

Stellungnahme zur Anhörung des Budestag-Europaausschusses “Zur Zukunft der Europäischen Union”

‘Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion’ (SN 3962/12)
für die Anhörung im Europapolitischen Ausschuss des Deutschen Bundestages,
am 10. Dezember 2012

PD Dr Waltraud Schelkle
European Institute, London School of Economics (LSE)
Houghton Street, London WC2 2AE
Email: w.schelkle@lse.ac.uk
Tel.: 0044 20 7955 6942

Zusammenfassung: Die Stellungnahme diskutiert wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der im Quadrupel-Bericht vorgeschlagenen Integrationsschritte. Drei Ergänzungen zu diesen Vorschlägen sind m.E. erforderlich: 1) Der integrierte Finanzrahmen sollte Anreize zum Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten enthalten, die an den grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen (z.B. Target2-Salden) ansetzen. 2) Der integrierte Haushaltsrahmen muss in der Tat den bisherigen Fokus auf immer neue Aufsichtsmaßnahmen ergänzen durch Versicherungselemente, insbesondere einen Stabilitätsmechanismus bei länderspezifischen Schocks sowie sichere und liquide Finanzanlagen; im Rahmen des Europäischen Semesters könnten letztere dazu beitragen, die Budgetberatungen in nationalen Parlamenten mit den wirtschaftspolitischen Rahmensetzungen auf EWU-Ebene effektiver zu verknüpfen. 3) Der integrierte wirtschaftspolitische Rahmen sollte die Möglichkeit beinhalten, zeitweise die soziale Mindestsicherung in einem Land zu finanzieren, dem im Rahmen eines Beistandsprogrammes ein drastischer Abbau des öffentlichen Dienstes vorgeschrieben wird.

Vorbemerkung: Die zugrundeliegende Diagnose der Krise

1. Der zur Diskussion stehende Zwischenbericht folgt dem Auftrag des Europäischen Rates an deren Präsidenten van Rompuy, in enger Zusammenarbeit mit drei anderen Institutionen (Kommission, Eurogruppe und Zentralbank) und in Konsultation mit dem Europäischen Parlament "einen spezifischen Fahrplan mit Terminvorgaben für die Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion zu erarbeiten". In meiner Stellungnahme betrachte ich die Vorschläge des Quadrupel-Berichtes dagegen unter dem Blickwinkel, ob sie geeignet erscheinen, die Währungsunion nachhaltig zu stabilisieren.
2. Meine Schlussfolgerung lautet, dass der Bericht einerseits zwar wesentliche Elemente enthält, die zu einer Stabilisierung des Euro-Raumes beitragen können. Andererseits scheint er aber nach wie vor von der Diagnose getragen, dass es sich im Wesentlichen um eine Staatschuldenkrise handelt und die Probleme entsprechend durch strengere Disziplinierung der nationalen Haushaltspolitiken gelöst werden müssen. Ein signifikanter Abbau öffentlicher Schulden ist mittelfristig sicherlich notwendig. Aber wenn dies die Hauptursache der Krise wäre, dann müssten sich Japan, die Vereinigten Staaten und Grossbritannien in einer ähnlich prekären Situation wie der Euro-Raum befinden.
3. Meiner Stellungnahme liegt daher die Diagnose zugrunde, dass die Krise in einem Rückkoppelungseffekt ('Teufelskreis') zwischen privater und öffentlicher Verschuldung besteht, der unterbrochen werden muss. Mit der Ausnahme Griechenlands ist die explodierende Staatsverschuldung eine Folge der privaten Verschuldung aus Konsumentenkrediten und Leistungsbilanzdefiziten, die im Zuge der Rettungsmassnahmen für das Finanzsystem in den Staatshaushalten landete. Das war in der konkreten Situation auch richtig und hat eine schlimmere Depression verhindert. In den drei genannten hochverschuldeten OECD-Ländern (Japan, USA, GB) konnte der Fiskus in Abstimmung mit der Zentralbank diese Rückkoppelungseffekt unterbrechen, während es im Euro-Raum weder eine Zentralbank gibt, die als Lender of Last Resort für souveräne Schuldner direkt intervenieren darf, noch gibt es Klarheit darüber, welcher Fiskus die Zentralbank bei der Abwicklung von Insolvenzfällen unterstützt.
4. Die Erfahrungen mit Finanzkrisen deuten darauf hin, dass die öffentliche Entschuldung der privaten Entschuldung folgen sollte. Der gleichzeitige Abbau würde eine unrealistisch schnelle und drastische Umkehrung von Leistungsbilanzsalden erfordern. In der Zwischenzeit führt jedoch der Rückkoppelungseffekt zu einer Kapitalflucht aus den Krisenländern in die Kernländer der Währungsunion, der einen sich selbst erfüllenden Kollaps von Banken und Staatsfinanzen nach sich zu ziehen droht. Derweil werden Leistungsbilanzungleichgewichte weiterhin finanziert und die Risiken im System der europäischen Zentralbanken, nicht zuletzt bei der Bundesbank, abgeladen. Der Euro-Raum befindet sich damit in der schlechtesten aller möglichen Welten.
5. Die m.E. erforderlichen Ergänzungen zu den Vorschlägen des Quadrupel-Berichtes versuchen diese Problematik anzugehen. Den Krisenländern muss Zeit für die Anpassung gegeben werden, indem man die sozialen Folgen der notwendigen Einschnitte im öffentlichen Dienst abfängt (Absatz 23). Die zahlreichen neuen Überwachungsinstrumente müssen durch Versicherungsleistungen ergänzt werden, die Länder vor sich selbst erfüllenden Attacken in Schutz nehmen und ihnen zugleich Anreize geben, sich an vernünftige Regeln zu halten (Absätze 14-17). Die Risiken, die sich aus der privaten Verschuldung im Zuge von Leistungsbilanzungleichgewichten ergeben, müssen von den Finanzinstituten kalkuliert und verantwortet werden (Absatz 12).

