

Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Björn Kauder, Manuela Krause, Luisa Lorenz, Martin Mosler und Niklas Potrafke

Eine Reform der Eurozone – Diskussion und Bewertung der Vorschläge

In der Debatte um eine Fortentwicklung der Europäischen Union sowie der Eurozone hat insbesondere der französische Präsident Emmanuel Macron mit seinen Vorschlägen zur Zukunft Europas von sich reden gemacht. Konkret wirbt er dabei u. a. um ein eigenes Budget für die Eurozone und einen Eurozonen-Finanzminister. Zugleich stellt sich im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union die Frage, in welchem Maße der Wegfall des zweitgrößten Nettozahlers der Union im EU-Haushalt kompensiert werden kann.

Das 18. Ökonomenpanel von ifo und FAZ hat die Vorschläge des französischen Präsidenten Emmanuel Macron zum Anlass genommen, Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zu einigen Vorschlägen zur Reform der Eurozone sowie zur finanzpolitischen Ausrichtung der geplanten EU- und Bundeshaushalte zu befragen. An der Umfrage beteiligten sich 129 Ökonomen, was einer Quote von 21% entspricht. 96,9% der Teilnehmer beantworteten den Fragebogen dabei vollständig.

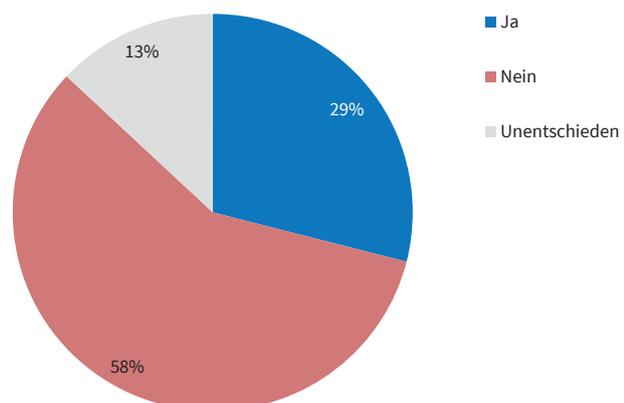
EUROREFORMEN

Kernforderungen Macrons im Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion sind ein Eurozonen-Finanzminister sowie die Option eines eigenen Eurozonenbudgets. Letzteres soll insbesondere Zukunftsinvestitionen finanzieren und wirtschaftliche Schocks abfedern. De facto würde damit der Vorsitzende der Eurogruppe diesen Euro-Fonds leiten und könnte so zu einem Eurozonen-Finanzminister werden. Befragt zu dem Vorschlag des französischen Präsidenten Macron, einen eigenen Finanzminister für die Währungsunion zu schaffen, lehnt eine deutliche Mehrheit der teilnehmenden Ökonomen diese Idee ab (vgl. Abb. 1). 58% sind gegen einen eigenen Finanzminister für die Eurozone, während 29% dafür und 13% unentschieden sind. Auch eine Studie des For-

schungsnetzwerks EconPol Europe unter Koordination des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, sieht die Schaffung dieses neuen Amtes kritisch (vgl. Asatryan et al. 2018). Ein europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen könne die zentralen Probleme der fiskalischen Koordination in Europa nicht lösen. Lediglich in den Bereichen Stabilisierungspolitik und Strukturreformen fällt die Analyse der Autoren hinsichtlich eines europäischen Finanzministers positiv aus. Eine hilfreiche Rolle würde dem neuen Minister bei der stabilisierungspolitischen Koordination sowie bei der Verbesserung der Anreize für wachstumsfördernde Strukturreformen zukommen.

Ein ebenso deutliches Bild ergibt sich bei der Frage, ob ein eigenes Budget für die Eurozone geschaffen werden sollte (vgl. Abb. 2). Eine absolute Mehrheit von 60% der Teilnehmer lehnt diese Idee ab. 33% befür-

Abb. 1
Finanzminister für die Eurozone
Sind Sie für einen eigenen Finanzminister für die Eurozone?



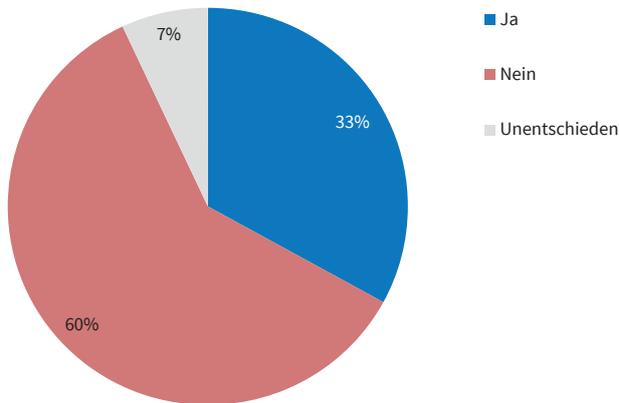
Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 2

Budget für die Eurozone

Sind Sie für ein eigenes Budget für die Eurozone?



Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

worten indes ein eigenes Budget, während 7% in dieser Frage unentschieden sind. Insbesondere die Funktion des gemeinsamen Budgets in Wirtschaftskrisen stabilisierend zu wirken, ist hochumstritten. So erklärte beispielsweise das CDU-Präsidium nach Europabera- tungen im April 2018 die Einrichtung eines gesonde- ren Eurozonen-Haushalts als nicht vorrangig.¹ Diese Reaktion könnte u.a. in der Sorge begründet liegen, dass Deutschland die zusätzlichen Ausgaben für das geplante Budget zu einem überproportionalen Teil finanzieren müsste (vgl. Fuest 2017).

Falls die Idee eines Eurozonen-Finanzminis- ters umgesetzt werden sollte, ist die Frage, mit wel- chen Kompetenzen dieser ausgestattet sein sollte. Nach Ansicht der Mehrheit der Teilnehmer im Öko- nomenpanel sollte ein entsprechender Finanzminis- ter der Eurozone lediglich Überwachungskompe- tenzen erhalten und demnach z.B. überwiegend die Ein- haltung der Maastricht-Haushaltsregeln überwachen (vgl. Abb. 3). 62% sprechen sich für diesen Vorschlag aus. Eine weitere Idee wäre, dass ein Eurozonen-Fin- anzminister auch Ausga- benkompetenzen innehaben sollte, wonach beispielswei- se die Verwaltung eines eige- nen Budgets vorgesehen wäre sowie die Möglich- keit, durch Investitionen die Wirtschaft anzuregen. Diesen Vorschlag befürworten allerdings ledig- lich 26% der teilnehmenden Ökonomen. Weitere Ideen der Ökonomen, die diese in einer weiteren Antwortmöglichkeit selbst nennen durften, zie- len auf eine reine Repräsen- ta-

¹ Vgl. »CDU-Präsidium schiebt Euro-Zonen-Budget auf die lange Bank«, verfügbar unter: <https://de.reuters.com/article/deutschland-eu-cdu-id-DEKBN1HN23K>.

tionsaufgabe des Finanzminis- ters, aber auch auf eine Koor- dination der Fiskalpolitiken der Euroländer ab.

Weiterhin plädiert Macron – zusammen mit der EU-Kom- mission – dafür, dass zur Abfederung asymmetrischer Schocks in den Eurostaaten eigene Mittel vorgehalten wer- den sollen. Es handelt sich dabei um einen Notfallfonds für Eurostaaten, die einen schwe- ren ökonomischen Schock erlitten haben. Sie könnten aus dem Fonds ein zinsloses Darle- hen erhalten. Macron fordert dafür ein eigenes Eurobudget, die EU-Kommission eine Bud-

getlinie von jährlich etwa 4 Mrd. Euro. Die Ökonomen wurden in diesem Zusammenhang gefragt, ob sie für solche Zusatzkredite für Eurostaaten wären, die bei asymmetrischen Schocks ohne Auflagen vergeben werden könnten (vgl. Abb. 4). Eine Mehrheit der Teil- nehmer von 58% lehnt diese Idee ab. 29% wären für solche Zusatzkredite, 12% dagegen unentschieden.

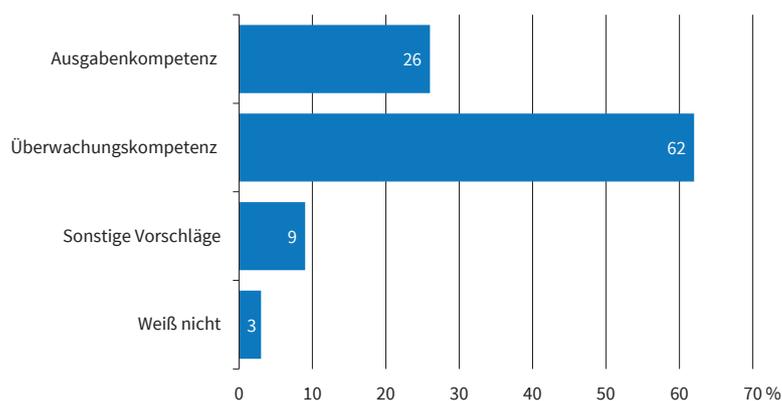
EUROPÄISCHE BANKENUNION

Zur Vollendung der Europäischen Bankenunion drin- gen die EU-Kommission und die EZB weiterhin auf die rasche Einführung einer gemeinsamen Einlagensiche- rung. Damit würden die nationalen Einlagensiche- rungssysteme vergemeinschaftet. Die deutsche Bun- desregierung hat Bedenken und verweist auf Altlasten in Form von unterschiedlich hohen Niveaus an faulen Krediten in den Bankensystemen. Die EU-Kommission und die EZB verweisen dagegen auf Vorteile für die Sta- bilität des europäischen Bankensystems bei einer Ver- gemeinschaftung von Risiken.

Abb. 3

Kompetenzen eines Euro-Finanzministers

Falls das Amt eines Euro-Finanzministers eingerichtet werden würde, welche Kompetenz sollte Ihrer Ansicht nach ein solcher Minister vornehmlich haben?



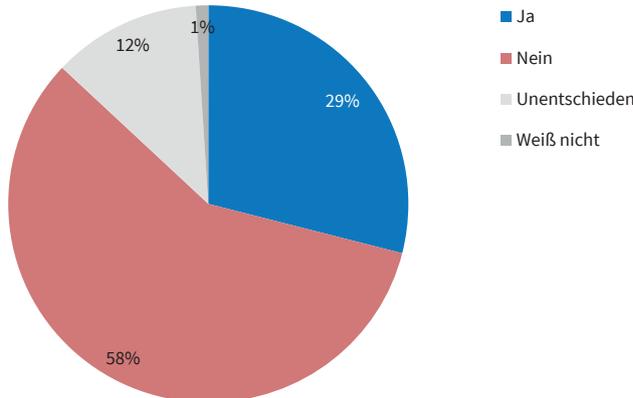
Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 4

Zusatzkredite für Eurostaaten

Wären Sie für Zusatzkredite für Eurostaaten, die bei asymmetrischen Schocks ohne Auflagen vergeben werden können?



Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Befragt dazu, ob sie eine gemeinsame Einlagensicherung befürworten würden, lehnen 51% der Teilnehmer des Ökonomenpanels diese Idee ab (vgl. Abb. 5). 20% befürworten dagegen eine gemeinsame Einlagensicherung, 26% allerdings nur unter Vorbehalt. Dabei wurde insbesondere die Beseitigung bzw. Ausgliederung von Altlasten als Bedingung genannt.

Die Vervollständigung der Banken- und Kapitalmarktunion ist u.a. auch Teil eines deutsch-französischen Reformkonzepts für den Euroraum, das eine Gruppe von 14 Ökonomen Anfang des Jahres veröffentlichten (vgl. Bénassy-Quéré et al. 2018). Um die finanzielle Abhängigkeit zwischen Staaten und ihren Banken zu durchbrechen, schlugen die Autoren neben einer Eigenkapitalunterlegung von Konzentrationsrisiken bei Staatsanleihen eine gemeinsame Einlagensicherung vor. Dies würde unabhängig vom Sitz der Banken und dem Zustand des Landes alle versicherten Bankeinlagen in gleichem Maße schützen. Versicherungsprämien mit einer länderspezifischen Komponente würden Anreize für eine umsichtige nationale Politik schaffen. Gleichzeitig betonten die Autoren die Forderung nach einer gestärkten Haftung der Gläubiger von Pleitebanken sowie einer weiteren Straffung und Harmonisierung der Standards zur Regulierung von Banken. Zudem müsse die Bankenaufsicht gezielter den Abbau bestehender Bestände an faulen Krediten verfolgen.

EU-HAUSHALT

Die EU-Kommission hat kürzlich ihren Vorschlag für den EU-Haushalt in der kommenden Finanzperiode 2021–2027 vorgelegt. Das Budget soll von derzeit 1% auf 1,11% der Wirt-

schaftsleistung steigen, in absoluten Zahlen auf 1,135 Billionen Euro. Kohäsionsmittel und Agrarausgaben werden danach etwas gekürzt (um 5 bis 7%). Für Landwirte und Strukturförderung sind aber nach wie vor bis zu drei Viertel des Budgets reserviert. Mehr Geld wird für Grenzsicherung, Migration und Entwicklungshilfe vorgesehen. Deutschland soll bis zu 12 Mrd. Euro jährlich mehr zahlen.

Einige Staaten, etwa Österreich und die Niederlande, hatten argumentiert, dass nach dem Austritt der Briten, bislang der zweitgrößte Netto-

zahler, und damit einer Verkleinerung der EU, das Budget eher sinken sollte. Deutschland hatte dagegen frühzeitig angeboten, mehr Geld für die EU zu geben, um die Brexit-Lücke teilweise zu schließen, sowie Verantwortung für eine Stärkung der Europäischen Union zu übernehmen.²

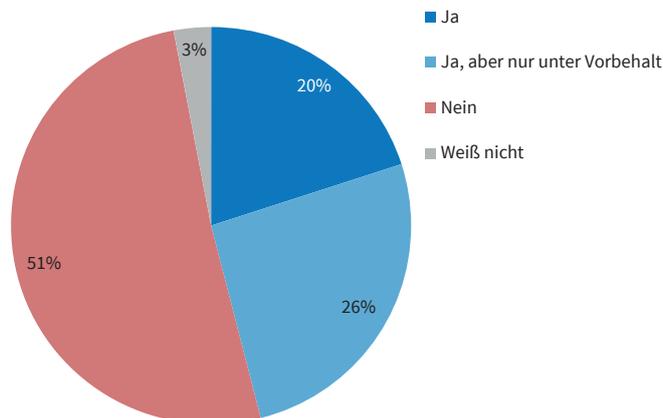
Mit 52% ist die Mehrheit der teilnehmenden Ökonomen des Panels der Meinung, dass nach dem Austritt der Briten der EU-Haushalt verkleinert werden sollte. Im Blickfeld sind dabei insbesondere die Agrarsubventionen und Kohäsionsmittel, die nach Meinung etlicher Teilnehmer reduziert, gestrichen oder zugunsten von gemeinschaftlichen Kernaufgaben wie Grenzsicherung und Verteidigung umgeschichtet werden sollten (vgl. Abb. 6). Ein Viertel (25%) unterstützt hingegen das Vorhaben, das EU-Budget künftig auszuweiten. 22% der Ökonomen geben an, bei dieser Frage unentschieden zu sein.

² Vgl. »EU-Kommission plant höhere Ausgaben trotz Brexit«, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-haushalt-kommission-plant-trotz-brexit-hoehere-ausgaben-a-1205811.html>.

Abb. 5

Gemeinsame Einlagensicherung

Sind Sie für die geplante gemeinsame Einlagensicherung?



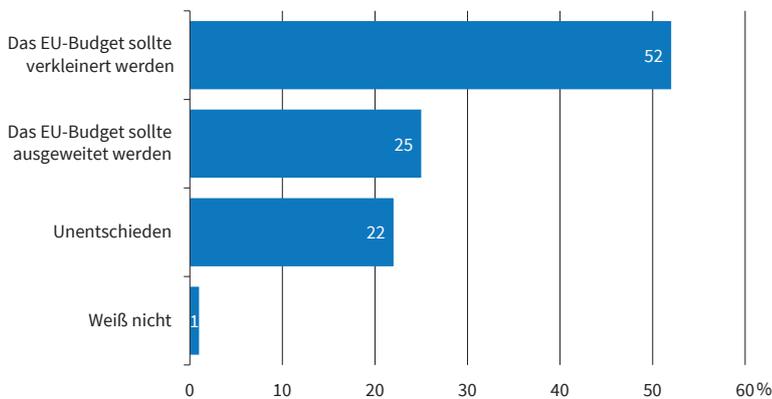
Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 6

EU-Budget

Wie beurteilen Sie den Vorschlag zum EU-Haushalt? Sollte Deutschland wie die Österreicher und die Niederländer auf weniger EU-Ausgaben bestehen, oder ist es richtig, das Budget auszuweiten?



Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 7

Finanzpolitische Schwerpunkte

Welche Schwerpunkte sollten Ihrer Ansicht nach im Bundeshaushalt finanzpolitisch gesetzt werden? (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Der Entwurf der EU-Kommission dürfte in den nächsten Monaten kontroverse Diskussionen hervorrufen. Dies gilt insbesondere für das Vorhaben, die Auszahlung von EU-Geldern in den nächsten Jahrzehnten auch an die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze zu knüpfen. Bereits im Frühjahr 2019 soll die Haushaltsperspektive nach dem Brexit durch den Europäischen Rat und das Parlament verabschiedet werden, was angesichts der in der Vergangenheit eher zähen Haushaltsverhandlungen sehr ambitioniert scheint (vgl. Körner 2018).

BUNDESHAUSHALT IN DEUTSCHLAND

Nach dem kürzlich vom Bundeskabinett beschlossenen Haushaltsentwurf 2018 von Bundesfinanzminister Olaf Scholz hält die Große Koalition an der »schwarzen Null«fest. Die Ausgaben für Soziales werden laut mittelfristiger Finanzplanung 2019 bis 2022 auf 743 Mrd. Euro steigen (Vorperiode: 632 Mrd. Euro). Laut dem Haushaltstableau sinken die Investitionsaus-

gaben; Scholz betont aber, dass der Bund ab 2021 die Investitionsfähigkeit von Ländern und Gemeinden durch höhere Umsatzsteueranteile stärken wird. Zudem gibt es einen neuen Digitalisierungsfonds. Die Ausgaben für die Bundeswehr steigen absolut, relativ sinken sie aber auf einen Anteil von 1,2% bis 2022.

Die Ökonomen wurden in diesem Zusammenhang nach ihrer Ansicht befragt, welche finanzpolitischen Schwerpunkte stattdessen im Bundeshaushalt gesetzt werden sollten (vgl. Abb. 7). Die Teilnehmer konnten dabei mehrere Antworten geben. Lediglich 2% der teilnehmenden Ökonomen sind der Meinung, dass der Bundeshaushalt bereits die richtigen Schwerpunkte setzt. Über ein Drittel der Teilnehmer (36%) ist der Ansicht, dass die Bundesregierung mehr Geld als bisher für Investitionen einplanen sollte. Hierbei nennen die Ökonomen insbesondere die Bildung und Forschung sowie Infrastruktur für Verkehr und Digitalisierung als Handlungsfelder. Ein knappes Viertel der teilnehmenden Ökonomen (24%) fordert mehr Ausgaben für Verteidigung im Bundeshaushalt.

Mit 24% befürwortet ein weiteres knappes Viertel der Teilnehmer, dass der Bundeshaushalt durch geringere Steuern eine Entlastung der Bürger einplanen sollte. Dabei werden insbesondere Entlastungen im Rahmen der Einkommensteuer genannt. Lediglich vereinzelt werden von den Teilnehmern auch mehr Ausgaben für Entwicklungshilfe (6%) und Sozialleistungen (3%) gefordert.

Insgesamt zeigt sich somit, dass die deutschen Volkswirte den Vorschlägen des französischen Präsidenten primär skeptisch gegenüberstehen. Dies gilt auch für die geplante gemeinsame Einlagensicherung zur Vollendung der Europäischen Bankenunion. Gleichzeitig mahnen die Ökonomen allerdings, dass die Politik handeln muss, um die, wie Thomas Gries von der Universität Paderborn es nennt, »systematische Divergenz« zwischen den Ländern der Eurozone aufzuheben.

LITERATUR

Asatryan, Z., X. Debrun, A. Havlik, F. Heinemann, M. Kocher und R. Tamborini (2018), »Which role for a European minister of economy and finance in a European fiscal union?«, *EconPol Policy Report* 6, München.

Bénassy-Quéré, A., M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P. Gourinchas, P. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B. Weder di Mauro und J. Zettelmeyer (2018), »Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform«, *CEPR Policy Insight* No. 91.

Fuest, C. (2017), »Deutschland kann mit Emmanuel Macron gemeinsam die Eurozone reformieren«, *ifo Standpunkt* Nr. 186, verfügbar unter: <https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/policy/Viewpoints/Standpunkte-Archiv/stp-2017/Ifo-Viewpoint-No-186.html>, aufgerufen am 1. Juni 2018.

Körner, K. (2018), *EU-Haushalt nach dem Brexit: Streit ist vorprogrammiert*, Deutsche Bank Research EU-Monitor – Europäische Integration, 5. März, Frankfurt am Main.