragen zu befassen. Schliesslich kann dieses Diskussionspapier vielleicht dazu beitragen, dass die schweizerische Europapolitik nach dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 die grösseren Zusammenhänge nicht aus den Augen verliert. Es besteht sonst die Gefahr, dass die politische Diskussion sich in der Trias «Alleingang, Bilateralismus oder Vollbeitritt» verirrt.

Es kann der Schweiz als kleiner offener Volkswirtschaft inmitten Europas nicht gleichgültig sein, wie sich die EU aus der aktuellen Krise herausarbeitet.

2_ Die Ursachen der Krise und die Reaktion der EU

Ausgangspunkt des Beitrags von *Avenir Suisse* ist die unbestrittene Feststellung, dass die EU mit ihrer Ausrichtung als Friedensprojekt, mit dem Prinzip offener Märkte und den vier Grundfreiheiten des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs und – nicht zuletzt – mit der Osterweiterung Bedingungen geschaffen und Prozesse angestossen hat, die heute niemand mehr in Frage stellen möchte. Europa hat davon als Kontinent rechtlich, wirtschaftlich, politisch und kulturell profitiert. Man darf die EU deshalb ohne Zweifel als *«the most ambitious and successful example of voluntary international cooperation in the world history»* bezeichnen (Moravcsik 2012). Sie beweist damit der Welt seit über 50 Jahren, dass Gewalt zur Durchsetzung nationaler Interessen keine Lösung ist.

Gleichzeitig hat der europäische Integrationsprozess heute einen kritischen Punkt erreicht. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat in den meisten EU-Ländern zu erheblichen Wohlstandseinbussen geführt und die Arbeitslosenquoten in inakzeptable Höhen schnellen lassen. Zunehmende regionale Disparitäten, nicht nachhaltige Staatsfinanzen sowie fehlende Wachstums- und Prosperitätsaussichten prägen heute in vielen Mitgliedstaaten das Bild. Während sich die EU in den letzten Jahren hauptsächlich auf die Lösung der Finanz- und Schuldenkrise konzentriert hat, wurden die realwirtschaftlichen Probleme weitgehend vernachlässigt. Das fällt umso schwerer ins Gewicht, als die langfristigen Wachstumskräfte aus der Realwirtschaft kommen. Es geht um demografische Faktoren, um die Produktivität und um die Flexibilität der Wirtschaft. Es kann nicht erstaunen, dass die Bürger Europas das Vertrauen und die Zuversicht in Institutionen und Politik mit alarmierender Geschwindigkeit verlieren.

Während sich die EU in den letzten Jahren auf die Lösung der Finanz- und Schuldenkrise konzentriert hat, wurden die realwirtschaftlichen Probleme weitgehend vernachlässigt.

Trotz grossen Erfolgen und Fortschritten wäre es eine Selbsttäuschung, ausblenden zu wollen, dass die EU wichtige Ziele nicht erreicht oder sogar klar verfehlt hat. Weder stellte sich die mit dem europäischen Binnenmarkt erwartete störungsfreie und konvergente Wirtschaftsentwicklung ein, noch wurde die im Maastricht-Vertrag vereinbarte Budgetdisziplin durch die Mitgliedstaaten eingehalten. In der Währungsunion haben sich gravierende strukturelle Ungleichgewichte zwischen den Euro-Mitgliedstaaten herausgebildet, und die EU ist bis 2010 auch nicht zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt geworden, wie dies die Lissabon-Agenda vorgesehen hatte. Beim neuen Ziel, den Industrieanteil der EU bis 2020 auf 20% des Bruttoinlandprodukts (BIP) zu steigern, scheint man schon jetzt in Verzug zu sein (Deutsche Bank 2013). Denn aus 18% Industrieanteil am BIP im Jahr 2000 sind zuletzt 13% geworden – Tendenz weiter sinkend. Mit solch unglaublichen Zielen würde das Ansehen der EU nur noch weiter sinken, bemerkte Wolfgang Eder, der CEO von Voest-Alpine, einem der grössten Industriebetriebe im EU-Raum (NZZ 2014).

Politik kann realistischerweise nicht anders als an den selbst gesetzten Zielen gemessen und beurteilt werden. Nur dies schafft einen Anreiz, glaubhafte, nachvollziehbare Politikziele zu setzen. Alles andere käme dem Versuch gleich, den Bürgerinnen und Bürgern Sand in die Augen streuen zu wollen. Deshalb wird in diesem Abschnitt zuerst eine kurze Beurteilung der jüngsten (Fehl-)Entwicklungen vorgenommen, um auf dieser Grundlage Wege für eine in Zukunft erfolgreiche EU-Politik aufzuzeigen. Darauf baut letztlich auch die Hoffnung, dass die Europäische Union als Lerngemeinschaft funktioniert.

2.1_ Wie konnte es so weit kommen?

Das Vertragswerk von Maastricht hat mit Zustimmung der Regierungen und Parlamente aller Mitgliedsländer eigentlich klar festgelegt, wie die EU und ihre Währungsunion funktionieren sollen – als eine Gemeinschaft der Selbstverantwortung, in der jeder Staat für seine eigenen Finanzen geradesteht. Gleichwohl setzte man zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Währungsunion Obergrenzen für die Höhe der Staatsschulden und die jährlichen Haushaltsdefizite. Man wollte damit auch dem unterschiedlichen Staatsverständnis, wie es sich vor allem in den Beziehungen zwischen Staat und Bürgern offenbart, Rechnung tragen. Rasch zeigte sich jedoch, dass die Regeln zur Begrenzung der öffentlichen Defizite keine genügende Bindungswirkung entfalten konnten. Entweder setzten sich die Länder über die Regeln hinweg (ohne dafür bestraft zu werden), oder die Regeln wurden kurzfristig aufgeweicht, so dass aus den «Fiskalregeln» mehr und mehr Stücke herausgeschlagen wurden (Weidmann 2013). Aus der Vertrags-Union ist – etwas überspitzt ausgedrückt – eine Vertragsbruch-Union geworden. Europa ist von der supranationalen Rechtsstaatlichkeit wieder zum nationalen Machtspiel zurückgekehrt und hat der «Rule of Law» damit einen schweren Schlag versetzt. Es überrascht auch kaum, dass die EU-Länder im bekannten Economic Freedom Index der *Heritage Foundation* mehrheitlich nur im Mittelfeld rangieren, weil «*sie generell mit einem ausgreifenden Staat und sich verschlechternder Rechtssicherheit kämpfen*» (NZZ 2013).

Die Eurokrise hat das grundsätzliche Dilemma einer Währungsunion schonungslos offengelegt: die Umsetzung einer gemeinsamen Geld- und Zinspolitik für mehrere Volkswirtschaften mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit und Wettbewerbskraft (Van Suntum 2013). Für die einen Länder ist der Euro-Wechselkurs zu hoch und für die anderen zu niedrig. Das führte mit der Zeit zu massiven Ungleichgewichten in den Leistungsbilanzen. Diese strukturellen Schwächen wurden in der Anfangszeit des Euro dank der guten Weltkonjunktur und der Zinskonvergenz bis 2006 überdeckt. Deshalb funktionierte und funktioniert der Euro gut zwischen den «Nordstaaten» (Deutschland, Benelux, Österreich, Finnland). Aber seit der Finanz- und Wirtschaftskrise schlägt der zu hohe und nicht veränderbare Wechselkurs in den wettbewerbs- und strukturschwäche-

Die Eurokrise hat das grundsätzliche Dilemma einer Währungsunion schonungslos offengelegt: die Umsetzung einer gemeinsamen Geld- und Zinspolitik für Volkswirtschaften mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit und Wettbewerbskraft.

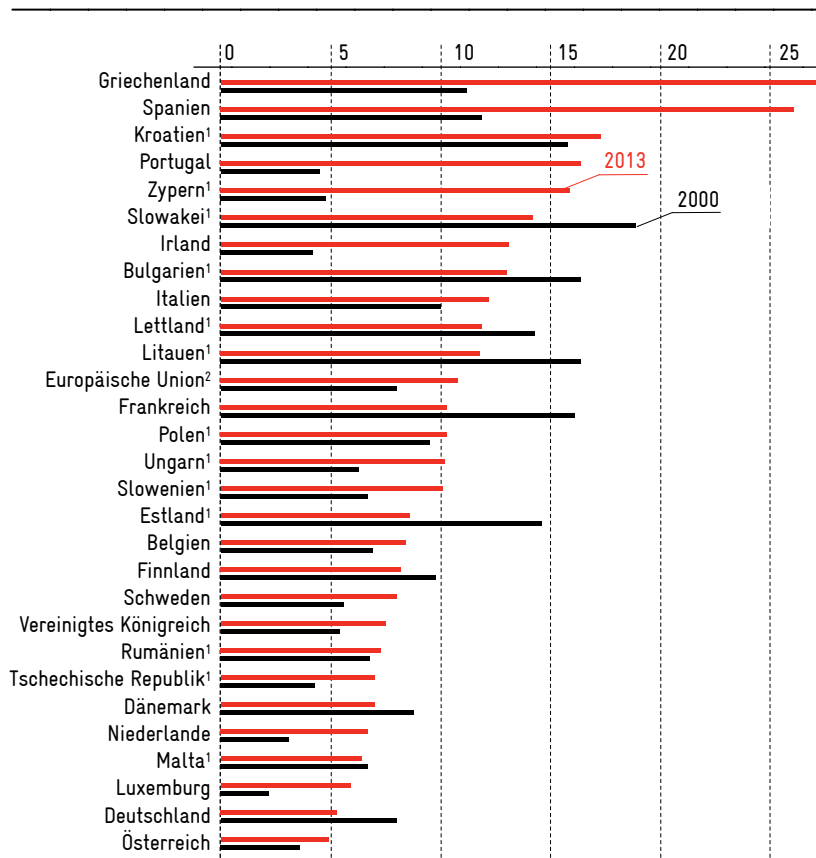
ren «Südstaaten» (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien) negativ zu Buche. Diese Entwicklung war von Ökonomen bereits vor dem Start der Währungsunion erwartet worden (vgl. z.B. De Grauwe 2012 und Feldstein 1997).

