

// Mai 2019

Friedrich Heinemann

EUROPA VOR DER WAHL

**ZEHN PRIORITÄTEN FÜR DIE REFORM
VON EU UND EUROZONE**

1. EU UND EURO HABEN VERSPRECHEN NICHT EINLÖSEN KÖNNEN

Die Europawahl stellt die Weichen für die Zukunft von Europäischer Union und Eurozone in einer kritischen Phase des Integrationsprozesses. Das einst von breiter Zustimmung getragene Projekt der europäischen Integration hat in den Jahren vielfältiger Krisen stark an Popularität verloren. Nicht nur ist mit dem Vereinigten Königreich einer der großen und ökonomisch starken Mitgliedstaaten dabei, die Union zu verlassen. Auch der innere Zusammenhalt der verbleibenden Länder wird zunehmend durch neue Konfliktlinien gefährdet, die zwischen Nord- und Südeuropa sowie zwischen West- und Osteuropa verlaufen. Dabei wäre es unzutreffend, die schwindende Zustimmung zur EU nur als Problem mangelnder Kommunikation und populistischer Fehlinformation zu deuten. Tatsächlich haben EU und Euro in den vergangenen Jahren ganz offenbar viele ihrer Versprechen nicht einlösen können: Die ökonomische Performance fällt hinter die anderer Industriestaaten zurück und einzelne Länder der Eurozone haben im vergangenen Jahrzehnt überhaupt nicht mehr am Wachstumsprozess des Binnenmarkts teilhaben können. Der institutionelle Rahmen des Währungsraums bleibt unzureichend und es ist nicht absehbar, wie die derzeitigen Institutionen neue Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrisen bewältigen könnten. Die Aufgabenteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten bleibt problematisch und der EU-Haushalt lenkt immer noch den Großteil seiner Ressourcen in die Agrar- und Kohäsionspolitik. Das Budget vernachlässigt hingegen Politikfelder mit viel klarer erkennbarem europäischem Nutzen.

Forschende des ZEW – Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung haben sich in den vergangenen Jahren in einer Vielzahl an Analysen mit diesen Herausforderungen befasst und verschiedene Schlussfolgerungen für die Reformperspektive von EU und Euroraum gezogen. Diese Erkenntnisse sind im Folgenden in zehn Prioritäten zusammengefasst.

2. ZEHN PRIORITÄTEN

2.1. EU-HAUSHALT IN RICHTUNG „EUROPÄISCHER MEHRWERT“ UMSCHICHTEN

Das neu gewählte Europaparlament verfügt über ein Vetorecht im Hinblick auf den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), der die Rahmendaten des EU-Haushalts für die Jahre 2021 bis 2027 fixieren wird. Das Parlament sollte sich endlich zum entschiedenen Befürworter einer weit reichenden Umschichtung im Haushalt machen. Die EU sollte vor allem solche Politiken finanzieren, die einen wirklichen „europäischen Mehrwert“ schaffen. Dieser Begriff ist keine Leerformel, sondern lässt sich operationalisieren und quantifizieren (Weiss 2013, Weiss et al. 2017). Eine europäische Politik schafft dann einen „Mehrwert“, wenn die EU eine Aufgabe zu geringeren Kosten erledigen kann oder überhaupt erst eine Leistung zu erbringen vermag, die die einzelnen Mitgliedstaaten ansonsten überfordern würde. Politikfelder, auf denen potenziell ein hoher europäischer Mehrwert erzielt werden kann, sind die Migrationspolitik, die Verteidigungspolitik, die Umwelt- und Klimapolitik sowie die Entwicklungspolitik. Für all diese Felder gilt, dass schlecht abgestimmte nationale Zuständigkeiten

zu unbefriedigenden Politikresultaten mit noch dazu unnötig hohen Kosten führen. Diese Politikfelder gilt es daher auf europäischer Ebene auszubauen (Wambach 2017).

