

A stylized map of Europe composed of a grid of dots. Some dots are grey, while others are red, highlighting specific regions or countries.

Die Zukunft der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

ARBEITSKREIS EUROPA

September 2010

- Der Schlüssel zur Reform der EWU liegt in einer intelligenten Balance zwischen eigenverantwortlich wahrgenommener aber kollektiv koordinierter Wirtschaftspolitik einerseits und dem Bedürfnis nach zentral gelenkten Maßnahmen andererseits.
- Notwendig ist die Einrichtung einer Europäischen Wirtschaftsregierung, die aus der Kombination eines präventiven und eines reaktiven Arms besteht. Präventiv sollen die Mitgliedstaaten ihre dezentralen Wirtschaftspolitiken mit dem Ziel koordinieren, makroökonomische Ungleichgewichte zu verhindern. Nur wenn dies nicht gelingt, greifen reaktive Instrumente, die zentral gesteuert werden.
- Anders als in den Analysen der Van Rompuy-Task Force, der Europäischen Kommission und der Bundesregierung ist mangelnde Haushaltsdisziplin nicht die maßgebliche Ursache der aktuellen Krise im Euroraum. Entsprechend greifen Antworten zu kurz, die allein auf eine Verschärfung der Sanktionen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes setzen.
- Überfällig ist eine Rückbesinnung europäischer Wirtschaftspolitik auf die Ziele des magischen Vierecks, die Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an Deutschlands Exportstärke zur Umkehr der Lohnstückkostenpfade sowie institutionelle Innovationen, wie die Einrichtung eines Gemeinschafts-Haushaltsausschusses der nationalen Parlamente.



Inhalt

| | |
|---|-----------|
| 1. Balance zwischen dezentraler und zentraler Wirtschaftspolitik | 3 |
| 2. Ausweitung der EWU zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung | 3 |
| 2.1 Der präventive Arm der Europäischen Wirtschaftsregierung | 4 |
| 2.2 Der reaktive Arm der Europäischen Wirtschaftsregierung | 8 |
| 3. Fazit | 10 |
| Zum Weiterlesen | 11 |



1. Balance zwischen dezentraler und zentraler Wirtschaftspolitik

Die aktuelle Diskussion um die Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung liefert ein uneinheitliches Bild. Zahlreiche Reformvorschläge konzentrieren sich auf die Korrektur einzelner Fehlentwicklungen – ein ganzheitlicher Lösungsansatz, der den Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte, die Gewährleistung funktionsfähiger Finanzmärkte sowie konsolidierte Haushalte gleichermaßen in den Blick nimmt, wird kaum diskutiert. Überwiegend liegt der Fokus der Vorschläge auf der Verschärfung des Sanktionsinstrumentariums des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Van Rompuy-Task Force; Kommission; Bundesregierung) in der Annahme, dass die fehlende Haushaltsdisziplin die maßgebliche Ursache für die gegenwärtige Staatsschuldenkrise gewesen ist. Teilweise wird zwar auch das Bedürfnis nach größerer wirtschaftspolitischer Koordinierung zum Ausdruck gebracht. Ungeklärt ist dabei neben dem Kreis der betroffenen EU-Mitgliedstaaten (Euro-Zone vs. EU-27) aber vor allem, in welchem Umfang und über welche wirtschaftspolitische Parameter eine Koordinierung stattfinden soll. Auch wird nur selten Deutschlands Beitrag zur Krise durch seine rein exportorientierte Wirtschaftspolitik diskutiert, obwohl hierin doch ein maßgeblicher Treiber der makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb Europas zu sehen ist.

Der Schlüssel zur Reform der Europäischen Währungsunion (EWU) liegt in einem intelligenten Ausbalancieren zwischen eigenverantwortlich wahrgenommener, aber kollektiv koordinierter Wirtschaftspolitik einerseits und dem Bedürfnis nach zentral gelenkten Maßnahmen andererseits. Es geht somit nicht um die vorbehaltlose Übertragung zusätzlicher Entscheidungskompetenzen auf eine zentrale europäische Wirtschaftsregierung. Ziel muss es sein, das Spannungsverhältnis zwischen heterogener makroökonomischer Entwicklung und zunehmender wirtschaftlicher Interdependenz so zu entschärfen, dass die bestehende Schieflage in den Leistungsbilanzen und nationalen Haushalten reduziert wird. Nur wenn die Euro-Mitglieder ihre Wirtschaftspolitiken mit dem Ziel koordinieren, kompatible Wirtschaftsstrukturen, Wohlstandsverhältnisse und wirtschaftspolitische Prioritäten zu entwickeln, funktioniert eine Gemeinschaftswährung und können makroökonomische Ungleichgewichte vermieden werden. Außerdem müssen auf europäischer Ebene effektive Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte ergriffen werden, um die Grundlage für funk-

tionsfähige Finanzmärkte zu legen und den Einsatz von mobilem Kapital wieder in solche Bahnen zu lenken, in denen es nicht zur Spekulation sondern zu Zwecken der Realwirtschaft eingesetzt wird. Schließlich muss die EWU auch die Grundlage für eine glaubwürdige Konsolidierung der Haushalte legen, damit zukünftige Handlungsspielräume der staatlichen Aufgabenwahrnehmung nicht eingeeengt und die Schulden des einen Landes nicht auf andere abgewälzt werden können.

