

Die Etablierung eines gemeinsamen Euro-Finanzministers: Ausweg aus der europäischen Schuldenkrise oder ordnungspolitischer Irrweg?

29

Michael Clauss* und Stefan Remhof**

Seit der Etablierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion klafft eine Lücke zwischen einer einheitlichen geldpolitischen Verantwortung und den nationaler Fiskalpolitik. Angedachte Regelmechanismen zeigten in der Folge nicht die erwartete Wirkung. Spätestens mit dem Wiederaufflammen der Euro- und Griechenlandkrise im Jahr 2015 wird von verschiedenen Seiten die Einrichtung einer obersten fiskalischen Autorität in Form eines europäischen Finanzministers gefordert. Befördert wird die aktuelle Debatte durch die Brexit-Entscheidung von Juni 2016 die nach Vorstellung der EU-Kommission eine weitere Vertiefung und fortschreitende Integration als Reaktion haben sollte. Der Beitrag geht der Frage nach, ob der Vorschlag eines gemeinsamen europäischen Finanzministers als weiterer Integrationsschritt für die Währungsunion interpretiert werden kann oder ob sich die Eurozone damit (weiter) auf den Weg des ordnungspolitischen Sündenfalls begibt, der die Schulden- und Transferunion endgültig zementiert.

Von den grundsätzlichen Ursprüngen der Idee

Bereits bei der Konzipierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) wurde das Ungleichgewicht zwischen gemeinsamer geldpolitischer Verantwortung und den nationalen Fiskalpolitiken thematisiert. Die Absicherung durch einen Regelmechanismus (Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fiskalpakt) erwies sich bisher angesichts mangelnder Stringenz in der Anwendung als unwirksam.

Ähnliche Probleme zeigten sich beim Finanzierungsfonds EFSF bzw. ESM, mit dem die EU-Mitgliedstaaten durch eine Zwischenfinanzierung Zeit für langfristig wirksame Strukturreformen (Deflationieren) gewinnen sollten. Diese zielen darauf ab, den Zugang zum Kapitalmarkt wieder zu gewinnen und die Zahlungsfähigkeit langfristig zu sichern (vgl. Bundesministerium der Finanzen o. J.). Nach anfänglich positiven Erfahrungen in Irland und Portugal geriet die Glaubwürdigkeit dieser Strategie zunehmend durch Umkehrung der Maßnahmen nach dem Ausscheiden aus dem Reformprogramm (Portugal) oder sogar noch während der Laufzeit des Programms (Griechenland) in Misskredit.

Die Einrichtung einer obersten fiskalischen Autorität in Form eines europäischen Finanzministers wird deshalb spä-

testens seit Wiederaufflammen der Griechenlandkrise im Jahr 2015 wieder ernsthaft diskutiert mit dem Ziel, das Ungleichgewicht aufzulösen. Die Etablierung eines gemeinsamen europäischen Finanzministers wurde sowohl von politischer wie auch von ökonomischer Seite gefordert. Die daraus resultierenden Vorschläge sind primärer Gegenstand der folgenden Analyse. Das Votum der Briten, die EU zu verlassen, dürfte die Diskussion entscheidend beeinflussen.

Kann dieser Vorschlag als weiterer Integrationsschritt für die Währungsunion gelten und die Lösung der europäischen Schuldenkrise darstellen? Oder bereitet sich die Eurozone auf einen ordnungspolitischen Sündenfall vor, der die Schulden- und Transferunion verfestigt? Zum Berichtszeitpunkt war noch keine eindeutige Tendenz zu erkennen – weder zu einer Forcierung der finanzpolitischen Diskussion noch zu einer Rückverlagerung von Kontrollrechten auf die nationale Ebene.

Die aktuelle Diskussion ist vielfältig – sowohl, was die Diagnose der mit der Schuldenkrise augenfällig gewordenen Probleme des Euroraums angeht, als auch, was ihre Behandlung betrifft. So wird die Problematik entweder in der Höhe der öffentlichen Schulden und die damit verbundene Solvenz einiger Staaten oder in der inadäquaten Anreizwirkung (Trittbrettfahrerproblematik) aufgrund des Auseinanderfallens von europäischer Geldpolitik und nationaler Fiskalpolitik gesehen. Entsprechend konzentriert sich die Diagnose entweder auf

* Dr. Michael Clauss, Senior Partner, Eurozone Advisors.

** Dr. Stefan Remhof, Fachbereichsleiter BWL und VWL sowie Lehrbeauftragter, Campus M21, München.

- die Mechanismen zur Schuldenrückführung wie Verlagerung der Haftung auf den Privatsektor (und damit Erhöhung nationaler Haftung) oder auf
- die Möglichkeit der Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene.

