



Frank Engel

Die Schulden überwinden

Ein Haushalt für den Euro



EVP-Fraktion
im Europäischen Parlament

Impressum

Frank Engel

**Die Schulden
überwinden**
Ein Haushalt für den Euro

Inhalt

Die Regierungen allein gegen die Krise ?	4
Die Staaten schaffen es nicht !	5
Der Mythos der Staatenrettung	15
Endlich zum Thema kommen !	19
Die Antwort lautet Haushaltsunion	23
Entschuldung geht nur europäisch	30
Alternative „ Fiskalunion " ?	34

Die Regierungen allein gegen die Krise?

Gibt es einen Weg aus der Schuldenkrise? Mit dieser Frage beschäftigen sich die Entscheidungsträger europäischer Politik seit fast zwei Jahren. Nicht nur in Europa wird sie intensiv debattiert, doch gerade hier ist sie von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche und politische Zukunft der Europäischen Union. Die Schuldenfrage bestimmt auch die anhaltenden Diskussionen über die Stabilisierung, ja, den Erhalt, des Euro-Währungsraums und des Euro als gemeinsamer europäischer Währung. Das Überleben und der dauerhafte Erfolg der europäischen Währung werden nicht mehr flächendeckend als gesichert betrachtet. Eine Sitzung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs nach der anderen wird zum „Euro-Rettungsgipfel“ deklariert, jede einzelne von ihnen als „Gipfel der letzten Chance“ beschrieben, wie zuletzt am 8. und 9. Dezember 2011 sowie am 30. Januar 2012 erlebt. Der Erfolg sowohl der Gipfel selbst wie auch ihrer medialen Überhöhung hält sich jedoch nachhaltig in Grenzen.

Parallel zu den Staats- und Regierungschefs und den Finanzministern, vornehmlich jenen der 17 Mitgliedsstaaten, die zur Euro-Zone gehören, arbeiten die gemeinschaftlichen europäischen Institutionen an Lösungsansätzen für die Schuldenkrise. Kommission

und Europäisches Parlament beklagen sich regelmäßig darüber, dass ihnen die Vorschlags- und Entscheidungsbefugnis in diesem für die Zukunft der europäischen Einigung existenziellen Bereich entgleitet. Der Beschluss der Staats- und Regierungschefs, eine „Fiskalunion“ als neue Vertragsgemeinschaft außerhalb des institutionellen Rahmens der EU zu schaffen, an der Großbritannien und Tschechien nicht teilnehmen wollen, bestärkt Kommission und Parlament in ihrer Befürchtung, die Regierungen der Union wollten die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion zu einer Angelegenheit machen, die sie alleine regeln.

Eine solche Entwicklung könnte den Reifungsprozess der Gemeinschaftsmethode nach über einem halben Jahrhundert beenden. Die Gefahr, dass zwischenstaatliche Entscheidungen innerhalb der Union zur Regel werden könnten, ist real. Europa riskierte so einen Rückfall in die Zeit der diplomatischen Kongresse. Dies kann nicht die europäische Regierungsform des 21. Jahrhunderts sein.

Die Staaten schaffen es nicht!

Das institutionelle Vorgehen der europäischen Staats- und Regierungschefs ist bedenklich. Der Inhalt der so genannten „Fiskalunion“ ist jedoch darüber hinaus zur Überwindung der Schuldenkrise völlig

ungeeignet. Schlimmer noch: sollte diese neuartige Vertragsgemeinschaft wie geplant entstehen, würde sie ihren Mitgliedsstaaten in Zukunft lediglich jede Neuverschuldung im Wesentlichen verbieten. Nationale Haushalte wären auf Jahrzehnte hinaus nur noch quasi ohne Neuverschuldung akzeptabel und könnten von „Europa“ zurückgewiesen werden, wenn sie sichtbares Defizit ausweisen. Mit dieser angedachten Entwicklung wird zwar eigentlich eingestanden, dass die Staaten es alleine, und jeder für sich nach eigenem Gutdünken, nicht schaffen. Ohne jeden europäischen Mehrwert ist sie jedoch mit der Konzeption nationaler Souveränität, wie es sie innerhalb der EU noch gibt, schlicht nicht vereinbar.

Das Verbot der Neuverschuldung wäre für sich genommen schon problematisch genug, da niemand in Zeiten extrem niedrigen Wirtschaftswachstums davon ausgehen darf, dass grundlegende Zukunftsinvestitionen aus Haushaltsüberschüssen finanziert werden können. Sie wären demnach prinzipiell infrage gestellt – während an anderen Orten der Welt genau solche Investitionen, in Energie- und Transportinfrastruktur, in Forschung und Entwicklung, in die Umgestaltung produktiver Prozesse, massiv ausgebaut werden. Europa würde seinen Wettbewerbsrückstand so nicht aufholen, sondern ihn auf unerträgliche Manier wachsen lassen.

Zu diesem Tatbestand kommt noch ein Element hinzu, das jeden Ausblick auf nachhaltige Besserung der europäischen Lage definitiv zu verhindern droht. Die angedachte „Stabilitätsunion“ wird nämlich keineswegs dazu dienen, die bereits jetzt völlig überdimensionierten Schuldenstände verschiedener Mitgliedsstaaten zu reduzieren. Zwar wird dieses Ziel bereits in einem seit dem 13. Dezember 2011 in Kraft befindlichen legislativen Text anvisiert (in der Folge der Einfachheit halber „die Defizitverordnung“ genannt, deren wesentliche Bestimmungen im Vertragsentwurf zur „Fiskalunion“ wiederholt werden), doch wird sich dessen Anwendung wohl als demokratisch unendlich problematisch erweisen, von seiner wirtschaftlichen Unzulänglichkeit ganz zu schweigen.

Ministerrat und Europäisches Parlament haben sich im September 2011 auf das so genannte „Six Pack“ zur europäischen Wirtschaftsregierung geeinigt, wobei der Begriff der „Wirtschaftsregierung“ nicht nur irreführend, sondern geradezu widersinnig ist. Man regiert Staaten und Gemeinwesen, nicht jedoch marktwirtschaftlich ausgerichtete Volkswirtschaften. Das ist allerdings lediglich ein begriffliches Problem, das am Wesen der Problemstellung nichts ändert. Die ist nämlich folgende.