2. Ausweitung der EWU zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung

Das hier vertretene Konzept einer europäischen Wirtschaftsregierung besteht aus der Kombination eines präventiven Arms, mit dem die Mitgliedstaaten ihre dezentrale Wirtschaftspolitik mit dem Ziel koordinieren, die Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte zu verhindern, und einem reaktiven Arm, der zentral gesteuert wird und Ungleichgewichte korrigiert. Eine europäische Wirtschaftsregierung erfolgt somit auf zwei Ebenen, bei der die Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und der EU aufgeteilt werden. Das Konzept unterscheidet sich von der Idee einer zentralisierten europäischen Wirtschaftsregierung, bei der die Kommission die Grundzüge der Wirtschaftspolitik erarbeitet und die Eckwerte der nationalen öffentlichen Haushalte bestimmt.

Die Idee des präventiven Arms ist es, eine dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechende, von den Mitgliedstaaten eigenverantwortlich bestimmte Wirtschaftspolitik anzuerkennen, ihr jedoch durch eine Koordinierungspflicht bei zentralen makroökonomischen Parametern sowie durch sanktionsbewehrte Stabilitätskriterien einen Rahmen zu geben mit Hilfe dessen negative Auswirkungen nationaler Wirtschaftspolitik auf andere Mitglieder minimiert werden. Solange die von den Mitgliedstaaten eigenverantwortlich wahrgenommene dezentrale Koordinierung funktioniert und keine makroökonomischen Ungleichgewichte entstehen, besteht kein Bedarf an zentraler Steuerung und korrektiven Maßnahmen auf EU-Ebene – der dezentrale Koordinierungsmechanismus kann eine zentrale Steuerung entbehrlich machen. Ein Bedürfnis für zentral ausgeübte Maßnahmen entsteht erst dann, wenn der präventive Koordinations- und Stabilitätsmechanismus nicht mehr ausreicht, um die negativen externen Effekte nationaler Wirtschaftspolitik zu begrenzen und Krisensituationen auftreten, die durch



Ungleichgewichte innerhalb der Euro-Zone hervorgerufen werden. In diesem Fall besteht ein Bedarf an einer handlungsfähigen und zentral ausgeführten Korrektur, die aufgrund der negativen grenzüberschreitenden Auswirkungen nationaler Wirtschaftspolitik gerechtfertigt ist. Eine zentral ausgeübte Wirtschaftsregierung ist also nur reaktiver Natur und soll Sorge dafür tragen, die entstandenen Ungleichgewichte zu begrenzen und zurückzuführen.

2.1 Der präventive Arm der Europäischen Wirtschaftsregierung

Koordinierung steuer- und lohnpolitischer Parameter

Um deutlich unterschiedliche Konjunkturverläufe innerhalb der Euro-Zone zu vermeiden, sollten zentrale konjunkturbeeinflussende Parameter der nationalen Wirtschaftspolitiken koordiniert werden.

Wie sich an Deutschlands Exportpolitik der letzten Jahre gezeigt hat, ist als Stellschraube zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Ländern insbesondere die Lohnpolitik eingesetzt worden. Darüber hinaus hat Deutschland auch die Unternehmensbesteuerung als Instrument zur Steigerung seiner Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt. Scheiden Lohn- und Steuerdumping als Instrumente der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aus, werden die Regierungen und Unternehmen dazu gezwungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch andere Parameter – insbesondere Innovation, Bildung und Forschung sowie Investitionsanreize – zu sichern.

Eine Koordinierung der Lohn- und Steuerpolitik kann regionale *Boom-* und *Bust-*Zyklen abfedern, divergierende makroökonomische Entwicklungen verhindern, Leistungsbilanzungleichgewichte eindämmen und die Staatsverschuldung verringern. Damit würden automatisch und präventiv wirkende Stabilisatoren eingerichtet, so dass ein Bedarf an regelmäßigen diskretionären Transferentscheidungen innerhalb der Euro-Gruppe von vornherein minimiert würde.

Um Steuerdumpingpraktiken zu vermeiden, wären einheitliche Mindestsätze und Bemessungsgrundlagen für die Unternehmenssteuer sinnvoll. Nur so kann vermieden werden, dass sich einige Länder auf Kosten anderer EU-

Mitglieder Marktanteile sichern. Für eine stärkere Koordinierung der Unternehmensbesteuerung tritt auch der jüngst vorgelegte Binnenmarkt-Bericht von Mario Monti ein, der darin die Möglichkeit erkennt, Steuerarbitrage zu verhindern. Die Koordinierung sollte sich neben den Unternehmenssteuern auch auf solche Steuern erstrecken, die einen Input für die Industrieproduktion darstellen, wie im Fall der Energiebesteuerung. Hier könnte eine stärkere Koordinierung dazu beitragen, nationale Steuerpolitiken weniger als Instrument der Steuerung der Wettbewerbsfähigkeit einzusetzen.

Ebenso wäre eine koordinierte Lohnpolitik erforderlich, mit der unter Wahrung der Tarifautonomie einem europaweit verpflichtenden Ziel zur Lohnentwicklung Geltung verschafft wird, das in den öffentlichen und privaten Lohnverhandlungen gleichermaßen Anwendung findet. Danach sollten sich die Nominallöhne an der Summe aus nationalem Produktivitätsfortschritt und nationaler Inflation richten. Diese Regel bedeutet nichts anderes als die Übereinkunft, dass kein Land über oder unter seinen eigenen Verhältnissen leben darf. Für die Koordinierung nationaler Lohnpolitiken in der EU ist die institutionelle und organisatorische Europäisierung der Verbände der Sozialpartner unabdingbar. Aufgrund der Tarifautonomie hat der Staat in Deutschland zwar keinen unmittelbaren Zugriff auf den Lohnfindungsprozess im Privatsektor. Dennoch könnten Anreize zur Beachtung des Grundsatzes einer produktivitätsorientierten Lohnerhöhung gesetzt werden. Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen könnte von der Beachtung dieser Regel abhängig gemacht werden, indem ein Vergabekriterium eingeführt wird, wonach die Entwicklung der Nominallöhne im Vergleich zur Produktivität berücksichtigt wird. In institutioneller Hinsicht sollte die lohn- und steuerpolitische Koordinierung den bestehenden Rahmen des Makroökonomischen Dialogs nutzen. Dieses Forum dient der Verständigung der Akteure der Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik und bringt die Vertreter des Rates, der Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB), der Gewerkschaften und der Arbeitgeber an einen Tisch.