2.2. MIT DEM AUSSTIEG AUS DEN DIREKTZAHLUNGEN AN LANDWIRTE BEGINNEN

Angesichts der genannten neuen EU-Prioritäten und des möglichen Verlusts eines wichtigen Nettozahlers durch den bevorstehenden Brexit ist es unverzichtbar, kostspielige Politikfelder mit einer fehlenden europäischen Rechtfertigung im Brüsseler Haushalt zurückzufahren. Die Direktzahlungen an Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sind ein klarer Kandidat für Kürzungen (Wambach 2018). Diese Ausgaben absorbieren immer noch etwa 30 Prozent des gesamten EU-Haushalts. Sie erfüllen jedoch keine sinnvolle sozialpolitische Funktion, weil keine Bedürftigkeitsprüfung der Empfänger erfolgt und die flächenbezogenen Subventionen in erster Linie wohlhabende Bodenbesitzer begünstigen. Zudem setzen sie bislang auch keine nennenswerten Anreize für höhere Standards in den Bereichen Ökologie, Klimaschutz oder Tierschutz, die wesentlich über das gesetzlich ohnehin Erforderliche hinausgehen würden (Heinemann 2018c, Heinemann und Weiss 2018). Das Europäische Parlament hat in dieser Debatte bislang zu sehr als Besitzstandswahrer landwirtschaftlicher Interessen agiert und sollte diesen Kurs in der nächsten Legislaturperiode korrigieren, um im europäischen Haushalt Mittel für überzeugende europäische Aufgaben frei zu setzen. Direktzahlungen an Landwirte sollten in Zukunft allenfalls dann noch eine Rolle spielen, wenn die Betriebe messbare Gegenleistungen in Form von Klima-, Umwelt- oder Tierschutz erbringen, die deutlich über das gesetzlich ohnehin Verlangte hinausgehen.

2.3. VORBEDINGUNGEN FÜR ERFOLGREICHE KOHÄSIONSPOLITIK VERBESSERN

Neben der GAP ist die Kohäsionspolitik ein weiterer kostspieliger Posten im europäischen Haushalt. Der Gedanke, durch eine wirksame Förderung von Mitgliedstaaten und Regionen mit Entwicklungsrückstand einen Beitrag zur erfolgreichen Konvergenz im Binnenmarkt zu leisten, ist richtig. Allerdings ist die Erfolgsbilanz ernüchternd, wie dies an der schlechten ökonomischen Performance südeuropäischer Mitgliedstaaten – trotz jahrzehntelanger Begünstigung durch hohe Zahlungen aus den EU-Strukturfonds – erkennbar ist. Noch dazu ist die Politik wenig fokussiert: Hohe Beträge fließen auch an sehr wohlhabende Staaten und Regionen. Für eine zielgenaue und erfolgversprechende Neuausrichtung der Kohäsionspolitik sollte das nächste Parlament drei Ziele verfolgen: Erstens sollte die Kohäsionspolitik wieder auf ihre eigentliche Zielsetzung, die Förderung armer Regionen, konzentriert werden (Heinemann 2013). Dadurch ließen sich nennenswerte Beträge einsparen und für neue Politikfelder mit europäischem Mehrwert nutzen. Zweitens muss die politische Unabhängigkeit der Gerichte in den Empfängerländern eindeutig als Vorbedingung für die Auszahlung gegeben sein. Die von der Europäische Kommission geforderte Verknüpfung von Kohäsionszahlungen mit der Rechtsstaatlichkeit des Empfängerlands ist gerechtfertigt, denn ohne unabhängige Justiz können Korruption und Mittelvergeudung nicht wirkungsvoll bekämpft werden (Heinemann 2018b). Drittens ist die unabhängige Evaluation der Kohäsionsprogramme unverzichtbar. Die bisherige Evaluationskultur auf europäischer Ebene genügt nach wie vor keinen Mindestanforderungen an methodische Standards und Unabhängigkeit (Heinemann 2016).