Bei vielen grossen europapolitischen Programmen und Zielen liess man sich von der Vorstellung Jean Monnets leiten, Sachzwänge würden Kettenreaktionen auslösen und so gleichsam selbstgesteuert zu einer Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Integration führen. Heute muss man feststellen, dass die Währungsunion weder mehr Wohlstand brachte noch als Schrittmacher für die politische Union diene. Sie hat Europa vielmehr Krisen, Rechtsbrüche und Illusionen beschert. Beispielhaft dafür ist die politische Debatte über die Verteilung der Kosten der Euro-Stabilisierungspolitik vor dem Hintergrund der ungleichen Vermögensverteilung im Euroraum.

Die hier in grossen Linien geschilderte Entwicklung der EU in den letzten Jahren hat dazu geführt, dass die Idee «Europa» bei vielen Bürgern erheblich an Glaubwürdigkeit und Strahlkraft verloren hat. Der Glaube an die europäische Politik ist erschüttert, und das Vertrauen in das europäische Einigungswerk hat Schaden genommen. Die EU scheint

Abbildung 1

Arbeitslosenquoten der EU-Länder (in %)



1. Noch nicht EU-Mitglied im Jahr 2000

2. 2000: 15 Mitgliedsländer; 2013: 28 Mitgliedsländer

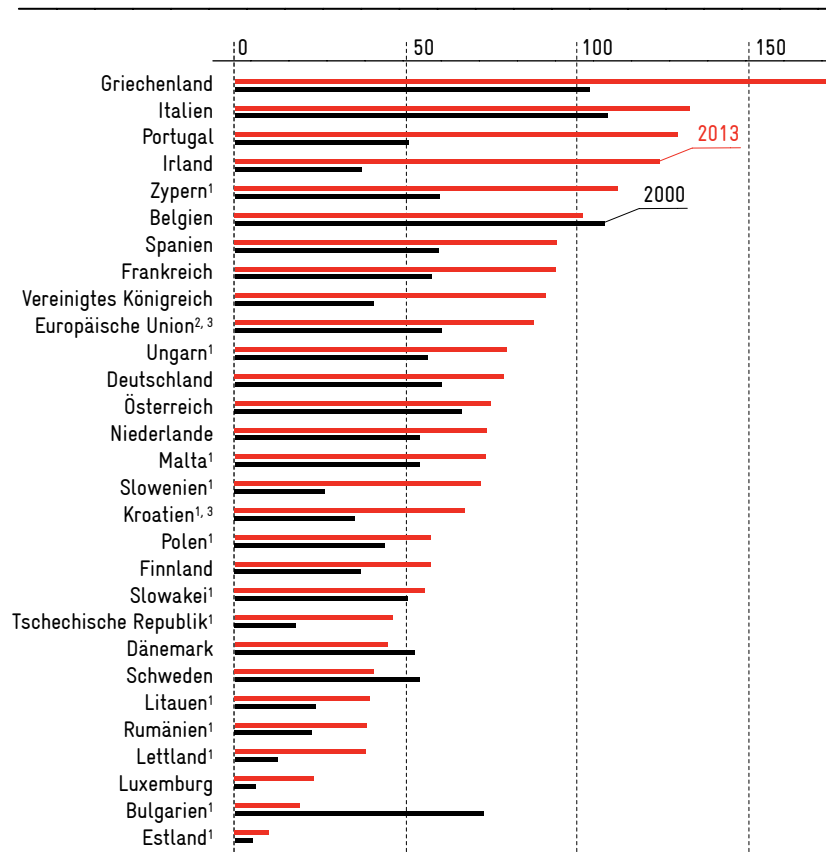
Quelle: Eurostat

nicht mehr die Lösung von Problemen zu sein, sondern immer häufiger ihre Quelle. Seit der Gründung der europäischen Gemeinschaft haben sich wahrscheinlich nie so viele Gräben aufgetan, auch wenn die jüngsten Europawahlen den sogenannten «staatstragenden» Parteien immer noch eine stattliche Mehrheit beschert haben. Untrüglichstes Zeichen für diese Gräben ist das angekündigte Referendum in Grossbritannien über den Verbleib in der EU.

Die EU scheint nicht mehr die Lösung von Problemen zu sein, sondern immer häufiger ihre Quelle.

Abbildung 2

Staatliche Bruttoverschuldung der EU-Länder (in % des BIP)



1. Noch nicht EU-Mitglied im Jahr 2000
2. 2000: 15 Länder; 2013: 25 Länder
3. Wert von 2002 statt 2000

Quelle: Eurostat

Der Verlauf der Arbeitslosenquote und der Staatsverschuldung zwischen 2000 und 2013 (Abbildungen 1 und 2) reflektiert die allzu vielen Fehlentwicklungen eindrücklich.

2.2_ Die Reaktion auf die jüngste Krise

Als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise haben die Staats- und Regierungschefs der G-20 zahlreiche Aktionsprogramme beschlossen, die zum Ziel haben, die Widerstandskraft des Finanzsektors und damit die Fi-

nanzmarktstabilität zu stärken sowie die Schwachstellen der internationalen Kooperation zu beseitigen. Auch wenn bisher vieles Stückwerk geblieben ist, konnten doch wenigstens ein Zusammenbruch des weltweiten Finanzsystems und ein Absturz in eine globale Depression verhindert werden.

In der EU ging die weltweite Finanzkrise 2010 in die Eurokrise über, als die Euro-Länder am 10. Mai beschlossen, Griechenland finanziell unter die Arme zu greifen. Hinter dem Schlagwort der «Eurokrise» stehen im Grunde genommen drei grosse Krisenherde:

- Die Staatsschuldenkrise, die durch die deutlich steigenden Schuldenstandsquoten in zahlreichen Mitgliedsländern geprägt ist.
- Die makroökonomische Krise, die sich in der rezessiven Wirtschaftsentwicklung in immer mehr Mitgliedsländern und vor allem im Verlust an Wettbewerbsfähigkeit in den peripheren Ländern gezeigt hat.
- Die Bankenkrise, die ihren Niederschlag im Vertrauensverlust der Anleger und Investoren gegenüber den Finanzinstituten der Problemländer und in einer Renationalisierung der Kreditbeziehungen gefunden hat.

Auf diese Krisenherde hat sich die EU-Politik ausgerichtet. Unter grossem Zeitdruck wurden zahlreiche Hilfsprogramme geschnürt. Dabei gelang es nicht nur, den Bankensektor und die Finanzmärkte zu stabilisieren, sondern das Krisenmanagement insgesamt zu verbessern. So wurden – abgesehen von einer willkommenen Verschnaufpause, die mit diesen Massnahmen verbunden war – auch einige wichtige Reformen für einen langfristig stabilen Ordnungsrahmen aufgegleist. Die wichtigsten Beschlüsse und Massnahmen der jüngsten Vergangenheit sind:

- Die Stärkung der regelgebundenen Elemente der Fiskalpolitik (Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie eine bessere Überwachung von makroökonomischen Ungleichgewichten, Überprüfung der Budgetpläne der Euro-Staaten im Rahmen des «Europäischen Semesters») sowie als wichtige Neuerung das «Reverse Qualified Majority Voting», das die Bildung von Koalitionen gegen den Erlass von Sanktionen erschweren soll.²
- Der Fiskalvertrag («Fiscal Compact Treaty»), mit dem sich die teilnehmenden Länder grundsätzlich auf ein ausgeglichenes Budget und eine Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP verpflichten, wobei sie diese Vorgaben entweder mit einer Schuldenbremse in die Verfassung oder in ähnlich bindendes nationales Recht einbauen.
- Die Überführung der temporären «European Financial Stability Facility» (EFSF) in einen permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus

Es gelang nicht nur, den Bankensektor und die Finanzmärkte zu stabilisieren, sondern das Krisenmanagement insgesamt zu verbessern.

2 Unter «Reverse Qualified Majority Voting» versteht man die Regel, dass Sanktionsvorschläge der EU-Kommission nur mit einer qualifizierten Mehrheit des Rats der Mitgliedsländer innerhalb von 10 Tagen abgelehnt werden können.

(ESM) als Sicherheitsnetz und zur Entlastung des Krisenmanagements der Notenbanken.

- Die Umsetzung des Basel-III-Rahmenwerks im sogenannten «CRD IV»-Paket³ sowie die Schaffung einer Bankenunion über eine Europäisierung des materiellen Bankenregulierungsrechts («Single Rule Book», «Single Supervisory Mechanism» und «Single Resolution Mechanism»).

