
Reform der Eurozonen-Governance

Rezension von: Stéphanie Hennette,
Thomas Piketty, Guillaume Sacriste,
Antoine Vauchez, Für ein anderes
Europa. Vertrag zur Demokratisierung
der Eurozone, C. H. Beck, München
2017, 89 Seiten, broschiert, € 10;
ISBN 978-3-100-36610-8.

Als Reaktion auf die Krise in der Eurozone wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl von Reformen und Initiativen sowohl innerhalb des EU-Rahmens (Six-Pack, Two-Pack, Bankenunion, Kapitalmarktunion, Europäisches Semester, EFSI etc.) als auch außerhalb (Fiskalvertrag, Europäischer Stabilisierungsmechanismus/ESM) umgesetzt bzw. befindet sich in Umsetzung. Seit 2012 wird intensiv über verschiedene Konzepte für eine „vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“ diskutiert. Dazu gibt es unzählige Positionspapiere von politischen Akteuren und wissenschaftlichen Institutionen. Eine umfassende Lösung der Eurokrise, die insbesondere auch die demokratischen Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion behebt, zeichnet sich allerdings noch immer nicht ab. Immerhin gibt es in Teilbereichen einige Fortschritte, auf denen weiter aufgebaut werden soll. Zu nennen wäre hier vor allem die Bankenunion, die breite Zustimmung findet.

Der vorliegende schmale Band wartet mit einem konkreten Vorschlag zur Lösung der Eurokrise auf, der nähere Betrachtung verdient. Dafür bürgt schon der Name Piketty, der mit „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ vor einigen

Jahren einen Weltbestseller landete. Das hier besprochene Buch, bestehend aus einem kleinen Analyseteil und einem konkreten Vertragsentwurf, ist ein Plädoyer für eine Demokratisierung der Eurozone und bietet interessante Lektüre.

Mit Recht wird festgestellt, dass die eingangs erwähnten Reformen ein neues Machtzentrum geschaffen hätten – die aus den Finanzministern der Eurozone bestehende sogenannte Eurogruppe. Diese ist ein informelles Gremium, das im Zuge der Krisenpolitik zu einer zentralen Schaltstelle für die Ausarbeitung von Rettungsprogrammen wurde. Es spielt auch eine wesentliche Rolle bei der Überwachung der Haushaltspolitik der Eurostaaten.

Einen zweifelhaften Ruf hat sich die Eurogruppe insbesondere bei der Exekution von Hilfsprogrammen für jene Staaten erworben, die sich auf den Finanzmärkten nicht mehr selbst finanzieren konnten und auf Kredite aus Mitteln aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus angewiesen waren. Für die Ausarbeitung der Hilfsprogramme, die u. a. massive Kürzungen im Sozialbereich vorsahen, wurde die sogenannte Troika geschaffen, bestehend aus Vertretern der EU-Kommission, der EZB und des Internationalen Währungsfonds.

Politisch abgesegnet wurden die Programme von der Eurogruppe – ohne entsprechende parlamentarische Kontrolle, quasi in einem „Schwarzen Loch der Demokratie“, wie die Autoren behaupten. Damit liegen sie nicht falsch. Selbst EU-Währungskommissar Pierre Moscovici spricht mittlerweile von einem „demokratischen Skandal“. Die in der Eurogruppe versammelten Finanzminister des Euroraums hätten hinter verschlossenen Türen

ohne entsprechende parlamentarische Rechenschaftspflicht „Pläne von Technikern beschlossen, die das Schicksal von Menschen bis ins Detail prägen“.¹ Allerdings gehört Moscovici dem Gremium der Eurofinanzminister seit 2012 selbst an – bis 2014 als französischer Finanzminister, seit 2014 als Vertreter der Europäischen Kommission!

Gemildert wird dieser „demokratischer Skandal“ keineswegs durch die Tatsache, dass die Mitglieder der Eurogruppe als Finanzminister ihren jeweiligen nationalen Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Gerade die Erfahrungen mit den Hilfsprogrammen haben gezeigt, dass die nationalen Parlamente in jenen Staaten, die sich nicht mehr auf den Finanzmärkten refinanzieren können, *de facto* gezwungen sind, jeglichen Bestimmungen zuzustimmen. Umso wichtiger wäre eine Rechenschaftspflicht der Euro-Gruppe gegenüber dem Europäischen Parlament, die derzeit nicht existiert. Daher konnte auch der ehemalige Eurogruppen-Chef Jeroen Dijsselbloem die Einladung des Europäischen Parlaments zu einer Debatte über das Hilfsprogramm für Griechenland wiederholt ausschlagen.