Zu I. Integrierter Finanzrahmen

6. Der Zwischenbericht fordert eine einheitliche Aufsichtsbehörde, gemeinsame Vorschriften für die Abwicklung von Finanzinstituten mit einem Auffangmechanismus, sowie einheitliche Vorschriften für nationale Einlagensicherungssysteme. Meines Erachtens sind dies die drei notwendigen Elemente einer (minimalistischen) Bankenunion. Es stellt sich freilich die Frage, was man prioritär behandeln sollte.
7. Eine Direktive mit einheitlichen Vorschriften zur nationalen Einlagensicherung gibt es bereits und sie hat sich in dieser Krise auch bewährt. Es erscheint mir bis auf weiteres ausreichend, diese Einlagensicherungen in nationaler Verantwortung zu belassen: Einlagensicherungssysteme haben ein stark sozialpolitische Komponente, insofern sie dem Schutz der kleineren Ersparnisse dienen, und es sollten deshalb auch Gestaltungsfreiheiten in den Mitgliedsländern bleiben. In der Situation einer systemischen Flucht aus nationalen Bankensystemen sind Einlagensicherungen ohnehin überfordert und die Zentralbank muss als Lender of Last Resort eintreten. Allerdings ist der Preis der Subsidiarität eine höhere Anfälligkeit für die bereits erwähnten Rückkoppelungseffekte: im Falle Spaniens schlug das Misstrauen in regionale Sparkassen in Misstrauen gegen die Staatsfinanzen um, umgekehrt in Griechenland. Deshalb stellt sich auch hier die Frage eines 'Backstop', einer "gemeinsame[n] Übernahme der Risiken im Bankensektor" des Euro-Raumes, die der Zwischenbericht im Zusammenhang mit der Abwicklung von Banken nennt (S.3-4), auf die ich im Absatz 13 zu sprechen komme.
8. Der Abschnitt zu den Notwendigkeiten der Abwicklung ist sehr vorsichtig formuliert, obwohl hier m.E. die Priorität der Anstrengungen zum Aufbau einer (minimalistischen) Bankenunion liegen sollte. Nicht zuletzt die japanische Finanzmisere hat gezeigt, dass die Fortexistenz von 'Zombie-Banken', d.h. von im Grunde insolventen Banken, die am Tropf der Zentralbank hängen, ein dauerndes Hemmnis für die Erholung der Kreditwirtschaft darstellen. Die Kosten der Abwicklung soll letztlich von den Finanzinstituten selbst getragen werden. Allerdings bedarf auch ein solcher vom Privatsektor getragener Fond einer fiskalischen Rückendeckung, weil in akuten Krisenfällen die verfügbare Summe nicht ausreichen könnte und der bloße Verdacht, dass die Summe nicht ausreichen könnte, zu einer spekulativen Attacke führt. Eine solche fiskalische Rückendeckung könnte vom ESM oder von Eurobills geleistet werden (Absatz 15).
9. Die in Aussicht gestellte direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM wird im Zwischenbericht vage angesprochen, ist aber dringend erforderlich. Derzeit übernimmt die EZB mit ihrer Langfristigen Refinanzierungsoperation diese Aufgabe, ohne freilich Auflagen damit verknüpfen zu können, also z.B. die Auszahlungen von Prämien an das Management zu untersagen, solange eine Bank Rekapitalisierungshilfe erhält. Eine Prioritätensetzung im Bereich Abwicklung und Rekapitalisierung scheint für die geordnete Verkleinerung des Finanzsektors und die Wiederherstellung einer normalen Kreditversorgung unabdingbar.
10. Demgegenüber halte ich es für vertretbar, in einer Übergangszeit die einheitliche Aufsicht von einem Netzwerk nationaler Behörden wahrnehmen zu lassen. Wartet man dagegen, bis die EZB die Aufsicht aller 6.000 Banken im Euro-Raum frühestens bis zum Jahr 2014 übernimmt, dann hiesse das, dass der Euro-Raum bis dahin die Abwicklung und Rekapitalisierung von Banken verschieben müsste. Das Risiko und die Kosten einer verhaltenenen wirtschaftlichen Erholung sind hoch. So wünschbar die Schaffung einheitlicher Aufsichtskapazitäten ist, man sollte auch konzederen, dass dies Zeit benötigt und die bisherigen nationalen Aufsichtsbehörden, die ohnehin weiterhin gebraucht werden, diese Aufgabe kommissarisch und mithilfe eines einheitlichen Regelwerkes bewerkstelligen können.

11. Am Ende dieses Abschnittes I (S.4) zeigt der Zwischenbericht sehr deutlich, dass er die Anreizprobleme bei den Regierungen sieht: “[..] eine gemeinsame Übernahme der Risiken des Bankensektors [führt] ohne eine effektivere Fiskaldisziplin zu negativen Anreizen in Bezug auf die Begebung von Staatsanleihen“. Das gilt freilich auch umgekehrt: ohne einen effektiven Mechanismus, der insolventen Banken mit Abgewicklung drohen kann, bestehen die negativen Anreize fort, die zu einer überhöhten privaten Verschuldung führten. Die anhaltenden Leistungsbilanzungleichgewichte und die Akkumulation von Target 2-Salden sind Anzeichen dafür, dass Banken weiterhin Risiken übernehmen, die sie nicht verantworten wollen. Im Klartext: Banken finanzieren Exporte und Importe und kassieren dafür auch Zinsen und Gebühren, die damit verbundenen Risiken werden aber von den nationalen Zentralbanken und damit letztlich der Steuer zahlenden Gemeinschaft getragen. Es ist dabei garnicht klar, welche Nationen am meisten bezahlen (werden): diejenigen, die realwirtschaftlich an den Leistungsbilanzgeschäften beteiligt sind; diejenigen, deren international tätige Banken an der Finanzierung beteiligt sind; oder diejenigen, die weder am Realgeschäft noch an der Kreditvergabe beteiligt sind, aber in Höhe ihres Anteils am EZB-Kapital haften bzw Notenbankgewinne (nicht) erhalten?
12. Es sollte daher in die Überlegungen zu einem integrierten Finanzrahmen einbezogen werden, wie man das Destabilisierungspotential anhaltender Leistungsbilanzungleichgewichte an der Finanzierungsquelle eindämmt. So könnte man die EZB in ihrer zukünftigen Rolle der Finanzaufsicht dazu auffordern, ein makroprudentielles Instrument zu entwickeln, das auf anhaltende Leistungsbilanzungleichgewichte reagiert. Ob dies vor allem eine Neuausrichtung von Aufsichtsprioritäten verlangt oder auch neue Massnahmen, die die Kosten der Risikoakquisition an Banken zurückgibt. Letzteres könnte bedeuten, dass man nationalen Zentralbanken wie der Bundesbank aufträgt, die Anhäufung hoher Forderungen im Euro-Zahlungssystem mit progressiv steigenden Risikoprämien (einem Strafzins) zu belegen. Banken müssen sich dann überlegen, ob sich das Geschäft der Aussenwirtschaftsfinanzierung lohnt, wenn sie die Kosten eines möglichen Kreditausfalls tragen müssen. Das würde die ökonomisch missverständliche und politisch schädliche Diskussion über Target2-Salden versachlichen, denn es ist schliesslich das Misstrauen der Banken untereinander, nicht das zugrundeliegende Handelsgeschäft zwischen den Ländern, das diese Salden verursacht (selbst wenn der Importeur bezahlt, kann die Importbank zahlungsunfähig werden und die Exportbank einen Verlust machen, da sie den Exporteur bezahlte – dieser Verdacht veranlasst die Exportbank dazu, ihre Forderungen gegenüber der Importbank an das ESZB abzugeben).