Die «Economic Governance» der EU und der Euro-Zone ist mit diesen Massnahmen stark überarbeitet worden mit dem Ziel, erstens die Überwachung der Finanzpolitik der Mitgliedländer zu verschärfen und zweitens das Entstehen makroökonomischer Ungleichgewichte frühzeitig zu erkennen, um rechtzeitig Gegensteuer geben zu können. Damit verbunden sind zum Teil auch potenzialwirksame Reformen, die mittel- und längerfristig wieder zu höheren Wachstumsraten führen sollten, wenn sie konsequent umgesetzt werden. Mit diesen Massnahmen und Entscheidungen geht ein Zuwachs an europäischer Handlungsfähigkeit einher, was von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt geblieben ist. Die EU hat mit ihrer Doppelstrategie aus Finanzhilfe und Spardiktat Führungskraft in schwierigen Zeiten bewiesen. Ob der reformierte Stabilitäts- und Fiskalpakt nicht nur Zähne zeigt, sondern im Ernstfall auch wirklich Biss haben wird, muss die Zukunft zeigen. Schliesslich bestehen weiterhin Unklarheiten über die Langfrist-Strategie der EU und deren endgültige Gestalt.

Die EU hat mit ihrer Doppelstrategie aus Finanzhilfe und Spardiktat Führungskraft in schwierigen Zeiten bewiesen.

Die Kehrseite der intensiveren wirtschafts- und finanzpolitischen Koordination und Überwachung ist, dass das Regelwerk noch komplizierter und intransparenter geworden ist. Bereits das bestehende war nicht einfach zu durchschauen und zu verstehen. Wenn mit Blick auf die makroökonomischen Ungleichgewichte Bewertungstabellen mit elf Indikatoren zum Einsatz kommen, zeigt das, wie komplex und tendenziell undurchsichtig das System als Ganzes wird. Es eröffnen sich dadurch neue Interpretationsspielräume, die Raum für Ausflüchte und gegenseitige Nachsicht bieten. Die Gefahr, dass die Kompromisse noch häufiger und noch inkonsistenter ausfallen könnten, ist nicht von der Hand zu weisen. Zwar hatten die Verantwortlichen der EU oft die richtigen Erkenntnisse, doch nicht den Mut zur Konsequenz. Es muss deshalb zu denken geben, wenn das seit 2011 bestehende «Europäische Semester», mit dem die Wirtschaftspolitik in der EU besser koordiniert werden soll, bereits als «Rohrkrepierer» bezeichnet wird, weil die Brüsseler Empfehlungen einfach in den Wind geschlagen werden (Mussler 2014). Der Umgang mit den Empfehlungen der EU-Kommission erinnert an den Stabilitäts-pakt. Offenbar liegt der Preis der demokratischen Konsenssuche unter 28 heterogenen Mitgliedländern darin, dass allzu vieles Flickwerk bleibt.

3 Die «Capital Requirements Directive IV» (CRD IV) setzt die Eigenkapitalvorgaben gemäss Basel III um.

Es wurden aber auch Beschlüsse gefasst, die problematisch sind, wie etwa die Ausübung der Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank (EZB). Geld- und Finanzpolitik geraten damit in ein latentes Spannungsfeld. Schliesslich wurden einige «heisse Eisen» nicht angepackt. Zu erwähnen ist vor allem eine funktionsfähige Insolvenzordnung für die Mitgliedländer, um dem «No-bail-out»-Prinzip⁴ endlich Glaubwürdigkeit zu verleihen. Auch eine Reform der regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen als Ergänzung zur Bankenunion ist aufgeschoben worden, obwohl die Schuldenkrise klar verdeutlicht hat, dass Staatsanleihen nicht per se risikofrei sind. Anleihen von Staaten unterschiedlicher Bonität sind regulatorisch auch unterschiedlich zu behandeln. Nur so kann die verhängnisvolle Rückkoppelung zwischen Staatsschulden und Banken gekappt werden.

3_ Wie weiter? – Überlegungen zur künftigen EU-Struktur

Die Diskussion über Europa ist überladen mit emotionalen und ideologischen Argumenten, was eine vorurteilslose und sachbezogene Auseinandersetzung erschwert. Die einen wollen mehr Integration und Zentralisierung, die andern weniger Europa, wobei sich beide Lager häufig in Überspitzungen ohne sachlichen Bezug ergehen, statt sich mit realen politischen Inhalten auseinanderzusetzen. Es geht letztlich nicht um Alternativen wie «mehr Europa» oder «weniger Europa», sondern um praktische Wege, wie die Staaten ihre Haushalte in den Griff bekommen und damit Handlungsfähigkeit zurück gewinnen können. Es geht ferner darum, die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Wachstums- und Beschäftigungschancen zu verbessern, und zwar unter Berücksichtigung der subsidiären demokratischen Verantwortung. Deshalb braucht die EU heute auch keine neuen, wohlklingenden Visionen und utopischen Zielsetzungen, sondern vielmehr eine konsequente, am Zielartikel des Vertrags über die Europäische Union ausgerichtete marktwirtschaftliche Politik, postuliert doch Art. 3 «...die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Masse wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft...». Der Auftrag sollte damit eigentlich genügend klar umschrieben sein.

Heute braucht die EU keine neuen, wohlklingenden Visionen und utopischen Zielsetzungen, sondern eine konsequente, am Zielartikel des Vertrags über die Europäische Union ausgerichtete marktwirtschaftliche Politik.

⁴ Nach Art. 125 AEU-Vertrag haften weder die EU noch ihre Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten. Dies wird als Nichtbeistandsklausel oder «No-bail-out»-Prinzip bezeichnet.

3.1_ Möglichkeiten zur institutionellen Stärkung der EU

Eine erfolgreiche Reformpolitik setzt im Wesentlichen dreierlei voraus. Es braucht erstens eine konsensfähige Klärung auf der Zielebene. Zweitens muss die Politik einfach (transparentes und kohärentes Leitbild), effizient (primär marktbasierter Steuerungsprozesse) und effektiv (zielbezogene messbare Wirksamkeit) sein. Drittens sind verlässliche Rahmenbedingungen unabdingbar, um die nötige Planungs- und Investitionssicherheit zu gewährleisten. An diesen Prinzipien wird letztlich jede Politik zu messen sein. Grundsätzlich bieten sich für eine wirtschaftliche und institutionelle Stärkung der EU vier Möglichkeiten an:

- Vertiefung der Integration zu einer europäischen Fiskalunion und einer europäischen Wirtschaftsregierung.
- Vertiefung und Ausbau der Zusammenarbeit der EU-Mitglieder nach Massgabe der variablen Geometrie.
- Stärkung und Erweiterung des Maastrichts-Vertrags, basierend auf dem Grundsatz der nationalen Eigenverantwortung, aber mit mehr Bindekraft der Fiskalregeln und der Ergänzung der Währungsunion um eine Bankenunion zur besseren institutionellen Absicherung der Eurozone (Maastricht 2.0).
- Konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips (Stärkung der EU-Ordnungspolitik und dafür Abbau der Prozesspolitik).

Unabhängig davon, welcher Weg oder welche Kombination von Möglichkeiten eingeschlagen werden, müssen die politischen Ziele der EU wieder besser mit den Präferenzen und dem Willen der Bürger in Einklang gebracht werden, wenn die EU-Politik Glaubwürdigkeit und Vertrauen zurückgewinnen will. In diesem Zusammenhang ist es sicher ein Nachteil, dass der EU für das Unbehagen und die aufgestaute Wut ihrer Bürger ein institutionelles Ventil fehlt. Aus diesem Grund sollte die EU-Politik dem Volk nicht davonlaufen (Riecke 2013). Auch die Empfehlung von Jürgen Habermas zur Transnationalisierung der Politik hilft nicht weiter, um das europäische Bewusstsein zu stärken und die Bindung der Bürger an den Nationalstaat zu lockern oder gar aufzuheben. Die Vorstellung, dass damit die Demokratie zur rascheren europäischen Einigung aufschliessen könne, ist wohl illusionär.

3.2_ Fiskalunion und europäische Wirtschaftsregierung

Ein Mehr an gemeinschaftlicher Haftung in Form einer Fiskalunion mit eigenen Budget- und Steuerkompetenzen wird häufig als Lösung der heutigen Probleme angepriesen. Nicht nur könnten damit die offenen Flanken der EU bzw. der Währungsunion geschlossen werden, sondern man käme auch auf dem Weg zu einer immer engeren Zusammenarbeit der europäischen Völker einen wichtigen Schritt weiter. Die Fiskalunion läge insofern auf der Hand, als mit einigen Krisenmassnahmen zwar die Gemeinschaftshaftung faktisch ausgedehnt wurde, ohne jedoch damit auch

genügend wirksame Kontrollrechte zu etablieren. Das Verhältnis von Haftung und Kontrolle sei damit aus dem Gleichgewicht geraten, und dieses könnte mit einer Fiskalunion wieder hergestellt werden.

Grundsätzlich muss eine Fiskalunion nicht zwangsläufig ein einheitliches Steuerregime mit einheitlichen Steuersätzen bedeuten, wie die föderalen USA und die Schweiz zeigen. Eine umfassende Gemeinschaftshaftung würde aber doch zwingend die Aufgabe eines grossen Teils der fiskalpolitischen Souveränität der Mitgliedstaaten erfordern. Da aber in der nationalen Finanzpolitik letztlich die Linien fast aller Politikbereiche eines Landes zusammenlaufen, scheinen ein derart umfassender Souveränitätsverzicht und die Kompetenzübertragung an die EU heute doch eher unrealistisch – abgesehen davon, dass dies eine langwierige Änderung des EU-Vertragswerks implizieren würde. Die Schaffung nur teilweiser EU-Zuständigkeiten wie die Mittelbeschaffung zentraler EU-Organen durch die Ausgabe von langfristigen, gemeinschaftlich garantierten Staatsanleihen, sogenannten Euro-Bonds, würde ohne entsprechende Durchgriffsrechte auf die nationalen Haushalte rasch in ein System organisierter Verantwortungslosigkeit führen (Sachverständigenrat 2013). Euro-Bonds wären nicht nur mit einem gravierenden «Moral-Hazard»-Problem verbunden, sondern würden auch alle Mitgliedländer mit einem guten Bonitätsrating bestrafen. Die länderübergreifende, gemeinschaftliche Haftung, die mit Euro-Bonds zwangsläufig verbunden wäre, würde letztlich zu noch grösseren Problemen führen, weil die Anreize zur Haushaltsdisziplin geschwächt würden. Denn die staatlichen Ausgaben wären weiterhin eine nationale Prerogative, während die Schulden vergemeinschaftet würden. Dieses Grundproblem würde auch dann bestehen, wenn man die Gemeinschaftshaftung auf jenen Teil der nationalen Schuld beschränkte, der unter 60 % des BIP liegt.