2.4. BNE-EIGENMITTEL AUFWERTEN UND NATIONALE KOFINANZIERUNG AUSWEITEN

Das Europäische Parlament sollte das seit langem verfolgte Ziel aufgeben, für den EU-Haushalt eine eigene Steuerquelle zu erschließen. Eine neue Steuer für das Brüsseler Budget schafft mehr Probleme als sie löst (Osterloh et al. 2008). Der Haushalt ist heute zuverlässig und stabil durch Eigenmittel finanziert, die von den Mitgliedstaaten proportional zum Bruttonationaleinkommen aufgebracht werden („BNE-Eigenmittel“). Die BNE-Eigenmittel sind eine als fair empfundene transparente Art der Finanzierung. Jede neue Steuer würde neue Fairness-Fragen und Verteilungsdebatten auslösen, weil sie Mitgliedstaaten je nach gewählter Steuerbasis sehr unterschiedlich belastet. Auch würde eine Steuerfinanzierung nicht das Problem lösen, dass Mitgliedstaaten zu stark darauf achten, was aus dem EU-Haushalt in ihre Länder zurückfließt. Noch dazu wären viele der diskutierten Steuerarten (z.B. Plastiksteuer, Finanztransaktionssteuer oder Körperschaftsteuer) denkbar intransparent in ihren Belastungswirkungen. Viel zielgenauer als eine Steuer für den EU-Haushalt wären daher stärkere nationale Eigenbeteiligungen („Kofinanzierung“) in der Agrar- und Kohäsionspolitik. Gerade auf diesen Gebieten, auf denen der europäische Nutzen einer Politik sehr zweifelhaft ist, sollten die Mitgliedstaaten deutlich mehr eigenes Geld zuschießen müssen. Für die transparente und faire Finanzierung der europäischen Ausgaben sollten die BNE-Eigenmittel eher noch aufgewertet werden, indem die Mehrwertsteuer-Eigenmittel entfallen, die nutzlos sind und unnötige Bürokratiekosten verursachen.

2.5. VERBLEIBENDE EINSTIMMIGKEITS-REGELN IN STEUER- UND FINANZPOLITIK BEIBEHALTEN

Entscheidungen über EU-Gesetze werden heute bereits auf den meisten Gebieten mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Es bleibt aber auf Gebieten mit wichtigen finanziellen Implikationen bislang bei der Einstimmigkeit im Rat. Dies gilt etwa für alle Entscheidungen in der Steuerpolitik und auch für Beschlüsse zum MFR. Diese Einstimmigkeits-Regeln sind in die Kritik geraten, auch im Europäischen Parlament. Diese kritische Sicht ist einseitig und überzogen. Einstimmige Entscheidungen haben immense Vorteile, gerade im Kontext der Steuerpolitik: Die Pflicht zum Konsens schützt einen einzelnen Mitgliedstaat vor der Ausbeutung durch eine Mehrheit. Die Einstimmigkeit garantiert, dass in der Haushalts- und Steuerpolitik nur solche Projekte realisiert werden, die tatsächlich zum Vorteil aller EU-Staaten sind. Mehrheitsentscheidungen über Steuern und Finanzen können zum Sprengsatz für den Integrationsprozess werden, wenn sie den in der Abstimmung unterlegenen Staaten erhebliche Kosten aufbürden. Die prominente Rolle der britischen Nettozahlungen an den EU-Haushalt in der Brexit-Kampagne zeigt, dass sich ein Land schon wegen vergleichsweise geringfügiger fiskalischer Belastungen von der EU abwenden kann. Die Einstimmigkeit stellt sicher, dass ein Land in Zukunft nicht den EU-Exit wählen muss, um eine als inakzeptabel empfundene Belastung in der EU-Haushaltspolitik oder -Steuerpolitik zu verhindern.

2.6. SCHICKSALSGEMEINSCHAFT VON NATIONALEN BANKENSYSTEMEN UND STAATEN BEENDEN

Die nächste EU-Kommission und das nächste Europaparlament werden weiter an der Reform der Eurozone arbeiten müssen. Viel ist in den vergangenen Jahren erreicht worden, um die Eurozone krisenfester zu machen. Ein großes Manko bleibt, dass die Schicksalsgemeinschaft von nationalen Bankensystemen und Mitgliedstaaten (der „Banken-Staaten-Nexus“) noch nicht ansatzweise gelockert

werden konnte. Die aktuelle Entwicklung in Italien macht die großen Gefahren deutlich: Italienische Banken sind derart stark in Forderungen gegen den eigenen Staat engagiert, dass eine Zahlungsunfähigkeit der Italienischen Republik unmittelbar zum Kollaps des italienischen Bankensystems führen würde. Damit ist die Eurozone erpressbar durch populistische Regierungen geworden (Fuest und Heinemann 2017, Heinemann 2018a). Regierungen können letztlich darauf spekulieren, dass die Eurozone einem Mitgliedstaat auch im Fall einer selbst verursachten Schuldenkrise durch Transfers helfen muss. Dies schwächt die Glaubwürdigkeit von Schuldenregeln und die Anreize für eine verantwortungsvolle nationale Politik. Die Mittel zur Auflösung des Banken-Staaten-Nexus sind lange bekannt und sollten endlich zur Anwendung kommen: Großkreditregeln und die Pflicht zur Eigenkapitalunterlegung müssen endlich auch für Forderungen von Banken gegen die eigenen Länder gelten. Dann würden Banken zur Risikostreuung gezwungen. Die Schuldenkrise eines Landes würde dann zu einem isolierten Problem und Hilfen der EU könnten glaubwürdig davon abhängig gemacht werden, ob das Problemland kooperiert oder nicht.

2.7. INSOLVENZORDNUNG FÜR EURO-STAATEN ERARBEITEN

Ein weiterer notwendiger Schritt zur Krisenfestigkeit der Eurozone ist die Erarbeitung einer Insolvenzordnung für Euro-Staaten. Letztlich bietet nur ein geordnetes Insolvenzverfahren die Gewähr dafür, dass eine Überschuldung eines Eurolandes nicht durch Zwangstransfers zu Lasten der Steuerzahler anderer Eurostaaten aufgefangen werden muss (Destais et al. 2019). Der Vorteil eines Insolvenzverfahrens ist, dass private Gläubiger einen Teil des Schadens tragen müssen, den sie selber durch ihre Kreditvergabe mit verursacht haben. Dies verbessert die Anreize sowohl zu einer vorsichtigen Kreditvergabe auf Seiten potenzieller Gläubiger als auch zu einer soliden Finanzpolitik auf Seiten der Euro-Staaten. Die Etablierung einer Euro-Insolvenzordnung ist schwierig, zeitaufwändig und nicht ohne Risiken. Umso wichtiger ist, dass in der nächsten Legislaturperiode die Vorbereitungen anlaufen. Blaupausen für ein funktionsfähiges System und den Übergang dahin liegen vor und weisen dem Europäischen Stabilitätsmechanismus eine wichtige Rolle zu (Fuest et al. 2014, Fuest et al. 2016).

2.8. VERSICHERUNG GEGEN SCHWERE REZESSIONEN ALS TEIL EINES GESAMTPAKETS EINFÜHREN

Neben der Frage des Umgangs mit überschuldeten Staaten bleibt die Absicherung der Euro-Staaten gegen (unverschuldete) makroökonomische Schocks eine weitere Herausforderung. Die bessere makroökonomische Stabilisierung ist insbesondere ein französisches Anliegen, wie dies die Vorschläge des französischen Präsidenten Emmanuel Macron zur Einrichtung eines Eurozonen-Budgets belegen. Aber auch aus Sicht etwa der baltischen Staaten, die in den vergangenen Jahren sehr starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen waren, sind solche Versicherungssysteme für schwere Rezessionen wichtig. Kritisch für die politische Akzeptanz solcher Systeme sind Garantien, dass diese Systeme nicht für die Finanzierung langfristiger Transfers und zur Vergemeinschaftung von nationalen Schulden zweckentfremdet werden können. Aus diesem Grund sollten neue Institutionen wie etwa ein Eurozonen-Budget immer Teil eines umfassenden Reformpakets sein (Dolls et al. 2016). Dieses Gesamtpaket muss auch die beiden vorher genannten Elemente (Ende des Banken-Staaten-Nexus, Insolvenzordnung für Überschuldung) enthalten. Nur durch diese Paketlösung ist sichergestellt, dass eine Überschuldung zielgenau durch eine Schulden-Restrukturierung und nicht durch eine Transferlösung überwunden werden kann.

2.9. STABILITÄTSPAKT DURCH EINE GRÖßERE ROLLE FÜR DEN EUROPÄISCHEN FISKALRAT ENTPOLITISIEREN

Die Europäische Kommission hat sich in ihrem Selbstverständnis in der zu Ende gehenden Amtsperiode immer mehr zu einer „politischen Institution“ entwickelt. Diese Entwicklung ist als solche nicht zu kritisieren. Gleichwohl ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer Zuständigkeitskorrektur. Politiker sind keine guten Schiedsrichter. Die Juncker-Kommission hat in ihrer Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts einen sehr großen politischen Interpretationsspielraum genutzt und oftmals aus politischer Rücksichtnahme (Wahltermine, Furcht vor Wahlerfolgen populistischer Parteien, Unterstützung von präferierten Regierungen) den Interpretationsspielraum des Pakts sehr weit gedehnt. Beispiele der vergangenen Jahre betreffen etwa Frankreich und Italien. Dies hat zur Folge, dass die im Zuge der Eurokrise präzisierten und verschärften Regeln ihre Wirkung bislang verfehlt haben und sich die Verschuldungssituation etlicher Staaten nicht verbessert hat. Glaubwürdige Regeln wird es in Zukunft nur dann geben, wenn das Wächteramt unpolitisch und neutral besetzt wird. Hier sollte dem Europäischen Fiskalrat (EFR) eine maßgebliche Rolle zukommen (Heinemann 2018d). Der EFR ist etabliert worden, um die Anwendung des Stabilitätspakts durch die Kommission neutral zu überwachen (Asatryan und Heinemann 2018). Die Unabhängigkeit des EFR sollte weiter gestärkt und seine Kompetenzen ausgeweitet werden: Er sollte die Zuständigkeit erhalten, über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits zu entscheiden und dabei die vielen Ausnahmeklauseln des Pakts zu bewerten.

2.10. MEHR RAUM FÜR ENTSTEHUNG EINER EUROPÄISCHEN IDENTITÄT SCHAFFEN

Eine verbesserte ökonomische Performance alleine kann den Fortgang des Integrationsprozesses nicht garantieren. Wichtig sind jenseits der „harten Fakten“ von Ökonomie und Sozialem immer auch „weiche Faktoren“. Zu diesen zählt die Ausprägung einer „europäischen Identität“, die neben die nationalen oder regionalen Identitäten der Menschen tritt. Nur wenn sich Deutsche, Polen, Franzosen und Italiener gemeinsam auch „als Europäer“ fühlen, werden sie letztlich bereit sein, gemeinsam Politik zu betreiben und immer wieder erfolgreich nach Kompromissen auch bei unterschiedlichen nationalen Interessen zu suchen. Bisherige Bemühungen zur Förderung einer europäischen Perspektive etwa durch die Erasmus-Programme für Studierende hatten mit den jungen Akademikern vor allem Zielgruppen im Blick, die ohnehin ein hohes Maß an europäischer Identifikation aufweisen. In Zukunft sollten EU-Programme verstärkt Zielgruppen in den Blick nehmen, denen es an grenzüberschreitenden Erlebnissen fehlt und die deshalb Europa im eigenen Leben kaum haben erleben können. Hier sind innovative Ideen wie „Erasmus für Rentner“ oder eine „Europäische Walz“, bei der Menschen in Berufen ohne Auslandskontakte Hilfestellung für Auslandseinsätze erhalten, zur Umsetzung zu empfehlen (Ciaglia et al. 2018).