Überlagert wurde die Diskussion um die Dimension Begründung der EU entweder als Staatenbund zur Sicherung größeren internationalen Gewichts und effizienterer Handlungsmöglichkeiten für die Nationalstaaten oder als Bundesstaat und damit Plattform für erweiterte politische Entscheidungsprozesse (vgl. Weidenfeld 2013).

Bei näherem Hinsehen geht es jedoch aktuell weniger um die Finalität der EU als um das zugrunde liegende Ordnungsprinzip. So schließen diejenigen, die sich auf die Schuldenproblematik konzentrieren, letztlich nicht die Vergemeinschaftung der Fiskalpolitik im Ergebnis aus, betonen aber das Primat der Märkte (vgl. Deutsche Bundesbank 2016). Demgegenüber setzen die Befürworter einer gemeinsamen Fiskalpolitik eine staatlich und institutionell beförderte Integration voraus. Insofern wäre die Vergemeinschaftung für die Absicherung nationaler Fiskalautonomie instrumentalisiert.

Im folgenden Beitrag geht es einerseits darum, das Integrationsparadoxon von scheinbaren Befürwortern und Skeptikern einer einheitlichen Finanzpolitik aufzuzeigen. Andererseits sollen Wege zu seiner Auflösung dargelegt werden.

Brexit-Entscheid fokussiert die aktuelle Diskussion

Als Reaktion auf den unerwarteten Entscheid der Briten gegen einen Verbleib in der Europäischen Union scheint die Lösung des EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker in einer weiteren Vertiefung und fortschreitenden Integration der verbleibenden 27 EU-Mitgliedstaaten zu liegen (vgl. Mussler 2016).

Auf wissenschaftlicher Seite, insbesondere in Deutschland, überwiegt jedoch die Skepsis. Nach Ansicht von Hans-Werner Sinn liegen diese »Vergemeinschaftungsaktionen« (Sinn 2016b, S. 55) in der Einrichtung eines »kreditfinanzierten Eurobudget unter der Kontrolle eines gemeinsamen Finanzministers [...], um auf diese Weise [...] weitere Gemeinschaftsaufgaben zu finanzieren« (ebd.). Sinn sieht darin erhebliche Risiken und warnt davor, dass »die Vergemeinschaftungsaktionen [...] die Misere der Eurozone auf ewig zementieren« könnten (vgl. ebd.).

Auf die Bremse tritt auch die Mehrheit des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In einem Gastbeitrag für die Wochenzeitung *Die Zeit* unterstreichen die Wirtschaftsweisen Christoph

M. Schmidt, Lars P. Feld, Isabel Schnabel und Volker Wieland das Prinzip der Subsidiarität, das die Reform- und Integrationsdebatte anführen sollte. Eine vertiefte Integration und gemeinschaftliche Vorgehensweise sollte nur in ausgewählten Politikfeldern stattfinden, etwa bei der Sicherheits-, Asyl- und Klimapolitik (vgl. Schmidt et al. 2016).

Theoretische Anmerkungen zur Verbindung von Geld- und Fiskalpolitik

Aus ordnungspolitischer Sicht tritt die Trittbrettfahrerproblematik, resultierend aus dem Zusammenhang zwischen den beiden Hauptbereichen der Wirtschaftspolitik – einerseits der Fiskalpolitik, andererseits der Geldpolitik –, in den Vordergrund. Deshalb waren beide Politikbereiche vor der EWU in den meisten Mitgliedstaaten durch die nationalen Finanzministerien verantwortet worden. Die Ausnahme war Deutschland mit der unabhängigen Bundesbank. Grundsätzlich geht es um das Primat eines der beiden Politikbereiche:

1. Im Rahmen von aktiver Konjunktur- bzw. Nachfragepolitik wird die Notwendigkeit der Unterstützung von expansiver Fiskalpolitik durch die Geldpolitik hervorgehoben (vgl. Mankiw 2011).
2. Demgegenüber wird seitens der Monetaristen und der mit ihnen verwandten Anhänger der Angebotspolitik die Sinnhaftigkeit einer aktiven Konjunkturpolitik und damit ein Primat der Fiskalpolitik per se in Frage gestellt. Vielmehr soll sich die Geldpolitik am Wachstumspotenzial und dem Ziel der Preisstabilität orientieren. Ihre Zielerreichung kann durch angebotsseitige Maßnahmen wie die Stärkung der Marktkräfte durch Deregulierung und Privatisierung, aber auch durch Zurückdrängung des Staatssektors und Konsolidierung öffentlicher Haushalte unterstützt werden (vgl. Klump 2013). Derartige Strukturreformen wiederum begünstigen die Wahrung von Preisstabilität, insbesondere, wenn sie von einer stetigen Geldmengenpolitik begleitet werden. Niedrige Zinsen sind dann die Folge, nicht der Ausgangspunkt der Wirtschaftspolitik.