Ebenso ist die Vorstellung, dass durch die Ansiedlung zentralisierter wirtschaftspolitischer Kompetenzen bei einer EU-Wirtschaftsregierung die strukturellen Probleme leichter zu lösen seien, trügerisch. Werden die einzelnen strukturellen Probleme der Mitgliedländer daraufhin analysiert, wo sie liegen und ob die Lösung auf nationaler oder supranationaler Ebene zu suchen ist, ergibt sich rasch ein differenziertes Bild. Unterschiedliche Krisen- und Problemherde erfordern differenzierte Massnahmen, wobei einige auf supranationaler, andere auf nationaler Ebene anzusiedeln sind. So sind die Probleme der Immobilienkrise, der Jugendarbeitslosigkeit und der Staatsschulden in erster Linie auf nationaler Ebene anzugehen, weil diesbezüglich zwischen den einzelnen Mitgliedländern grosse strukturelle Unterschiede bestehen. Zudem sind die politischen Präferenzen zwischen den Mitgliedländern zum Teil so unterschiedlich, dass sich nicht alles über einen gemeinsamen Leisten schlagen lässt. Dies legt es nahe, im Einklang mit dem weiter unten behandelten Subsidiaritätsprinzip stärker zwischen Regelungs-, Entscheidungs-, Durchführungs- und Kontrollkompetenzen zu differenzieren. Deshalb sollte man nicht versuchen,

Eine umfassende Gemeinschaftshaftung würde zwingend die Aufgabe eines grossen Teils der fiskalpolitischen Souveränität der Mitgliedstaaten erfordern.

Unterschiedliche Krisen- und Problemherde erfordern differenzierte Massnahmen, wobei einige auf supranationaler, andere auf nationaler Ebene anzusiedeln sind.

durch eine falsch verstandene Solidarität die länderspezifischen Problembereiche gleichschalten zu wollen und damit die europäische Vielfalt einzuebnen. Wettbewerb als dezentraler Lösungsansatz setzt auf den gegenteiligen Mechanismus.

Ein generelles Abschieben von nationaler Verantwortung auf die EU-Ebene würde nicht nur die einzelstaatliche Verantwortung unterminieren, sondern auch zu einer immer komplexeren und unberechenbarem wirtschaftspolitischen Koordination führen. Schliesslich würde damit der institutionelle Wettbewerb, in dem die Regierungen unterschiedliche Wirtschaftspolitiken anbieten, zu Gunsten eines bürokratischen Koordinationsmechanismus zurückgedrängt. Dies widerspräche der europäischen Idee, die im Wettbewerb den Motor für Wohlstand sieht. Das Hohe Lied des Wettbewerbs verkäme damit endgültig zu leerer Rhetorik. Mit planwirtschaftlicher Globalsteuerung wird die EU im weltweiten Konkurrenzkampf nicht bestehen können (Stezner 2011).

Aus all diesen Gründen erscheint die Schaffung einer Fiskalunion mit einem umfassenden Verzicht auf nationale Souveränitätsrechte auf absehbare Zeit als keine erfolgversprechende Strategie für die EU. Die politische Theorie lehrt, dass zu heterogene Gebilde in sich wenig stabil sind. *«A European Federation would be quite heterogeneous by most measures (ethnic, linguistic, cultural) and likely to face significant political costs when choosing common public goods and policies at the federal level»* (Spolaore 2013).

3.3_ Vertiefte Zusammenarbeit nach Massgabe der variablen Geometrie

Die Strategie der variablen Geometrie stellt für die EU kein Neuland dar. Im Unterschied zur Subsidiaritätspolitik, für die es eine ökonomische Theorie gibt, basiert die Strategie der variablen Geometrie einzig auf der Interessenlage der einzelnen Mitgliedstaaten und auf rein politischen Entscheiden. Sie stützt sich auf das Konzept der verstärkten Zusammenarbeit von integrationswilligen Mitgliedstaaten bzw. der unterschiedlichen Geschwindigkeiten im Integrationsprozess. Diese Möglichkeit wurde erstmals und dauerhaft im Vertrag von Amsterdam von 1997 aufgenommen und ist heute im Primärrecht der EU verankert (Art. 20 EUV bzw. Art. 326-334 AEUV). Verwandt mit der variablen Geometrie ist der vor allem in der Bundesrepublik Deutschland häufig verwendete Begriff eines «Kerneuropas», der diejenigen Mitgliedstaaten bezeichnet, die in der politischen und wirtschaftlichen Integration weiter gehen wollen als die andern.

Die Strategie der variablen Geometrie kam bereits bei Schengen-Dublin, dem Sozialprotokoll zum EU-Vertrag, dem Euro und neuerdings auch beim Fiskalpakt zur Anwendung. Gleichwohl hat sich bis heute keine klare Politik entwickelt und durchgesetzt, so dass es sich eher um ein «Ad-hoc»-Instrument handelt. Mit der Rede *«Britain and Europe»* des britischen Premierministers von Anfang 2013 hat die Idee der variablen

Die Strategie der variablen Geometrie kam bereits bei Schengen-Dublin, dem Sozialprotokoll zum EU-Vertrag, dem Euro und neuerdings auch beim Fiskalpakt zur Anwendung.

Geometrie aber möglicherweise neue Respektabilität erhalten (Cameron 2013). Darin fordert David Cameron eine Abkehr von der Vorstellung der EU als politischer Block und plädiert für eine Struktur, die der Vielfalt ihrer Mitglieder besser gerecht wird als heute. Konkret: Es braucht weniger «One-size-fits-all»-Lösungen und mehr flexible Integrationsoptionen (Wohlgemuth 2013). Auch die *Confederation of British Industry (CBI)* fordert eine EU, die viel mehr auswärtsorientiert statt selbstzentriert ist: «*A competitive EU is also one which ensures that its regulatory environment is globally competitive and not unduly burdensome*». Einerseits sollte sich die EU bei der Übernahme von neuen Aufgaben vor allem in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie der immer beliebteren «Lifestyle Regulierung» zurückhalten. Andererseits müsste den Mitgliedsländern bei der Umsetzung von Zielen mehr Freiraum eingeräumt werden.

In eine ähnliche Richtung weist auch die Erklärung der holländischen Regierung, wenn sie u.a. schreibt: «*The time of an ever closer union in every possible policy area is behind us*». Damit wird gleichzeitig gesagt, dass die quasi-supranationale Integration nicht für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen in Frage kommt. Möglicherweise hat auch die Eurokrise die EU offener für unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeiten gemacht. Diese Überlegungen reflektieren sich zum Teil auch in der Geschichte der EU selbst: «*The European project has been much more successful when fostering economic exchanges and a common market, while it has stalled when attempting to pool federal public goods, such as defense and security*» (Spolaore 2013).

Allerdings stellt sich gerade im Falle Grossbritanniens die Frage nach möglichen Grenzen der variablen Geometrie mit einer gewissen Dringlichkeit. Das Inselreich ist das wichtigste europäische Finanzzentrum, dessen Teilnahme an der Regulierung und Überwachung im Rahmen der europäischen Bankenunion nötig wäre. Steht Grossbritannien abseits, könnte sich diese Union als zahnlöser Tiger entpuppen.

3.4_ Stärkung des institutionellen Rahmens bei nationaler Eigenverantwortung

Es wird sich zeigen, ob der gehärtete Stabilitäts- und Wachstumspakt und der Fiskalpakt die Statik des EU-Gebäudes nachhaltig stärken werden. Die bisherigen Erfahrungen lehren, dass die blosse Existenz neuer Regeln allein nicht genügt; sie müssen auch tatsächlich angewandt, und ihre Nicht-Einhaltung muss sanktioniert werden. Das Einhalten von Regeln ist und bleibt aber schwierig, wenn die Entscheidungsträger mit widersprüchlichen Zielen konfrontiert sind, weshalb eine klare Zielordnung auf oberster EU-Ebene wichtig ist. Zudem fehlt es immer noch an rasch durchsetzbaren harten Korrektur- und Sanktionsmechanismen – urteilen doch zu guter Letzt potenzielle Sünder über aktuelle Sünder. Deshalb kommt der EU-Kommission eine besondere Verantwortung zu, denn sie hat bei der Auslegung der wenig präzise formulierten Regeln einen erheblichen Ermessensspielraum. Nicht umsonst mahnt die Deutsche Bundes-

Die bisherigen Erfahrungen lehren, dass die blosse Existenz neuer Regeln allein nicht genügt; sie müssen auch tatsächlich angewandt, und ihre Nicht-Einhaltung muss sanktioniert werden.

bank: «Werden die Regeln zu stark durch Ausnahmen und Entscheidungsspielräume flexibilisiert, droht die Disziplinierungswirkung der Regeln verloren zu gehen» (Deutsche Bundesbank 2013).