Als Antwort auf diesen „Skandal“ schlagen die AutorInnen die Schaffung einer „Parlamentarischen Versammlung der Eurozone“ mit weitreichenden Kompetenzen vor. Sie soll Einfluss auf die politische Agenda der Eurozone nehmen und über eine Gesetzgebungskompetenz verfügen, „die es ihr ermöglicht, die Harmonisierung der Wirtschafts- und Steuerpolitik, ein dauerhaftes Wachstum und die Beschäftigung zu fördern“. Sie soll Empfehlungen der Eurogruppe im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen

Ungleichgewicht ergänzen oder abändern.

Besonders wichtig: Sie soll über die Gewährung der Finanzhilfen im Rahmen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus und über die ausgehandelten Hilfsprogramme abstimmen und gemeinsam mit der Eurogruppe die Bemessungsgrundlage und den Steuersatz der Unternehmenssteuern bestimmen. Damit soll – so ein weiterer Vorschlag der Autoren – ein zukünftiger Haushalt der Eurozone finanziert werden. Mit maximal 400 Abgeordneten, die nach Vorstellung der Autoren zu 80% aus den nationalen Parlamenten und zu 20% aus dem Europäischen Parlament kommen sollen, hätte diese Versammlung eine beachtliche Größenordnung.

Detailliert dargelegt sind diese weitreichenden Vorschläge in dem von den AutorInnen ausgearbeiteten „Vertrag zur Demokratisierung der Steuerung der Eurozone“ (DemV). Dazu ist allerdings eine Reihe kritischer Anmerkungen zu machen. Vor allem ist der vorgeschlagene Weg einer Demokratisierung der Eurozone fragwürdig.

Erstaunlich ist, dass die Autoren mit diesem Vertrag einen Weg beschreiten wollen, der höchst umstritten ist: Statt über eine Reform der EU-Verträge soll der Demokratisierungsvertrag außerhalb des EU-Rechts – also im Wege eines völkerrechtlichen Vertrags – beschlossen und damit das EU-Rechtsgefüge noch unübersichtlicher werden. Die AutorInnen verweisen dabei ausdrücklich auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus und den Fiskalvertrag, die beide ebenfalls als völkerrechtliche Verträge außerhalb des EU-Rechts stehen, aber auf die wirtschaftspolitische Steuerung der Eurozone wesentlichen Einfluss ausüben.

Besonders kritikwürdig ist, dass die AutorInnen beide Verträge in ihrer Substanz nicht in Frage stellen.

Mittlerweile hat die Europäische Kommission mit ihrem Anfang Dezember 2017 vorgelegten weiteren Maßnahmenpaket zur Vertiefung der WWU² vorgeschlagen, beide völkerrechtlichen Verträge bzw. deren Substanz im Wege des Sekundärrechts (Verordnung, Richtlinie) in das Unionsrecht zu übernehmen und somit wieder einen einheitlichen EU-Rechtsrahmen herzustellen. Wie in der umfassenden Stellungnahme der Bundesarbeitskammer³ zum Maßnahmenpaket dargelegt, ist diese Vorgangsweise offensichtlich europarechtswidrig. In beiden Fällen bedarf es einer EU-Vertragsreform.

In der BAK-Stellungnahme wird das demokratiepolitische Defizit ähnlich gelöst, wie von AutorInnen vorgeschlagen, allerdings durch eine entsprechende Aufwertung des Europäischen Parlaments im Zuge einer EU-Vertragsreform. So soll das Mitentscheidungsrecht des EU-Parlaments auf sämtliche Bereiche der europäischen Wirtschaftspolitik ausgeweitet werden. In Bezug auf den ESM wird gefordert, dass das Parlament in die Ausarbeitung und die Beschlussfassung der Hilfsprogramme eingebunden sein muss. Zudem müssen die Europäische Säule sozialer Rechte und alle relevanten Bestimmungen der Grundrechtecharta als Kriterienkatalog für die Auflagen im Zusammenhang mit der Kreditgewährung entsprechend verankert werden.

Im Übrigen wird von der BAK die von der Kommission vorgeschlagene Übernahme der Substanz des Fiskalvertrags in das EU-Recht klar abgelehnt. Aus der Sicht der AK-Rechtsexperten

ist der Fiskalvertrag insofern auch europarechtswidrig, als es weder der Kommission noch dem Rat zusteht, die Mitgliedstaaten auf die Erlassung innerstaatlicher Haushaltsregeln oder die Einrichtung von Institutionen zu verpflichten (wie im Vertrag vorgesehen).

Zudem ist der Vertrag ökonomisch falsch konstruiert. Statt einer weiteren Verschärfung des fiskalpolitischen Regelwerks ist eine Ausweitung der Spielräume vor allem in ökonomischen Schwächephasen erforderlich, bspw. durch die Einführung einer „Goldenen Investitionsregel“. Diese Regel würde den offensichtlichen Widerspruch zwischen öffentlichen Investitionsnotwendigkeiten und EU-Fiskalregeln nachhaltig entschärfen. Der Fiskalvertrag sollte daher überhaupt aufgehoben werden.

Es wäre sinnvoll und wichtig gewesen, wenn die Autoren sich intensiver mit beiden völkerrechtlichen Verträgen auseinandergesetzt hätten. Gut möglich, dass sie in diesem Fall zu ähnlichen Schlussfolgerungen gekommen wären.

Im Maßnahmenpaket wartet die Europäische Kommission auch mit einem interessanten Vorschlag in Bezug auf die Eurogruppe auf, die das von den Autoren mit Recht kritisierte Demokratiedefizit zumindest zum Teil beheben könnte. Konkret wird die Schaffung eines Europäischen Ministers für Wirtschaft und Finanzen vorgeschlagen, der als zentraler Gesprächspartner für Fragen der Wirtschafts-, Fiskal- und Finanzpolitik die wirtschaftspolitische Koordinierung stärken, die Formulierung und Umsetzung einer angemessenen Fiskalpolitik für das Eurogebiet als Ganzes unterstützen und die EU-Haushaltsinstrumente koordinieren soll.

Dieser Minister wäre gleichzeitig Vi-

zepräsident der Kommission, würde den Vorsitz in der Eurogruppe innehaben und damit auch den Vorsitz im Gouverneursrat des EWF führen und hätte somit eine sehr gewichtige Position. Der Vorschlag bringt auch etwas Licht in die oben angeführte überraschende Kritik des EU-Währungskommissars an der Arbeit der Eurogruppe wenige Monate vor der Präsentation des Maßnahmenpakets. In Wirklichkeit geht es bei dieser Kritik wohl darum, bei den wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen im Euroraum die EU-Kommission stärker in den Vordergrund zu rücken.

Eine solche Funktion hätte allerdings den Vorteil, dass dadurch die informelle Eurogruppe zu mehr Transparenz verpflichtet würde und aufgrund der oben beschriebenen Doppelfunktion ein Misstrauensantrag gegenüber dem/der entsprechenden KommissarIn im EU-Parlament möglich wäre. Somit entstünde eine gewisse Rechenschaftspflicht der Eurogruppe gegenüber dem Europäischen Parlament.

Das neue Amt müsste aber Teil eines Gesamtpakets sein, das die Demokratiedefizite der wirtschaftspolitischen Steuerung und institutionelle Ungleichgewichte insgesamt behebt. Unter vielem anderen mehr wäre als Gegengewicht ein/e EU-Arbeits- und SozialministerIn auf der gleichen Ebene vorzusehen, welche/r z. B. für die Umsetzung und Überwachung der Europäischen Säule sozialer Rechte zuständig ist. Und dem Europäischen Parlament muss in der wirtschaftspoli-

tischen Steuerung zukünftig eine Schlüsselrolle durch Mitentscheidung zukommen.

Das Maßnahmenpaket der EU-Kommission ist erst nach Veröffentlichung des Buchs präsentiert worden. Es wäre interessant gewesen, ob und in welchen Ausmaß die vorgeschlagenen Maßnahmen der EU-Kommission in das Buch Eingang gefunden hätten, wenn die Präsentation früher erfolgt wäre. Als Fazit bleibt festzuhalten: Das Buch thematisiert schwerwiegende Defizite in der Steuerung der Eurozone, die unbedingt behoben werden müssen. Fraglich ist, ob der „Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone“ der richtige Weg dazu ist. Jedenfalls sollte die notwendige Demokratisierung der Eurozone nicht zu einer weiteren Unübersichtlichkeit führen, sondern im Weg einer EU-Vertragsreform durch Aufwertung des Europäischen Parlaments erfolgen – so mühsam und derzeit aussichtslos dies auch derzeit scheinen mag.

Norbert Tempel

Anmerkungen

- ¹ Musler, Werner, Klage über falsche Verfahren: EU-Kommissar nennt Griechenland-Hilfe „Skandal“, in: FAZ (5.9.2017).
- ² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_de.htm (6.12.2017).
- ³ Siehe Stellungnahme der BAK zum WWU-Maßnahmenpaket der Kommission vom 6.12.2017; online: https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/eu/Positionspapier_zur_Vertiefung_der_WWU.pdf (März 2018).