Flankierend dazu muss es einen EU-weiten gemeinsamen Mindestlohn geben. Schon heute haben 20 der 27 EU-Mitglieder einen gesetzlichen Mindestlohn. Die Erfahrung zeigt, dass Länder mit Mindestlohn im Durchschnitt eine stärkere Binnennachfrage und ein höheres BIP aufweisen. Zukünftig müssen alle Länder einen der relativen Höhe nach identischen Mindestlohn haben, um unfai-



res Lohndumping auf Kosten des Niedriglohnssektors zu unterbinden. Der Höhe nach sollte der Mindestlohn bei mindestens 50 Prozent des durchschnittlichen nationalen Bruttostundenverdienstes liegen.

Anpassung des SWP zur Etablierung eines Außenwirtschaftsgleichgewichts

Um makroökonomische Ungleichgewichte frühzeitig zu vermeiden, sollte das außenwirtschaftliche Gleichgewicht als Zielgröße neben der Staatsverschuldung in den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) integriert werden mit der Konsequenz, dass die Sanktionsmöglichkeiten nach dem SWP greifen. Darin ist eine Rückbesinnung auf die Ziele des Magischen Vierecks zu sehen, die bereits 1967 im deutschen Stabilitätsgesetz gesetzlich verankert wurden. Das Ziel eines gleichgewichtigen Außenwirtschaftsbeitrags steht danach gleichwertig neben den Zielen eines angemessenen und stetigen Wirtschaftswachstums, der Preisniveaustabilität und einem hohen Beschäftigungsstand. Unter einem Außenwirtschaftsgleichgewicht wird die Vermeidung eines kontinuierlichen Leistungsbilanzdefizits oder -überschusses verstanden.

Um ein Außenwirtschaftsgleichgewicht zu gewährleisten, dürfte kein Euro-Mitglied ein Leistungsbilanz-Ungleichgewicht von mehr als drei Prozent für den Intra-EU-Handel aufweisen, weder als Defizit noch als Überschuss. Damit würde man die gegenwärtigen *Spill over*-Effekte von wettbewerbsfähigen Ländern wie Deutschland zu Lasten von Defizitländern (und umgekehrt) vermindern. Zugleich bliebe es jedem Land selbst überlassen, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen es trifft, um das außenwirtschaftliche Gleichgewicht zu gewährleisten. Ein großer Vorteil der Zielbestimmung Außenwirtschaftsgleichgewicht wäre somit, dass den Nationalstaaten Gestaltungsspielraum erhalten bleibt, wie sie das Ziel eines Leistungsbilanzgleichgewichts erreichen. Ein Eingriff in nationalstaatliche Kompetenzen durch die Vorgabe bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen könnte vermieden werden. Gleichzeitig wären die Euro-Mitglieder zur Wahrung des Außenwirtschaftsgleichgewichts allerdings zu einem Mindestmaß an wirtschaftspolitischer Koordinierung angehalten, damit sichergestellt ist, dass die wirtschaftspolitischen Maßnahmen kein Ungleichgewicht im Verhältnis zu anderen Euro-Mitgliedern schaffen.

Eine zentrale Maßnahme zum Abbau der bestehenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte ist eine Umkehr der Lohnstückkostenpfade. Mittelfristig ist zwar der genannte Grundsatz der produktivitätsorientierten Lohnpolitik zu beachten. Kurzfristig sind hingegen in Deutschland Lohnabschlüsse deutlich über dem Produktivitätszuwachs anzustreben. Deutschland braucht stärker steigende Lohnstückkosten als die EWU-Partner, die Südeuropäer brauchen unterdurchschnittliche. Der Einwand von daraus resultierenden Inflationsgefahren trifft nicht zu. Deutschland hat in den letzten Jahren das Inflationsziel der EZB von zwei Prozent meist deutlich unterschritten. In Zukunft ist aufgrund EU-weiter Haushaltskonsolidierungen sogar mit Deflationsdruck zu rechnen. Im Ergebnis würden Lohnsteigerungen zum Abbau der hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse beitragen. Das mit hohen Lohnabschlüssen verbundene Ziel soll nicht sein, dass Deutschland seine Exportstärke einbüßt, sondern dass die Arbeitnehmer von den dauerhaft hohen Exporten profitieren. Ein Zustand stagnierender Reallöhne bei ständig steigenden Exporten schwächt die Binnennachfrage, verursacht EU-weit Ungleichgewichte und erzeugt Deflationstendenzen.

Auch zukünftig sollte Deutschland einen Exportüberschuss im Rahmen des Außenwirtschaftsgleichgewichts anstreben – er darf allerdings nicht auf Lohn- und Steuerdumping beruhen, sondern muss sich durch hohe Qualität und Innovationsvorsprünge der Exportware auszeichnen. Deshalb müssen die Innovationsbedingungen für Unternehmen gestärkt werden. Das gelingt nur, wenn der sich schon heute abzeichnende Fachkräftemangel durch vermehrte Investitionen in Forschung und Bildung behoben wird.

Um den eigenen Kapitalexport zu mäßigen, der mit Leistungsbilanzüberschüssen einhergeht, muss Deutschland die Bedingungen für Investitionen hierzulande verbessern. Dazu gehören insbesondere steuerliche Erleichterungen für mehr Investitionen der Unternehmen im Bereich von Forschung und Entwicklung in Gestalt von Steuergutschriften, sofern diese für den Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt werden.



Haushaltskonsolidierung im Rahmen eines reformierten Stabilitätspakts

Eine Haushaltskonsolidierung innerhalb der EU ist Voraussetzung dafür, dass zukünftige fiskalpolitische Gestaltungsspielräume erhalten bleiben, die Zinsen zu Lasten der Investitionsneigung nicht zu stark steigen, den Finanzmärkten keine Angriffsfläche zur Spekulation geboten wird und kein Anreiz zur Entschuldung durch Inflation besteht.

Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung ist der vom SWP ausgeübte Druck zur Haushaltskonsolidierung durchaus vorhanden. Zwischen 1998 und 2008 sank die öffentliche Verschuldung im Euroraum von durchschnittlich 73 Prozent auf 69,4 Prozent des BIP. Trotzdem ist erkennbar, dass einige Staaten gegen diesen Trend signifikant steigende Verschuldensstände aufgebaut haben (Griechenland, Frankreich, Großbritannien, Portugal, Ungarn).

Vor diesem Hintergrund ist eine Verschärfung der Sanktionen abzulehnen, wie es die Kommission und die Van Rompuy-Vorschläge vorsehen, bei der auch unterhalb der jetzigen Schwellenwerte des SWP unter bestimmten Voraussetzungen Sanktionen greifen können. Das Bedürfnis nach einem auf Haushaltskonsolidierung ausgerichteten Sanktionsverfahren darf nicht dazu führen, dass den Mitgliedstaaten jedweder konjunktureller Spielraum abgeschnitten wird. Deshalb ist auch solchen Vorschlägen, die bei deutlichem Überschreiten der Verschuldensgrenze von 60 Prozent des BIP nur ein deutlich geringeres Haushaltsdefizit als drei Prozent als zulässig ansehen, eine Absage zu erteilen. Eine antizyklische Haushaltspolitik muss trotz Konsolidierungsverpflichtung nach wie vor möglich sein. Denn auch im Abschwung müssen Länder weiterhin die Möglichkeit haben, die öffentlichen Ausgaben zu erhöhen, um die Wirtschaft anzukurbeln. Deshalb sollten die gegenwärtigen Verschuldungskriterien nicht starr angewendet werden, sondern je nach konjunktureller Lage anpassungsfähig sein.

Wenngleich somit eine Verschärfung der Sanktionskriterien nicht geboten ist, zeigt die Entwicklung der defizitären Staaten und der damit verbundenen destabilisierenden Wirkungen für den Euroraum einen Reformbedarf an, der auf die Verbesserung der institutionellen Voraussetzungen, auf einen Automatismus des Defizit-

verfahrens und auf eine präventive Kontrolle der Haushaltsgesetzgebung abzielt.

Institutionell sind die Rollen im Rahmen des SWP, die sich Kommission und Rat bislang teilen, neu auszugestalten. Die gegenwärtige Funktionsteilung ist nicht zielführend: Der Rat als Interessenvertretung der Mitgliedstaaten kann die Rolle des Wächters, wenn die Defizitgrenzen wie jetzt flächendeckend überschritten sind, nicht überzeugend wahrnehmen. Da bereits 25 der 27 EU-Mitglieder die Kriterien des SWP verletzen, ist zu erwarten, dass ein Großteil der Mitglieder ein originäres Interesse daran hat, von Sanktionen des SWP verschont zu bleiben. Andererseits muss dafür Sorge getragen werden, dass angesichts der Einschnitte der Sanktionen in die nationale Fiskalpolitik eine größtmögliche Legitimation der Sanktion sichergestellt ist. Deshalb sollte das Europäische Parlament an den Defizitverfahren beteiligt werden. Das bedeutet in einem ersten Schritt eine höhere Transparenz der Kommission gegenüber dem Parlament über laufende Defizitverfahren. Perspektivisch sollte das Parlament die jetzige Rolle des Rates bei der Entscheidung über die Verhängung von Sanktionen übernehmen. Um dabei dem Bedürfnis nach größtmöglichem Automatismus im Sanktionsverfahren gerecht zu werden, könnte eine »negative« Zustimmungspflicht des Europäischen Parlaments an die Stelle der üblichen Zustimmungspflichtigkeit treten. Danach würde eine im SWP vorgesehene und durch die Kommission vorgeschlagene Sanktion nur dann nicht eintreten, wenn das Europäische Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gegen den Erlass von Sanktionen stimmt.

Ein derart ausgestaltetes automatisiertes Verfahren, bei dem Sanktionen greifen würden, ohne wie bisher die diskretionäre Zustimmung des Rates einholen zu müssen, könnte die Konsolidierungsanreize des SWP weiter erhöhen. Zugleich wäre sichergestellt, dass das verbleibende diskretionäre Element der Anwendung der Sanktionen beim demokratisch unmittelbar legitimierten Europäischen Parlament verbleibt. Der Ermessensspielraum der Kommission bei der Sanktionssetzung wäre begrenzt, weil die einzelnen Schritte des Defizitverfahrens bereits durch die vertragliche Grundlage des SWP vorgegeben werden. Zwar stellt ein Verfahren basierend auf positiven Anreizen grundsätzlich eine vorzugswürdige Alternative gegenüber einem sanktionsbewehrten Defizitverfahren dar. Ein derartiges Anreizverfahren würde das Erreichen der vorgegebenen Kriterien an die Gewährung bestimm-



ter Vorteile knüpfen, die Länder mit Regelverstoß nicht gewährt bekämen. Allerdings ist zur Zeit nicht ersichtlich, wie ein solcher Anreizmechanismus ausgestaltet werden könnte, um das Ziel einer Haushaltskonsolidierung zu erreichen.

Neben einem größeren Automatismus der Sanktionsfolge sind die Sanktionen zukünftig so auszugestalten, dass sie nicht krisenverschärfend wirken. Zentral ist dafür eine Änderung der möglichen Sanktionsformen. Die bislang vorgesehene Sanktion der Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage bei der Gemeinschaft, die in eine Geldbuße umgewandelt werden kann, ist kontraproduktiv und verschärft die Probleme des Landes. Alternative sequentielle Verschärfungen der Sanktionen wären:

1. Eine verzögerte Auszahlung von Gemeinschaftsmitteln an den betroffenen Mitgliedstaat.
2. Ein abgestimmtes Sanktionsverfahren durch Zusammenwirken der Kommission, der Finanzaufsicht für Kreditinstitute und der EZB. Damit ein größerer Anreiz zur Einhaltung der Empfehlungen der Kommission zur Haushaltskonsolidierung besteht, müsste die Finanzaufsicht für Kreditinstitute die Haltung höherer Eigenkapitalpuffer für Staatsanleihen solcher Länder in ihren Portfolios vorschreiben, die den Empfehlungen nicht nachkommen. Alternativ könnte festgelegt werden, dass die EZB als Sicherheiten für ihre Kredite an die Geschäftsbanken Staatsanleihen dieser Länder nur mit Abschlägen akzeptiert, wobei die Abschläge in Abhängigkeit von der Schwere des Verstoßes gegen den SWP gestaffelt werden könnten.
3. Die Beschneidung der Stimmrechte (temporäre Halbierung der Stimmengewichtung) im ECOFIN-Rat, nicht hingegen bei anderen Ratskonstellationen, damit nur in dem Bereich sanktioniert wird, der die EWU betrifft.

Ein Frühwarn-Mechanismus, nach dem die EU-Regierungen ihre Budget-Entwürfe vorab im Rahmen eines mitgliedstaatlich koordinierten Verfahrens den anderen Mitgliedern zur Prüfung vorlegen, bevor die nationalen Parlamente darüber abstimmen, kann unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll sein. Da es sich bei der Haushaltsgesetzgebung um eine originär national-parlamentarische Kompetenz handelt, sollte die Bewertung der Haushalte auch von den nationalen Parlamenten gesteuert werden. Nur so kann größtmögliche Legitimation

gewährleistet werden. Ein Gemeinschafts-Haushaltsausschuss sollte eingerichtet werden, der sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt und dessen Aufgabe die Prüfung des jeweiligen nationalen Haushaltsentwurfs ist. Dieser Haushaltsausschuss könnte unverbindliche Hinweise darüber aussprechen, wo er Änderungsbedarf im Haushalt sieht. Der Vertreter des Landes des begutachteten Haushalts wäre nicht stimmberechtigt. Ein solcher Frühwarn-Mechanismus hätte den Vorteil, dass die Beurteilung auf eine rein mitgliedstaatliche Koordinierung zurückginge, mit keinerlei Sanktionen verknüpft wäre, eine Beteiligung der Kommission entbehrlich wäre und es nicht zu einer Verletzung der verfassungsrechtlich dem Bundestag zugewiesenen Budgethoheit käme.

Effektive Finanzmarktregulierung zur Vermeidung von Währungskrisen

Die Reaktionen der Märkte auf die Griechenland-Krise haben die Krise noch verschärft und die Schwankungen der Renditen von Staatsanleihen einiger Euro-Mitgliedstaaten verstärkt, ohne dass dies im Zusammenhang mit einer Entwicklung der Fundamentaldaten stand. Wie schon während der Finanzkrise haben sich Transaktionen auf Kapitalmärkten von der Entwicklung der Realwirtschaft losgelöst und ein Eigenleben entwickelt, das sich der Kontrolle der betroffenen Staaten entzog.

Die bestehenden makroökonomischen Ungleichgewichte in der EU sind durch die unregulierten Finanzmärkte noch verschärft worden. Sie haben damit wie ein Brandbeschleuniger gewirkt: die ohnehin schwierige Situation der Defizitländer hat sich spekulationsbedingt noch weiter verschlechtert. Das Ausmaß der Staatsschuldenkrise wurde durch Spekulation an den Finanzmärkten noch weiter erhöht. Daran wird deutlich, dass die Maßnahmen zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte durch eine effektive Finanzmarktregulierung flankiert werden müssen. Die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte ist Voraussetzung dafür, dass sich ein makroökonomisches Gleichgewicht ohne Verzerrungen durch die Kapitalmärkte einstellen kann.

Die seit Ausbruch der Finanzkrise eingeleiteten Reformmaßnahmen sind unzureichend. Das Ziel, die Finanzmärkte wieder in den Dienst der Realwirtschaft zu stellen, ist bislang nicht erreicht worden. Zentral ist nach wie vor



das Bedürfnis nach einer Finanztransaktionssteuer. Um Steuerumgebungseffekte zu vermeiden, müsste gewährleistet sein, dass sich die Besteuerung auf sämtliche Finanztransaktionen einschließlich derivativer Konstruktionen der Besteuerung erstrecken würde. Die Steuer würde also auf erzielte Umsätze im Wertpapierhandel sowie auf Derivate erhoben, wenn die Geschäfte in der EU oder unter Beteiligung wenigstens eines Inländers im Ausland abgeschlossen wird. Die Steuer könnte in Form einer generellen und geringfügigen Steuer auf alle Transaktionen mit Finanztiteln erhoben werden, der Höhe nach etwa zwischen 0,05 Prozent und 0,1 Prozent ab einem Umsatz von 1.000 Euro. Der Erwerb eines Wertpapiers mit dem Ziel, dieses zu halten, würde kaum belastet. Die Belastung steigt mit zunehmender Kurzfristigkeit der Transaktionen. Denn die Profitabilität kurzfristiger Spekulation ergibt sich aus der Summe der Differenzen zwischen Verkaufs- und Ankaufspreis. Diese Differenzen werden durch eine Finanztransaktionssteuer reduziert, und zwar umso mehr, je geringer sie sind. Im Ergebnis würde also der kurzfristig-spekulative Handel mit Finanzderivaten erheblich verteuert werden und damit voraussichtlich zurückgehen. Mit ihr würde auch das Ausmaß der Kursvolatilität abnehmen. Eine Bankenabgabe und Finanzaktivitätssteuer können nur zusätzlich zur Finanztransaktionssteuer eingeführt werden, sind aber keine spekulationshemmende Alternative zur Finanztransaktionssteuer.

Um den risikobehafteten Geldeinsatz der Finanzinstitute zu beschränken, müssen qualitativ wie quantitativ bessere Eigenkapitalvorschriften gelten. Hierzu muss der Basel-II-Ausschuss konkrete Vorgaben zu Eigenkapitalquoten, *Leverage Ratio* und antizyklischen Kapitalpuffern vorlegen.

Ein europäisches Aufsichtsregime, das seinen Namen verdient, scheinen die Mitgliedstaaten bislang erfolgreich vereiteln zu können. Die Vorschläge der Europäischen Kommission, die den neuen EU-Behörden schärfere Möglichkeiten mit direkten Weisungs- und Auflagebefugnissen gegenüber Finanzinstituten geben könnten, werden bislang von den Mitgliedstaaten aus Furcht vor Souveränitätsverlusten blockiert. Hier droht sich der Standortwettbewerb zwischen Aufsichtsbehörden wie bereits vor der Krise fortzusetzen – nationale Aufsichtsbehörden werden auch weiterhin dazu neigen, die eigenen Banken etwas großzügiger zu regulieren als in den Nachbarstaaten, um das nationale Finanzzentrum nicht zu schwächen.

Eine Zulassungsstelle für Wertpapiere muss eingerichtet werden, um die Finanzprodukte zu zertifizieren und ihnen einen konkreten volkswirtschaftlichen Nutzen zu attestieren. Jedes Produkt muss überprüft werden, bevor es in den Handel kommt. Anschließend müsste in einem präzisen Produktinformationsblatt (oder »Beipackzettel«) eine einheitliche Einstufung der Papiere in Risikoklassen vorgenommen werden.

Ratingagenturen sind von der EU zwar neuen Regeln unterworfen worden, die einige Missstände beseitigen konnten (z. B. die Strukturierung der von ihnen bewerteten Produkte). Allerdings werden Ratingagenturen nach wie vor von den bewerteten Unternehmen bezahlt, was ihre strukturelle Abhängigkeit begründet und ihre Objektivität und Neutralität untergräbt. Die Etablierung einer europäischen Ratingagentur ist überfällig. Nur so kann man die gegenwärtige Marktdeutungshegemonie der drei großen amerikanischen Ratingagenturen zugunsten einer europäischen Ratingagentur auflösen, die auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Blick hat. Finanziert werden sollte eine europäische Ratingagentur aus dem Aufkommen der Finanztransaktionssteuer.

2.2 Der reaktive Arm der Europäischen Wirtschaftsregierung

Reaktive Instrumente setzen dort an, wo das präventive Instrumentarium sein Ziel nicht erreicht hat. Ziel des präventiven Arms der Europäischen Wirtschaftsregierung ist es, durch frühzeitige Koordination, sanktionsbewehrte Stabilitätskriterien und regulierte Finanzmärkte die Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte zu verhindern. Kommt es hingegen wie in der Staatsschuldenkrise zu einer das Gesamtsystem der Währungsunion gefährdenden Situation muss ein Instrumentarium greifen, welches zügige und abgestimmte Antworten auf Grundlage eines institutionalisierten Krisenbewältigungsmechanismus ermöglicht.

Ein Mechanismus zur Krisenbewältigung ist auch erforderlich, um einen Austritt aus der Währungsunion und den Insolvenzfall eines Staates abzuwenden. Ein Ausschluss aus der Währungsunion hätte fatale Folgen sowohl für das betroffene Land als auch für den Euro-Raum. Wenngleich bei einem Austritt aus der EWU das Wechselkursventil einer Abwertung die hohen Lohnstückkosten in Auslandswährung senken und sich damit



die Wettbewerbsfähigkeit und der Leistungsbilanzsaldo verbessern ließe, käme es zu einer Anschlussinsolvenz aufgrund der erschwerten Bedienung der Euro-Altschulden. Hiervon wären dann alle Schuldtitel betroffen, sowohl die staatlichen als auch die der Privatwirtschaft. Damit würden die Ansprüche der europäischen Banken gegenüber griechischen Staatsanleihen und privaten Kreditnehmern des insolventen Staates entwertet, was den Finanzsektor mit destabilisierenden Folgen für die Gesamtwirtschaft erschüttern würde. Richtig ist zwar, dass auch die Gläubiger an Rettungsmaßnahmen in Form einer angemessenen Umschuldung beteiligt werden. Eine Umschuldung ist allerdings auch außerhalb einer Staatsinsolvenz möglich (dazu unten).

Auch politisch wäre ein Ausscheiden eines Landes aus der Währungsunion der Anfang vom Ende der Union. Andere Staaten würden in Schwierigkeiten geraten, das Fundament der Union würde erschüttert, der Gemeinsame Markt in Frage gestellt, die politische und wirtschaftliche Integration zum Stillstand gebracht. Auch die Ansteckungsgefahr wäre erheblich: wenn ein Land aus der EWU ausgeschlossen würde, könnten sich Spekulanten schnell das nächste Ziel aussuchen.

Institutionalisierung eines Europäischen Währungsfonds

Obwohl der präventive Arm der europäischen Wirtschaftsregierung Situationen vermeiden soll, in denen Staaten sich nicht mehr am Markt refinanzieren können, müssen Vorkehrungen getroffen werden, damit in Extremfällen ein erheblicher Schaden für den Euroraum abgewendet werden kann. Aufgrund der wachsenden ökonomischen Verflechtung und Interdependenz der Mitgliedstaaten muss ein Solidaritätsmechanismus etabliert werden, der im Fall großer Ungleichgewichte und Notsituationen einen Ausgleich schafft. Angeschlagene Euro-Länder müssen schneller an Überbrückungskredite kommen. Wäre im Fall Griechenland die Entscheidung über Hilfeleistung früher getroffen worden, hätten Investoren keine Möglichkeit gehabt, auf eine Pleite Griechenlands zu wetten. Die Verzögerungen, die im Fall Griechenland durch das Zögern einiger Politiker eingetreten sind, haben die Zinsen auf Anleihen spekulationsbedingt in die Höhe getrieben. Außerdem wird bei Nichtverfügbarkeit eines handlungsfähigen Krisenprogramms die Gefahr bestehen, dass sich Spekulationen auf weitere Länder ausweiten werden. Die EU braucht einen Europäi-

schen Währungsfonds (EWF), der im Krisenfall zügig Mittel zur Verfügung stellen kann, Notliquiditätshilfen leistet und Auflagen machen kann. Der EWF würde damit einen Beitrag zum Schutz des Euro vor Spekulanten-Attacken und zur Stabilität der Währung leisten.

Der EWF sollte als Institution bei der Euro-Gruppe, also den Finanzministern der Euro-Staaten, angedockt werden. Er sollte von einem unabhängigen Lenkungsausschuss, der sich wie ein wissenschaftlicher Beirat aus Experten zusammensetzen sollte, Empfehlungen erhalten. Jedes nationale Parlament könnte einen Experten für den Lenkungsausschuss benennen. Aufgabe dieses Lenkungsausschusses wäre es, im Krisenfall eine Entscheidung für den Rat vorzubereiten. Die erstmalige Errichtung des EWF bedürfte aufgrund der Konsequenzen für die nationalen Haushalte der Zustimmung der nationalen Parlamente. Die Entscheidung über die Auszahlung im Krisenfall bliebe hingegen eine diskretionäre Entscheidung des Rates, die durch den Lenkungsausschuss vorbereitet wird. So wird dem Bedürfnis nach demokratischer Legitimität des EWF einerseits und zügiger Handlungsfähigkeit im Krisenfall andererseits Rechnung getragen.

Die Mittel des Währungsfonds sollten aus drei unterschiedlichen Quellen kommen: Aus einer national erhobenen und in den Gemeinschaftshaushalt abgeführten Finanztransaktionssteuer, aus der Emittierung von Gemeinschaftsanleihen und aus Einzahlungen der Euro-Länder in Anlehnung an das IWF-Modell gemäß der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten. Keinesfalls sollte die Finanzierung des EWF, wie teilweise vorgeschlagen wird, dem Verursacherprinzip folgen, wonach vor allem die Strafzahlungen der Defizitländer herangezogen würden. Dies würde die verhängnisvolle Prozyklik weiter verschärfen und die finanziellen Spielräume von Ländern in Schwierigkeiten noch weiter verengen. Bei der Ausgabe von Gemeinschaftsanleihen (»Eurobonds«), bei der einzelne Euro-Länder Kredite zu einem einheitlichen Zins erhalten können, übernimmt jedes Land der Eurozone die Haftung für das Gesamtvolumen. Die Bonität der Anleihen entspricht dem Durchschnitt der europäischen Länder. Darin läge ein großer Vorteil für weniger stabile Länder, die ihre Anleihen über die EU zu niedrigeren Zinsen begeben könnten. Nachteile entstünden hingegen für solide Länder, weil sie Bonität einbüßen und für die selbst emittierten Anleihen möglicherweise höhere Zinsen zahlen müssten. Aus diesem Grund sollte die Ausgabe von Gemeinschaftsanleihen nur im Rahmen



des EWF und nicht als permanentes Finanzierungsinstrumentarium zur Verfügung stehen.

Der EWF muss so ausgestaltet werden, dass Fehlanreize, die aus einer Einrichtung eines permanenten EWF resultieren, minimiert werden. Wegen des institutionalisierten Auffangnetzes für defizitäre Staaten könnten diese zu Disziplinlosigkeit tendieren. Um diesem Fehlanreiz entgegenzuwirken, müssten erhebliche fiskalpolitische Eingriffskompetenzen bestehen, die dem Lenkungsausschuss im Fall einer Auszahlung aus dem EWF gegenüber dem Mitgliedstaat eingeräumt werden. Der Lenkungsausschuss würde die Bedingungen ausarbeiten, die Empfängerländer erfüllen müssten, um Kredite zu erhalten. Die fiskalpolitischen Handlungsspielräume des Mitgliedslandes würden dann eingeschränkt und der EWF-Lenkungsausschuss würde konkrete Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung zur Bedingung seiner Kreditbewilligung machen dürfen.