Es mag sein, dass der gestärkte institutionelle Rahmen bei einer konjunkturellen Schönwetterlage genügt. Zumal wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass die verstärkte Koordination und Überwachung einen gewissen disziplinierenden Einfluss auf die nationale Finanzpolitik der Mitgliedländer haben könnte. Ob der erneuerte Rahmen aber auch hält, wenn die Architektur einem neuen Härte-test ausgesetzt wird, ist schwierig abzuschätzen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Rückführung der Schuldenquoten auf die Referenznorm von 60 % des BIP in einzelnen Ländern mehr als 20 Jahre dauern wird und dieser Prozess in den betroffenen Staaten zu politischen Spannungen führen könnte. Entscheidend wird letztlich sein, wie die Mitgliedländer in Zukunft ihre Eigenverantwortung wahrnehmen und wie die Märkte ihre Disziplinierungsfunktion über die nationalen Finanzpolitiken ausüben.

Entscheidend wird letztlich sein, wie die Mitgliedländer in Zukunft ihre Eigenverantwortung wahrnehmen und wie die Märkte ihre Disziplinierungsfunktion über die nationalen Finanzpolitiken ausüben.

Abbildung 3a
«Reform-Responsiveness» 2011-2012

Hobe Werte bedeuten eine hohe Bereitschaft, den länderspezifischen Reformvorschlägen der OECD nachzukommen.

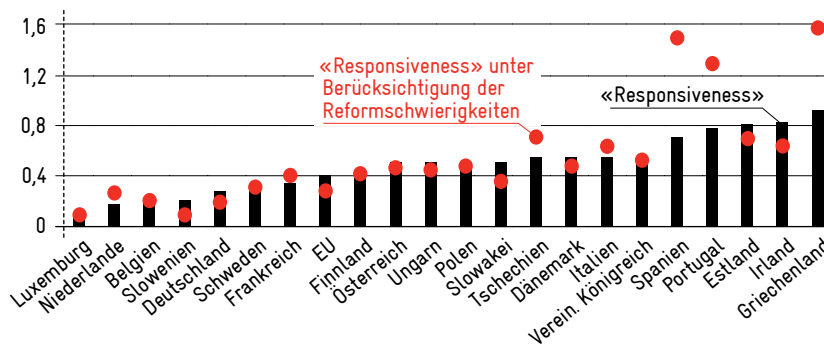
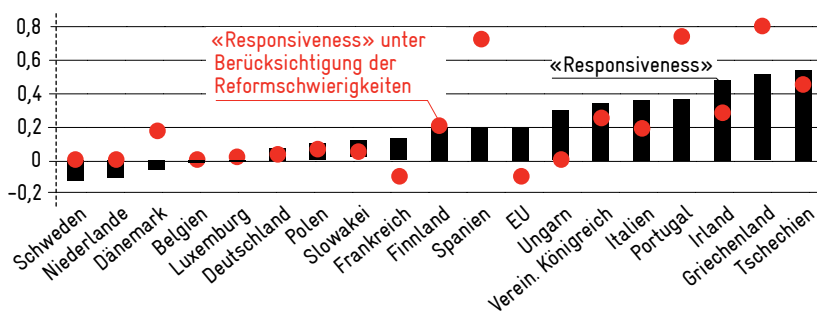


Abbildung 3b
Veränderung der «Reform-Responsiveness» 2009/10-2011/12



Quelle: OECD

Die parallel zu den EU-übergreifenden Prozessen laufende Sanierungs- und Reformpolitik in den Ländern, die unter einem Überwachungsprogramm stehen oder standen (Griechenland und Portugal), sowie in Italien und Spanien zeigt erste Früchte. So liegen diese Länder im «Reform Responsiveness»-Indikator der OECD, der die Reaktion auf frühere Empfehlungen dieser Organisation im «Going for Growth»-Projekt misst, an der Spitze (OECD 2013 sowie Abbildungen 3 a und b). Die Leistungsbilanzen in Irland, Spanien und Portugal haben sich strukturell verbessert, auch wenn dies zum Teil auf rückläufige Einfuhren zurückzuführen ist. Auch in den laufenden Haushalten zeigen sich Verbesserungen. Trotzdem werden die Schuldenstände weiter wachsen, so dass die Höhe des Schuldendienstes einen kritischen Faktor darstellt. Schwierig bleibt die Lage in Griechenland, Zypern und Slowenien. Allgemein hemmen in den genannten Ländern ein überdimensionierter Staatssektor und stark regulierte Faktor- und Produktmärkte die Entfaltung einer freien, innovativen Marktwirtschaft.

Die Eurozone scheint den konjunkturellen Tiefpunkt durchschritten zu haben, und das «Nord-Süd-Gefälle» hat sich etwas vermindert. Die mittel- und längerfristigen Wachstumsaussichten bleiben aber eingetrübt. Trotz Reformen bleiben die Arbeitsmärkte gespalten, was sich darin zeigt, dass die Quote der Jugendarbeitslosigkeit in einigen südlichen Ländern beinahe dem Doppelten der durchschnittlichen Erwerbslosenquote entspricht. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist nicht nur eine Tragödie für jeden einzelnen Betroffenen, sondern birgt auch erheblichen sozialen Sprengstoff. Bleibt sie noch lange bestehen, dürften die sozialen Probleme eine ganze Generation begleiten. Die Schuldenquote ist im EU-Raum Ende 2013 mit wenigen Ausnahmen (Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Luxemburg, Schweden) immer noch hoch, und zwar nicht nur gemessen am Maastricht-Referenzwert von 60 % des BIP, sondern auch mit Blick auf die Folgen der Alterung der Bevölkerung für die Staatsfinanzen und das Wachstum.

Obwohl sich einige Rahmenbedingungen verbessert haben und der politische Wille zur Lösung der Probleme zurzeit relativ günstig scheint, muss die EWU in vier Bereichen ansetzen, um dauerhaft krisenresistent zu werden:

Erstens besteht das Risiko, dass einzelne Länder die härteren Governance-Regeln aus innenpolitischen Gründen oder wegen geringer Wettbewerbsfähigkeit nicht erfüllen können oder wollen. Für solche Länder sollte ein temporärer Rückzug aus der Währungsunion möglich sein. Um diesen schwierigen Prozess so reibungslos wie möglich ablaufen zu lassen, müssen die Voraussetzungen und Abläufe klar definiert werden. Die von verschiedenen Autoren propagierte temporäre Einführung regionaler oder nationaler Parallelwährungen zum Euro verdient deshalb die gebührende Aufmerksamkeit, weil sich so die schwerwiegenden Nachteile eines definitiven Austritts umgehen liessen (vgl. z.B. Mayer 2012, Vogelsang

Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist nicht nur eine Tragödie für jeden einzelnen Betroffenen, sondern birgt auch erheblichen sozialen Sprengstoff.

2013 oder Van Suntuum 2013). Dies würde es den betroffenen Ländern ermöglichen, Wechselkursabwertungen vorzunehmen, um Wettbewerbsfähigkeit und Akzeptanz bei den Wählern zurückzugewinnen, ohne endgültig aus der EWU auszutreten. Die temporäre Suspendierung der Mitgliedschaft müsste mit einem realistischen Zeitrahmen für die Rückkehr in die EWU verbunden werden.

Zweitens drängt sich die Einführung eines Insolvenzregimes für die EU-Staaten auf. Anders lässt sich die potenziell unheilige Allianz zwischen Politik, Banken und Finanzsystem nicht durchbrechen. Diese Allianz ergibt sich daraus, dass sich die Staaten a priori als gute Schuldner betrachten, für deren Schuldpapiere die Banken keine Eigenmittel unterlegen müssen. Insolvenzregime schaffen Anreize für eine nachhaltige nationale Fiskalpolitik und erhöhen die Glaubwürdigkeit der «No-bail-out»-Klausel (Sachverständigenrat 2013).

Drittens war der Ordnungsrahmen der Währungsunion gegenüber einer Krise auf den Finanzmärkten «blind» (Sachverständigenrat 2013). Auch heute sind noch viele Fragen offen. Das «Too-big-to-fail»-Problem ist weiterhin ungelöst. Es besteht immer noch das Risiko, dass Steuerzahler, Unternehmen und die ganze Volkswirtschaft bei Solvenzproblemen zu Schaden kommen. Der geldpolitische Transmissionsmechanismus funktioniert unzureichend. Zudem ist die Überwachung der Finanzinstitute historisch bedingt immer noch stark national ausgerichtet. Schliesslich schleppen nach Ansicht der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und des Internationalen Währungsfonds (IWF) zahlreiche Banken immer noch zu viele notleidende Kredite mit sich herum und sind viele Bankbilanzen aufgebläht und mit zu wenig Eigenkapital unterlegt (BIZ 2014 und IWF 2013). Es ist deshalb konsequent und richtig, wenn die Europäische Währungsunion angesichts der engen Verflechtungen der Bankensysteme um eine europäische Bankenunion ergänzt wird, die über eine einheitliche Finanzaufsicht, umfassende Kompetenzen und Durchgriffsrechte verfügt. Wichtig ist, dass bei der Abwicklung einer Bank eine klare Haftungskaskade besteht, die sicherstellt, dass Aktionäre und Gläubiger vor dem Steuerzahler in die Pflicht genommen werden. Mit dem vereinbarten vierstufigen Vorgehen sollte dies ab 2016 der Fall sein.⁵

Die Rolle und Unabhängigkeit der EZB wird durch die Übernahme der Bankenaufsicht ohne Zweifel einer weiteren Belastungsprobe ausgesetzt. Denn es gibt zwischen geld- und finanzstabilitätspolitischen Entscheidungen Interessenkonflikte. Diese sind nicht leicht zu lösen. Einige Ökonomen befürchten, dass es zu Lasten der Preisstabilität gehen könn-

Das «Too-big-to-fail»-Problem ist weiterhin ungelöst. Es besteht immer noch das Risiko, dass Steuerzahler, Unternehmen und die ganze Volkswirtschaft bei Solvenzproblemen zu Schaden kommen.

