

REFORM DER ÖKONOMISCHEN UND MONETÄREN STRUKTUREN DER EUROPÄISCHEN UNION

Gedanken zur gegenwärtigen Situation

Auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft (EG) am 9./10.12.1991 in Maastricht wurde eine Vereinheitlichung der Währungen beschlossen. Damit war der Grundstein für die Europäische Währungsunion (EWU) gelegt. Nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika war und ist sie als Vorstufe zu einer politischen Union in Europa, den *'Vereinigten Staaten von Europa'*, vorgesehen.

Vor allem Nationalökonominnen aus den USA beurteilten dieses Projekt wegen der recht unterschiedlichen landesspezifischen Gegebenheiten beider Unionen skeptisch. Besondere Beachtung fanden die Aussagen des Nobelpreisträgers für Wirtschaftswissenschaften von 1976, Milton Friedman (1912 – 2006). Er wies darauf hin, dass die Erfahrungen aus den USA nicht so ohne weiteres auf Europa übertragen werden könnten, weil die einzelnen europäischen Staaten – im Gegensatz zu den USA – wirtschaftlich und auch soziologisch zu unterschiedlich seien. In den USA entfällt ein sehr hoher Teil der gesamten öffentlichen Ausgaben auf die Zentralregierung, so dass bei wirtschaftlichen Divergenzen eine Umverteilung ausreichender Hilfsmittel zu Gunsten der Krisenregionen verhältnismäßig reibungslos stattfinden kann. Die Arbeiter und Angestellten sind aufgrund der gemeinsamen Sprache, ihrer weitgehend gemeinsam empfundenen Kultur und der relativ geringen persönlichen Bindungen an ihre heimatlichen Bundesstaaten regional deutlich mobiler. Darüber hinaus sind die Arbeitsmärkte weitaus weniger reglementiert als in Europa. Das alles führt dazu, dass sich die Entlohnungen leichter unterschiedlichen Entwicklungen in den Wirtschaftsregionen anpassen. Gleiches gilt für das Kapital: es strömt barrierefrei zwischen den Bundesstaaten, wohingegen es in Europa differenzierte Regulierungen gibt.

Als im August 1997 die Währungsunion nach langen Beratungen in den zuständigen Gremien inhaltlich deutlichere Konturen annahm, vertrat Milton Friedman in einem Artikel die Meinung, dass die europäischen Staaten nicht auf die ausgleichenden Wirkungen flexibler Wechselkurse und eigenständiger Geldpolitiken verzichten könnten. Er äußerte die Befürchtung, dass die Einführung des Euros die politischen Spannungen erhöhen und zu spaltenden Streitfragen führen würden. Das werde sich dann als Hindernis auf dem Weg zur avisierten politischen Einheit erweisen.¹

Die gegenwärtige Krise scheint ihm Recht zu geben. Zumindest ist der Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) und letztendlich zur politischen Union wegen der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen und zwischenzeitlichen Entwicklungen in den einzelnen Euro-Ländern beschwerlicher als ursprünglich

¹ "I believe that the introduction of the Euro will have the opposite effect. It will exacerbate political tensions, in which it makes divergent shocks, which easily would have been mitigated by changes in exchange rates, on controversial political topics. ... Monetary unit which is introduced under adverse conditions will prove as an obstacle to the political unit." (Project Syndicate, 28.09.1997: The Euro: Monetary Unity To Political Disunity?).

erwartet. Es ist deutlich geworden, dass die bisher entwickelten institutionellen Strukturen der Union nicht ausreichen und Mängel aufweisen. Damit dieses für Europa sowohl wirtschaftlich als auch politisch bedeutende Projekt nicht scheitert, wird es reformiert werden müssen. Das heute existierende System, in dem jedes Mitgliedland noch weitgehend eigene Regeln und Leitlinien für die Fiskal- und Wirtschaftspolitik hat, muss sich zu einer Gemeinschaft entwickeln, in der die Entscheidungs- und Kontrollrechte über das fiskal- und wirtschaftspolitische Handeln sowie die Haftung für die Konsequenzen aus diesem Handeln auf die Institutionen der Union übergegangen sind. Dazu bedarf es einer EU-Vertragreform mit Verfassungskonvent. Auf dem Weg dorthin wird sich zeigen, ob in manchen Ländern zwischen den dort bisher geltenden rechtlichen Bestimmungen einerseits und den auf europäischer Ebene notwendigen Anpassungen, Korrekturen und Ergänzungen andererseits Diskrepanzen entstehen, die unter Umständen mehrere Volksentscheide erfordern. Das gilt ganz besonders bei der angestrebten Gründung der politischen Union, wenn Änderungen in den nationalen Verfassungen und damit parlamentarische absolute Mehrheiten oder gar Volksabstimmungen notwendig werden. Ob die Wähler der Übertragung von mehr Zuständigkeiten auf europäische Instanzen zustimmen werden, ist ungewiss.²

Um den Weg zur avisierten Politischen Union aufzuzeigen, hat der Präsident der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, in enger Zusammenarbeit mit den Präsidenten der übrigen vier EU-Institutionen³ ein Memorandum erarbeitet. In diesem wird skizziert, mit welchen Maßnahmen nach den Vorstellungen der Präsidenten die gegenwärtigen Krise in der noch mit Mängeln belasteten, unfertigen Europäischen Währungsunion überwunden und wie bis spätestens 2025 die EWWU vollendet werden kann.

Nach Auffassung der Präsidentengruppe müssen zur Verwirklichung einer 'tiefen, echten und fairen' EWWU die strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen in drei Richtungen weiterentwickelt werden: In Richtung einer '*echten*' *Wirtschaftunion*, einer *Finanzunion* durch Vollendung der Bankenunion und eine beschleunigte Realisierung der Kapitalmarktunion sowie einer *Fiskalunion* im Sinne einer gemeinsamen Haushaltspolitik mit weitgehendem Souveränitätsverzicht auf den nationalen Ebenen. Fortschritte in diesen drei Richtungen würden uno actu auch die notwendigen Rahmenbedingungen für eine *Politische Union* schaffen, weil sich alle vier Unionen gegenseitig bedingen. So könne beispielsweise ohne eine tatsächliche politische Vereinigung die Übertragung fiskalpolitischer Kompetenzen auf europäische Instanzen kaum gelingen.

Außerordentlich wichtige Bedingungen für die Entstehung einer tatsächlichen, funktionsfähigen Wirtschaftunion ist, dass in den betreffenden Ländern gleich im Anfangstadium über mehrere Jahre hinweg die bestehenden Strukturen reformiert werden, und zwar in Richtung auf vergleichbare, moderne und gegen Krisen widerstandsfähige Systeme. Was aber geschah? Die politischen Instanzen ignorierten diese Notwendigkeiten. Ihnen ging es von vornherein darum, die Währungsunion

² "Der Euro ist mehr als nur eine Währung. Er ist ein politisches und wirtschaftliches Projekt." (Europäische Kommission, Nachricht 22/06/2015, Fünf-Präsidenten-Bericht: Die Wirtschaft- und Währungsunion Europas vollenden, S.4)

³ Neben der Europäischen Kommission sind das: EU-Rat, Europäische Zentralbank, Euro-Gruppe, EU-Parlament.

möglichst schnell entstehen zu lassen. Die Euro-Währung wurde also eingeführt, ohne dass dafür stabile Voraussetzungen geschaffen wurden. Die gegenwärtig andauernde Krise war somit bereits damals vorprogrammiert.

Damit die '*Vereinigten Staaten von Europe*' durch Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung ohne fortgesetzte Krisen entstehen können, müssen im Euro-Raum die strukturellen und institutionellen Bedingungen nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika einander angepasst werden. Das bedeutet vor allem:

- mehr Finanzkompetenz für die Zentralregierung;
- Zentralisierung der Finanzaufsicht;
- freie Finanzmärkte, also Deregulierung der Kapitalströme, damit das Kapital die effizientesten Verwendungen findet;
- größere Mobilität der Arbeitskräfte im Euro-Raum;
- Reduzierung des Einflusses staatlicher Instanzen auf die Wirtschaft.

Die vorgesehene Strategie für *Konvergenz*, integratives und nachhaltiges *Wachstum*, *Preisstabilität* und stabile *Beschäftigung* besteht vor allem aus folgenden Elementen:

→ Senkung des Staatseinflusses auf die Wirtschaft durch eine Liberalisierungsgenda. Den Regierungen der Union ist es zukünftig verwehrt, sich weiter zu verschulden. Stattdessen sind sie aufgefordert, aus den laufenden Einnahmen ihre öffentlichen Schulden zu tilgen. Die Banken dürfen nur noch begrenzt Staatsanleihen halten.

→ Damit zukünftig nicht wieder – wie in den Folgejahren von 2007 – aus einer anfänglichen Bankenkrise eine Staatsschuldenkrise entsteht, sieht die neue Finanzmarktordnung eine Auflösung des Verbundes zwischen Banken und Staaten vor. Durch den einheitlichen europäischen Bankenabwicklungsmechanismus (**Single Resolution Mechanism, SRM**) und die einheitliche europäische Bankenaufsicht (**Single Supervisory Mechanism, SSM**) sollen zukünftig die Lasten aus einer Bankenabwicklung zunächst von den Gläubigern (Bail-in) und – wenn notwendig – ergänzend vom Abwicklungsfonds (**Single Resolution Fund, SRF**) getragen werden. Die Nationalstaaten haften nur subsidiär.

→ Zentrales Anliegen ist die Verbesserung der internationalen Wettbewerbfähigkeit. Das gilt für jedes einzelne Mitgliedland, um innerhalb der Union Probleme aus divergierenden Wettbewerblagen weitgehend zu vermeiden. Weil Löhne und Gehälter nicht nur als Quelle der Nachfrage und als Grundlage des Wohlstandes zu betrachten sind, sondern vor allem als Kosten eine zentrale Bedeutung haben, sind ihre Steigerungen auf die Produktivitätsfortschritte zu beschränken. Aufgrund der Erwartungen, dass sich zukünftig die Lebenszeiten im Allgemeinen verlängern werden, werden Erhöhungen des Renteneintrittalters diskutiert. Die Kapitalkosten werden in den perspektivischen Überlegungen weitgehend ausgeblendet.

→ Durch Förderung von Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie der Mobilität auf den Arbeitsmärkten ist im Rahmen einer umfassenden aktiven Eingliederungspolitik Erwerbslosigkeit auf allen Ebenen zu bekämpfen. Dort, wo diese Maßnahmen wegen persönlicher Umstände nicht zum Erfolg führen, soll eine großzügige finanzielle Absicherung weiterhin möglich sein. Erkennbarer Arbeitwille ist dafür allerdings Voraussetzung. Andererseits soll der Kündigungsschutz weitgehend eingeschränkt werden. Für gering qualifizierte Arbeitskräfte können Anreize zur Arbeitsaufnahme

geschaffen werden, indem niedrige Einkommen nach dem US-amerikanischen Vorbild der *Earned Income Tax Credit*⁴ durch Zuschüsse aufgestockt werden.

→ Es ist geplant, durch Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung asymmetrische Konjunktorentwicklungen in den einzelnen Mitgliedsländern auszugleichen. Um zu verhindern, dass es dadurch zu längerfristigen Transfers in die Krisenländer kommt, weil Arbeitslosigkeit nicht immer ausschließlich konjunkturell, sondern auch strukturell bedingt sein kann, sind Einschränkungen im Gespräch. So sollen ausgleichende innergemeinschaftliche Zahlungsströme nur auf gravierende Beschäftigungseinbrüche und auf die Dauer von maximal zwölf Monaten beschränkt werden. Außerdem sollen die Empfängerländer die Unterstützungleistungen zur Hälfte mitfinanzieren.⁵

→ Die Nichtbeistand-Klausel (No-bail-out-Klausel) der Europäischen Union ist grundsätzlich aufrechtzuerhalten. Ausnahmen davon müssen durch unabänderliche Bedingungen klar geregelt werden und dürfen nicht auslegungsfähig sein.⁶ Können Regeln gebeugt werden, dann kann das zu einem schwerwiegenden Integrationshindernis führen. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass solche als Befriedung gedachte bail-out-Maßnahmen in der Tendenz auf Seiten der Empfänger zu nationalegozentrischem Verhalten (Moral Hazard) verführen und auf Geberseiten Widerstände provozieren.

→ Es ist geplant, den bisher noch in zahlreiche nationale Einzelteile zersplitterten EU-Finanzmarkt zu einer großen Kapitalmarktunion zu vereinen und den Zugang generell zu erleichtern. Damit kleine und mittlere Unternehmungen nicht nur auf Bankkredite angewiesen sind, sondern sich leichter direkt an den Märkten finanzieren können, ist vorgesehen, die Börsenprospekte durch Novellierung der Richtlinien kürzer, leichter verständlich und individuell gestaltbar zu machen. Ferner sollen der Markt für Kreditverbriefungen entbürokratisiert, die Verfahren bei Rechnungslegungen und Abschlussprüfungen harmonisiert und der Zufluss von Risikokapital in Start-up-Unternehmungen gefördert werden.

→ Zur Beseitigung von Investitionshindernissen, Förderung von Investitionen in Schlüsselbereichen – wie Infrastruktur, Bildung, Forschung und Innovation – sowie Initiierung von Neugründungen von Unternehmungen ist ein Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) geschaffen worden. Er setzt sich zusammen aus Mitteln des EU-Haushalts und der Europäischen Investitionsbank.

→ Umstritten ist die Frage, ob eine Insolvenzordnung zur Abwicklung zahlungunfähig gewordener Staaten stabilisierend wirkt und in den Rechtsrahmen der EWWU aufgenommen werden sollte. Gegen die Erfassung eines solchen Regelwerkes spricht die Befürchtung, dass die Staaten die Insolvenzordnung taktisch nutzen und sich im Vertrauen auf ein geordnetes Abwicklungsverfahren leichtfertiger verschulden könnten. Damit würde die Finanzmarktstabilität gefährdet. Außerdem besteht die Gefahr, dass

⁴ EITC, eine Steuergutschrift auf niedrige bis mittlere Einkommen, gestaffelt nach der Zahl der Kinder in der betreffenden Familie.

⁵ Dennoch: Solange die Arbeitsmarktpolitik vollständig in der Kompetenz der einzelnen Mitgliederstaaten verbleibt, ist nicht auszuschließen, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung letztendlich doch auf eine Transferunion hinausläuft.

⁶ Ausnahmen von Nichtbeistand-Klauseln müssen darüber hinaus mit Nachdruck die Notwendigkeiten zum Abbau struktureller Schwächen verdeutlichen sowie von der Verpflichtung zu einer zukünftigen soliden Haushaltspolitik abhängig gemacht werden.

bei ersten Anzeichen einer möglichen Zahlungunfähigkeit und eines dann drohenden Insolvenzverfahrens die Risikoaufschläge auf die Zinsen von Schuldverschreibungen so stark ansteigen, dass ein Staat in den Bankrott getrieben wird, ohne wirklich überschuldet zu sein.

Andererseits muss ein Land, welches unsolide wirtschaftet, mit Risikoaufschlägen auf die zu entrichtenden Kreditzinsen rechnen. Die Einführung einer Insolvenzordnung kann insoweit abschreckend wirken und die Euro-Länder zur Haushaltsdisziplin zwingen. Außerdem sind durch eine solche Ordnung die Ausfallrisiken von Staatsanleihen besser einzuschätzen, so dass die Gläubiger dem Staat bei einer möglicherweise unmittelbar bevorstehenden Insolvenz nach rational-ökonomischen Überlegungen die Schulden leichter erlassen. Ein Insolvenzmechanismus kann somit ein wichtiges Instrument zur Krisenprävention sein.

Ob eine extreme Notlage im Haushalt eines Landes wirklich besteht, die einen Schuldenschnitt unumgänglich macht, hat der Euro-Rettungsfonds (ESM) zu prüfen. Letztendlich muss der Austritt eines Mitgliedstaates aus der Euro-Zone als Ultima Ratio möglich sein.

→ In Europa sind in den meisten Euro-Staaten Bankguthaben bis zu einer Höhe von 100 000 Euro pro Person und Institut durch nationale Einlagensicherungssysteme garantiert. Diese landesspezifischen Regelungen haben zur Folge, dass die Qualitäten der einzelnen Garantien von den Bonitäten jener Euro-Länder abhängen, in denen die betreffende Bank ihren Sitz hat. Das widerspricht im Grunde den Prinzipien eines einheitlichen Währungsraumes. Deshalb werden gegenwärtig Pläne für die Einführung eines gemeinsamen Sicherungssystems diskutiert (European deposit insurance scheme, EDIS), zumal ein solches aus europäischer Sicht kostengünstiger wäre. Damit entstünde ein Fonds, in den alle Unionländer einzahlen und aus dem im Schadenfall die Bankkunden bedient würden. Diese gemeinsame europäische Einlagensicherung wäre dann neben dem Ende 2014 eingeführten einheitlichen, unabhängigen europäischen Bankenaufsichtmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) und dem seit Januar 2015 gültigen einheitlichen europäischen Bankenabwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) die dritte Säule der geplanten Bankenunion.

→ Praktisch gibt es heute für die Finanzwelt zumindest im Euro-Raum keine nationalen Grenzen mehr. Infolgedessen war es nahe liegend, in der Europäischen Union die Bankenaufsicht zu zentralisieren. Sachgerecht wäre es gewesen, die Kontrolle über die Geldhäuser einer neutralen Instanz zu übertragen. Dazu hätte es allerdings einer entsprechenden Änderung des EU-Vertrages bedurft. Fraglich ist, ob das in so kurzer Zeit zu erreichen gewesen wäre, wie nach den Vorstellungen der EU-Gremien die Bankenunion entstehen soll. Folglich hat das Europa-Parlament in der Schnelle diese Aufgabe der Europäischen Zentralbank übertragen. Mit dieser Doppelfunktion der EZB als geldpolitische und zugleich kontrollierende Instanz ist die Gefahr möglicher Interessenkonflikte entstanden. Das ist bereits gegenwärtig der Fall, wenn die Zentralbankpolitik einerseits mit ihrer extremen Niedrigzinspolitik eine nachhaltige Depression zu verhindern sucht, andererseits aber durch eine solche Geldpolitik die Existenzgrundlagen der Banken gefährdet. Und genau das soll eine Kontrollinstanz durch rechtzeitiges Aufdecken von Schwachstellen verhindern. Es ist deshalb notwendig, für die Zukunft in dieser Frage eine systemkonforme Lösung zu finden.

Die gegenwärtig hartnäckig andauernde Krise in der EWWU drängt stärker denn je auf eine zukunftsgerichtete Reform. Deshalb ist es wichtig, dass die beteiligten Gremien so schnell wie möglich zu tragbaren Ergebnissen gelangen.

April 2016

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder
Deutschland

Matti Raudjärv
Tallinn/Pirita-Kose und Pärnu
Estland