Zu II. Integrierter Haushaltsrahmen

13. Der Zwischenbericht enthält sinnvolle Vorschläge, die das Übermass an komplexen aufsichtsrechtlichen Massnahmen (wie das Sechser- und das Zweier-Paket sowie der Fiskalpakt) durch Versicherungselemente ergänzen. Diese betreffen insbesondere den im Abschnitt ‘Fiskalkapazität’ angesprochenen Europäischen Stabilitätsmechanismus (S.5), sowie die im Abschnitt ‘Sichere und liquide Finanzanlagen’ angesprochenen Eurobills und der Tilgungsfonds für Altlasten (S.6). All diese Instrumente sind Versicherungen in dem Sinne, dass sie ein Land im ‘Unglücksfalle’ eines negativen asymmetrischen Schocks kompensieren bzw. das Risiko einer spekulativen Attacke in den Märkten für Staatsanleihen poolen und dadurch für das einzelne Land weitgehend wegdiversifizieren. Mit den meisten Makroökonomern ausserhalb des deutschsprachigen Raumes teile ich dagegen die Ansicht, dass eine einheitliche Währung ohne

ein Mindestmass an fiskalischer Kapazität nicht auskommt. Die Gründe liegen letztlich in der Möglichkeit systemischer Banken Krisen, die es in einem privatwirtschaftlichen Kreditsystem immer gibt. Das gilt umso mehr, wenn Banken, aber auch Pensionsfonds und Versicherungen, im grossen Stile Staatsschuldtitel halten; es gibt dann das Potential für Rückkoppelungseffekte, die bereits als die Ursache der Krise des Euro-Raumes angesprochen wurden.

14. Vorschläge zu einem Europäischen Stabilitätsmechanismus wurden im Auftrag des Rates von der Kommission bereits in den frühen 1990er Jahren erarbeitet, unter der Federführung von Alexander Italianer.¹ Es sollte das Stabilisierungspotential des US-Bundeshaushaltes erreicht werden, das nach Schätzungen (von Jürgen von Hagen und anderen) bei ca. 30% lag, d.h. ungefähr ein Drittel des Einkommenseinbruchs eines Bundesstaates wird in den USA vom Zentralstaat durch niedrigere Einkommenssteuerzahlungen und höhere Transferleistungen automatisch kompensiert. Der von Italianer et al konzipierte Mechanismus würde von einem Indikator ausgelöst, den eine Regierung nicht manipulieren kann und der idealerweise ein verlässlich vorausschauender Indikator für einen Konjunkturunbruch darstellen sollte, wie etwa die Auftragslage der Privatwirtschaft oder der Bauindustrie. Fällt dieser Indikator in einem Land oder einer Region in einem deutlich höheren Masse als im Durchschnitt des Euro-Raumes würde die Regierung für einen begrenzten Zeitraum (z.B. zwei Jahre) Zugang zu einem Stabilisierungsfonds erhalten. Der Stabilisierungsmechanismus soll automatische Stabilisatoren trotz Abwesenheit eines EU-Budgets simulieren. Er würde ein Land also bei einer Verschlechterung der makroökonomischen Lage zeitweise unterstützen, aber nicht bei anhaltend schlechter Wirtschaftslage oder aufgrund eines niedrigen Einkommens. Die Kosten eines solchen Mechanismus, der ungefähr dieselbe Stabilisierungswirkung wie der Bundeshaushalt der USA erzielte, wurde auf rund 1% des EU-Bruttonominalproduktes geschätzt, hätte also eine Verdopplung des damaligen EU-Budgets verlangt. Der Rat lehnte eine Diskussion der von ihm in Auftrag gegebenen Studien damals ab, weil er die Schaffung fiskalischer Kapazitäten auf EU-Ebene beinhalten wollte.
15. Der Zwischenbericht spricht sehr verklausuliert auch die Schaffung von sog. Eurobills an, also kurzfristigen Staatsanleihen, für die die emittierenden Mitgliedsländer einzeln und gemeinsam haften würden. Dieses Instrument wird in einem Absatz mit dem vom Deutschen Sachverständigenrat in die Debatte gebrachten Tilgungsfonds für Altlasten genannt (S.6). In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Vorschlag des Zwischenberichtes von verschiedenen anderen Eurobond-Konzeptionen, insbesondere dem Vorschlag von Delpla und Weizsäcker einer Unterteilung in blaue und rote Bonds oder dem Tremonti-Juncker Vorschlag, die alle eine Vergemeinschaftung der Haftung für Staatsschulden bis zur 60%-Quote des Maastrichter Vertrages vorsehen. Der Altlasten-Tilgungsfonds des Sachverständigenrates versucht dagegen umgekehrt, durch gemeinsame Haftung für Staatsschulden, die die 60%-Quote übersteigen, die Zinslasten auf ein tragbares Mass zu reduzieren und im Gegenzug strikt darauf zu bestehen, dass diese überschüssige Schuldenlast in einem Zeitraum von 25 Jahren abgebaut wird. Die Verknüpfung von Eurobills und Altlasten-Tilgungsfonds macht m.E. ökonomisch und politisch Sinn. Eine Vergemeinschaftung von Altlasten ist demokratisch immer problematisch, und die dauerhafte Einführung gemeinsamer Haftung sollte sich auf zukünftige Emissionen von Finanztiteln erstrecken. Der Altlasten-Tilgungsfonds ist angesichts der zeitlichen und

¹ Vgl. European Commission (1993) 'Stable Money – Sound Finances: Community public finance in the perspective of EMU', [European Economy, No. 53](#).

finanziellen Begrenzung aber vertretbar, insbesondere da damit ein für die Gemeinschaft erstrebenswertes ökonomisches Ziel erreicht wird..

16. Der Eurobills-Vorschlag wird nur zur weiteren Prüfung erwähnt. Ein in der Diskussion bisher vernachlässigter Aspekt ist, dass die Schaffung einer sicheren und liquiden Finanzanlage mit gemeinsamer Haftung auch die Chance beinhaltet, nationalen Parlamenten ein grösseres Interesse an der Einhaltung von gemeinschaftsdienlichen Budgetvorgaben zu geben und dafür im Gegenzug das politisch problematische Mass an detaillierter Einmischung in die Budgetpolitik eines Landes zu reduzieren.
17. Das [Europäische Semester](#) könnte dafür den Rahmen abgeben. Die Euro-Gruppe würde im Frühjahr festlegen, wie hoch das Finanzierungsvolumen des Euro-Raumes insgesamt und der Anteil eines jeden Mitgliedslandes daran sein sollte, gegeben die konjunkturelle Situation des Euro-Raumes insgesamt sowie die voraussichtliche konjunkturelle Situation eines jeden Mitgliedes. Es gäbe keinen Anspruch, eine bestimmte Quote, wie etwa die 60%-Grenze des Maastrichter Vertrages, auszunutzen. Das jährlich wechselnde Finanzierungsvolumen an Eurobills würde als Vorgabe an die nationalen Parlamente weitergegeben. Einhaltung der gemeinsamen Abmachungen würde mit niedrig verzinslicher Finanzierung 'belohnt', für die jedes Land selbstverständlich vorrangig einzeln haftet. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips kann man einem Parlament nicht verbieten, von dieser Vorgabe abzuweichen und insbesondere eine höhere Defizitfinanzierung zu verabschieden. Aber dies würde auf dem 'Eurobills-Konto' eines Landes vermerkt und seine zukünftigen Zuteilungen entsprechend verringern. Die ausserhalb des Europäischen Semesters begebenen Staatsschuldtitel könnten Banken nicht zur Refinanzierung bei der EZB dienen. Diese Verzahnung von europäischer und nationaler Ebene würde allen Beteiligten einen Anreiz geben, die Beschlüsse der jeweils anderen Ebene ernst zu nehmen, insbesondere Regierungen dazu anhalten, für die Beschlüsse der Euro-Gruppe auch im eigenen Parlament zu werben.²

Zu III. Integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen

18. In diesem Teil enthält der Zwischenbericht insbesondere zwei über die bisherigen Reformen hinausgehenden Vorschläge. Erstens sollen alle Mitgliedstaaten "individuelle Vereinbarungen vertraglicher Natur" mit EU-Organen eingehen, in denen sie sich zur Umsetzung von Strukturreformen verpflichten. Die "Reformbemühungen [könnten] auch durch begrenzte, befristete, flexible und gezielte finanzielle Anreize unterstützt werden" (S.8). Zweitens wird vorgeschlagen, die makroprudentielle Aufsicht des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) mit dem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten zu verknüpfen. Das scheint mir ausgesprochen wichtig; in Absatz 12 habe ich bereits darauf hingewiesen, dass das Europäische System der Zentralbanken ein Instrumentarium entwickeln sollte, das im Rahmen von Target2 die Banken dazu anhalten muss, die von ihnen kontrahierten Risiken in der Aussenwirtschaftsfinanzierung auch einzupreisen.
19. Der Vorschlag vertraglicher Reformvereinbarungen mit allen Mitgliedsländern ist insofern begrüssenswert, als er die Entwicklung einer Zwei-Klassen-Mitgliedschaft zumindest symbolisch verhindert. Eine solche 'Zwei-Klassen-Gesellschaft' im Euro-Raum entspricht durchaus der Logik des Zweierpaktes, mit all den integrationspolitischen, aber auch entwicklungspolitischen Problemen, die eine solche Segmentierung nach sich zöge.

² Dieser Vorschlag und Alternativen werden ausführlicher diskutiert in W.Schelkle (2012), 'European Fiscal Union: From Monetary Back Door to Parliamentary Main Entrance', [CESifo Forum 1/2012](#), S.28-34.

20. Auch das andere Element dieses Vorschlages, die Reformbemühungen finanziell zu unterstützen, ist prinzipiell begrüßenswert. Aber die Vorgabe, dass diese Unterstützung begrenzt, befristet und gezielt zu erfolgen hat, ist zu sehr nach dem Muster von IWF-gestützten Anpassungsprogrammen konzipiert. Der IWF darf seine Mitglieder nur bei schweren ausenwirtschaftlichen Störungen, aber nicht bei fiskalisch bedingten Krisen unterstützen, was in der Praxis oft zu höchst konstruierten Begründungen für seine Intervention führt. Ein Instrument, das in den meisten IWF-Programmen zur Anwendung kommt, ist eine mehr oder weniger geordnete Abwertung. Die Existenz eines Wechselkurses mit den Haupthandelspartnern unterscheidet ein typisches IWF-Programmland von einem Euro-Mitglied, das Beistand von den neu eingerichteten Notfallfonds EFSF und ESM (mit dem IWF als Juniorpartner) erhält. Dieser Unterschied hat vor der Krise dazu geführt, dass in Ländern wie Griechenland und Portugal ungleich höhere Leistungsbilanzungleichgewichte finanziert wurden, als beispielsweise in Ungarn. Nach Ausbruch der Krise bedeutet dieser Unterschied, dass die Anpassungsleistung, letztlich eine reale interne Abwertung (Senkung des heimischen Preisniveaus), ausschliesslich von der Budgetpolitik und den Arbeitsmärkten erbracht werden muss. Der höhere Anpassungsbedarf bei begrenzterem Instrumentarium rechtfertigt meines Erachtens einen Beistand, den der IWF ebenfalls nicht geben darf: die zeitweise Finanzierung laufender Sozialausgaben. Hinzukommt, dass sich Mitgliedstaaten des Euro-Raumes politisch näher stehen, als dies bei IWF-Mitgliedsländern typischerweise der Fall ist.
21. Die Finanzierung laufender Sozialausgaben wäre ein weniger radikaler Tabubruch, als es zunächst scheint. Die Mittel, die im Rahmen der europäischen Strukturfonds an Staaten und Regionen mit niedrigem Einkommen für Investitionen und Projekte bereit gestellt werden, setzen schliesslich die Eigenmittel der betreffenden fiskalischen Autoritäten frei, andere öffentliche Ausgaben zu finanzieren. Insofern ist die genaue Zuordnung von Ausgaben für öffentliche Investitionen (die die EU finanziert) und laufenden Staatskonsum (die sie nicht finanziert) oftmals eine buchhalterische Fiktion. Insbesondere in einer Situation, in der ein Land mit ständigem Verlust an Arbeitsplätzen konfrontiert ist, kann diese Aufgabenteilung aber dazu beitragen, dass sich das politische System eines Landes 'klientelistisch' entwickelt, d.h. der öffentliche Sektor zum Selbstzweck wird: die Regierung und die Parteien versorgen damit ihre Klientel. Es ist freilich zu einfach, diesen Klientelismus nur als 'Missbrauch' zu betrachten. Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst und die im Vergleich zum Privatsektor grosszügige Altersversorgung erfüllt in klientelistischen Systemen eine gleichwertige Funktion, die Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, Beihilfen für die Kindererziehung und gesetzliche Renten in entwickelten Wohlfahrtsstaaten (zielgerichteter) erfüllen. Allerdings untergräbt die klientelistische Form der sozialen Sicherung die Steuermoral im Privatsektor, der oftmals nahezu keine Gegenleistung vom Staat erhält und wahrnimmt, dass selbst der Strassenbau von der EU und nicht aus eigenen Steuern finanziert wird.
22. Was Griechenland (und in geringerem Masse Portugal) heute abverlangt wird, ist nicht weniger als ein kompletter Staatumbau in einem Zeitraum, der anderswo Jahrzehnte dauerte. Das ist unmittelbar weniger ein Problem fehlender Finanzierung als fehlender und überforderter Verwaltungskapazitäten. Projektgebundene Investitionsmittel in Milliardenhöhe, die der Europäische Rat bereits im Dezember 2010 bereit gestellt hat, wurden nicht oder nur sehr unzureichend abgerufen. Das ist zwar auch dem permanenten Ausnahmezustand geschuldet, in dem sich ein solches Land mit einem rigorosen Anpassungsprogramm befindet, aber es ist auch angesichts eines klientelistischen Erbes überfordert, das keine meritokratische Verwaltung

kennt. Die Leidtragenden sind nicht die politischen und wirtschaftlichen Eliten, sondern normale Werktätige, kleine Selbständige, Auszubildende und Pensionäre.

23. Das ist nicht in erster Linie der Fehler von sozial unausgewogenen Stabilitätsprogrammen; diese zeigen vielmehr deutlich das Bemühen der Troika, die Regierung zur Errichtung eines progressiven Steuersystems und zu verteilungspolitisch rücksichtsvollen Kürzungen anzuhalten. Aber wenn Rechnungen für Arzneimittel und Gesundheitsleistungen, Gehälter, Renten und Stipendien nicht rechtzeitig beglichen bzw. ausgezahlt werden, dann schrumpft die Privatwirtschaft immer weiter und ein Posten im öffentlichen Dienst bleibt die einzige sichere Einnahmequelle für ganze Familien. Trotz der massiven Unterstützung wird die EU und insbesondere Deutschland beschuldigt, einen sozialen Kahlschlag zu exekutieren. Meines Erachtens wäre es daher vorzuziehen, den politischen und wirtschaftlichen Eliten die Verantwortung für die Finanzierung von Investitionen zurückzugeben. Die EU könnte sich bei diesen Strukturausgaben auf technische Hilfe und die strikte Überwachung der EU-Regeln für öffentliche Ausschreibungen beschränken. Die EU sollte im Rahmen dieser Programme dagegen die soziale Mindestsicherung finanzieren und im Gegenzug die Sozialverwaltung grundlegend reformieren. Eine Verordnung, die die Zwecke erweitert, für die EU-Mittel im Rahmen eines Beistandsprogrammes eingesetzt werden dürfen, müsste hierfür ausreichen. Die Mindestsicherung würde die soziale und wirtschaftliche Lage eines Landes stabilisieren und gleichzeitig signalisieren, wo seine Zukunft liegt: in der Union und nicht an seinem extremen Rand.

Waltraud Schelkle

London, den 5.12.2012