5 Die Haftungskaskade bezweckt, die Steuerzahler bei der Sanierung oder Abwicklung eines grossen Finanzinstitutes zu schonen. Sie umfasst vier Stufen: 1. Kapitalbeschaffung durch das Finanzinstitut, 2. Beteiligung der Aktionäre, Anleiensgläubiger und Sparer mit Einlagen über 100 000 Euro, 3. Beanspruchung des Europäischen Abwicklungsfonds und 4. Beanspruchung von Steuergeldern über den ESM.

te, wenn der allgemeinen Finanzstabilität oder sogar einem systemisch relevanten Institut Vorrang gegeben würde (Stark 2013). Andere sind der Meinung, dass die Notenbanken nicht bloss die Geldwertstabilität, sondern auch die Stabilität des Finanzsystems im Blick haben müssen (Blanchard 2013). Diese Diskussion über die «neue» geldpolitische Strategie und das optimale Zusammenspiel der Zinspolitik und der makroprudenziellen Massnahmen ist noch in vollem Gang.

Erschwerend kommt für die EZB hinzu, dass sie verdeckte Altlasten von den nationalen Bankenaufsichten erben und damit in die Notfallfinanzierung von Kapitallücken hineingezogen werden könnte. Die Bankenunion hätte einen schlechten Start, wenn Altlasten nicht vorab bereinigt würden. Deshalb sind die Ergebnisse der «Asset Quality Review» und der anschliessend durchgeführte Stresstest im Rahmen des «Comprehensive Assessment» der EZB entscheidend. Sie dürfen auf nationale Empfindlichkeiten und den Wunsch nationaler Behörden nach regulatorischen Alleingängen keine Rücksicht nehmen. Sich aufdrängende Konsequenzen müssen rasch gezogen werden. Nötig ist ferner eine klare institutionelle und personelle Trennung der beiden Mandate Geldpolitik und Aufsicht, um die Unabhängigkeit der Geldpolitik nicht zu gefährden.

Auch wenn die Etablierung der Bankenunion auf gutem Weg ist und die zentrale Bankenaufsicht durch die EZB im November 2014 startet, werden die Herausforderungen bei der Implementierung gross sein. So muss die Aufsicht garantieren, dass Fehlanreize beseitigt werden, ausfallgefährdete Kredite nicht verschleiert werden können, Eingriffe in die Geschäftsstrategien unterbleiben und die höheren Eigenmittelanforderungen konsequent durchgesetzt werden. Wegen des globalen Charakters des heutigen Bankgeschäfts sollten sich die europäischen Behörden im Weiteren für ein internationales Abwicklungsregime stark machen, um Wettbewerbsverzerrungen, die Fragmentierung des Finanzsystems und regulatorische Arbitrage zu vermeiden. Kernpunkt des Insolvenzrechts für Banken muss deshalb das «Bail-in» der Aktionäre und Gläubiger sein – sie und nicht die Steuerzahler sollen zur Kasse gebeten werden, wenn Bankinstitute in Schieflage geraten. Die Finanzierung des Einlegerschutzes, dessen Realisierung auf europäischer Ebene umstritten ist, soll primär durch die Banken selber, nicht aber durch die Einführung einer Transaktionssteuer gewährleistet werden. Schliesslich besteht das Risiko, dass die Bankenunion ein wesentliches Ziel – das Durchbrechen des Teufelskreises zwischen Banken und Staatsschulden – nicht erreichen wird, solange Staatsanleihen nicht mit eigenen Mitteln unterlegt werden müssen.

Viertens, und das betrifft nicht nur die EWU, sondern die EU als Ganzes, besteht wirtschaftspolitischer Reformbedarf in den Bereichen öffentliche Finanzen, Arbeitsmarktpolitik, Wettbewerbspolitik, Steuerpolitik und Sozialpolitik. Das heisst nicht, dass alle diese Bereiche EU-weit harmonisiert werden müssen. Es ist die Aufgabe der nationalen Regierungen, den für ihr Land optimalen Reformmix zu finden und sich von

Wegen des globalen Charakters des heutigen Bankgeschäfts sollten sich die europäischen Behörden für ein internationales Abwicklungsregime stark machen, um Wettbewerbsverzerrungen, die Fragmentierung des Finanzsystems und regulatorische Arbitrage zu vermeiden.

Fortschritten in den Partnerländern inspirieren zu lassen. Die EU-Institutionen können dabei Impulsgeber und Unterstützer sein. Wenn sie aber die Entscheidungshoheit der nationalen Politik untergraben, werden Widerstände geweckt und zentrifugale Kräfte verstärkt.

Es ist der EU gelungen, das institutionelle Rahmenwerk unter dem Stichwort «Maastricht 2.0» unter schwierigen Bedingungen zu stärken. Allerdings gilt es noch einige Schwachstellen und Fehlanreize zu beseitigen, die das Entstehen der Krise befördert haben. Trotzdem erscheint dieser Weg unter den gegebenen Umständen als der erfolgversprechendste, um die EU auf dem Weg zu mehr Stabilität, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit voran zu bringen. Dabei ist gerade in einer nach wie vor sehr heterogenen Gemeinschaft immer wieder daran zu erinnern, dass letztlich jede Wirtschaftsordnung versagt, sobald Verantwortung und Haftung ausser Kraft gesetzt werden.

3.5_ Umsetzung einer konsequenten Subsidiaritätspolitik

Die Subsidiarität ist im EU-Vertrag in Art. 5 (ehemals Artikel 5 EGV) verankert. Dieser ist aber inhaltlich weitgehend unbestimmt, nicht justizierbar und lässt sich für die Vergangenheit nicht anwenden. Zum einen ist es widersprüchlich und bedenklich, die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips ausgerechnet den Akteuren auf der EU-Ebene anzuvertrauen, deren Kompetenzen und Macht in Schach gehalten werden sollen. Zum anderen haben die EU-Organe das Prinzip bisher einzig auf simple Effizienzerwägungen reduziert, um es als Legitimation für die Übernahme neuer Aufgaben zu benutzen, von denen sie behaupten, die Mitgliedstaaten seien ihnen nicht gewachsen (Böttger 2004). Deshalb braucht es eine konsequente Subsidiaritätspolitik, wenn dieses Prinzip nicht toter Buchstabe bleiben soll.

Es braucht eine konsequente Subsidiaritätspolitik, wenn dieses Prinzip nicht toter Buchstabe bleiben soll.

Box 1

Art. 5 EU-Vertrag

- 1. Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit.*
- 2. Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.*
- 3. Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend ver-*

wirklich werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.

4. *Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit geben die Massnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Mass hinaus.*

Die Organe der Union wenden den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit an.

Die Kriterien für eine effiziente Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sind eigentlich bekannt und lassen sich aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus einfach ableiten. Für die Ansiedelung von Kompetenzen auf EU-Ebene sprechen im Wesentlichen vier gewichtige Gründe:

- Das Vorliegen von externen grenzüberschreitenden Effekten einzelstaatlicher Massnahmen (z.B. in der Umwelt- und Klimapolitik).
- Die Existenz von Grössenvorteilen, d.h. wenn eine Aufgabe durch eine grössere politische Einheit kostengünstiger erbracht werden kann (z.B. die Verteidigungspolitik).
- Selbstbindungsprobleme der nationalen Entscheidungsträger, d.h. wenn es wegen des Konflikts zwischen Interessengruppen auf nationaler Ebene nicht möglich ist, volkswirtschaftlich sinnvolle Massnahmen zu ergreifen (z.B. Beihilfekontrolle).
- Die Vermeidung eines «ruinösen» Regulierungswettbewerbs zwischen den Mitgliedländern.

Ebenso klar lassen sich Gründe anführen, die gegen eine Zentralisierung von gewissen Politikbereichen auf der EU-Ebene sprechen:

- Erhebliche Präferenzunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.
- Informationsdefizite auf zentraler Ebene.
- Verschärfung des «Principal-Agent»-Problems, weil die Distanz zwischen zentraler und nationaler Ebene bzw. zwischen dem nationalen Stimmbürger und der europäischen Ebene zu gross wird.
- Erhalt des Systemwettbewerbs, um mit unterschiedlichen Regulierungsansätzen Erfahrung zu sammeln und damit einen Lernprozess und Wettbewerb in Gang zu setzen.

Mit der zunehmenden Integration sind die Grössenvorteile und -nachteile der EU gestiegen. Damit hat die Bedeutung einer konsequenten Subsidiaritätspolitik zugenommen. Der potenzielle Grössenvorteil Europas dürfte durch die Öffnung der Märkte für Güter, Personen, Dienstleistungen und Kapital ohnehin schon weitgehend ausgeschöpft sein. Die EU hätte sich auf ihrem bisherigen Weg einige Schwierigkeiten ersparen können, wenn sie einer konsequenten Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips von Anfang an mehr Aufmerksamkeit geschenkt hätte.

