

Weckruf für die EU: Was sich nach Brexit und US-Wahl ändern sollte

Das Ergebnis der US-amerikanischen Präsidentschaftswahl wird die Struktur der Einflussphären des politischen und wirtschaftlichen Machtgefüges nicht nur der westlichen Welt verändern. Europa wurde von diesem Ereignis ebenso überrascht wie von der Entscheidung der Briten für den Brexit. Jetzt geht es nicht nur um ein Europa ohne Großbritannien, es geht um ein Europa ohne den geopolitischen Anker und Partner USA. Für die Europäische Union (EU) gilt es jetzt, in wesentlichen Bereichen umzusteuern, um den Weg in eine europäische Zukunft frei zu machen.

Die EU hat in der neuen Konstellation nur dann eine Chance, auch politisch als Partner akzeptiert zu werden, wenn sie global konkurrenzfähig, ökonomisch und finanzpolitisch stabil und bei der Herausforderung der Migration erfolgreich ist. Nur so wird sie der Gefahr entgehen, in der künftigen Welt macht- und ordnungspolitisch marginalisiert zu werden. Geopolitisch wird nur ein Europa bestehen, das nationale Identitäten respektiert und Klammern für eine Einheit in der Vielfalt schafft. Die Zukunft kann dabei weder in einem europäischen Superstaat noch in einer Transferunion liegen. Vielmehr geht es um ein Paket aus mehr Souveränitätsteilung, mehr Risikoteilung und mehr Demokratie.¹ Die folgenden Ausführungen zeigen auf, in welchen Bereichen der Wirtschafts- und Währungspolitik die Union in den vergangenen Jahren versagt hat und welche Wege Europa stattdessen einschlagen sollte. Die dargestellten Empfehlungen könnten dabei ohne Ausnahme durch Mehrheitsvoten realisiert werden.

Finanz- und Strukturpolitik neu justieren

In der derzeitigen institutionellen und rechtlichen Organisation der Währungsgemeinschaft kann ein einzelnes Land Europa immer dann vor eine Zerreißprobe stellen, wenn es – wie Griechenland – das

Selbstverständnis und die Solidarität innerhalb der Union strapaziert. Die Belastungen aus den Rettungspaketen und aus der darüber hinaus bestehenden Kreditierung innerhalb des Europäischen Zahlungsbilanz-Ausgleichssystems (TARGET) haben für einzelne Eurostaaten bereits dreistellige Milliardenbeträge erreicht – ohne durchgreifende Fortschritte in der Restrukturierung von Wirtschaft und Finanzen. In einer Reihe von europäischen Ländern fehlen immer noch die Voraussetzungen für eine dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit. Neben der Wiederherstellung bzw. Verbesserung der internationalen Kreditwürdigkeit dieser Länder muss die Produktivität dieser Volkswirtschaften nachhaltig gestärkt werden.

Die Option eines temporären Austritts aus der Währungsunion könnte eine Lösung darstellen. Für Fälle nicht lösbarer Haushaltsnotlagen sollte ein rechtliches Verfahren geschaffen werden, um genau diesen drastischen Schritt zu ermöglichen. Ein Land könnte dann zur Sanierung von Wirtschaft und Finanzen geordnet aus der Eurozone austreten, jedoch nach erfolgter Restrukturierung von Wirtschaft und Staatsfinanzen wieder beitreten. Zusammen mit dem Instrument des Schuldenschnitts sollte dabei – dem Vorschlag der Deutschen Bundesbank folgend² – sicher-

gestellt werden, dass eine Mehrheit der Gläubiger verbindlich für alle ausstehenden Titel des jeweiligen staatlichen Emittenten eine Restrukturierung beschließen kann. Die durch den Schuldenschnitt frei werdenden Mittel sollten ausschließlich zur Finanzierung strukturverbessernder Maßnahmen eingesetzt werden. Allein für solche Zwecke sollten auch Leistungen des „European Stability Mechanism (ESM)“ abrufbar sein, bei dem zudem die Funktion angesiedelt sein könnte, diese Prozesse zu konzipieren, zu steuern und zu kontrollieren. Der ESM könnte sich so zu einem „Europäischen Währungsfonds“ weiterentwickeln.

Die Handlungsempfehlungen in diesem Beitrag sind den Publikationen „Wege in eine europäische Zukunft“ und „Europa am Scheideweg“ von Hannes Rehm entnommen. Diese sind verfügbar über die Website des Instituts für den öffentlichen Sektor: www.publicgovernance.de.

Die Währungsunion muss wirtschaftlich homogen werden

Eine gemeinsame Währung bedingt ein hinreichend homogenes Produktivitätsniveau der beteiligten Volkswirtschaften sowie eine in den Prioritäten gemeinsam getragene Wirtschaftspolitik. In der Europäischen Währungsunion zeigt sich hier ein nachhaltiger Geburtsfehler. Die dafür notwendigen strukturellen Anpassungen wollte man in Europa nicht abwarten,

¹ Vgl. Enderlein, H. (2016): Eine Generalüberholung für den Euro. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.3.2016, S. 16

² Vgl. Deutsche Bundesbank (2016): Ansatzpunkte für die Bewältigung von Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum. In: Monatsbericht Juli 2016, S. 43 ff.

sondern öffnete sich auch für Staaten, die den ökonomischen Anforderungen des einheitlichen Währungsraums nicht gerecht wurden.³ Ihr Beitritt verschaffte diesen Staaten günstige Finanzierungsbedingungen, die allerdings nicht für Strukturreformen genutzt wurden. Stattdessen türmten sie Staatsdefizite auf, die die strukturellen Ungleichgewichte auch deshalb verschärften, weil die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht durchgesetzt wurden. Auch die faktisch nicht vorhandene Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Europäische Kommission trug dazu bei. Um die ökonomischen Bedingungen in den Mitgliedsländern stärker zu harmonisieren und Haushaltsdefizite zu begrenzen, bedarf es einer Stärkung des Wachstums in schwächeren Mitgliedsländern einerseits sowie eines erneuerten finanzpolitischen Ordnungsrahmens andererseits.

Es klingt banal, ist aber wesentlich: Für eine homogenere Währungsunion braucht es einfacher und transparenter gefasste Fiskalregeln für die Mitgliedstaaten, um zum Fiskalrecht des Maastricht-Vertrags zurückzukehren. Darüber hinaus ist eine von der Kommission getrennte unabhängige Fiskalinstitution zu schaffen, die allein auf die Bewertung der Haushalte im Hinblick der Fiskalregeln verpflichtet ist. Damit wäre den Betroffenen das Recht entzogen, ihr eigenes Handeln zu beurteilen.⁴ Diese Funktion, wie auch die Überwachung notwendiger Konsolidierungsschritte, sollte dem ESM übertragen werden. Als Ultima Ratio der fiskalischen Disziplinierung und als Basis für Haushaltsrestrukturierungen sollte ein Rechtsrahmen für staatliche Insolvenzen geschaffen werden.⁵

Um im europäischen und globalen Wettbewerb mithalten zu können, werden einzelne Mitgliedsländer ohne weitere Strukturreformen nicht auskommen: Die südeuropäischen Länder und Frankreich müssen hierfür ihr Kostenniveau, das aus

Löhnen, Renten und Sozialleistungen resultiert, um 20 bis 30 Prozent senken.⁶

Staat und Bankensektor entflechten

Die Finanzierung defizitärer Haushalte der Mitgliedstaaten durch den Bankensektor hat zu einer unheilvollen Verquickung zwischen Bankindustrie und öffentlicher Hand geführt – eine schlechte Voraussetzung für eine konsequente Bankenregulierung und Bankordnungspolitik. Zwar ist im Jahr 2014 das Gerüst einer Europäischen Bankenunion auf den Weg gebracht worden. Es ist aber zu befürchten, dass es diesem Ordnungsrahmen ebenso ergeht wie dem 2012 initiierten Fiskalpakt: Man setzt Regeln, an die man sich im Weiteren nicht gebunden fühlt.⁷ Anstatt nach Sanierungsbeiträgen von Eigentümern und Gläubigern zu fragen, wird – wie zum Beispiel in Italien – zunächst nach Staatshilfen gerufen.

Wie kann die gegenseitige Abhängigkeit von Staatsfinanzen und Bankindustrie aufgebrochen werden? Damit dies gelingt, sollte das regulatorische Privileg für Staatskredite aufgehoben werden. Stattdessen sollten auch diese künftig ausreichend mit Eigenkapital unterlegt und in die Großkreditregelungen der Bankbilanzen einbezogen werden.⁸

Schließlich bedeutet die Kopplung von europäischer Geldpolitik und Bankenaufsicht einen immanenten Zielkonflikt: Die Politik des Niedrigzinses stützt auch Banken, deren Geschäftsmodell nicht zukunftsfähig ist. Wenn die „European Banking Authority“ als Konsequenz des Brexit von London nach Frankfurt am Main verlagert wird, sollte dies auch Anlass sein, ihr die europäische Bankenaufsicht zu übertragen.

Vier Grundfreiheiten der EU verwirklichen

Bei der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten freier Austausch (Wanderung) von Menschen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital bestehen immer noch Defizite. Hier ist zum einen im Kapitalverkehr, ein-

schließlich der Frage der Steuerpolitik, Handlungsbedarf gegeben. Vor allem sollte die Belastung von Kapitaleinkünften mit den bestehenden internationalen Regelwerken, zum Beispiel dem der OECD, abgestimmt und die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer sollte harmonisiert werden. Zu diesem Handlungsfeld gehört auch die Beseitigung faktischer europäischer Steueroasen in der Unternehmensbesteuerung durch einen institutionalisierten Informationsaustausch der nationalen Fiskalbehörden. Zum anderen sollte der europäische Kapitalmarkt durch ein gemeinsames Wertpapierrecht, Börsenrecht und Insolvenzrecht gestärkt werden. Dadurch könnte neben der Bankenfinanzierung auch die Finanzierung von Unternehmen über den Kapitalmarkt in der EU stimuliert werden.

Kurswechsel bei der Gestaltung des EU-Haushalts

Mittelfristig sollte die EU neben der Vollendung des Binnenmarkts einen Kurswechsel bei der Gestaltung des Haushalts und der Finanzpolitik der Gemeinschaft einleiten. Dieser Schritt hat Vorrang vor der aktuell diskutierten zusätzlichen Fiskalkompetenz der Gemeinschaft.

Dabei geht es nicht um eine bloße Politik der Ausgabenkürzung. Konsolidierung bedeutet die Überprüfung und Anpassung der Schwerpunkte der europäischen Haushalte hin zu einer Flankierung von Wachstums- und Zukunftsfähigkeit. Es geht um die Korrektur der sachlichen und zeitlichen Prioritäten der Finanzpolitik. Diese Neuausrichtung sollte durch die „European Public Sector Accounting Standards“ begleitet werden, um die finanzpolitische Bestandsaufnahme zu fundieren. Deren Notwendigkeit ist klar erkennbar: Wenn Europa wachsen soll, sind öffentliche Investitionen für die Infrastruktur der Zukunft unabdingbar: Energie, Telekommunikation, Digitalisierung.

Mit dieser Orientierung hätte auch der Euro eine dauerhafte Zukunft. Die ökonomischen Grundlagen der EU werden fallen, wenn man den Versuch fortsetzt, Europa nur mit Geld zu retten. |

*Prof. Dr. Hannes Rehm,
Mitglied des Beirats des Instituts
für den öffentlichen Sektor*

3 Vgl. Deutsche Bundesbank (1998): Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenz in der Europäischen Union im Hinblick auf die Dritte Säule der Wirtschafts- und Währungsunion. In: Monatsbericht April 1998, S. 17 ff.

4 Vgl. ebenda

5 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technik (2013): Überschuldung und staatliche Insolvenz in der Europäischen Union, Berlin

6 Vgl. Stock, W./Hartmann, W. D. (2016): Die Euro-Konkurrenz: Ist der Europäische Wirtschaftsraum mit dem Euro wettbewerbsfähig?, Frankfurt am Main

7 Vgl. Rehm, H. (2016): Die Europäische Bankenunion, Frankfurt am Main

8 Vgl. ders. (2014): Banking and Public Finance as a European Challenge. In: Applied Economics Quarterly, Vol. 60, Jg. 2014