Die Sichtweise der Vorrangstellung lässt sich jedoch teilweise auflösen, wenn man die Fristigkeit der Wirkungen beider Politikkonzeptionen betrachtet. Während nachfrageorientierte Konjunkturpolitik in der Regel kurzfristig ausgerichtet ist, dagegen bei längerem oder wiederholtem Einsatz an Wirkung verliert, wird durch monetaristische bzw. angebotsorientierte Konjunkturpolitik letztlich auch die Wirksamkeit kurzfristiger nachfrageorientierter Maßnahmen erhöht.

In einer Währungsunion können Teilgebiete letztlich von den Strukturreformen in anderen Teilgebieten profitieren. Die Kanäle hierbei sind erhöhte Importnachfrage seitens der schneller wachsenden »reformierten« Staaten, z.B. Deutsch-

land vs. Italien, und niedrigere Zinsen im gesamten Währungsgebiet, die sich sowohl auf die Kreditnachfrage als auch auf die Vermögensbewertung positiv auswirken.

Deshalb sind Staaten trotz unzureichender Haushaltskonsolidierung und mangelnder Strukturreformen in der Privatwirtschaft in den Genuss niedriger Zinsen gekommen. Es bestehen mithin sogar politisch motivierte Tendenzen zu einer Verstärkung kurzfristig wirksamer Nachfragepolitik (vgl. Sachverständigenrat 2011; Dams et al. 2014).

Theoretische Diskussion: Fiskalföderalismus vs. Überwachung

Politischer Ausgangspunkt für die Etablierung eines gemeinsamen europäischen Finanzministers ist der Fünf-Präsidenten-Bericht vom August 2015, verfasst von den jeweiligen Vorsitzenden der EU-Institutionen. Unterstützung fand dieser Bericht vor allem vom französischen Wirtschaftsminister Emmanuel Macron, traf jedoch auch bei Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble zu dieser Zeit auf sehr positive Resonanz. In einer anfänglichen Reaktion sah Schäuble den gemeinsamen Finanzminister sogar als Herr über einen eigenständigen Etat der Währungsunion. Dieser Etat sollte nach den Vorstellungen des deutschen Finanzministers aus dem Aufkommen der Mehrwert- und Einkommensteuer der Mitgliedsstaaten finanziert werden (vgl. Spiegel 2015).

Die deutsch-französische Übereinstimmung in dieser Frage kann auch auf die beiden Notenbanken der zwei größten Volkswirtschaften der EU und Eurozone übertragen werden. In einem gemeinsamen Gastbeitrag für die *Süddeutsche Zeitung* forderten der Präsident der Deutschen Bundesbank, Jens Weidmann, sowie sein französischer Kollege, François Villeroy de Galhau, eine stärkere finanzpolitische Integration. Dies sollte nach Angaben der Autoren der Wiederherstellung des Vertrauens in der Eurozone dienen. Als einen Eckpunkt identifizierten die beiden Notenbankpräsidenten die »Schaffung eines gemeinsamen Finanzministeriums für den Euro-Raum in Verbindung mit einem unabhängigen Fiskalrat [...]« (Villeroy de Galhau und Weidmann 2016, online), was mit einem erheblichen Souveränitätsverlust sowie Übertragung der Befugnisse auf die europäische Ebene einherginge. Als Alternative zu dieser umfassenden Union und vertieften Integration schlugen Villeroy de Galhau und Weidmann eine stärkere Ausgestaltung und Einhaltung des Fiskalpaktes sowie eine stärkere Einbindung privater Anleger in die ESM-Rettungsprogramme – bei Beibehaltung der nationalen Souveränität der Euro-Mitgliedstaaten – vor (vgl. ebd.).