Die Entwicklung ist stattdessen in die umgekehrte Richtung gelaufen. Einerseits war und ist es für die Mitgliedstaaten politökonomisch weiterhin rational, Probleme und damit Kompetenzen nach oben abzuschieben. Falls die Probleme damit gelöst werden, können sie sich den Erfolg auf die Fahne schreiben. Falls er ausbleibt, kann dafür die supranationale Ebene verantwortlich gemacht werden. Das bietet der nationalen Politik und Verwaltung Schutz vor Wählern und Bürgern. Andererseits ist die EU-Kommission immer mehr dazu übergegangen, wichtige Sachgeschäfte geschickt in einzelne Rechtsakte aufzuteilen und damit zu entpolitisieren. Dadurch vermeidet sie nicht nur Konflikte mit dem EU-Rat, sondern sie weitet gleichzeitig ihren Spielraum aus. Das Prinzip der Subsidiarität wurde damit faktisch auf den Kopf gestellt, wodurch der «Brüsseler Regulierungsprozess» allmählich überhandgenommen hat.

Von daher wäre die Politik gut beraten, über eine Neujustierung der Kompetenzverteilung zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Ebene nachzudenken. Die Subsidiarität darf nicht einfach ein hehrer Verfassungsgrundsatz, sie muss eine im Politikalltag beherzigte Richtschnur sein. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die EU-Kommission heute ein Portfolio von 27 Aufgabenbereichen umfasst, wobei für jeden ein Kommissar mit einer eigenen legislativen Agenda steht. Eine eigenständige Subsidiaritätspolitik gibt es jedoch nicht, obwohl dadurch nicht nur die Prioritätssetzung erleichtert, sondern auch die horizontale Koordination vereinfacht würde. So überrascht es nicht, dass der frühere britische Premierminister Tony Blair nach den Europawahlen 2014 dezidiert ein Programm für mehr Subsidiarität forderte. Es müsse langfristig *«das Gleichgewicht zwischen den wider Erwarten immer noch starken Nationalstaaten und der EU neu hergestellt werden, doch auf derart tiefgreifende Reformen bestehe derzeit kein Appetit in den europäischen Hauptstädten»* (Rasonryi 2014). So wird denn in der vom Europäischen Rat im Juni 2014 verabschiedeten «Strategic Agenda for the Union in Times of Change» das Subsidiaritätsprinzip auch nur schüchtern und eher beiläufig erwähnt.

Die EU hätte sich auf ihrem bisherigen Weg einige Schwierigkeiten ersparen können, wenn sie einer konsequenten Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips von Anfang an mehr Aufmerksamkeit geschenkt hätte.

4_ Schlussfolgerungen – der Weg nach vorn

Die EU wird ein heterogenes Gebilde von Ländern mit unterschiedlicher Wirtschaftskraft, Tradition und Geschichte bleiben. Wie die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten aufeinander prallen, zeigt sich gerade jetzt im Zusammenhang mit der Bildung der neuen EU-Kommission. In dieser Vielfalt liegen letztlich aber auch der Charme, der Reiz und die Stärke Europas. Grösse allein macht nicht wettbewerbsfähig. Ohnehin dürfte Europa seine potenziellen Grössenvorteile durch die Liberalisierung der Märkte für Güter, Personen, Dienstleistungen und Kapital wahrscheinlich schon in hohem Masse ausgeschöpft haben.

Die EU braucht deshalb einen Ordnungsrahmen, der zu dieser Vielfalt passt. Wie wichtig die richtigen Rahmenbedingungen für eine funktionierende Marktwirtschaft sind, hat die jüngste Finanz- und Staatsschuldenkrise gezeigt. Wenn Staaten unbekümmert über ihre Verhältnisse leben, indem sie Regeln und Prinzipien unbestraft missachten, und Banken sich darauf verlassen können, vom Steuerzahler gerettet zu werden, untergräbt das nicht nur verantwortliches wirtschaftspolitisches Handeln, sondern auch elementare Haftungsprinzipien der Marktwirtschaft. Zwischen dem Ordnungsrahmen und dem wirtschaftspolitischen Ermessen wird in der EU wohl stets ein Spannungsfeld bleiben. Es braucht deshalb für die EU zweierlei: Erstens klare Regeln, die den Handlungsspielraum der Wirtschaftspolitik einschränken, und zweitens prinzipiengeleitetes Handeln der verantwortlichen Organe. Denn wirtschaftliche Erfolge sind das Ergebnis guter Wirtschafts- und Finanzpolitik, die wiederum das Ergebnis von entsprechenden Anreizen für die relevanten Entscheidungsträger sind. Nur so wird es möglich sein, die für eine innovations- und wachstumsgetriebene Wirtschaft unentbehrliche Berechenbarkeit und Stabilität der Rahmenbedingungen herzustellen. Dass diesbezüglich immer noch grosse Anstrengungen nötig sind, zeigt die Frühjahrsprognose der EU-Kommission vom Mai 2014 für die Mitglieder der Währungsunion (vgl. Tabelle 1).

Mit dem reformierten und gestärkten Stabilitäts- und Wachstumspakt (Maastricht 2.0), einer konsequenten Subsidiaritätspolitik und einer Politik der variablen Geometrie verfügt die EU heute eigentlich sowohl über den nötigen konsistenten Handlungsrahmen als auch über die unentbehrlichen Instrumente. Entscheidend ist nun der politische Wille aller verantwortlichen Organe zur Akzeptanz dieses Rahmens. Es wäre verhängnisvoll, würde die vor allem in Frankreich und Italien wieder aufgekommene Diskussion über die angeblich verfehlte Austeritätspolitik der EU zu einer Lockerung der eben erst verabschiedeten strengeren Fiskalregeln führen. Dadurch würde nicht nur der Start in eine erfolgreiche Bankenunion erschwert, sondern auch das fruchtlose Ausspielen

Die EU wird ein heterogenes Gebilde von Ländern mit unterschiedlicher Wirtschaftskraft, Tradition und Geschichte bleiben.

Tabelle 1
Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2014

Land	Haushaltssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Belgien	-2,6	-2,6	-2,8	101,5	101,7	101,5
Deutschland	0,0	0,0	-0,1	78,4	76,0	73,6
Estland	-0,2	-0,5	-0,6	10,0	9,8	9,6
Finnland	-2,1	-2,3	-1,3	57,0	59,9	61,2
Frankreich	-4,3	-3,9	-3,4	93,5	95,6	96,6
Griechenland	-12,7	-1,6	-1,0	175,1	177,2	172,4
Irland	-7,2	-4,8	-4,2	123,7	121,0	120,4
Italien	-3,0	-2,6	-2,2	132,6	135,2	133,9
Lettland	-1,0	-1,0	-1,1	38,1	39,5	33,4
Luxemburg	0,1	-0,2	-1,4	23,1	23,4	25,5
Malta	-2,8	-2,5	-2,5	73,0	72,5	71,1
Niederlande	-2,5	-2,8	-1,8	73,5	73,8	73,4
Österreich	-1,5	-2,8	-1,5	74,5	80,3	79,2
Portugal	-4,9	-4,0	-2,5	129,0	126,7	124,8
Slowakei	-2,8	-2,9	-2,8	55,4	56,3	57,8
Slowenien	-14,7	-4,3	-3,1	71,7	80,4	81,3
Spanien	-7,1	-5,6	-6,1	93,9	100,2	103,8
Zypern	-5,4	-5,8	-6,1	111,8	122,2	126,4
Euro-Raum	-3,0	-2,5	-2,3	95,0	96,0	95,4

Quelle: Europäische Kommission

einer schuldenfinanzierten staatlichen Nachfragepolitik gegen angebotsseitige Reformen weitergehen. Maastricht 2.0 lässt – je nach Wirtschaftslage – beides zu.

Darüber hinaus seien den Mitgliedländern noch einige bekannte, aber immer wieder missachtete elementare marktwirtschaftliche Prinzipien in Erinnerung gerufen:

– **Öffentliche Finanzen:** Die jüngste Staatsschuldenkrise hat die Bedeutung eines soliden Haushalts nachhaltig in Erinnerung gerufen. Es braucht angesichts der noch recht hohen Schuldenquoten fast aller Mitgliedländer eine Haushaltsführung, die sich an der längerfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ausrichtet. Ohne eine Reduktion der Schuldenlast wird es kaum gelingen, neuen Handlungsspielraum zu kreieren. Wenn Subventionen der öffentlichen Hand für bestimmte Wirtschaftszweige und Interessengruppen abgebaut werden, werden nicht nur die Staatsfinanzen geschont. Es wird auch der Erhaltung veralteter und wettbewerbsschwacher Wirtschaftsstrukturen ein Riegel geschoben. Die gleichen Auswirkungen hat die Privatisierung unrentabler und oft überdimensionierter Staatsbetriebe. Zudem werden Mittel für die Finanzierung von Bildung und Grundlagenforschung, aber auch für den Schuldenabbau freigesetzt.

Angesichts der hohen Schuldenquoten fast aller Mitgliedländer braucht es eine Haushaltsführung, die sich an der längerfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ausrichtet.