Darüber hinaus muss jede Rettungsmaßnahme des EWF auch mit einer Beteiligung der Gläubiger einhergehen. Im Rahmen eines »Haircuts« müssten diese auf einen Teil ihrer Ansprüche verzichten. Die Rettungsmaßnahmen sollte nicht allein durch die Allgemeinheit, sondern auch von denjenigen getragen werden, die ihr Kapital risikoreich eingesetzt haben. Damit es nicht wie in einem Insolvenzfall zur dramatischen Eskalation an den Finanzmärkten kommt, sollte der Umfang des Haircuts auf maximal zehn Prozent der Forderungshöhe begrenzt werden. Auf diese Weise hätten die Marktteilnehmer eine klare Kalkulationsgrundlage.

3. Fazit

Die Entwicklung, die zur Entstehung der gegenwärtigen Staatsschuldenkrise geführt hat, unterstreicht die Notwendigkeit einer Reform des EWU. Die Lösung kann dabei nicht in weniger Europa durch eine Rückkehr zu nationalen Währungen liegen. Im Gegenteil: um das bestehende Problem der heterogenen makroökonomischen Entwicklungen zu entschärfen, um die Schiefelage in den Leistungsbilanzen zu reduzieren und eine funktionsfähige Gemeinschaftswährung zu erhalten, müssen die Euro-Mitglieder ihre nationalen Volkswirtschaften auf kompatible Wirtschaftsstrukturen, Wohlstandsverhältnisse und wirtschaftspolitische Prioritäten ausrichten.

Das ruft die schon früher verfochtene »Krönungstheorie« in Erinnerung, wonach eine Währungsunion erst am Ende eines langen wirtschaftlichen Annäherungsprozesses und nach Inkrafttreten einer politischen Union möglich sein sollte. Heute ist klarer denn je, dass langfristig nur eine politische Union den politischen und ökonomischen Gleichlauf zwischen den Euro-Mitgliedern herstellen kann, der Ungleichgewichte innerhalb Europas vermeidet. Als ersten Schritt zur politischen Union sollte die hier vorgeschlagene Form der Wirtschaftsregierung angestrebt werden, die unter souveränitätsschonender Behandlung mitgliedstaatlicher Eigenverantwortung zunächst nur dann fiskalpolitische Befugnisse in die Entscheidungshoheit der EU übergibt, wenn die mitgliedstaatliche Koordinierung nicht ausreicht. Eine Minimierung makroökonomischer Ungleichgewichte im Währungsraum muss sich auf ein präventiv wirkendes Instrumentarium in Gestalt eines glaubwürdigen und erweiterten SWP, einer Koordinierung zentraler wirtschaftspolitischer Parameter und einer Regulierung der Finanzmärkte stützen. Als reaktiver Krisenbewältigungsmechanismus ist die Institutionalisierung eines EWF anzustreben, dessen Mittel sich unter anderem aus einer gemeinschaftsweit erhobenen Finanztransaktionssteuer und Gemeinschaftsanleihen ergeben.



Zum Weiterlesen

Arbeitskreis Europa (2009): Finanzmärkte zivilisieren! 12 Vorschläge zur Regulierung der europäischen Finanzmarktarchitektur, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06205-20090331.pdf>

Arbeitskreis Europa (2010): Weichenstellung für eine nachhaltige europäische Wohlstandsstrategie, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06991.pdf>

Artus, Patrick (2010): Die deutsche Wirtschaftspolitik: ein Problem für Europa?, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06933.pdf>

Busch, Klaus (2009): Weltwirtschaftskrise und Wohlfahrtsstaat: Lösungskonzepte zum Abbau ökonomischer und sozialer Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft, in Europa und in Deutschland, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06838.pdf>

Busch, Klaus (2010): Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik: Krise der Eurozone verlangt Strukturereformen, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07108.pdf>

Dauderstädt, Michael (2010): Staatsschulden und Schuldenstaaten: Europa braucht ein neues Wachstumsmodell, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07133.pdf>

Dauderstädt, Michael und Hillebrand, Ernst (2009): Exporteuropameister Deutschland und die Krise, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06240.pdf>

Dullien, Sebastian und Herr, Hansjörg (2010): Die EU-Finanzmarktreform: Stand und Perspektiven im Frühjahr 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07157.pdf>

Fischer, Severin et al. (2010): EU 2020 – Impulse für die Post-Lissabonstrategie: progressive Politikvorschläge zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung Europas, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06962.pdf>

Fricke, Thomas et al. (2010): Euroland auf dem Prüfstand: Ist die Währungsunion noch zu retten?, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07227.pdf>

Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung (2010): Lehren aus der Finanzmarktkrise ziehen: Thesenpapier der Permanenten Arbeitsgruppe Finanzpolitik, Steuern, Haushalt und Finanzmärkte, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=07257&ty=pdf>

Münchau, Wolfgang (2010): Letzter Ausweg gemeinsame Anpassung: die Eurozone zwischen Depression und Spaltung, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07302.pdf>

Sommer, Michael et al. (2010): Business as usual oder eine neue Zukunftsstrategie? Die Strategie Europa 2020 aus der Perspektive deutscher Gewerkschaften, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07294.pdf>



Über die Autoren

Der **Arbeitskreis Europa** ist ein Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung für den Austausch über aktuelle europäische Themen. Er besteht seit 2005. Die Mitglieder des Arbeitskreises kommen aus dem Deutschen Bundestag, Parteien, Bundesministerien, Ländervertretungen, Verbänden und wissenschaftlichen Instituten.

Koordination: Dr. Gero Maaß (gero.maass@fes.de)

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-429-5