Weidmann hat seine Idee nach einem gemeinsamen Euro-Finanzminister jedoch nach sehr kurzer Zeit bereits wieder korrigieren, indem er gegenüber der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* ausführte, dass er »gegenwärtig keine politischen Mehrheiten für eine solche zentrale Lösung« sehe (*Frankfurter*

Allgemeine Zeitung 2016). Der Bundesbankpräsident führte weiter an, dass die Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Finanzministeriums allenfalls eine theoretische Option sei. Zugleich wiederholte Weidmann seine Forderung nach einer Stärkung der geltenden Regeln, basierend auf dem Maastricht-Vertrag (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2016), was sich mit dem Prinzip Überwachung abdecken ließe. Im Gegensatz zur deutschen Position wurde die Forderung von französischer Seite durch Notenbankpräsident Villeroy de Galhau im Frühsommer dieses Jahres in einem Interview mit der Tageszeitung *Die Welt* abermals bekräftigt. Allerdings sieht Villeroy de Galhau diesen nicht als »per se [...] neue Institution« (Villeroy de Galhau 2016), ohne diese Aussage weiter zu definieren.

Im Hinblick auf die Einordnung sowie das Kompetenzfeld eines möglichen europäischen Finanzministers sieht Villeroy de Galhau diesen durch den Europäischen Rat und das Europäische Parlament legitimiert (vgl. ebd.).

Fiskalföderalismus

Aus theoretischer Sicht lässt sich die aktuelle Diskussion mit den Termini »Fiskalföderalismus« vs. »Überwachungsprinzip« kennzeichnen (Hinarejos 2013).

Im Rahmen eines Fiskalföderalismus wird der EU ein eigener Verantwortungs- und Haushaltsbereich zugeordnet, für den diese ausschließlich verantwortlich ist. Im Gegenzug haften die Nationalstaaten für ihre Haushalte. Dies ist die Grundidee des Gründers der Theorie des Fiskalföderalismus, Wallace E. Oates (1972), der eine Abstimmung von Aufgabenzuweisung und Steuerhoheit fordert. Als Protagonisten dieser Grundidee gelten im Wesentlichen geldpolitische Entscheidungsträger wie Jean-Claude Trichet oder europäische Forschungsinstitute wie das Delors Institut aus Berlin (s.u.) und die Faculty of Law der Universität Cambridge mit Hinarejos (2013). Der Gedanke des Fiskalföderalismus hebt sich deutlich vom bisherigen System der Kontrolle nationaler Haushalte ab, das nach wie vor von vielen, vor allem deutschen, Ökonomen verteidigt wird. Im Folgenden sollen diese beiden Ansätze fokussiert dargestellt werden. Hierbei seien die Sichtweisen der gerade genannten Jean-Claude Trichet (2011) sowie Enderlein und Haas (2015) vom Delors Institut näher behandelt:

Die Vorschläge gehen zwar davon aus, dass der Euro-Finanzminister zunächst Aufgaben der gegenwärtigen Konstellation, also nach dem Überwachungsprinzip, übernimmt (Punkt 1). Weitergehende Aufgaben lassen jedoch eine direkte Einflussnahme auf die Finanzpolitik (Punkt 2) oder eine eigenständige Durchführung einer Euro-Fiskalpolitik (Punkt 3) und damit einen Übergang zum Fiskalföderalismus erkennen. Punkt 4 (Vertretung bei internationalen Institutionen) wäre grundsätzlich dem Prinzip des Fiskalföderalismus zuzuordnen.

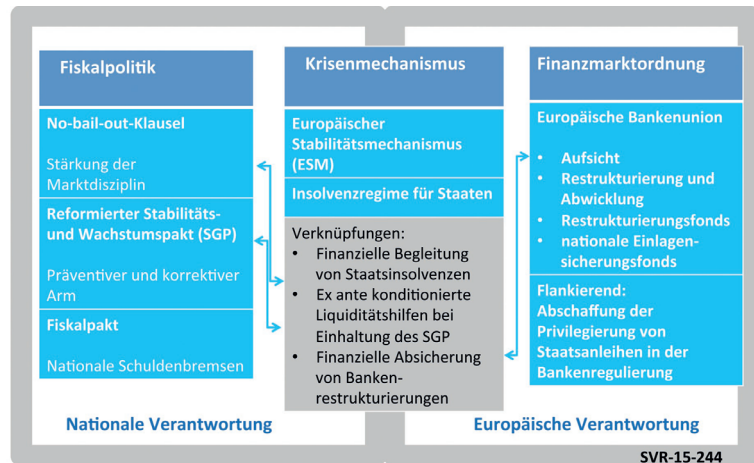
Punkt 1: Trichet (2011) plädiert für einen gemeinsamen Finanzminister mit der Aufgabe der Aufsicht über die Haushaltspolitik und Wettbewerbsfähigkeit. Dies sollte auch den Zugriff auf die Wirtschaftspolitik derjenigen Mitgliedstaaten sowie eine direkte Einflussnahme durch Institutionen des Eurogebiets auf die Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten umfassen. Die Autoren des Delors Instituts sehen den Aufgabenbereich in analoger Weise in der Überwachung der Koordination von Haushalts- und Wirtschaftspolitik. Hierzu schlagen die Autoren der Studie eine Zusammenlegung der Posten des zuständigen EU-Kommissars sowie des Präsidenten der Eurogruppe vor, um damit »eine starke Stimme für den Euroraum« (Enderlein und Haas 2015, S. 6) zu erschaffen.

Punkt 2: Die direkte Einflussnahme auf die Finanzpolitik umfasst die Durchsetzung von Regeln im Fall der Nichteinhaltung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik. In der Konzeption sollte der europäische Finanzminister das Durchsetzungsverfahren im Fall von Regelverletzungen leiten. Seitens des Delors Instituts wird dabei eine bessere Steuerung der politischen Eigenverantwortung sowie der demokratischen Kontrollmechanismen in Form einer Ex-ante-Überwachung und Ex-post-Durchsetzung der geltenden Vorschriften konzipiert (vgl. Enderlein und Haas 2015). Nach den Vorstellungen Trichets (2011) agiert das Euro-Finanzministerium als Gegenpart zur einheitlichen Geldpolitik inklusive aller Zuständigkeiten im Rahmen des integrierten Finanzsektors.

Punkt 3: Im Rahmen der Durchführung einer Euro-Fiskalpolitik sieht Trichet (2011) einen »Durchgriff auf die Wirtschaftspolitik der Länder« (Trichet 2011). Das Delors Institut sieht den Kompetenzbereich in der Unterstützung bei der Dämpfung regionaler Schocks. Die Aufgabe eines europäischen Finanzministers läge in einer Unterstützung der Mitgliedstaaten des Euroraums mit Transferzahlungen. Hierzu sollte der Minister mit einem flexiblen Investitionsbudget ausgestattet werden (vgl. Enderlein und Haas 2015).

Punkt 4: Innerhalb der Vertretung des Euroraums bei internationalen Institutionen und Foren würde ein Euro-Finanzminister in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der EZB sowie unter Beachtung der Entscheidungskompetenz der EZB die Gesamtinteressen des Euroraums in den relevanten Institutionen und Foren vertreten. Diese Aufgabenkonzeption sollte nach Ansicht des Delors Instituts nicht mit einer weiteren Entsendung von eigenen Vertretern durch große Mitgliedstaaten in Gremien wie die G 7 oder G 20 kollidieren (vgl. ebd.). Im Gegensatz zu den Ausführungen des Delors Instituts bleibt eine weitere Bestimmung der internationalen Institutionen bei Trichet (2011) aus.

Abb. 1
Ein stabiler Ordnungsrahmen für den Euroraum: Maastricht 2.0



Quelle: Sachverständigenrat (2015, S. 28).

Überwachung bei Eigenverantwortung

Demgegenüber setzen die bereits erwähnten deutschen Ökonomen sowie die Bundesbank auf eine Weiterentwicklung des bisherigen Prinzips der Überwachung und Eigenverantwortung (vgl. Busch und Matthes 2015; Sachverständigenrat 2015; Weidmann 2015). Dies ist insofern bereits eine Abweichung vom seit 2013 gültigen Fiskalpakt, als die Fiskalpolitik und die Finanzmarktordnung über den Krisenmechanismus explizit miteinander verzahnt werden. Insofern steht dem europäischen Krisenmechanismus ESM, mit dem eine gegenseitige Unterstützung für Anpassungsmaßnahmen festgeschrieben wird, eine Insolvenzordnung gegenüber, wie Abbildung 1 aufzeigt. Diese führt durch Feststellung einer nicht mehr vorhandenen Schuldentragfähigkeit de facto eine Obergrenze gemeinschaftlicher Haftung ein. Damit wird eine Aufteilung von Schuldenrisiken zwischen Staaten und Gläubigern und damit deren Kalkulierbarkeit erreicht.

Auch der ESM selbst erhält nach den Vorschlägen, die von der Bundesbank weiterentwickelt wurden, eine neue Qualität, indem er sowohl an den Verhandlungen zwischen Gläubigern und betreffenden Schuldnerstaaten beteiligt wird als auch als Letztinstanz im Falle einer Ablehnung der Anpassungsprogramme dient.

Die Umsetzung der Vorschläge zur Stärkung von Fiskalüberwachung und Marktdisziplin wird von der Deutschen Bundesbank (2016) weiter konkretisiert:

- Zum einen wird das Verfahren von der Antragstellung bis zur Freigabe von Hilfsmitteln auf etwa zehn Wochen festgelegt. Diese werden in drei Abschnitte »Bestandsaufnahme«, »Verhandlungen« und »Abschluss« unterteilt.
- Bereits nach Antragstellung erfolgt eine automatische Verlängerung der Laufzeit um zehn Wochen, nach Abschluss der Vereinbarung dann eine Verlängerung um mindestens drei Jahre, um den wirtschaftspolitischen An-

passungen Rechnung zu tragen. Bei Schuldenschnitt oder Folgeprogrammen wird eine Laufzeitenverlängerung individuell festgelegt. Jedoch muss diese länger sein als das Anpassungsprogramm.

- Das Vermittlungsverfahren zur Einbeziehung der Gläubiger (Collective Action Clause – CAC) wird auf ein einstufiges Vorgehen gestrafft. Statt einzelner Anleihen wird die Gesamtheit von ausstehenden Anleihen des betreffenden Staates als Bezugsgröße genommen, um eine Torpedierung durch hold outs zu verhindern.
- Schließlich wird die Rolle des ESM, wie bereits erwähnt, gestärkt (vgl. Deutsche Bundesbank 2016; Schmidt et al. 2016).

Aus der Sicht von Fiskalföderalisten kann dies zwar als Rückschritt in Richtung »Nationalisierung« gesehen werden (vgl. Bofinger 2016). Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten scheint die Wiederherstellung von nationaler Entscheidungsverantwortung in den Bereichen der Fiskal-, Arbeitsmarkt- sowie Sozialpolitik bei gleichzeitigem Abschluss einer gemeinsamen Haftung für Staatsschulden unabdingbar.

Vertreter des Prinzips von Überwachung und Marktdisziplin wie Sinn schließen einen späteren Übergang zum Prinzip des Fiskalföderalismus nicht aus. Entscheidend dafür wäre jedoch, dass die Gliedstaaten ähnlich wie in den USA für ihre Haushalte selbst verantwortlich bleiben, ein Haushaltsausgleich nur auf Kredit bereitgestellt wird und ein Zugang zur Notenbankfinanzierung ausgeschlossen wird. Ein solches System hält Sinn zwar für erstrebenswert, jedoch setze dies einen föderalen Aufbau voraus, zu dem derzeit der politische Wille fehle (vgl. Sinn 2016a).

Ordnungspolitische Sicht: Synchronisierung von Kompetenzen und Haftung sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene

Aus ordnungspolitischer Perspektive lohnen sich eine historische Einordnung und der Verweis auf Ludwig Erhard. Bereits Ende der 1950er Jahre warnte er vor einem Verlust staatlicher Souveränität und Übertragung derselben auf die supranationale Ebene:

»Die Vorstellungen, dass fortschreitend einzelne Sachbereiche der nationalen Souveränität entzogen und supranationaler Verwaltung übergeben werden sollten und dass dann von einem bestimmten Augenblick an das Gewicht des supranationalen Einflusses automatisch zu einer totalen Überwindung nationaler Zuständigkeiten führen würde, erscheint mir wenig realistisch und hält einer wirtschaftstheoretischen Durchleuchtung nicht stand.« (Erhard 2014, S. 331).

Auch erkannte Erhard früh, dass die Einrichtung supranationaler Institutionen zwar politisch gewollt sei, nicht aber

zur Lösung ökonomischer Probleme beitragen könne (vgl. ebd.).

Im Spannungsfeld Subsidiarität gegen Übertragung der Kompetenzen auf eine suprastaatliche Ebene findet sich auch die Argumentation des Sozialphilosophen und deutschen Ökonomen Wilhelm Röpke:

»Es ist die föderative Struktur, die es erlaubt, das Gewicht der politischen Macht zwischen den kleineren und größeren Einheiten innerhalb des Staates und im Verhältnis der Staaten untereinander so zu verteilen, dass den jeweils Größeren nur diejenigen Aufgaben zufallen, die sich für die Kleineren als zu universell herausgestellt haben. Diese Struktur lässt jedem unteren Glied sein Eigenrecht, ohne die notwendige Zusammenfassung in den jeweils umfassenden Verbänden zu gefährden.« (Röpke 1979, S. 69).

Übertragen auf die behandelte Fragestellung zur Etablierung eines europäischen Finanzministers erscheinen diese historischen Einschätzungen nach wie vor aktuell.

Insbesondere aus deutscher Sicht wären im Falle einer Etablierung eines gemeinsamen Finanzministers vor allem zwei Anforderungen zu erfüllen:

- Belastbarer Beitrag des Euro-Finanzministers zu einer nachhaltigen Ausgabenpolitik durch Umsetzung von Schuldenbremsen und Eingriffsrechten. Dies wurde bereits im Fiskalpakt vorgesehen (Artikel 3), aber noch nicht glaubwürdig umgesetzt.
- Langfristige Entschuldungsperspektive für nationale Haushalte (vgl. Sachverständigenrat 2011).

Vor allem die Übertragung der Aufsicht und der Abwicklung von Banken führt zu einer grundsätzlichen Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen nationaler und Unionsebene.

Die Forderung nach einem Euro-Finanzminister wird folglich vor allem im Rahmen der Koordination von Fiskal- und Geldpolitik erhoben. Neben der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik insgesamt werden in der Literatur vielfältige Verflechtungen beider Politikbereiche gesehen. Zu nennen sind hierbei die Rolle der Zentralbank als Fiskalagenten, die Währungspolitik sowie die Regulierung des Bankwesens. Mit der Errichtung der Bankenunion wird seit 2014 die Verantwortung für die Banken auf die europäische Ebene übertragen; gleichzeitig wird mit der Gläubigerhaftung eine Entflechtung von staatlichen Schuldenrisiken und Solvenzrisiken der Banken betrieben (vgl. Deutsche Bundesbank 2016; Europäischer Rat 2012).

In die gleiche Richtung gehen die derzeitigen Vorschläge für eine gemeinsame Einlagensicherung, die als Vervollkommnung der Bankenunion betrachtet wird (vgl. Gros und Schoenmaker 2014). Die Übertragung der politischen Ver-

antwortung auf ein Euro-Finanzministerium wird insbesondere von Seiten der Geldpolitik als konsistente Entwicklung gesehen.

Die wissenschaftliche Diskussion des Projekts eines gemeinsamen Finanzministeriums wird vor allem unter den Themen »Kanäle zwischenstaatlicher Risikoübernahme«, »Verhältnis von Geld- und Fiskalpolitik« sowie »synchrone Entwicklung von Staats- und Bankrisiken« geführt.

Im Hinblick auf die zwischenstaatliche Risikoübernahme – der Kehrseite der Trittbrettfahrerproblematik – hat sich mit der Währungsunion, der Einrichtung des ESM sowie der Europäischen Bankenunion eine zunehmende Erweiterung und Vertiefung vollzogen. War es im Rahmen der EWU zunächst ausschließlich der Währungskanal, über den sich Risiken zwischen Euroländern übertragen, kam mit dem ESM auch die fiskalische Haftung in Form von Garantieverprechen hinzu. Dadurch würden sich letztlich Solvenzprobleme einzelner Euroländer auch auf die Bonitäten des Euroraums insgesamt übertragen, also über den Kreditkanal. Eine weitere Intensivierung erfolgt durch die Bankenunion, wengleich diese gerade einer Ansteckung über den Kreditkanal entgegenwirken soll.

Insofern wäre der europäische Finanzminister eine Fortsetzung dieses Weges der Vergemeinschaftung. Gerade die genannten drei Stufen der Risikoteilung haben sich aber aus ordnungspolitischer Sicht als für Deutschland nicht zufriedenstellend erwiesen. Bei der Bankenunion fehlt allerdings noch eine hinreichende Evidenz. Die gegenwärtigen Diskussionen und Reaktionen aus dem Brexit-Entscheid legen die Vermutung nahe, dass die meisten Mitgliedstaaten der Eurozone derzeit nicht zu einem weiteren Verzicht an Souveränität bei gleichzeitiger Stärkung der supranationalen Ebene bereit wären (vgl. Sinn 2016a). Selbst die Nationalität und Herkunft des gemeinsamen Finanzministers drohten bereits, zu einem konfliktträchtigen Politikum zu werden.

Literatur

Bofinger, P. (2016), »Europa ist keine Shopping-Mall«, *Die Zeit*, 21. Juli, 29.

Bundesministerium der Finanzen (o. J.), »Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)«, verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU_Finanzstabilisierungsfazilitaet_EFSF/eu_finanzstabilisierungsfazilitaet_efs.html, aufgerufen am 23. Juli 2016.

Busch, B. und J. Matthes (2015), »Ein Staatsinsolvenzverfahren für den Euro-Raum«, *IW Policy Paper 23/2015*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Dams, J., O. Gersemann, M. Greive, S. Jost und G. Wüpper (2014), »Europa am Abgrund: Deutschland gerät in der Krise in den Abwärtssog«, *Die Welt*, 2. September, verfügbar unter: <http://www.welt.de/wirtschaft/article131787995/Deutschland-geraet-in-der-Krise-in-den-Abwaertssog.html>, aufgerufen am 12. August 2016.

Deutsche Bundesbank (2016), »Ansatzpunkte zur Bewältigung von Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum«, *Monatsbericht* Juli, 43–64.

Enderlein, H. und J. Haas (2015), »Was würde ein europäischer Finanzminister tun? Ein Vorschlag«, *Policy Paper 145*, Jacques Delors Institut, Berlin.

Erhard, L. (2014), *Wohlstand für alle*, Handelsblatt Edition, Düsseldorf.

Europäischer Rat (2012), »Euro Area Summit Statement«, Pressemitteilung, 29. Juni, verfügbar unter: http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/?q=&frDt=29%2F06%2F2012&frDt_submit=29%2F06%2F2012&toDt=29%2F06%2F2012&toDt_submit=&stDt=20160812, aufgerufen am 12. August 2016.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2016), »Weidmann: Euro-Finanzminister nicht durchsetzbar«, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/zukunft-der-waehrungsunion-weidmann-euro-finanzminister-nicht-durchsetzbar-14058544.html>, aufgerufen am 17. Juli 2016.

Gros, D. und D. Schoenmaker (2014), »European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union«, *Journal of Common Market Studies* 52(3), 529–546.

Hinarejos, A. (2013), »Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU«, *Common Market Law Review* 50(6), 1621–1642.

Clump, R. (2013), *Wirtschaftspolitik: Instrumente, Ziele und Institutionen*, 3. Aufl., Pearson, München.

Mankiw, N.G. (2011), *Makroökonomik: Mit vielen Fallstudien*, 6. Aufl., Schäffer-Pöschel, Stuttgart.

Mussler, W. (2016), »EU-Kommissionspräsident: Juncker will Brexit für Euro-Vollendung nutzen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. Juni, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/jean-claude-juncker-will-nach-brexit-waehrungsunion-ausweiten-14309932.html>, aufgerufen am 27. Juni 2016.

Oates, W. C. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Röpke, W. (1979), *Internationale Ordnung – heute*, 3. Aufl., Haupt, Bern und Stuttgart.

Sachverständigenrat (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen*, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (2015), *Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabilen Euro-Raum*, Sondergutachten, Wiesbaden.

Schmidt, C.M., L.P. Feld, I. Schnabel und V. Wieland (2016), »Wer nicht mehr kann, geht in die Insolvenz«, *Die Zeit*, 7. Juli, 27.

Sinn, H.-W. (2016a), *Der Euro. Von der Friedensidee zum Zankapfel*, Hanser, München.

Sinn, H.-W. (2016b), »Deutschland ist der größte Verlierer«, *Handelsblatt*, 1. Juli, 54–57.

Spiegel (2015), »Etat der Währungsunion: Schäuble ist offen für Eurosteuer«, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eurozone-soll-finanzminister-und-eurosteuer-bekommen-a-1045206.html>, aufgerufen am 17. Juli 2016.

Trichet, J.-C. (2011), »Europa voranbringen – Institutionen stärken«, Rede von Jean-Claude Trichet, Präsident der EZB, zur Entgegennahme des Internationalen Karlspreises 2011 in Aachen am 2. Juni 2011, verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110602.de.html>, aufgerufen am 18. Juli 2016.

Villero de Galhau, F. (2016), »Warum wir einen europäischen Finanzminister brauchen«, Interview vom 15. Juni 2016, *Die Welt*, verfügbar unter: <http://www.welt.de/finanzen/article156246508/Warum-wir-einen-europaeischen-Finanzminister-brauchen.html>, aufgerufen am 26. Juli 2016.

Villero de Galhau, F. und J. Weidmann (2016), »Europa braucht mehr Investitionen«, *Süddeutsche Zeitung*, 8. Februar, verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/euro-raum-europa-braucht-ein-gemeinsames-finanzministerium-1.2852586>, aufgerufen am 17. Juli 2016.

Weidenfeld, W. (2013), *Die Europäische Union*, 3. Aufl., UTB, Stuttgart, München.

Weidmann, J. (2015), »Der Euro-Raum am Scheideweg zwischen Souveränität und Solidarität«, Rede von Dr. Jens Weidmann, Präsident der Deutschen Bundesbank, am Sciences Po in Paris am 12. November 2015, verfügbar unter:
https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2015/2015_11_12_weidmann.html?submit=Suchen&searchIssued=0&templateQueryString=-scheideweg&searchArchive=0, aufgerufen am 12. August 2016.