- **Geldpolitik:** Die EZB hat zwar ein klares geldpolitisches Mandat, das auch die Unabhängigkeit von der Politik festlegt. Beides ist im Zuge der Krisenbewältigung durch die Überfrachtung der Geldpolitik mit finanzpolitischen Aufgaben aber unscharf geworden. Trotz der lockeren Geldpolitik der EZB in den letzten sechs Jahren, der Aufweichung der Besicherungsvorschriften für die Refinanzierung der Banken bis hin zu den besonderen Liquiditätsspritzen und dem angekündigten Ankauf von «Asset Backed Securities» verläuft die wirtschaftliche Entwicklung ungewöhnlich schleppend, was darauf hinweist, dass die Geldpolitik an Wirkung eingebüsst hat. Gleichzeitig haben die Risiken der expansiven Geldpolitik erheblich zugenommen, und der Ausstieg wird umso schwieriger, je länger er aufgeschoben wird. Zu recht fordert deshalb die BIZ in ihrem jüngsten Jahresbericht die EZB auf, sich nicht von der Politik und den Märkten treiben zu lassen. Gefordert sei jetzt eine unbequeme Politik mit Entscheiden zum Abbau der Verschuldung, zur Stärkung des Finanzsektors und zu strukturellen Reformen (BIZ 2014). Die Niedrigzinspolitik kann keine Dauerlösung sein. Sie belastet nicht nur den inländischen Sparer zugunsten der Finanzierung der Staatsschulden (finanzielle Repression), sondern sie setzt auch die markt- bzw. zinsbestimmte Kapitalallokation ausser Kraft. Ungünstige wirtschaftliche Perspektiven, verkrustete Arbeitsmärkte, bürokratische Hemmnisse und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit lassen sich selbst mit Nullzinsen nicht wegzaubern. Letztlich basiert die gesamte Architektur der Finanzmärkte auf positiven Zinsen.
- **Arbeitsmarktpolitik:** Offene Arbeitsmärkte, flexible Arbeitszeiten und die Tarifautonomie der Sozialpartner tragen dazu bei, dass die europäischen Unternehmen rasch auf konjunkturelle Schwankungen und strukturelle Veränderungen reagieren können. Gelockerte Kündigungsvorschriften erleichtern den Jugendlichen den Eintritt ins Erwerbsleben, erhöhen die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt und dämpfen so die Gefahr der Verkrustung. Bedürfnisorientierte Sozialleistungen, die Arbeit nicht unattraktiv machen, schaffen Anreize für den Einstieg bzw. den Wiedereinstieg in die Berufswelt. Die Beseitigung zwischenstaatlicher Hindernisse für den freien Personenverkehr, eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes, erhöht die Flexibilität der ganzen Gemeinschaft, weil Wissen und Know-how rasch von einem Land zum andern fließen können, und steigert deren Widerstandsfähigkeit bei externen Schocks.
- **Wettbewerbspolitik:** Mit Wettbewerbspolitik werden staatliche Regeln und Eingriffe bezeichnet, die zum Ziel haben, volkswirtschaftlich schädliche Wettbewerbsbeschränkungen auf den Märkten zu verhindern. Um jedoch umgekehrt sicherzustellen, dass über das Wettbewerbsrecht nicht effizientes wirtschaftliches Verhalten behindert oder sogar verhindert wird, ist ein ökonomiebasierter Ansatz zentral: Wettbewerbsrechtliche Untersuchungen sollten immer auf einer fundierten ökonomischen Analyse basieren.

mischen Analyse basieren, die den Fokus auf den Nachweis anti-kompetitiver Effekte legt. Der sogenannte «More Economic Approach», der in der EU schon vor rund zehn Jahren intensiv diskutiert wurde, war in diesem Sinne ein Schritt in die richtige Richtung. Konsequenterweise umgesetzt wurde er jedoch nie. Besonders im Bereich der vertikalen Abreden herrscht auch heute noch ein formbasierter Ansatz vor, der gewisse Verhaltensweisen von Unternehmen de facto als verboten deklariert. Auch bezüglich der ökonomischen Beurteilung von Verhaltensweisen dominanter Unternehmen wurden die Empfehlungen der «Economic Advisory Group on Competition Policy» (EAGCP) mehr oder weniger ignoriert. Schliesslich wäre auch im Bereich der Beihilfen der Übergang zu einem «More Economic Approach» sinnvoll. Die Kommission scheint dieses Manko schon vor einiger Zeit erkannt zu haben, bis heute muss aber die ökonomische Analyse im Beihilferecht als massiv unterentwickelt bezeichnet werden.

- **Steuerpolitik:** Günstige steuerliche Rahmenbedingungen sind für die unter zunehmendem Konkurrenzdruck stehenden Unternehmen ein wichtiger Standortvorteil. Steuerwettbewerb zwischen den Staaten der EU soll nicht verhindert werden, wohl aber gilt es, eine faire Lösung für das Problem der Steuervermeidung zu finden und systemwidrige Schlupflöcher zu schliessen.
- **Sozialpolitik:** Die Finanzierung der sozialen Sicherheit stösst fast überall an ihre Grenzen und ist wegen der Alterung der Bevölkerung nicht nachhaltig. Die hohe Staatsverschuldung sowie die in Zukunft auf die Mitgliedländer zukommenden alterungsbedingten Verpflichtungen zeigen auch, dass der heutige Wohlstand vielfach zu Lasten der kommenden Generationen aufrechterhalten wird. Um die Altersvorsorge auf eine solide Grundlage zu stellen und in Einklang mit der demografischen Entwicklung zu bringen, drängt sich eine Gewichtsverlagerung vom heute vorherrschenden Umlageverfahren zum System der Kapitaldeckung auf. Der Weg dahin ist lang und steinig, wie entsprechende Reformen zeigen. Trotzdem sollte er eingeschlagen werden.

Steuerwettbewerb zwischen den Staaten der EU soll nicht verhindert werden, wohl aber gilt es, eine faire Lösung für das Problem der Steuervermeidung zu finden und systemwidrige Schlupflöcher zu schliessen.

Was die EU heute trotz eingetrübten Konjunkturaussichten und geopolitischen Spannungen braucht, ist die konsequente Anwendung des neuen Regelwerks durch eine darauf abgestimmte Wirtschafts- und Finanzpolitik. Dann werden auch Vertrauen und Glaubwürdigkeit zurückkehren. Auf einer solchen Grundlage lässt sich ein identitär starkes und verantwortungskompetentes Europa leichter entwickeln. Dies ist umso wichtiger, als die tragenden Erinnerungen an die Gründungsmotive der EU bei vielen Bürgerinnen und Bürgern zunehmend verblassen.

Literatur

- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich BIZ (2014): 84. Jahresbericht 2013, Geldpolitik tut sich schwer mit Normalisierung, Basel.
- Blanchard, Olivier (2013): Es brennt nicht nur beim Nachbarn. Interview von M. Koch mit Olivier Blanchard. In: Handelsblatt – Wirtschafts- und Finanzzeitung, Düsseldorf/Frankfurt, Oktober.
- Böttger, Ulrich (2004): Ansätze für eine ökonomische Analyse des Subsidiaritätsprinzips des EG Art. 5 Abs. 2, Berlin.
- Cameron, David (2013): Britain and Europe. In: The Guardian, January 23rd.
- Confederation of British Industry CBI (2013): Our Global Future – The Business Vision for a reformed EU, London.
- De Grauwe, Paul (2012): The Economics of Monetary Union, 9. A., Oxford.
- Deutsche Bank (2013): Reindustrialisierung Europas: Anspruch und Wirklichkeit, EU-Monitor, 4. November.
- Deutsche Bundesbank (2013): Monatsbericht August, Frankfurt am Main.
- Feldstein, Martin (1997): The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability, NBER Working Paper No. 6150, August.
- International Monetary Fund IMF (2013): Financial Soundness Indicators
- Mayer, Thomas (2012): Der Geuro – Eine Parallelwährung für Griechenland?, Research Briefing Europäische Integration, Deutsche Bank, 23. Mai.
- Moravcsik, Andrew (2012): Europe after the Crisis: How to Sustain a Common Currency. In: Foreign Affairs, May/June.
- Mussler, Werner (2014): Ein neuer Rohrkrepierer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Juni.
- Neue Zürcher Zeitung NZZ (2014): Voestalpine leidet an Europa. 18. März.
- Neue Zürcher Zeitung NZZ (2013): Bedeutet freier auch reicher? 19. September.
- Rasonyi, Peter (2014): «Europa braucht jetzt eine starke Führung» – Tony Blair fordert eine entschlossene Reformallianz innerhalb der Europäischen Union. In: Neue Zürcher Zeitung, 3. Juni.
- Riecke, Torsten (2013): Dem Volk davongelaufen. In: Handelsblatt Wirtschafts- und Finanzzeitung, 13. Juni 2013.
- OECD (2013): Economic Policy Reforms – Going for Growth, Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.
- Stark, Jürgen (2013): Es gibt keine rote Linie mehr. In: Handelsblatt – Wirtschafts- und Finanzzeitung, Düsseldorf/Frankfurt, 26. Juli.
- Spolaore, Enrico (2013): What is European Integration Really About? A Political Guide for Economists. In: Journal of Economic Perspectives, Vol 27 No. 3.
- Stezner, Holger (2011): Risiko Wirtschaftsregierung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. Februar.
- Weidmann, Jens (2013): Die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft, Auszüge aus Presseartikeln der Deutschen Bundesbank, Nr. 40, Frankfurt am Main, 18. September.
- Wohlgemuth, Michael (2013): Wie sähe eine freiheitliche EU aus? LI-Symposium «Wege in die Zukunft Europas», Zürich 31. Mai.

- Van Suntum, Ulrich (2013): Parallelwahrung als Ausweg aus dem Euro-Dilemma? In:
WiSt Zeitschrift fur Studium und Forschung, Heft 7, Juli.
- Vogelsang, Michael (2013): Das Euro-Drama. Die Parallelwahrung als Losungsaus-
weg. In: WiSt Zeitschrift fur Studium und Forschung, Heft 8, August.

'avenir' suisse'

Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich

T: +41 44 445 90 00
F: +41 44 445 90 01

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch