

Die Europäisierung der Wirtschaftspolitik

Eine neue EU-Politik im Werden

Peter Becker

Der Kern des europäischen Integrationsprozesses ist der weltweit größte Binnenmarkt mit mehr als 500 Millionen Konsumenten und einem Bruttoinlandsprodukt von fast 14 Billionen Euro. In diesem gemeinsamen Markt können Arbeitnehmer sich frei bewegen und Unternehmen sich überall niederlassen. Kapital und Dienstleistungen können die nationalen Grenzen überqueren, Güter problemlos gekauft und verkauft werden. Die EU kann die Zulassung von Gütern und Dienstleistungen regulieren, europäische Mindeststandards festlegen und mit Strukturfonds Investitionen anstoßen. Die meisten Mitgliedstaaten sind Teil eines gemeinsamen Währungsraums. Was die Europäische Union allerdings noch nicht hat, ist eine gemeinsame europäische Wirtschaftspolitik.

In Artikel 121 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heißt es lediglich: »Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie ...« Dabei müssen sie zwar die Grundsätze einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb beachten, bleiben aber dennoch Herren über ihre Wirtschaftspolitik.

Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich in ihren gewachsenen wirtschaftspolitischen Traditionen. Sie verfolgen nicht die gleichen wirtschaftspolitischen Modelle und sind durch unvereinbare Strukturen gekennzeichnet. Die nationalen Wirtschaftspolitiken stehen nicht immer im Einklang miteinander.

Dies ist kein unüberwindliches Hindernis für die EU, aber ein grundsätzliches Problem für die Eurozone. Die gemeinsame Währung und die Vergemeinschaftung der Geldpolitik werden dauerhaft nur funktionieren, wenn die Eurozone eine gemeinsame Wirtschaftspolitik als Basis hat. Die europäische Wirtschaftsunion ist die notwendige Ergänzung der Währungsunion.

Instrumente

Heute verfügt die EU über einen umfassenden Instrumentenkasten, um die nationalen Wirtschaftspolitiken aufeinander abzustimmen:

1. Im Zentrum der europäischen Wirtschaftspolitik steht der europäische Binnenmarkt. Die EU kann mit ihrer Gesetzgebung

Märkte öffnen, etwa die Telekommunikationsmärkte, oder auch schließen bzw. schützen, wie den Agrarmarkt. Vor allem aber kann sie Märkte regulieren, also beispielsweise soziale oder umweltpolitische Mindest- oder Sicherheitsstandards vorgeben.

Einen besonderen Stellenwert hat die europäische Wettbewerbspolitik. Mit ihren strikten gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln und einem grundsätzlichen Verbot staatlicher Subventionen garantiert sie den freien Wettbewerb im Binnenmarkt. Die Europäische Kommission fungiert hier als europäische Wettbewerbsbehörde.

2. Mit der Strategie »Europa 2020« und der Vorläufer-Strategie von Lissabon definiert die EU seit dem Jahr 2000 gemeinsame wirtschafts-, beschäftigungs-, klimaschutz-, sozial- und bildungspolitische Ziele, an denen sich die nationalen Wirtschaftspolitiken orientieren sollen. Die Umsetzung der Zielvorgaben wird an europäischen *benchmarks* gemessen und jährlich von der Europäischen Kommission überprüft und evaluiert. So sollen 75 Prozent der 20- bis 64-Jährigen einen Arbeitsplatz haben, die Treibhausgasemissionen verringert, die Forschungsausgaben auf 3 Prozent des BIP der EU erhöht, die Bildungspolitik verbessert und die Zahl der von Armut Betroffenen um 20 Millionen reduziert werden. Diese gemeinsamen Ziele sollen zunächst die Koordinierung erleichtern und auf lange Sicht dazu beitragen, dass sich die nationalen Wirtschaftspolitiken einander annähern.

3. Die Kommission erstellt seit einigen Jahren einen eigenen europäischen Jahreswachstumsbericht. Darin analysiert sie die wirtschaftliche Situation in der EU und erläutert, welche Maßnahmen sie für die Wirtschaftspolitiken in der Union und den Mitgliedstaaten empfiehlt, damit die EU insgesamt wieder ein höheres Wirtschaftswachstum erzielen kann. Darüber hinaus überwacht die Kommission mit dem neuen Verfahren zur Kontrolle makroökonomischer Ungleichgewichte und dem Euro-Plus-Pakt die Wirtschaftspolitiken und die Wett-

bewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten.

Gemäß dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie dem Fiskalpakt prüft und bewertet sie auch die nationalen Fiskalpolitiken.