ZITIERTE ZEW-FORSCHUNG UND -VERÖFFENTLICHUNGEN

- Asatryan, Z. und Heinemann, F. (2018). The European Fiscal Board: An experiment at the supranational level. In Beetsma, R. und Debrun, X. (Hrsg.), *Independent fiscal councils: Watchdogs or lapdogs?*, S. 165-73. CEPR Press.
- Ciaglia, S., Fuest, C. und Heinemann, F. (2018). Deutsche, Franzosen, Italiener - und Europäer? Zur Entwicklung europäischer Identität. *EconPol Policy Report 09/2018*, Oktober.
- Destais, C., Eidam, F. und Heinemann, F. (2019). The design of a sovereign debt restructuring mechanism for the euro area: Choices und trade-offs. *EconPol Policy Report*, 11.
- Dolls, M., Fuest, C., Heinemann, F. und Peichl, A. (2016). Reconciling insurance with market discipline: A blueprint for a European fiscal union. *CESifo Economic Studies*, 62, S. 210-31.
- Fuest, C. und Heinemann, F. (2017). Populistische Erpressung. *Handelsblatt*, 17.07.2017, S. 48.
- Fuest, C., Heinemann, F. und Schröder, C. (2014). Geregelt in die Staats-Insolvenz. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.07.2014, S. 16.
- Fuest, C., Heinemann, F. und Schröder, C. (2016). A viable insolvency procedure for sovereigns in the euro area. *Journal of Common Market Studies* 54 (2), S. 301-317.
- Heinemann, F. (2013). EU-Kohäsionspolitik: Finanzielle Fehlanreize und die Suche nach dem europäischen Mehrwert. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 62, S. 58-69.
- Heinemann, F. (2016). Strategies for a European EU budget. In Büttner, T. und Thöne, M. (Hrsg.), *The future of EU-finances*, S. 95-112. Mohr Siebeck.
- Heinemann, F. (2018a). Ende der Naivität - Der Sieg der Populisten in Italien macht klar: Die Euro-Zone muss sich gegen Erpressungsversuche von Politikern immunisieren. *Süddeutsche Zeitung*, 19.03.2018, S. 2.
- Heinemann, F. (2018b). Going for the wallet? Rule-of-law conditionality in the next EU multiannual financial framework. *Intereconomics*, 53, S. 297-301.
- Heinemann, F. (2018c). Hilfen für Europas Bauern: 250 Milliarden Euro für nichts? , *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.11.2018, S. 16.
- Heinemann, F. (2018d). How could the SGP rules be simplified? Euro area scrutiny. In-depth analysis requested by the ECON Committee, European Parliament.
- Heinemann, F. und Weiss, S. (2018). The EU budget and Common Agricultural Policy beyond 2020: Seven more years of money for nothing? Bertelsmann Stiftung, Reflection Paper No. 3: Preparing for the Multiannual Financial Framework after 2020.
- Osterloh, S., Heinemann, F. und Mohl, P. (2008). The EU Tax revisited: Should there be one? And will there be one? *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften/Journal for Comparative Government and European Policy*, 6, S. 444-75.
- Wambach, A. (2017). Die Stärken der EU sind heute wichtiger denn je. *Börsen-Zeitung*, 02.02.2017, S. 7
- Wambach, A. (2018). Ein Haushalt für Europas Mehrwert. *EurActiv*, 07.02.2018, <https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/opinion/ein-haushalt-fuer-europas-mehrwert/>
- Weiss, S. (2013). The European added value of EU spending: Can the EU help its Member States to save money? Exploratory study. Bertelsmann Stiftung.
- Weiss, S., Heinemann, F., Berger, M., Harendt, C., Moessinger, M.-D. und Schwab, T. (2017). How Europe can deliver - Optimising the division of competences among the EU and its Member States. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

AUTOR

Prof. Dr. Friedrich Heinemann

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH

L 7, 1

Tel.: +49 (0)621 1235-149

68161 Mannheim

friedrich.heinemann@zew.de