Einer der Texte des „Six Pack“, eben die Defizitverordnung, nötigt die Mitgliedsstaaten der EU dazu, im Falle eines Schuldenstandes, der die zulässige Höchstgrenze des

Maastricht-Vertrags und des Stabilitätspakts übersteigt – also höher ist als 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – die Differenz zwischen Zulässigem und Tatsächlichem zu reduzieren, um ihre Staatsschuld wieder unter die erlaubte Grenze zurückzufahren. Dazu sind die betroffenen Staaten angehalten, ihre Schuld jedes Jahr im Schnitt um $1/20$ des unzulässigen Volumens zu drücken.

Das klingt vernünftig, denn die Schulden müssen runter. Ab einer Staatsverschuldung von um 90 Prozent des BIP gehen Ökonomen ziemlich übereinstimmend davon aus, dass sich die wirtschaftlichen Wachstumsperspektiven aufgrund eines übermäßig hohen Schuldendienstes spürbar verschlechtern. Diese 90 Prozent sind im Durchschnitt der Euro-Zone fast erreicht, was wachstumsorientierte Politikgestaltung demnach erheblich erschwert.

Die Finanzmärkte, denen man alle möglichen moralischen Vorhaltungen machen darf, befürchten seit langem, dass in einigen Euro-Mitgliedsstaaten die Schuld nie mehr wird zurückbezahlt werden können, und stellenweise sogar der regelmäßige Schuldendienst, also die Zinszahlungen und die langsame Kapitalrückzahlung, nicht mehr gewährleistet wäre. Dies erklärt im Wesentlichen den Druck der Märkte, dem die Euro-Staaten und die EU seit fast zwei Jahren ausgesetzt sind. Nur eine drastische

Verringerung der staatlichen Verschuldung wird diesen Druck abschwächen und neues Anlegervertrauen schaffen – von dem eine marktwirtschaftlich ausgerichtete Volkswirtschaft nun einmal abhängt. Eine Veranschaulichung am konkreten Beispiel sollte allerdings zeigen, dass das Ziel der Defizitverordnung nationalstaatlich nicht erreicht werden kann.

Dieses konkrete Beispiel ist an dieser Stelle Deutschland. Erstens, um den gelegentlich entstehenden Eindruck zu widerlegen, Deutschland hätte als einziger Staat in Europa alles richtig gemacht – das hat es bei einem Schuldenstand von über 80 Prozent des BIP, fast auf Augenhöhe mit Frankreich, nämlich offensichtlich nicht – und zweitens, um zu verdeutlichen, dass, wenn die Umsetzung der Defizitverordnung schon in Deutschland kaum funktionieren kann, wir uns dann um die Schuldenreduzierungsperspektive noch höher verschuldeter Staaten innerhalb der Union keine Gedanken mehr zu machen brauchen. Eine solche Perspektive ist strikt nicht gegeben.

Deutschland müsste, um die Maßgaben der Defizitverordnung zu erfüllen, ab jetzt jährlich – und während 20 Jahren! – seine Staatsschuld um über einen Prozentpunkt des BIP reduzieren. Das entspricht, grob gerechnet, zwischen drei und vier Prozent der deutschen Haushaltsausgaben. Es müssten also

während rund zwanzig Jahren jedes Jahr drei bis vier Prozent in deutschen öffentlichen Haushalten gespart werden. Bei einer Wachstumsperspektive, die ein oder zwei Prozentpunkte der Wirtschaftsleistung mittelfristig nicht übersteigt, bedeutet das in etwa ein Nullwachstum deutscher Haushaltsausgaben während 20 Jahren. Das alles, um gerade einmal bei den zulässigen 60 Prozent Staatsverschuldung zu landen, ohne neue Schuld aufzunehmen und auch nicht aufnehmen zu dürfen, und angesichts von Investitionsbedürfnissen, die durchweg bei mehreren Prozentpunkten der Wirtschaftsleistung angesiedelt waren. Diese wurden allerdings zu einem wesentlichen Teil defizitfinanziert, was im Prinzip völlig logisch und legitim ist: Schließlich zahlt auch ein Privathaushalt seine Wohnung nicht aus der Portokasse. Dazu würde er, wenn er Mitglied der „Fiskalunion“ wäre, jedoch ab jetzt genötigt.

Sollten diese bundesdeutschen Investitionsvolumina also aufrecht erhalten werden, in ungefähr vergleichbarer Höhe, wären zur Ausbalancierung Haushaltskürzungen von jährlich weiteren fünf bis 10 Prozent die notwendige Folge. In Italien müsste die Grundkonsolidierung 3 Prozentpunkte des BIP betragen, also 10 bis 12 Prozent der Haushaltsausgaben. Natürlich würde eine derart stramme Haushaltskürzungspolitik zu wirtschaftlichen Einbrüchen und Negativwachstum, sprich Rezession, führen, wie man es seit anderthalb Jahren in Griechenland

eindrucksvoll besichtigen kann. Dadurch fällt zwar das BIP und damit auch der Geldwert von einzelnen Prozentpunkten davon – die Schuldenlast jedoch steigt, weil sie in nicht abwertbaren Euros ausgewiesen ist und in absoluten Beträgen, die gleich bleiben, einen höheren Anteil am BIP des jeweiligen Landes ausmacht. In Griechenland hat die Rezession der letzten Jahre dazu geführt, dass die Staatschuld von etwa 130 Prozent des BIP auf über 160 angewachsen ist.

Die einzige Möglichkeit, die Maßgaben der Defizitverordnung auf realistische Manier erfüllen zu können, wäre dann gegeben, wenn sich ein prozentual deutlich oberhalb der Konsolidierungsnotwendigkeit angesiedeltes Wirtschaftswachstum ergäbe. Dies ist jedoch extrem unwahrscheinlich. Die europäischen Volkswirtschaften sind derart intensiv miteinander verzahnt, dass ein wirtschaftlicher Abschwung in der einen fast mechanisch Wachstumsminderungen in der anderen nach sich zieht.

In Südeuropa ist fast flächendeckend in den kommenden Jahren kein Wachstum zu erwarten. Eine lang anhaltende, durch Austerität bedingte Konjunkturflaute im südlichen Teil Europas schwächt die Wachstumsperspektiven in den finanziell stabileren Euro-Staaten entsprechend ab. Darüber hinaus haben die europäischen Volkswirtschaften eine Reife und

einen Grad sozialer Besitzstandsabsicherung erreicht, die ein hohes Wachstum, sagen wir, in der Region von vier oder mehr Prozent, sehr wahrscheinlich dauerhaft ausschließen. Hohes Wirtschaftswachstum innerhalb der Euro-Zone ist bis auf weiteres keine realistische Perspektive. Aus dieser nüchternen Feststellung folgt die Konsequenz, dass die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eben nicht „automatisch“ durch Wachstum erfolgen kann, sondern nur durch Ausgabenkürzungen in der oben berechneten Größenordnung bewerkstelligt werden könnte.

Meine Überzeugung ist: das ist demokratisch nicht zu leisten, weil elektoral nicht durchzuhalten. Wenn es elektoral nicht durchzuhalten ist, weil früher oder später Parteien gewählt würden, deren Programmatik es wäre, mit rigoroser Sparpolitik zu brechen, dann sollte man erst gar nicht damit anfangen. Eine solche Austeritätspolitik ist bestenfalls sehr kurzfristig durchzuhalten, hätte verheerende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Schlagkraft der größeren Mitgliedsstaaten der Euro-Zone und aller anderen Länder, die eine vergleichbare oder noch drastischere Konsolidierung betreiben würden, und würde Europa aus dem globalen Wettbewerb eliminieren.

Zu alledem kommt – in Deutschland, aber auch in der gesamten Europäischen Union – ein Faktor hinzu,

der unbedingt in diese Rechenübungen hineinfließen muss, und zwar jener der demografischen Entwicklung. Unsere Bevölkerungen werden zunehmend älter, was angesichts einer strukturellen Reformunwilligkeit die Nachhaltigkeit der Finanz- und Haushaltspolitik „systemisch“ infrage stellt. Die im vorherigen angestellten Überlegungen müssten demnach noch drastisch verschärfte Ausformulierungen finden, wenn die finanzstabilitätsrelevante Unzulänglichkeit des haushaltspolitischen „statu quo“ um die Dimension der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen über, sagen wir, zwei Generationen angereichert würde. Das muss sie: jede Projektion der öffentlichen Finanzen ins mögliche zukünftige Gleichgewicht taugt gar nichts, wenn dieses Gleichgewicht durch den immer asymmetrischer aus dem Ruder laufenden Generationenvertrag mittelfristig unmöglich gemacht wird. Konkret wird dieses Risiko von Norbert Walter und Jörn Quitzau in ihrem Buch „Wer soll das bezahlen? Antworten auf die globale Wirtschaftskrise“ (Pattloch Verlag, 2011, ss. 201/202) folgendermaßen beschrieben:

Das nächste Schuldenproblem steht zwar noch nicht in den amtlichen Statistiken, aber es wirft seine Schatten bereits deutlich voraus: Die Finanzpolitik der meisten westlichen Staaten ist nicht nachhaltig. Wenn die Staaten ihre Finanz- und Sozialpolitik unverändert fortführen, steht zu befürchten, dass über die nächsten Jahre

und Jahrzehnte die Schulden in den meisten Ländern explodieren und auf das Mehrfache der heutigen Werte steigen. Japanische Verhältnisse mit Schuldenständen von mehr als 200% des BIP wären der Regelfall. Die Ratingagentur Standard&Poor's (S&P) hat deshalb darauf hingewiesen, dass keines der 49 analysierten Industrie- und Schwellenländer im Jahr 2030 noch das Top-Rating AAA erhalten würde. Weitere 15 Jahre später würde die Hälfte der Staatsanleihen nur noch „Schrott“-Status haben – sofern nicht vorher umgesteuert wird. Der deutsche Schuldenstand würde gemäß der S&P-Projektionen bis 2020 auf knapp 100% des BIP steigen, bis 2030 auf gut 150% und bis 2050 auf rund 400%.”

Natürlich würde eine solche Entwicklung dank „Schuldenbremsen“ etc. niemals eintreten...oder etwa doch? Tatsache ist: die Staaten bekommen ihre aktuellen, expliziten Schulden schon nicht in den Griff. Sie haben also nicht die geringste Chance, zusätzlich noch mit den künftigen, heute noch impliziten, Schulden, fertig zu werden, die ein vielfaches ihrer aktuellen Belastung darstellen werden – auf jeden Fall nicht jeder einzelne für sich. Demnach ist es umso dringender geboten, heute innovative Wege zur Schuldenreduzierung zu beschreiten, um auf die nächsten Herausforderungen halbwegs glaubwürdig und stabil vorbereitet sein zu können. Diese Wege sind europäischen, gemeinschaftlichen Zuschnitts.

Der Mythos der Staatenrettung

Jener Teil der Wirtschaft, der üblicherweise als „die Märkte“ bezeichnet wird, hat dies längst begriffen. Die Skepsis genau jener Märkte resultiert aus einer einfachen Kombination von zwei Faktoren, die sich gegenseitig verstärken und die Unmöglichkeit einer mit nationalen Mitteln zu erzwingenden Überwindung der Schuldenkrise deutlich machen. Der erste dieser Faktoren ist die eben dargelegte demokratische Unmöglichkeit – und die wirtschaftspolitische Widersinnigkeit – einer auf Jahrzehnte angelegten Austerität zur Konsolidierung der nationalen Schuldenstände. Der zweite Faktor ist die Unangemessenheit der kurzfristig verfügbaren Instrumente, mit denen die Zahlungsunfähigkeit einzelner Nationalstaaten innerhalb der Euro-Zone verhindert werden soll. Dabei geht es vor allem um den Mythos der „Rettung“ von Staaten, die ihre Schulden nicht am Finanzmarkt refinanzieren könnten.

Ob EFSF (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) oder ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus): die „Rettungsfonds“, mit denen versucht wird, die Märkte davon zu überzeugen, dass die europäischen Staaten ausreichend Geld zur Verfügung hätten, um im Notfall jedes Land im notwendigen Maß finanziell unterstützen zu können, sind letzten Endes die Resultate politischer Verzweiflungstaten. Sie beschränken sich auf

Ankündigungen, gleichsam Drohungen an die Märkte, dass im Ernstfall gehandelt werden wird. Tatsächlich wären jedoch nirgendwo auf diesem Kontinent im Zweifelsfall jene Summen aufzutreiben, die benötigt würden, um den einen oder anderen größeren Staat vor dem akut anstehenden Bankrott zu bewahren. Zudem fehlt der Wille zur Handlung, wie es seit Anfang 2010 am Beispiel der unendlich lange verzögerten Griechenland-Hilfen überdeutlich feststellbar gewesen ist. Wenn nicht kurzfristig ein paar Hundert Millionen Euro bereitgestellt werden können, wie sollen es dann tausend sein, im Fall der Fälle?

Europa als solches, das politische Europa, mit den europäischen Institutionen, ist nicht handlungsfähig, weil ihm neben den finanziellen Mitteln vor allem die Kompetenz fehlt, eine Politik zu gestalten, mit denen die Finanzmärkte beruhigt werden könnten. Die europäische Zentralbank darf nicht so handeln, wie es die Federal Reserve und andere Nationalbanken im Zweifelsfall täten und auch getan haben – sie würden nämlich in unerhörter Menge Geld drucken. Dazu ist die EZB nicht berechtigt. Bleiben also lediglich – so wird es auch in den Medien dargestellt – die Staaten und ihre Regierungen, die in Abstimmung miteinander versuchen, die Krise zu bewältigen. In der Logik dessen, wen nationale Regierungen vertreten, nämlich ausschließlich ihr jeweiliges Land, werden

dann zwischenstaatliche Entscheidungen getroffen, die im Regelfall vorher zwischen Berlin und Paris abgesprochen sind. Dabei steht nicht das europäische Interesse im Vordergrund, sondern vordringlich die nationalen Interessen einer deutschen Bundeskanzlerin und eines französischen Präsidenten.

Beide sind ausgesprochen eingeengt, wenn es um europäische Politikgestaltung geht. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht, in einzigartiger nationaler Verblendung und Verkennung der europäischen Wirklichkeit, den Handlungsspielraum der Bundesregierung in Europa quasi völlig zunichte gemacht, indem es den europäischen Einigungsprozess im Rahmen dessen, was das deutsche Grundgesetz zulässt, für ausgereizt erklärt hat. Der Bundestag hat sich in dieser Gemengelage, durch die „Lissabon-Urteile“ des Verfassungsgerichts bestärkt, zum Wächter deutscher Interessen in Europa und zum Bewahrer der europäischen Legalität in Deutschland hochstilisiert. Jedes Zugeständnis an Europa, jedes Eingeständnis nationaler Ohnmacht und der bloße Gedanke daran, Europa endlich mit jenen Mitteln auszustatten, die es braucht, um diese Krise meistern zu können, werden so in Deutschland zu Dingen der vermeintlichen Unmöglichkeit.

In Frankreich stehen Präsidentschaftswahlen im April 2012 an. Der Staatspräsident, dessen Wiederwahl

keine Selbstverständlichkeit ist, muss sich im eigenen politischen Lager auch und vor allem gegenüber jenen absichern, die weniger Europa und mehr nationalen Handlungsspielraum fordern – eine alte französische Fantasie, die seit de Gaulle quasi religiöse Bedeutung besitzt, ganz besonders dann, wenn es um europäisch „aufgezwungene“ Stabilitätspolitik geht. Ein großer Teil des Wahlkampfs wird dem Spielraum nationaler französischer Politik gewidmet sein. Der Präsident darf unter keinen Umständen als jemand erscheinen, der „Brüssel“ gegenüber Paris stärken will – und solange die wesentlichen europäischen Entscheidungen von den Staats- und Regierungschefs alleine, nach deutsch-französischer Vorgabe getroffen werden, kann er elektoral wirksam belegen, dass nicht anonyme „Brüsseler“ Eurokraten, sondern gewählte und legitime nationale politische Führer das Heft in der Hand halten.

Andere Regierungschefs in Europa sind nicht viel besser dran und funktionieren nicht anders. Der nationale Schein muss gewahrt werden: sei es jener der Disziplin, die man anderen auferlegt, weil man selber finanziell etwas stabiler dasteht, oder eben die Illusion nationaler Stärke gegenüber europäischen Institutionen, die von den Wählern nicht ausreichend verstanden und entsprechend weniger ernst genommen werden. Deswegen spielt sich die Tragikomödie der „Euro-Rettung“ auf jenen Feldern ab, auf dem

die nationalen Regierungen glauben, am wenigsten eigene Glaubwürdigkeit einzubüßen: Engagements zu zukünftiger defizitfreier Haushaltsführung und Garantien, die man bereitstellt, um den Märkten den Eindruck zu vermitteln, man könnte sie notfalls in die Knie zwingen. Das sind, wie bereits behauptet, Verzweiflungstaten nationaler Regierungen. Die Märkte sind nach wie vor unbeeindruckt, und das zu Recht.

Endlich zum Thema kommen!

An dieser Stelle muss ein klärendes Wort zu dem Phänomen der „Märkte“ eingefügt werden, die im bisher Ausgeführten kaum kritisiert worden sind. Das liegt daran, dass sie in der aktuellen Phase der Krise nicht Schuld an der Misere sind. Weder, wenn sie von südeuropäischen Staaten horrenden Zinsen auf deren Staatsanleihen verlangen, noch, wenn sie einmal keine deutschen Staatsanleihen mehr kaufen wollen, weil die Rendite auf diesen Papieren kaum noch über, oder sogar unter, der eines gewöhnlichen Sparbuchs liegt. Das ist normales marktwirtschaftliches Verhalten. Natürlich wird spekuliert, auf rein eigennützige, unmoralische Art, gegen Betriebe, Banken und Staaten – und dem muss resolut entgegengewirkt werden. Die Schwäche überschuldeter Staaten und jene des Euro resultiert jedoch nicht aus Spekulation, sondern eben aus Überschuldung und dem Fehlen eines europäischen

Haushalts in ausreichender Höhe, um eine Währung tragen zu können. Also sollten wir ungerechtfertigte und unethische Spekulation und jene, die sie betreiben, bekämpfen. Wir dürfen die Augen jedoch nicht vor der Realität verschließen.

Die Märkte sind also genauso wenig schuld an der aktuellen misslichen Lage wie die Rating-Agenturen. Am Anfang der Finanzkrise wurde ihnen massiv der sehr berechtigte Vorwurf gemacht, Spitzenratings an Finanzprodukte verteilt zu haben, die diese objektiv nicht verdient hatten. Die Reaktion der drei großen westlichen Agenturen auf diesen Vorwurf – und wohl auch auf die Krise selbst – war, dass ihre Ratings nach unten revidiert wurden. Dieses Vorgehen betraf und betrifft auch souveräne Ratings, also die Bewertung der Kreditwürdigkeit von Staaten. Tatsächlich ist das nur logisch, denn die Kreditwürdigkeit eines Staates kann genauso überbewertet sein, wie die eines Industriebetriebes, einer Bank oder eines Finanzproduktes. Dass jetzt also mehr und mehr Staaten die „AAA“ Bewertung durch Standard and Poor's, Moody's und Fitch verlieren, und anderen der Verlust dieses Ratings angedroht wird, ist angesichts der Schuldenlast der betroffenen Staaten und der Garantien, die sie für andere übernommen haben, weder unnormal noch verwerflich. Ein Blick auf die souveränen Ratings der chinesischen Dagong-Agentur

zeigt im Übrigen seit langem ein völlig anderes Bild staatlicher Kreditwürdigkeit. Dieses Bild muss nicht das objektiv oder gar wissenschaftlich richtigere sein, es ist nur anders, und für viele weniger günstig. Wir werden einfach lernen müssen, mit weniger hohen Bewertungen zu leben. Und wir müssen lernen, dass Rating-Agenturen nicht der Liebe Gott sind, und wir sie auch nicht so behandeln sollen. Ihre Bewertungen sind Leitfäden, keine Glaubenssätze.

Schuld an der Schuldenkrise sind die Schulden, nicht die Märkte und auch nicht die Rating-Agenturen. Eben diese Schulden haben den Euro genau so geschwächt, wie es passieren muss, wenn eine übernationale Währung ausschließlich durch völlig überlastete und überdehnte nationale Haushalte artikuliert wird, die keiner Stabilitätsanforderung mehr gerecht werden und gerecht werden können. Wenn 39/40 der öffentlichen Ausgaben, die in Euro ausgewiesen sind, durch nationale Haushalte fließen und nur 1/40 durch den Haushalt der Europäischen Union, dann ist die gemeinsame Währung strukturell instabil und bei Angriff verwundbar.

Die Märkte fordern von der Politik in Europa, dass die Schuldenkrise überwunden wird. Wie genau Europa das anstellen will, ist den Märkten wohl prinzipiell gleichgültig, solange es passiert. Und es passiert eben nicht, es passiert seit fast zwei Jahren nicht, was ein

Zeitraum ist, der für Finanzmärkte eine Ewigkeit darstellt. Dass es, angesichts der unmöglich langen Reaktionszeit der Politik, zwischenzeitlich noch nicht zur Katastrophe gekommen ist, gleicht mehr einem Wunder, als dass es zur weiteren Beruhigung geeignet wäre.

Die Sachlage ist klar. Die Euro-Zone und die Europäische Union ächzen unter der Last eines Schuldenbergs, der nicht mehr durch die Staaten, die sich verschuldet haben, abgetragen werden kann. Demokratische Politik kann jahrzehntelange Austerität genauso wenig durchstehen, wie die europäische Wirtschaft sie ertragen würde und unser Kontinent mit einer solchen Politik im globalen Wettbewerb bestehen könnte. Es kann und wird keine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit durch Kaputtsparen geben, sondern das Gegenteil: Europa müsste sich, sollte die geplante „Fiskalunion“ zustande kommen, aus dem weltumspannenden Wettbewerb verabschieden. Die Grundlagen seiner Wettbewerbsfähigkeit, nämlich Investitionen in die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft und Wirtschaft, würden nämlich dann zerstört. Gleichzeitig bangen wir um den Erhalt einer Währung, die gegen die Überzeugung ihrer Vordenker und alles bessere Wissen ohne Wirtschaftsunion und ohne ausreichenden europäischen Haushalt eingeführt wurde.

Der Euro war von seinen gedanklichen Vätern in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts als Währung gedacht,

die in jedem Sturm Bestand hätte. Vor zehn Jahren war aus politischen Gründen lediglich die Einführung einer Sonnenscheinwährung möglich. Nun müssen wir den Euro endlich wetterfest machen, wenn wir noch einmal aus der aktuellen Krise herauswollen.

Die Antwort lautet Haushaltsunion

Der Weg aus der Krise führt ausschließlich über die Schaffung einer Wirtschafts- und Haushaltsunion. So war es von den Gründungsvätern gedacht, so war es von den gedanklichen Vätern des Euro gewollt, und so muss es jetzt passieren. Ausgangspunkt für den Neubau des europäischen Hauses ist die Antwort auf die Frage: wenn die Nationalstaaten ihre Schulden mit eigenen Mitteln nicht mehr abbauen können, und wenn ein Verharren in dieser Notlage den Euro langsam, aber sicher zermürben wird, wie kommt Europa dann mit anderen Mitteln aus der Schuldenkrise heraus? Die Antwort lautet: indem wir endlich das tun, was vor der Einführung der Euro bereits hätte getan werden müssen. Indem wir den Haushalt der Europäischen Union dadurch drastisch erhöhen, dass wir der EU die ausschließliche Zuständigkeit für all jene Politikbereiche übertragen, in denen der Nationalstaat nicht mehr der geeignete Ort zur Planung und Gestaltung ist. Indem wir parallel dazu durch so genannte Skaleneffekte, also überproportional große Einsparungen, die nationalen Haushalte mehr entlasten, als der europäische Haushalt

vergrößert wird. Indem wir so den nationalen Haushalten Spielraum zum Abbau der Schulden einräumen, die vergemeinschaftet und von einer europäischen Schuldenagentur verwaltet werden. Indem wir der Europäischen Union die Instrumente und Mittel geben, um durch Innovation und Verantwortungsbewusstsein im globalen Wettbewerb eine führende Rolle zu spielen.

Die Perspektive einer europäischen Wirtschafts- und Haushaltsunion ist als einzige geeignet, die aktuelle Schuldenkrise Vergangenheit werden zu lassen. Diese Krise ist vordringlich eine Vertrauenskrise, denn die Märkte befürchten, ihre Anlagen in den Euro und innerhalb des Euro-Raums in Staatsanleihen wären nicht mehr sicher. Die Märkte, das sind Investoren, also Kapitalanleger, sprich Tausende und Abertausende von Menschen und Institutionen, die Geld zu platzieren haben. Zwar ist deren Skepsis gegenüber der Währung nicht gerechtfertigt, denn es ist erst genau diese Skepsis und ihre massenpsychologische Wirkung, die ihre eigenen Investitionen bedenklich erscheinen lässt. Doch das Problem bleibt und wird auch durch die inständigsten Beteuerungen jener, die sich gerne als „Euro-Retter“ sehen, nicht abgewandt. Im Gegenteil: je mehr behauptet wird, der Euro wäre nicht in der Krise, desto weiter vergrößert sich das Misstrauen. Wir haben jenen Punkt überschritten, an dem die aktuelle institutionelle Landschaft in Europa noch geeignet beziehungsweise fähig ist, die Krise in den Griff zu bekommen.

Neues Vertrauen in die Gemeinschaftswährung lässt sich nur noch durch einen Quantensprung der europäischen Integration herstellen. Der europäische Nationalstaat, mit all seinen bisherigen Zuständigkeiten und seiner vollumfänglichen Haushaltsausstattung, kann diese von ihm selbst verursachte Krise nicht meistern. Die Europäische Union in ihrem heutigen Zustand, mit ihren völlig unzureichenden Zuständigkeiten und einem Haushalt, der nur einen einzigen Prozentpunkt der Wirtschaftsleistung der Union ausmacht, kann es auch nicht. Damit die Krise dennoch gemeistert werden kann, müssen sowohl der Nationalstaat wie auch die Union umgestaltet werden – und zwar dringend. Diese Umgestaltung muss es erlauben, den Haushalt der Europäischen Union endlich auf jenes Niveau zu heben, das die Inspiratoren des Euro seit 1970 als notwendig für die Tragfähigkeit einer übernationalen europäischen Währung angesehen haben.

Bereits Pierre Werner ging um 1970 in seinem Plan zur Schaffung einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion davon aus, dass eine europäische Währung einen gegenüber dem damaligen Stand der Dinge erheblich größeren europäischen Haushalt brauchen würde – neben einer intensiven Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die

zu einer Wirtschaftsunion führen würde. Im Jahre 1974 hat die Europäische Kommission eine Gruppe von unabhängigen Experten mit einer Studie zu der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration beauftragt. Diese Studie kommt unter anderem zu folgender Schlussfolgerung:

„a federation with a... federal expenditure of 5-7% of gross product ... could provide sufficient geographical equalization of productivity, living standards and cushioning of temporary fluctuations to support a monetary union.“ (European Commission (1977) Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Seite 14).

Die Autoren, unter der Leitung des ehemaligen Chefstatistikers von Winston Churchill, Sir Donald MacDougall, waren der Ansicht, dass ein kleinerer Haushalt auf Gemeinschaftsebene nicht ausreichend für eine Währungsunion wäre. Eine Währung braucht einen eigenen Haushaltsraum auf jener geografischen und politischen Ebene, wo sie ausgegeben wird. Keine stabile bundesstaatliche Währung der Welt hätte Bestand, wenn 39/40 der öffentlichen Ausgaben, die in ihr ausgewiesen sind, durch die Haushalte von Mitgliedsstaaten artikuliert würden. In der EU ist jedoch genau das der Fall.

Eine Währung kann gegebenenfalls ohne Staat funktionieren, aber nicht ohne Haushalt. Das hat einen einfachen Grund: ohne ausreichend umfangreichen Haushalt auf jener Ebene, auf der die Währung emittiert wird, misst sich ihre Verlässlichkeit und Stabilität vor allem daran, wie finanziell robust ihre „Mitgliedsstaaten“ sind. Bekommen einzelne dieser Staaten Stabilitätsprobleme und entstehen Bedenken an ihrer nachhaltigen Zahlungsfähigkeit, bedrücken diese Zweifel das Vertrauen in die Währung, die sie benutzen. Im Fall des Euro haben das Finanzdesaster Griechenlands und die nationalen Haushaltsprobleme in Irland, Portugal, Spanien, Italien und anderswo den Eindruck erweckt, diese Staaten seien in ihrer Stabilität angezahlt, und die von ihnen benutzte Währung gleich mit. Zwar ist der Euro objektiv nicht angezahlt, doch ist er aufgrund seiner sehr eigenartigen Verwendungsart – öffentliche Zahlungen und Ausweisung öffentlicher Schuld quasi ausschließlich durch nationale Haushalte – von der Stimmungslage gegenüber diesen nationalen Haushalten abhängig.

Damit ist der Euro der Psychologie einer Vielzahl verschiedener nationaler Anlageperspektiven ausgesetzt. Keine Währung erträgt auf Dauer die Belastung der gleichzeitigen und permanenten Vertrauensfrage in so vielen Gliedstaaten, wie ihr Geltungsbereich Mitglieder zählt.

Diese elementare Wahrheit, die den Pionieren des Euro durchaus klar war, ist bei der Einführung des Euro aus politischen Gründen ausgeblendet worden. Sie muss nun endlich, und zwar dringend, nicht nur Berücksichtigung, sondern konkrete Umsetzung finden.

Das Geltungsgebiet des Euro muss sich zu diesem Zweck kurzfristig zu einer wirtschaftlich souveränen Macht entwickeln, deren Haushalt die Gestaltung einiger bestimmter Politikbereiche finanziert und die Mitgliedsstaaten entsprechend entlastet. Nur so können die Staaten spürbar teilentschuldet werden, und nur so lässt sich der Euro halten. Die Europäische Union muss von einer solchen Neuausrichtung insgesamt betroffen sein, da die Eurozone keinen Haushalt hat und keinen braucht: Der Euro ist die Währung der Europäischen Union und nicht irgendeiner „Zone“.

Wer den Euro auf Dauer nicht will, muss die Union verlassen. Jene Staaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, obschon sie vertraglich dazu verpflichtet sind, müssen diese Einführung beschleunigt unternehmen. Dies wird durch die Haushaltsunion und die damit verbundene Föderalisierung der Europäischen Union nicht nur ermöglicht und begünstigt, sondern gleichsam unausweichlich. Eine „Zwei-Zonen-Union“, in der die einen den Euro haben und die anderen ihn anzweifeln, darf es nicht mehr geben. Wie weiter oben erläutert, können

die meisten nationalen Haushalte in der Europäischen Union nur konsolidiert werden, wenn erhebliche Ausgabenteile davon eingespart werden können. Die Europäische Union kann nur konkurrenzfähig in der Welt werden – von bleiben darf aktuell überhaupt keine Rede sein, denn sie ist es nicht! – wenn sie sich in souveräner Eigenregie um einige Politikbereiche kümmert, die von den Staaten in Zukunft nicht mehr oder nur mehr nachgeordnet betreut werden dürfen: auswärtige Vertretung, Verteidigung und Sicherung der Außengrenzen, Entwicklungshilfe, Energieversorgung, große Transportinfrastrukturen und deren Nutzung, der Großteil der Politik im Bereich Forschung und Entwicklung. Insgesamt machen diese Bereiche wohl bis zu einem Viertel der nationalen Haushaltsausgaben aus. Würden sie europäisch übernommen, ließen sie sich zu einem Bruchteil ihrer aktuellen Kosten finanzieren. Ein diplomatischer Dienst anstelle von 27 + 1, eine Armee anstelle von 27 nationalen und einer Vielzahl gemischter Korps, eine Energieversorgungspolitik, eine Klimapolitik, eine Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und des Außenhandels, eine wahrhaft leistungsfähige Forschungs- und Entwicklungspolitik – all dies ist genau so notwendig, wie es den Staaten haushaltsmäßig Luft verschaffen würde.

Der europäische Haushalt würde so auf jene 5 bis 7 Prozent der Wirtschaftsleistung der Union wachsen

können, die konstant und immer wieder von Experten für das Gelingen einer Gemeinschaftswährung veranschlagt wurden – vom Werner-Plan über den McDougall-Bericht bis zu zeitgenössischen Überlegungen zu steuerlichem Föderalismus. Die nationalen Haushalte wären einer zweistelligen Prozentzahl ihrer Ausgaben entledigt und könnten die interne Entschuldung mit realen Erfolgsaussichten in Angriff nehmen, wozu sie innerhalb einer neu geregelten Stabilitätspolitik auch bereits verpflichtet sind. Ein Bruch der Stabilitätsregeln müsste durch die einzige wirksame Sanktion geahndet werden: die Streichung europäischer Subventionen, vor allem in der Strukturpolitik.

Entschuldung geht nur europäisch

Die Entschuldung der Nationalstaaten würde zur realistischen Perspektive, gegebenenfalls sogar schneller und effektiver, als die jährlich 1/20 der Staatsschuld jenseits von 60 Prozent des BIP, die die Defizitverordnung vorgibt. Damit die Entschuldung optimal gelingen kann, und um zu verhindern, dass jeder Staat seine eigene Entschuldungspolitik entgegen einer gesamteuropäischen Konsolidierungsdynamik betreibt, würde eine europäische Schuldenagentur geschaffen, innerhalb deren Zuständigkeit die gesamten Staatsschulden der Union jenseits von 60 Prozent der Wirtschaftsleistung ihrer Emittentenstaaten gebündelt

würden. Diese Agentur müsste dem europäischen Gesetzgeber, also dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament, einen Plan zur Entschuldung der Union binnen eines Zeitraums von fünf bis zehn Jahren vorliegen, den diese in Form einer Verordnung – eines europäischen Gesetzes – beschließen würden. Idealerweise würde diese Agentur sogar die gesamte Verschuldung der EU-Mitgliedsstaaten übernehmen, mit dem Anspruch, sie binnen besagtem Zeitraum zu halbieren.

Neuverschuldung wäre nur noch durch die europäische Schuldenagentur möglich, und außerhalb wirtschaftlicher Krisenzeiten auf jene Investitionen beschränkt, von denen im nächsten Abschnitt die Rede ist. Durch gleichzeitige großangelegte Entschuldung aller Mitgliedsstaaten der Union und Ermöglichung einer europäischen Investitionspolitik, mit der Europas Wettbewerbsfähigkeit in der Welt wiederhergestellt würde, entstünde eine völlig neue, integrierte europäische Finanzordnung, mit der die aktuelle Krise überwunden werden kann.

In einer solchen neuen europäischen Finanzordnung würden Eurobonds zweierlei Zweck erfüllen: einerseits würden durch die Schaffung eines neuen, hochgradig liquiden und attraktiven Anleihemarkts zinsgünstig Schulden der Mitgliedstaaten refinanziert werden

können. Das ist auch möglich, nachdem einigen europäischen Staaten das „Triple-A-Rating“ abhanden gekommen ist.