4. Die EU unterstützt die die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zusätzlich mit Hilfe eigener Fonds und Förderprogramme. Dazu zählen beispielsweise »Connecting Europe« zur Förderung transeuropäischer Verkehrs-, Energie- und digitaler Netze und »Horizont 2020«, mit dem Forschung und Innovation vorangetrieben werden sollen. Für solche Programme stehen in der Rubrik »Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung« des mehrjährigen Finanzrahmens der EU für die Jahre 2014 bis 2020 insgesamt 125 Milliarden Euro zur Verfügung, die von der Kommission vergeben werden.

Ein noch deutlich höheres Finanzvolumen sieht der EU-Finanzrahmen für langfristig wirkende regionale Investitions- und Strukturreformprogramme vor. Die Mitgliedstaaten und ihre Regionen nutzen die europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds für breit angelegte Infrastruktur-, Wirtschaftsförder- und Beschäftigungsprogramme. Für diese Fonds wurden bis 2020 alles in allem 325 Milliarden Euro eingeplant, die zudem in unterschiedlicher Höhe mit nationalen und regionalen Haushaltsmitteln kofinanziert werden, so dass ein weitaus größeres Investitionsvolumen von geschätzten 450 Milliarden Euro erwartet wird. Zwar sind es die Mitgliedstaaten und die Förderregionen, welche die Programme verwalten. Die Förderprioritäten werden jedoch weitgehend von der Kommission mitbestimmt, die auch die Evaluierung der Programme übernimmt.

5. Hinzu kommen weitere Politiken und Instrumente. Die EU ist dafür zuständig, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine europäische Industriepolitik zu verfolgen. Hierzu legt die Kommission besondere Programme zur Förderung spezifischer Industriezweige und Branchen auf, wie den Aktionsplan »Cars 2020« für die Automobilindustrie oder die Strategie für den digita-

len Binnenmarkt. Im Zuge ihrer Gemeinsamen Handelspolitik kann die EU internationale Handels- und Investitionsabkommen schließen und hat damit auch großen Einfluss darauf, in welchem Maße sich die nationalen Volkswirtschaften öffnen.

Das Europäische Semester

Im Mittelpunkt des wirtschaftspolitischen Instrumentariums der EU steht das sogenannte Europäische Semester. Mit diesem Steuerungsprozess versucht die EU die nationalen Wirtschaftspolitiken zu überwachen, zu koordinieren und enger miteinander zu verzahnen.

Das Europäische Semester besteht aus einem jährlichen Zyklus in sechs Etappen. Begonnen wird er mit der Vorlage des jährlichen EU-Wachstumsberichts. Abgeschlossen ist er, sobald der Europäische Rat jeweils im Juni eines Jahres die Bewertungen der jährlichen nationalen Reformprogramme gebilligt und sogenannte länderspezifische Empfehlungen (LSE) verabschiedet hat.

Die LSE der Kommission sind ein für jeden Mitgliedstaat gesondert erarbeitetes umfassendes und abgestimmtes Reformpaket. Es beinhaltet eine Aufstellung länderspezifischer wirtschafts-, beschäftigungs- und inzwischen auch fiskalpolitischer Herausforderungen sowie Empfehlungen und Reformvorschläge, um diesen zu begegnen. Die Empfehlungen sollen genaue Orientierungshilfen enthalten und hinreichend präzise formuliert sein, um den Mitgliedstaaten Vorgaben zur Fortsetzung, Intensivierung oder Neuausrichtung der nationalen Strukturreformen zu liefern.

Das Europäische Semester bildet die organisatorisch-administrative Klammer für die vielen, früher nebeneinander herlaufenden Koordinierungs- und Monitoringprozesse im Bereich der Wirtschafts-, Währungs- und Beschäftigungspolitik. Es ist selbst wiederum eingebunden in zwei zusätzliche Koordinierungsprozesse: Der *längerfristige* Zyklus besteht aus den zehn integrierten Leitlinien, deren Erstellung im Lissabonner Vertrag vorgeschrieben ist, um

die nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken im gemeinsamen Interesse zu koordinieren und steuern zu können. Die Leitlinien werden alle vier Jahre erneuert, zuletzt in diesem Jahr. Der *mittelfristige* Zyklus ist die Zehnjahresstrategie »Europa 2020«, deren Halbzeitüberprüfung mit einer öffentlichen Konsultation im Oktober 2014 angelaufen ist.

Die Entstehung einer europäischen Politik

Galt bei den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht die Schaffung der Gemeinschaftswährung noch als notwendig, um die Vorteile des Binnenmarktes ganz erschließen zu können, hat sich diese Argumentation heute umgekehrt. Um den Euro zu stabilisieren und dauerhaft zu schützen, sind eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung und der weitere Ausbau des Binnenmarktes gefragt. Es gibt keine stabile Währungsunion ohne konvergente Wirtschaftsunion.

Die Mechanismen und Instrumente, mit denen die nationalen Wirtschaftspolitiken im gemeinsamen Interesse koordiniert werden, sind seither immer konkreter und präziser geworden. Auch der Anwendungsbereich dieser besonderen Form gemeinsamer Politikkoordinierung und supranationaler Überwachung wurde sukzessive auf Politiken ausgeweitet, die wirtschaftspolitische Bedeutung haben, wie Sozialpolitik, Rentenpolitik oder Bildungspolitik.

Vor allem die nachhaltige Stabilisierung des Euro, aber auch der weitere Ausbau des Binnenmarkts als zentraler Pfeiler europäischer Wachstumspolitik erfordern die Europäisierung weiterer Politiken, die bislang eindeutig in nationale Zuständigkeit fielen. Allerdings konzentrieren sich die Instrumente der EU derzeit in erster Linie noch auf der Angebotsseite der Wirtschaftspolitik. Vorrang hat nach wie vor das Bestreben, mit Hilfe von Strukturreformen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern und so die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Volkswirtschaft

ten in der EU zu steigern. Die Spielräume für autonome nationale Wirtschaftspolitik sind weiter geschrumpft.

Mit der Steuerung, Anwendung und Überwachung des Europäischen Semesters sowie dessen Verknüpfung mit anderen Instrumenten, Maßnahmen und Politikbereichen rückt die Europäische Kommission nahezu zwangsläufig ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Ohnehin spielt sie eine prägende Rolle in den klassischen Bereichen europäischer Wirtschaftspolitik, also der Regulierung des Binnenmarktes, der Überwachung des europäischen Wettbewerbsrechts und der Einhaltung fiskalpolitischer Regeln. Zudem liefert die Kommission Vorschläge zur Formulierung der gemeinsamen Ziele, die mit europäischen Förderprogrammen und nationalen Politiken erreicht werden sollen. Darüber hinaus gibt sie den Mitgliedstaaten Empfehlungen, mit welchen konkreten Umsetzungsmaßnahmen sie diesen Zielen näherkommen könnten. Gerade mit den im Verlauf der Krisenbewältigung neu geschaffenen Überwachungsinstrumenten – wie dem makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren oder dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt – konnte die Kommission auch ihre Monitoring- und Evaluationsaufgaben ausweiten und damit zugleich ihre wirtschafts- und fiskalpolitische Deutungs- und diskretionäre Interpretationsspielräume der Kommission ist gewachsen.

Für die Überwachung und Begleitung der wirtschaftspolitischen Koordinierung spielt die Europäische Kommission mittlerweile eine zentrale Rolle und wird ihre Bedeutung in dieser Hinsicht noch steigern. Sie wird beurteilen, welche der gemeinsam vereinbarten Regeln und Empfehlungen zur Stabilisierung der gemeinsamen Währung und für eine wachstumsorientierte, beschäftigungsschaffende, zugleich nachhaltige und sozial gerechte Wirtschaftspolitik die Mitgliedstaaten einhalten müssen und in welcher Form dies zu geschehen hat. Dabei wird sich die Funktion der Kommission verändern. Ihr Stellenwert wird

künftig immer weniger darin liegen, mit Hilfe ihres Initiativmonopols Vorschläge für europäische Gesetzgebung zu unterbreiten. Vielmehr wird die Kommission häufiger als zuvor eine Aufsichts- und Bewertungsfunktion übernehmen müssen, als neutrale, aber keineswegs unpolitische Instanz. Die Juncker-Kommission will ihre Rolle deutlich politischer interpretieren und damit die eigenen integrationspolitischen Ziele und Interessen in den Vordergrund rücken. Mit der Stärkung der Kommission wird auch das Interesse des Europäischen Parlaments an wirtschaftspolitischen Themen weiter steigen. Die wachsende Bedeutung gemeinsamer Wirtschaftspolitik und die erhöhte Aufmerksamkeit dafür werden sich in einer Aufwertung der supranationalen EU-Organe niederschlagen. Dies stößt zwar auf Vorbehalte und Widerstände. Allerdings scheinen die Zwänge der Währungsunion die nationalen Volkswirtschaften und ihre Politiken immer stärker zusammenschweißen. Die Mitgliedstaaten benötigen die Kommission als neutrale Berufungsinstanz gegen protektionistische Triebkräfte. Und die Kommission versteht es durchaus, dieses Interesse der Mitgliedstaaten für ihre politischen Ziele zu nutzen.

War die wirtschaftspolitische Koordinierung bislang intergouvernemental dominiert, wird sie nun immer mehr zum Betätigungsfeld supranationaler EU-Organe, allen voran der Kommission. Diese ergänzt mit eigenen Maßnahmen die mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken. Nicht mehr die Mitgliedstaaten koordinieren ihre nationalen Wirtschaftspolitiken, sondern die Europäische Kommission koordiniert die Politiken der Mitgliedstaaten. So kann langsam und mit kleinen Schritten eine europäische Wirtschaftspolitik entstehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364