

Nach einem Vorschlag von Wolfgang Schäuble soll der EU-Währungskommissar stärker Einfluss auf die Haushalte der Euromitgliedstaaten nehmen. Kann die Kompetenzerweiterung zu größerer Stabilität führen?

Eine starke Währungsunion braucht einen starken Währungskommissar!

Im Oktober 2012 hat Bundesfinanzminister Schäuble weitreichende Pläne für eine Reform der Währungsunion präsentiert (vgl. Böll 2012). Einer der wesentlichen Forderungen bestand darin, dass ein EU-Währungskommissar zu ernennen sei. Er solle das Recht erhalten, die Haushaltsführung eines EU- bzw. Eurolandes zu kontrollieren und eine Abweichung von gemeinschaftlich vereinbarten Regeln zu sanktionieren. Er solle zunächst die Finanzplanung einer nationalen Regierung zurückweisen und später auch sein Veto gegen das von nationalen Parlamenten verabschiedete Budget einlegen können.

Der EU-Finanzkommissar hätte die nationalen Finanzpläne jedes einzelnen EU- bzw. Euromitgliedslandes im Voraus zu überprüfen. Sieht die Planung nach Ansicht des Kommissars ein zu hohes Defizit vor, müssten die Regierung oder das Parlament des Landes neue Vorschläge ausarbeiten. Welche Einnahmen erhöht oder Ausgaben gesenkt werden, soll zwar nationale Angelegenheit bleiben, aber der EU-Währungskommissar hätte das letzte Wort, ob die getroffenen Maßnahmen weitreichend genug wären, um gegebenenfalls eine gemeinschaftliche Hilfe zu rechtfertigen (vgl. Böll 2012).

Der EU-Währungskommissar solle seine Entscheidungen alleine treffen können, ohne hierfür die Zustimmung der anderen Kommissare einholen zu müssen. »Wäre der Währungskommissar bei Entscheidungen wirklich unabhängig, würde seine Funktion entpolitisiert. Dann könnte nach Inhalten und nicht mehr nach Interessen entschieden werden« (vgl. Böll 2012).

Der EU-Währungskommissar müsste unmittelbarer Vorgesetzter des Direktors des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)¹ werden. Er soll überwachen und durchsetzen können, dass einerseits Eurostaaten, die auf privaten Kapitalmärkten Kredite, wenn überhaupt, dann nur zu hohen Zinsen erhalten, im Notfall vom ESM neue Kredite zu günstigen Konditionen erhalten. Andererseits müssten sie als Gegenleistung zumindest teilweise auf ihre finanzpolitische Autonomie verzichten. Ein EU-Währungskommissar soll als Bedingung für die Finanzhilfe aus dem ESM dafür sorgen, dass ein effektives Steuersystem etabliert, Steuern eingezogen, Staatsausgaben zurückgefahren und öffentliche Haushalte saniert werden. So dass wenigstens für die lange Frist eine Chance besteht, dass die heute überschuldeten Länder der eigendynamischen Schuldenfalle entfliehen können und ein langsamer Abbau der Schuldenberge möglich wird.²

Ein politisch unabhängiger, ausschließlich auf die Haushaltspolitik fokussierter EU-Währungskommissar wäre die dritte Säule einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion.

1. Erstens ist der EU-Wettbewerbskommissar für einen funktionierenden Binnenmarkt und damit die realwirtschaftliche Seite zuständig. Er ist mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, um nationale Märkte für grenz-



Thomas Straubhaar*

* Prof. Dr. Thomas Straubhaar ist Präsident des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts HWWI und lehrt an der Universität Hamburg.

¹ Diese Forderung wurde vom Bundeswirtschaftsminister nicht explizit erhoben. Sie dürfte aber eine logische Konsequenz sein. Zurzeit ist der Deutsche Klaus Regling der Geschäftsführende Direktor des Euro-Rettungsschirms ESM.

² Roth (2011) schlägt zum Beispiel vor, die Eckpunkte der nationalen Budgets ebenso wie Mindeststandards für soziale Sicherungssysteme und Beschäftigung auf europäischer Ebene gemeinsam zu vereinbaren. Darüber hinaus sollten auch die Bemessungsgrundlagen und Korridore für die Besteuerung von Unternehmen vereinheitlicht werden.

überschreitende Aktivitäten zu öffnen, was faktisch die nationale (Gesetzgebungs-)Autonomie massiv einschränkt.

2. Zweitens ist die Europäische Zentralbank (EZB) bzw. der EZB-Rat nach Art. 127 (2) des EU-Vertrags für Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der Union verantwortlich. Dabei ist die EZB unabhängig und darf keine »Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen« (EU-Vertrag, Artikel 130; vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2010).
3. Drittens wäre der EU-Währungskommissar für eine gemeinschaftliche Fiskalpolitik verantwortlich. Er hätte insbesondere dafür zu sorgen, dass die einzelnen Euroländer in ihrer nationalen Haushaltsführung gemeinsame Regeln soweit einhalten, dass aus einem Fehlverhalten Einzelner nicht ein Problem aller wird, das im schlechtesten Fall sogar die Stabilität des Eurosystems gefährden könnte. Um glaubhaft zu sein, müsste der EU-Währungskommissar mit Sanktionen bei Missachtung seiner Weisungen drohen können. Er sollte die Kompetenz erhalten, unabhängig und abschließend, ein Defizitverfahren einleiten, Subventionen kürzen oder gar anstelle der nationalen Parlamente über die jeweiligen Haushalte bestimmen zu können.

Die Forderung nach einem EU-Währungskommissar bedeutet eine Flucht nach vorne. Mit einer stärkeren Vergemeinschaftung der Fiskalpolitik würde ein Geburtsfehler des Euro korrigiert. Denn richtig ist, dass während der europäischen Staatsschuldenkrise die Konstruktionsmängel des Euro mit voller Kraft aufbrachen. Man hatte sich bei der Eurozeugung erhofft, dass die gemeinsame Währung die ökonomischen Unterschiede innerhalb der EU ausgleichen würde. Deshalb glaubte man, auf eine gemeinsame Fiskalpolitik verzichten zu können. Das war ein fataler Irrtum.

Der Euro hat die Differenzen zwischen einem leistungsschwachen Süden und einem leistungsstarken Norden nicht verringert, sondern im Gegenteil verschärft. Er hat die enorme Wettbewerbsüberlegenheit Deutschlands nicht beseitigt, sondern erhöht. Weil Wechselkurse im Euroland starr und nicht mehr beweglich waren und man im Süden Europas nicht mehr abwerten konnte, musste die Anpassung über die Güter- und Arbeitsmärkte erfolgen – genau so wie es die Theorie optimaler Währungsräume erwarten lässt, wenn sich in der Produktivität der Arbeitskräfte zu stark unterschiedliche Regionen eine gemeinsame Währung geben. Deshalb gelang es Deutschland, viel zu exportieren, und wurden die deutschen Handelsbilanzüberschüsse größer und nicht kleiner. Vor allem aber driftete die Beschäftigungssituation auseinander. Während sich Deutschland in Richtung Vollbeschäftigung bewegt, explodieren im südlichen Europa die Arbeitslosenzahlen.

Die Forderung nach einem EU-Währungskommissar entspricht der Erfahrung der USA, Deutschlands und der Schweiz. Auch in diesen föderalen Musterländern folgte mit der Währungsunion zwangsläufig eine weitergehende Zentralisierung der Wirtschaftspolitik. Eine gemeinsame Währung ohne gemeinsame Fiskalpolitik ist nicht überlebensfähig. In allen – auch den sehr föderalen, dezentral gegliederten – Währungsunionen musste früher oder später ein wesentlicher Teil der Fiskalpolitik von den Gliedstaaten auf die gemeinsame Bundesebene übertragen werden. So wurden beispielsweise in der Schweiz 1915 die Wehrsteuer auf dem Einkommen und 1941 die Warenumsatzsteuer WUST auf dem Konsum als zentrale Bundessteuern eingeführt. »Beide wurden später nicht mehr abgeschafft und überleben bis heute als »Direkte Bundessteuer« auf dem Einkommen und als »Mehrwertsteuer« auf dem Konsum.«³

Von besonderem Interesse ist dabei aus europäischer Sicht, dass diese Zentralisierungstendenzen selbst für die USA galten, obwohl die einzelnen Bundesstaaten genau das verhindern wollten.⁴ Das Prinzip des »freedom from government« bzw. des »freedom from federal power« prägt das amerikanische Verständnis des Verhältnisses von Zentralgewalt und einzelnen Bundesstaaten. Die amerikanischen Gliedstaaten sind zwar grundsätzlich für ihre öffentlichen Finanzen selbst verantwortlich. Dazu gehört auch die Beschlussfassung über Grenzen der eigenen Verschuldung. Aber: »Langfristig betrachtet kam es in den Vereinigten Staaten zu einer zunehmenden Verlagerung der Macht auf die Bundesebene« (vgl. Hanschel 2012, 371). Ein Trend, der sich bis weit in die 1990er Jahre hinein vollzog und der erst in den letzten Jahren gestoppt wurde (vgl. Hanschel 2012, 384).

In den USA wird das Zusammenspiel von Bund und Ländern weit stärker als in Deutschland als vertikale Gewalten- und Aufgabenteilung verstanden. Entsprechend wird ein horizontaler Ausgleich zwischen den Bundesstaaten abgelehnt. Es gibt keinen systematischen Finanzausgleich, und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse werden in den USA kulturell nicht akzeptiert (vgl. Hanschel 2012, 427). Dennoch gab und gibt es immer wieder gewichtige Ausnahmen. Es besteht eine Vielzahl von Bundesfinanzhilfen, die teilweise ohne Bedingungen, teilweise aber zur Umsetzung und Durchsetzung bestimmter bundesstaatlicher Ziele gewährt werden (vgl. Hanschel 2012, 427). Im Jahr 2011 haben die vertikalen Finanzhilfen wesentlich zur Finanzierung der Bud-

³ Blankart (2011, 15) sowie Kirchgässner (2009) verdeutlichen, wie sehr die Progressivität des Steuersatzes bei der direkten Bundessteuer zu einer Umverteilung von reichen zu armen Kantonen führt.

⁴ Vgl. dazu auch Sargent (2012), der insbesondere auch zeigt, wie sogar die USA zu Beginn ihrer Geschichte 1789 ein Bail-out akzeptieren mussten, als der Bundesstaat die Schulden der Gliedstaaten übernahm, um die Zentralgewalt zu stärken. Seither und insbesondere in den 1840er Jahren konnte das Bail-out-Prinzip jedoch durchgesetzt werden.

gets der Bundesstaaten beigetragen. Rund 30% der Ausgaben der Bundesstaaten (einschließlich Medicaid) sind Federal Grants (Zuschüsse des Bundes) und 40% der Einnahmen der lokalen Gebietskörperschaften kommen von den Bundesstaaten (State Grants) (vgl. Dieckmann, Menzel und Thomae 2012, 5).

Die Einsetzung eines EU-Währungskommissars und die Etablierung einer Fiskalunion bedeuten keinesfalls eine Harmonisierung von Steuergesetzgebung oder Steuersätzen. Föderale Staaten wie die USA oder die Schweiz machen deutlich, dass eine Fiskalunion eine dezentrale kantonale oder gar kommunale Steuerhoheit vertragen kann.⁵ Ebenso wenig muss es zwangsläufig zu einem Verwaltungsmodell französischer Prägung kommen, bei dem die Zentrale den Gliedstaaten planwirtschaftlich Budgets zuweist, eine rechtmäßige Verwendung durch Präfekten durchsetzt und ein Fehlverhalten durch Ablösung der Statthalter sanktioniert. Es kann durchaus ein dem schweizerischen Beispiel folgendes Autonomiemodell gelten, bei dem die einzelnen Euroländer die Fiskalautonomie behalten und der Kreditmarkt über Risikoprämien den Schiedsrichter spielt. Was jedoch erforderlich wird, ist ein strenges Konkursverfahren im staatlichen Insolvenzfall, das weit über den existierenden Euro-Fiskal- oder Stabilitätspakt hinausgeht, der sich letztlich in der Krise als wirkungslos erwiesen hat.

Wiederum zeigt das Schweizer Beispiel, was zu tun ist. Die Kantone sind in ihrer Finanzpolitik autonom, haften also allein für ihre Schulden. Eine Bail-out-Klausel, also eine Übernahme kantonaler Schulden durch den Bund, gibt es nicht.⁶ Die Bundesgesetzgebung verlangt jedoch von den Kantonen, dass sie bestimmte Steuern erheben, und gibt ihnen Steuersubjekt, Steuerbemessungsgrundlagen und Steuerabzüge vor. Vor allem aber ist geregelt, was bei einem Konkurs eines Kantons zu geschehen hat, der dazu führt, dass ein Kanton seinen Aufgaben und Verpflichtungen nicht mehr gerecht wird. Dann kommt es zunächst zur Bundesexekution und danach zur Bundesintervention, die im Extremfall auch militärische Maßnahmen ermöglichen.⁷

Übertragen auf die Eurozone bedeutet das: Wird ein Euroland zahlungsunfähig, müsste es bei der Finanzpolitik automatisch zu einem Wechsel vom schweizerischen Autonomiemodell zum französischen Verwaltungsmodell kommen. Dem überschuldeten Euroland wird als Preis der Rettung die Finanzautonomie entzogen. Anstelle nationaler Steuerbe-

hörden treten Eurostatthalter, die Steuern eintreiben und Spar- oder Privatisierungspläne umsetzen. Die Hilfsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IMF) zugunsten überschuldeter Entwicklungsländer dienen genau dieser Absicht. Und je mehr sich der ESM einem Europäischen Währungsfonds angleichen wird, desto mehr kann man sich dieses Vorgehen auch für kriselnde Euroländer vorstellen.

Zu Ende gedacht, bedeutet der Weg in die Fiskalunion auch, in Kauf zu nehmen, dass die Währungsunion zur Haftungsgemeinschaft wird. Wenn nämlich alle anderen Maßnahmen nicht gegriffen haben, man aber aus guten Gründen den Zusammenbruch der Eurozone verhindern will, bedarf es notwendigerweise eines gemeinsam finanzierten Stabilitätsmechanismus, der in Krisenzeiten finanzielle Nothilfen an überschuldete Euroländer bereitstellt. Diese Aufgabe wahrzunehmen, ist das Ziel des ESM.

Die Forderung des Bundesfinanzministers nach einem EU-Währungskommissars folgt der Logik des deutschen Verständnisses der Finanzhilfen zur Unterstützung überschuldeter Euromitgliedsländer. Um zu verhindern, dass aus der EU eine uferlose Transferunion werde, müssen sich demgemäß die einzelnen Euroländer zu einer strikten Haushaltsdisziplin, strengeren Kontrollen durch den Europäischen Gerichtshof und schärferen, automatischen Sanktionen für jene Staaten verpflichten, die sich nicht an die Vorgaben halten.

Das Problem der deutschen Strategie der »Fördern« (gemeinsame Hilfe) und des »Fordern« (Aufgabe nationaler Finanzautonomie) liegt darin, dass es mit den Maastrichter Kriterien und dem darauf bauenden Stabilitäts- und Wachstumspakt bereits strenge Disziplinierungs- und Sanktionsmaßnahmen für die nationale Fiskalpolitik gab, die sich aber im Ernstfall als zahnloser Tiger erwiesen haben. Sie wurden schlicht missachtet. Deshalb bestehen berechtigte Zweifel, ob ein EU-Währungskommissar die Autorität und Reputation hat, seine Anweisungen und Sanktionen durchzusetzen. Der Vorschlag des Bundesfinanzministers hat somit nur

⁵ Auch der Vorschlag des Sachverständigenrats (2011) geht in diese Richtung.

⁶ Vgl. Blankart (2011) und Kirchgässner (2009). In Deutschland hingegen gibt es ein weitreichendes Bail-out-System. So steht der Bund für die Schulden der Länder ein und die Länder für die Schulden der Kommunen. Als Konsequenz unterscheiden sich die Zinsen der Bundesländer trotz eines sehr unterschiedlichen Verschuldungsgrads nicht und auch hoch verschuldete Bundesländer, wie das Saarland, Bremen und Berlin, profitieren von der hohen Bonität des Bundes.

⁷ Von besonderem Interesse ist dabei die Interventionskaskade in der Schweiz. Grundsätzlich gilt natürlich auch nach schweizerischem Verständnis, dass Konflikte durch Verhandlungen und Vermittlungen zu klären sind. Sollten diese friedlichen Mechanismen einer Streitbeilegung jedoch scheitern, sieht die schweizerische Bundesverfassung ein Vorgehen auf der Basis von Befehl, Zwang und Bundesexekution vor. In der von 1848 bis 1999 gültigen »alten« Bundesverfassung kamen der Bundesversammlung (gemeinsames Gremium von National- und Ständerat) in Art. 85 (7), (8) explizit genannte Befugnisse einer militärischen »Bundesexekution« zu. Die »neue« Bundesverfassung von 1999 schwächt die bundesstaatlichen Kompetenzen verbal ab und überträgt dem Bundesrat (Regierung) mit Art. 182 (2) und 186 (4) die Aufgabe für die Einhaltung und den Vollzug von Bundesrecht zu sorgen und hierfür ggf. die notwendigen präventiven, aber eben auch repressiven Weisungen zu erteilen bzw. Mittel einzusetzen. Dazu gehören mit zunehmendem Druck: die Befugnis des Bundes kantonale Anordnungen aufzuheben, Subventionen zu verweigern, Bundesbehörden an Stelle der kantonale Behörden zur Aufgabenerfüllung einzusetzen und als Ultima Ratio Bundesrecht mit militärischen Mitteln durchzusetzen (wobei die militärische Bundesexekution bis anhin nie zur Anwendung gelangte).

dann eine Chance auf Glaubwürdigkeit und damit Erfolg, wenn der geforderte EU-Finanzkommissar mit weitreichenden Kompetenzen und vor allem glaubwürdigen und griffigen Sanktionsinstrumenten ausgestattet wird.

Wer einen EU-Finanzkommissar fordert und sich auf den Weg von gemeinsamer Hilfe gegen Aufgabe nationaler Finanzautonomie begibt, muss deshalb, wie es die Bundeskanzlerin zu Recht immer wieder verlangt, »die Lösung vom Ende her denken«. Es bedarf einer wie auch immer gearteten glaubhaften Drohung, dass eine Verletzung getroffener Vereinbarungen sanktioniert werde. Wie schwierig die Durchsetzung von »Bundespolitik« gegenüber einem Fehlverhalten von Gliedstaaten ist, haben die historischen Beispiele in den USA, Deutschland und der Schweiz gezeigt.

Weil Bundesfinanzminister Schäuble wenige Tage nach seiner Forderung nach einem EU-Währungskommissar klar machte, dass »it will not happen, that there will be a staatsbankrott in Greece« (vgl. Schäuble 2012), sind letztlich die härtesten Konsequenzen einer Verschuldungsstrategie – die Staatspleite oder ein Ausschluss aus der Eurowährungsunion – politisch ungewollt und damit faktisch ausgeschlossen. Damit bleiben lediglich noch Sanktionsmaßnahmen innerhalb einer Euromitgliedschaft Griechenlands und anderer überschuldeter Eurostaaten. Ob einem EU-Finanzkommissar wirklich die Kompetenz für präventive oder gar repressive Weisungen erteilt werden, ist aus heutiger Sicht mehr als fraglich. Somit dürfte der Vorschlag von Wolfgang Schäuble zwar logisch konsistent und in der Sache richtig, aber in der Praxis (noch lange) nicht durchsetzbar sein.

Literatur

Amtsblatt der Europäischen Union (2010), *Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (Vertrag von Lissabon) vom 30. März 2010 (C 83), online verfügbar unter: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/de_DE/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC10083.

Blankart, C.B. (2011), »Föderalismus, direkte Demokratie und Besteuerung: Eine Theorie der Schweiz«, *ifo Schnelldienst* 64(12), 13–19.

Böll, S. (2012), »Schäuble präsentiert Masterplan für den Euro«, *Spiegel Online*, 16. Oktober 2012, online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/euro-krise-schaeuble-praesentiert-masterplan-a-861475.html>, aufgerufen am 10. November 2012.

Diekmann, B., Chr. Menzel und T. Thomae (2012), »Konvergenzen und Divergenzen im »Währungsraum USA« im Vergleich zur Eurozone«, *Wirtschaftsdienst* 92(1), 1–6.

Hanschel, D. (2012), *Konfliktlösung im Bundesstaat: Die Lösung föderaler Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikte in Deutschland, den USA und der Schweiz*, Jus Publicum Bd. 215, Mohr Siebeck, Tübingen.

Kirchgässner, G. (2009), *60 Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland: Einige Bemerkungen zu Demokratie und Föderalismus in Deutschland aus schweizerischer Perspektive*, SCALA Policy Paper No. 06/2009, Universität St. Gallen, mimeo.

Roth, M. (2011), *Der Euro braucht ein Parlament – Für eine Avantgarde von Demokratie und Solidarität*, Perspektive 11, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, Bonn.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen*, Jahresgutachten 2011/12, online verfügbar unter: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuellesjahresgutachten0.html>.

Sargent, Th. (2012), »An American History Lesson for Europe«, *The Wall Street Journal online*, Europe Edition, 3. Februar 2012, online verfügbar unter: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204740904577193032770537826.html>, aufgerufen am 10. November 2012.

Schäuble, W. (2012), ARD-Tagesthemen, 14. Oktober 2012, online verfügbar unter: <http://www.ardmediathek.de/das-erste/tagesthemen/tagesthemen?documentId=12105224>.