Andererseits würde die Union selbst die Investitionselemente ihrer Politik projektgebunden durch die Ausgabe von Eurobonds finanzieren: Energie- und Transportnetze, militärisches Gerät, Forschungs- und Entwicklungszentren, die endlich mit der Welt in Wettbewerb treten könnten, anstatt vordringlich mit dem europäischen Nachbarinstitut. Es wäre der Eintritt in eine Wettbewerbsordnung, in der die Europäer erkennen, dass es schlicht keinen Sinn mehr macht, gegenüber den großen Konkurrenten in der Welt verzettelt und individualistisch aufzutreten. Aktuell sind von der Gesamtbevölkerung der Erde nur noch etwas über sieben Prozent Bürger der Europäischen Union. Am Ende des Jahrhunderts werden es kaum noch vier Prozent sein. Es ist sinnlos und vermessen, unter solchen demographischen Umständen dem innereuropäischen Wettbewerb mehr Bedeutung zuzumessen, als gemeinsamem europäischem Handeln zugunsten unserer globalen Wettbewerbsfähigkeit. Wenn in China, Indien oder Brasilien jede Provinz und jeder Staat versuchte, im globalen Wettbewerb allein zu agieren und sich einen allumfassenden eigenen Haushalt zu leisten, dann hätte es den wirtschaftlichen Aufstieg dieser Staaten nicht gegeben. Europa muss

erkennen, dass nationalstaatliche Eigenbrötleri in den Dimensionen unserer europäischen territorialen Gliederung keine Perspektive mehr darstellt.

Die neue europäische Finanzordnung kann nur auf einer doppelten fiskalischen Grundlage zustande kommen.

Erstens darf sich die globale Steuerlast weder für die Bürger, noch für die Betriebe Europas erhöhen, denn sie liegt bereits jetzt vielerorts an der Grenze der moralischen Zumutbarkeit. Die Politik muss den Europäern glaubwürdig vermitteln, dass wesentlich mehr Europa UND ein handlungsfähiger Nationalstaat möglich sind, OHNE dass mehr Steuern erhoben werden müssen. Das Gegenteil muss anvisiert werden: durch die Umschichtung der öffentlichen Haushalte und die Verlagerung wesentlicher Ausgabenbereiche auf die europäische Ebene mit überproportional großen Einsparungen in den nationalen Budgets entsteht Spielraum für steuerliche Entlastung in Europa, die für die Wiederbelebung der europäischen Konjunktur dringend benötigt wird.

Zweitens muss der europäische Haushalt der Zukunft ausschließlich durch so genannte Eigenmittel finanziert werden, also durch europäische Steuern, die auch einen Anteil nationaler Steuerkategorien darstellen

können, wie es bereits heute bei der Mehrwertsteuer der Fall ist. Nationale „Beitragszahlungen“ zum europäischen Haushalt, mit denen bis heute ungerechte Ausgleichsmechanismen gerechtfertigt und ein gesamteuropäischer politischer Anspruch des Haushalts der Union von den Regierenden der Mitgliedsstaaten unmöglich gemacht wird, darf es in Zukunft nicht mehr geben. Die Europäische Union muss zum souveränen Gestalter ihres eigenen Haushalts werden – und den gleichen Stabilitätsanforderungen gerecht werden, die auch an die Mitgliedsstaaten gestellt werden.

Ein europäischer Haushalt, der ein ausreichendes Volumen besitzt und aus eigenen steuerlichen Mitteln finanziert wird, ist der logische und notwendige nächste Schritt der europäischen Integration. Er wird gleichzeitig Grundlage jener Wirtschaftsunion sein, ohne die der Euro dauerhaft nicht tragfähig sein wird. Mit der Erfüllung dieses wesentlichen Postulats der Väter des Euro wird unsere Währung stabilisiert und in ihrer Attraktivität verstärkt. Es gibt zu diesem Vorgehen keine Alternative, die mit dem Anspruch der fortschreitenden europäischen Einigung vereinbar wäre

Alternative „Fiskalunion“?

Die jetzt geplante „Fiskalunion“ wäre, aus den eingehend beschriebenen Gründen, nicht nur ungeeignet, um die

Krise zu überwinden, sondern sie würde den Kontinent irreparabel schwächen, wirtschaftlich und politisch. Zudem wäre sie souveränitätstheoretisch inakzeptabel. In keiner Föderation der Welt regiert ein Bundesfinanzminister bis in die Haushalte der Mitgliedsstaaten der Föderation hinein. In der „Fiskalunion“ wäre es der Fall, auch wenn es dort keinen Finanzminister gäbe. Dies stellt eine exorbitante europäische Kompetenz dar, die mit der Verfassungs- und Haushaltsautonomie der Mitgliedsstaaten der EU nicht kompatibel wäre. Das müsste nicht nur den nationalen Regierungen, sondern vor allem den nationalen Parlamenten auf eindringliche Manier einleuchten. Es ist anzunehmen, dass die Parlamente in dieser Frage noch größere Bedenken an den Tag legen werden.

Die „Fiskalunion“ hat eigentlich nur Nachteile. Sie löst das Problem des Schuldenabbaus nicht; sie ist deshalb ungeeignet, um das Vertrauen der Märkte wieder herzustellen; sie ist also kein Instrument gegen das Wesen der aktuellen Krise; und sie bewirkt einen nationalstaatlichen Souveränitätsverlust, der deshalb unbegründet ist, weil er keinerlei europäischen Mehrwert schafft. Die „Fiskalunion“ ist der falsche Weg.

Die Haushaltsunion hingegen ist genau das, was dem Euro seit seiner Einführung fehlt, und was die Währung

bereits zum Zeitpunkt ihrer Schaffung gebraucht hätte. Europa braucht keinen Finanzminister, um in die Haushalte der Mitgliedsstaaten hineinzuregieren, sondern als Verwalter seines eigenen, ausreichenden, den Euro stützenden und tragenden Haushalts, der das Instrument zur politischen Gestaltung der Union sein soll. Ohne Haushaltsunion kommt Europa nicht aus der Krise heraus, und riskiert die zunehmende wirtschaftliche Bedeutungslosigkeit im globalen Wettbewerb. Die Haushaltsunion würde uns wieder zu einem ernsthaften planetarischen Mitbewerber machen. Wir sollten sie bereits seit langem haben. Der Moment ist gekommen, sie zu schaffen.



Frank Engel ist Mitglied des Europäischen Parlaments für die CSV. Er ist Vorsitzender der luxemburgischen Delegation innerhalb der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP).