

## Deutsch-französischer Zukunftsdialog 2011

### Eine Wirtschaftsregierung für Europa: notwendig aber zu rechtfertigend

von Irène Cevlovsky und Stefan Witte

Die europäischen Gipfeltreffen zur Bewältigung der Schuldenkrise häufen sich, konnten aber bislang weder die Märkte noch die Bürger überzeugen. Allerdings haben sie die Notwendigkeit von grundlegenden Reformen offensichtlich gemacht. Tenor der Gipfelbeschlüsse ist eine Ausweitung der ökonomischen Integration – entscheidend ist jedoch die Frage nach der Umsetzung und der Notwendigkeit institutioneller Änderungen.

Die Probleme einzelner Eurostaaten und die Schwierigkeiten, Lösungen ausschließlich auf Basis der intergouvernementalen Methoden zu finden, zeigen mehr denn je, wie wichtig eine veritable Wirtschaftsregierung für die Eurozone wäre. Nach Meinung des Publizisten und Europaexperten Jean-François Jamet geht es dabei nicht mehr um das „ob“, sondern nur noch um das „wie“.

Im Folgenden zeichnen wir die vorgeschlagene Ausgestaltung einer Wirtschaftsregierung nach und diskutieren die gewählten Ansätze zur Krisenbewältigung. Dabei konzentrieren wir uns auf die Rolle des deutsch-französischen Motors und die öffentliche Meinung in beiden Ländern. Schließlich formulieren wir Vorschläge für das weitere Vorgehen.

#### Die Idee einer Wirtschaftsregierung drängt sich auf

Jean Monnet sagte zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses: „Europa wird in Krisen geformt und wird die Summe der zur Überwindung der Krisen gewählten Lösungen sein.“ Die jüngsten Entwicklungen geben dem Gründervater der EU Recht. Im Laufe der sich seit 2007 häufenden europäischen (Sonder-)Gipfel wurden neue Instrumente eingeführt, welche die finanzielle Stabilität der Eurozone als Ganzes sicherstellen sollen: die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität EFSF, die helfen soll, die aktuelle Krise zu überwinden, engere Budget- und Aufsichtsvorschriften (das „Sixpack“) sowie der langfristig ausgelegte Europäische Stabilitätsmechanismus ESM, der Krisen nachhaltig verhindern soll. Darüber hinaus haben sich Frankreich und Deutschland auf ein Prinzip regelmäßiger Gipfel der Verantwortlichen der Eurozone und auf eine Reform der Steuerungsstruktur geeinigt.

Die Eurozone, Ergebnis der Bemühungen eines wiedervereinigten Deutschlands, durch das die Einführung europäischer Wirtschaftspolitik eingeschränkt werden sollte und das daher als rein monetäre Union entworfen wurde, verändert sich unweigerlich mit jedem weiteren Gipfel, der ein Mehr an Solidarität unter den Euroländern fordert.

Die Schaffung neuer Instrumente und die Perspektive einer institutionellen Reform wurden von einer semantischen Entwicklung begleitet: Man spricht nicht mehr von ökonomischer Steuerung (*gouvernance*), sondern von einer Wirtschaftsregierung (*gouvernement*). In den Augen des Wirtschaftswissenschaftlers Stefan Collignon impliziert eine solche Idee eine Bestellung durch das Volk sowie eine Politik der Bereitstellung und Verwaltung europäischer Gemeingüter.

## **Krisenpädagogik**

Die intergouvernementale Methode hat die Schaffung von Instrumenten ermöglicht, welche die europäische Integration stärken. Insofern hat dieser Ansatz seinen Zweck erfüllt, erlaubt aber nur ein sehr langsames Vorgehen und konnte Investoren, die schnellere und globale Lösungen erwarten, daher nicht überzeugen. Zudem fühlen sich mehr und mehr Bürger aufgrund der mangelnden demokratischen Legitimierung von der Politik abgekoppelt. Die Verabschiedung mehrerer Übereinkünfte jenseits der Parlamente (sowohl der nationalen als auch des europäischen) hat den neu gewählten Präsidenten des Europaparlaments Martin Schulz dazu veranlasst, in seiner Antrittsrede eine stärkere Rolle der Volksvertretung einzufordern.

Auch die Rolle des deutsch-französischen Paares in der Vorbereitung der Gipfel wurde mehrfach und teils widersprüchlich kritisiert. Zunächst wurde den beiden vorgeworfen, aufgrund tiefgreifender Zerwürfnisse nicht ausreichend als „Motor“ zu agieren, der die anderen Länder zu einer erfolgreichen Lösung antreibt. Später verkehrte sich die Kritik in ihr Gegenteil und das deutsch-französische Paar sah sich isoliert: Ihm vorgeworfen, dem Rest der EU den eigenen Willen zu diktieren. Diese paradoxe Situation zeigt jedoch zugleich, welches große Gewicht das Paar innerhalb der EU hat. Aus dieser Stellung folgt die Pflicht, innerhalb des Integrationsprozesses beispielhaft voranzugehen.

Im Juni 2010 haben Angela Merkel und Nicolas Sarkozy die Idee einer Wirtschaftsregierung formuliert und im August einen konkreten Vorschlag vorgelegt: Die Wirtschaftsregierung soll durch den Europäischen Rat gebildet werden und mindestens zwei Mal jährlich unter der Führung eines dauerhaften Vorsitzenden zusammenkommen. Zweitens sollten alle 17 Euroländer Gesetze zur „Schuldenbremse“ in ihre Verfassung aufnehmen, die ihre jeweilige Finanzpolitik auf ausgeglichene Staatshaushalte hin ausrichtet. Drittens wurde die Einführung einer Finanztransaktionssteuer vorgeschlagen, obwohl dieser

Punkt innerhalb der Berliner Koalition zu diesem Zeitpunkt noch stark umstritten war. Und schließlich haben beide Länder zugesagt, bis 2013 einen Vorschlag zu einer gemeinsamen Körperschaftssteuer vorzulegen.

## **Die unverzichtbare demokratische Legitimierung**

Um eine Wirtschaftsregierung tatsächlich umzusetzen und zu legitimieren, ist es unabdingbar, sowohl die nationalen Volksvertretungen als auch das Europäische Parlament in Budgetfragen auf europäischer Ebene einzubeziehen. Dem Vorsitzenden des Budgetausschusses im Europäischen Parlament, Alain Lamassoure, zufolge ist eine Entwicklung hin zu mehr Einbindung des Parlaments innerhalb des bestehenden, durch den Vertrag von Lissabon gegebenen, institutionellen Rahmens möglich.

Angesichts der Wahljahre 2012 und 2013 in Frankreich und Deutschland ist es wichtig, auch die Stimmung in der Bevölkerung zu berücksichtigen. Das Meinungsforschungsinstitut IFOP hat im November 2011 eine Umfrage zum Thema öffentliche Schulden durchgeführt: Auf beiden Seiten des Rheins ist der Anteil derer, die sich angesichts des Staatsdefizit beunruhigt zeigen, auf ein sehr hohes Niveau von über 87 Prozent gestiegen. Zwar wird als Hauptursache für die Schuldenkrise im Allgemeinen nicht angeführt, dass die Institutionen nicht in der Lage sind, geeignete Regeln zu schaffen. Dennoch spricht sich eine Mehrheit der Befragten (67 Prozent der Franzosen und 59 Prozent der Deutschen) für eine stärkere Verzahnung der Wirtschaftspolitik in Europa aus.

Maßnahmen wie die Einführung der Schuldenbremse, eine Harmonisierung der Fiskalpolitik und die Schaffung einer europäischen Finanztransaktionssteuer stoßen in beiden Ländern auf positive Resonanz (zwischen 68 und 86 Prozent, abhängig von Land und Frage). Die Vergemeinschaftung eines Teils der Schulden durch den Einsatz von „Eurobonds“ hingegen wird von 59 bzw. 65 Prozent der Befragten abgelehnt.

Die Falschangaben der griechischen Regierung gegenüber Eurostat und die stockenden Reformen in Griechenland führen in Deutschland und Frankreich zu einem Vertrauens- und Solidaritätsverlust: 57 Prozent der Franzosen und 76 Prozent der Deutschen sind gegen die Aufstockung der nationalen Beiträge zum Hilfspaket und mehr als 70 Prozent stehen einem Ausstieg Griechenlands aus der Eurozone offen gegenüber, sollte das Land den Forderungen seiner Gläubiger nicht mehr nachkommen können.

## Die Umsetzung konkreter Begleitmaßnahmen

Aus der Diskussion in Deutschland und Frankreich gehen mehrere Schlüsselemente hervor:

- Eine Wirtschaftsregierung wird sich nicht ohne demokratische Legitimität umsetzen lassen. Hierzu sollten europapolitische Themen stärker in nationalstaatliche Wahlen hineingetragen werden. Zudem muss das Europäische Parlament insbesondere bei Budgetfragen gestärkt werden. Dabei muss die Gemeinschaftsmethode systematisch so gestaltet werden, dass sie Effizienz und demokratische Kontrolle verbindet.
- Eine Stärkung der wirtschaftlichen Integration wird sich nicht umsetzen lassen, wenn nicht das Vertrauen der Europäer in die Institutionen durch verlässliche Kontrollen und automatisierte Sanktionen zurückgewonnen wird. Die EU verliert ihre Legitimität, wenn Missbräuche öffentlicher Gelder durch die Medien und das Ausbleiben von Sanktionen durch die Medien bekannt werden. Das wiederholte Verletzen der Maastricht-Kriterien hat die europäischen Institutionen eines großen Teils ihrer Glaubwürdigkeit beraubt. Auf dem Gipfel im März 2011 wurde richtigerweise eine Verschärfung des Vorgehens bei Regelverstößen beschlossen, dessen Umsetzung genauso wichtig ist wie die Automatisierung von Sanktionen nach relevanten Kriterien. Hierbei müssen auch die Möglichkeiten des OLAF (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung) erweitert werden und seine Erfolge müssen eine größere Sichtbarkeit erlangen. Die nationalstaatlichen Überwachungssysteme der ökonomischen und finanziellen Situation der Euroländer waren unzulänglich. Hier sollte eine zentrale Überwachungsinstanz anvisiert werden, die Kontrollrechte über Konten hat und sich nicht mit Berichtsdaten begnügen muss, sei es innerhalb der bestehenden Institutionen oder im Rahmen einer durch die Kommission geführten (und daher unabhängigen) Instanz.
- Deutschland und Frankreich sollten weiterhin als Vorbilder fungieren. Die auf vielen Ebenen institutionalisierte deutsch-französische Zusammenarbeit in Form von Übereinkünften, Ministertreffen und Beamtenaustausch kann dabei als Muster für eine gesamteuropäische Zusammenarbeit dienen. Wichtig für die Bürger wäre eine bessere Integration des europäischen Arbeitsmarktes; beispielsweise könnte das Führungskräfteprogramm MEGA (Master Européen de Gouvernance et d'Administration) auch für Europäer jenseits des deutsch-französischen Kontextes geöffnet werden. Wichtig für die Politik sind klare Signale der Zusammenarbeit. Eine systematische Koordination aller europäischen Finanzminister sollte auch außerhalb von Krisenzeiten zum alltäglichen politischen Geschäft gehören.

- Die Bürger werden sich auch weiterhin stärker mit ihren nationalstaatlichen Regierungen als mit dem Europäischen Parlament oder der EU-Kommission identifizieren. Es muss aber jedem Einzelnen klar werden, dass nicht Brüssel den Volksvertretern eine abstrakte europäische Raison aufzwingt, sondern eine gemeinsame Politik im Sinne gemeinsamer Interessen verfolgt wird. Frankreich und Deutschland müssen gegenüber ihren Wähler, aber auch gegenüber den Bürgern Europas klar zeigen, dass sie eine solche Politik verfolgen. Demokratische Legitimität entsteht zwischen den Wahlen über Akzeptanz und diese durch Verständnis.

Zusammenfassend zeigen die beobachteten Umfrageergebnisse, dass die öffentliche Meinung in beiden Ländern eine Verstärkung der europäischen Integration in Wirtschaftsfragen gutheißt, dass es aber unabdingbar ist, das Vertrauen der Europäer wiederzugewinnen, indem die demokratische Legitimität der Entscheidungen aber auch die technische Legitimität der Akteure sichergestellt wird. Hierzu müssen sowohl die Ausstattung und die Kompetenzen für die Institutionen als auch die konsequente Anwendung der Regeln und die Sanktionierung ihrer Verletzung garantiert werden. Außerdem muss die Politikgestaltung nachvollziehbar vermittelt werden. Aufgrund ihres historischen, ökonomischen und politischen Gewichtes haben Frankreich und Deutschland nicht nur die Möglichkeit, sondern die Pflicht, Europa gestärkt aus dieser Krise hervorgehen zu lassen.

*Irène Cevlonsky ist Vizepräsidentin des Vorstandsrats bei Société Générale Consumer Finance Portugal, Stefan Witte ist Doktorand und Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Volkswirtschaftslehre an der Universität des Saarlandes. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder. Er ist im Rahmen des Projekts „Deutsch-französischer Zukunftsdialog“ entstanden, das von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), dem Institut français des relations internationales (Ifri) und der Robert Bosch Stiftung gemeinsam organisiert wird.*