

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Prof. Dr. Andreas Fisahn

Raum: H 1-124

Tel: 0521 106-4384

andreas.fisahn@uni-bielefeld.de

Sekretariat: Kerstin Steffmann

Tel: 0049 521 106 6964

kerstin.steffmann@uni-bielefeld.de

## Stellungnahme zum Bericht der fünf Präsidenten „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“.

Die Präsidenten der Europäischen Union, Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi und Schulz, haben ein Papier mit dem Titel "Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden" vorgelegt. Auf 28 Seiten skizzieren Sie Ihre Vorstellungen und Überlegungen zur Zukunft der Europäischen Union – die Schweiz und Norwegen wurden im Titel kurzerhand eingemeindet. Das Papier ist erschreckend uninspiriert, in der Analyse unzureichend und in den Vorschlägen unfassbar beschränkt und diese weisen in die falsche Richtung.

### Fehlende Analyse und Fehleinschätzung der Krisenprozesse

Das lernt man eigentlich recht früh im politischen Geschäft und sogar in der akademischen Ausbildung: Bevor Lösungsvorschläge diskutiert werden, gilt es nicht nur das Problem, sondern insbesondere die Ursachen zu erkennen und diese dem geneigten Publikum möglichst auch mitzuteilen. Das Quintett verfährt wie „Deep Thought“ in "per Anhalter durch die Galaxis" und präsentiert eine Antwort auf diffuse Fragen nach „dem Leben, dem Universum und dem ganzen Rest“.

Dabei gibt es Vorlagen, Vorschläge und Konzeptionen über die Zukunft der EU, welche die Präsidenten hätten aufgreifen und konkretisieren können. Die Europä-

ische Union als soziale und demokratische Gemeinschaft der Völker, die als Bundesstaat organisiert ist, wäre eine Vorgabe zur Finalität der Union, welche die Präsidenten hätten aufnehmen, konkretisieren, weiterentwickeln oder auch mit Gründen verwerfen können – so schweben sie ohne Fixstern zwischen den Galaxien.

Außerhalb des politischen Betriebes hatte sich inzwischen herumgesprochen, dass es zu kurz greift, von einer Euro Krise oder gar nur einer Griechenland Krise zu sprechen. Die EU steckt in einer multiplen Krise, die auf fundamentale Konstruktionsfehler der EU und des Euro zurückzuführen sind. Einige zentrale Konstruktionsfehler, die sich in der Diskussion befinden, seien hier kurz benannt.

### **Das Demokratiedefizit der Union.**

Für die Europäische Union muss immer noch ein Demokratiedefizit konstatiert werden. Das besteht auf zwei Ebenen, einer formal-prozeduralen (a), welche die Rückbindung allgemein verbindlicher Entscheidungen an den Willen der Adressaten betrifft, und einer inhaltlichen (b), welche die Offenheit des demokratischen Prozesses betrifft.

a) Das formal-prozedurale Demokratiedefizit wird seit dem Lissabon Urteil des Bundesverfassungsgerichts als Problem der Stimmengleichheit, oder ungleichen Repräsentation im Europäischen Parlament diskutiert. Dabei darf die Dominanz der Exekutive im Gesetzgebungsprozess nicht übersehen werden, ist also als Problem zu ergänzen. Das europäische Parlament ist nur zweite, nicht erste Kammer im Verfahren der europäischen Gesetzgebung. Notwendig sind also weiterhin Schritte, zur Stärkung des Parlaments oder besser zur Schwächung des Rates und der Kommission. Diskutiert wird schon längere Zeit, wie ein einheitliches europäisches Wahlrecht mit europäischen, statt nationalen Parteien, aussehen könnte. Es geht um ein einheitliches Wahlrecht, das die Stimmenungleichheit aufhebt.

Nichts davon findet sich im Papier der Präsidenten. Dort bleibt man auf dem Level von Transparenz und unverbindlicher Beteiligung. Die Demokratie wird als Anhängsel der wirtschaftspolitischen Maßnahmen diskutiert. Merkel hat dieses

Modell auf den Begriff gebracht: „marktkonforme Demokratie“, die weit entfernt ist vom Primat der Politik.

Als demokratische Neuerung schlagen die fünf Präsidenten vor, dass das EP an den Prozessen der Zentralaufsicht im Rahmen des Europäischen Semesters „beteiligt“ wird.

„Vor dem Hintergrund des in Anhang 2 dargelegten neu gestalteten Europäischen Semesters ließe sich die parlamentarische Beteiligung nicht nur zeitlich besser abstimmen, auch ihr Mehrwert könnte gesteigert werden. Insbesondere könnte sich die Europäische Kommission in einer Plenardebatte mit dem Europäischen Parlament auseinandersetzen, bevor sie den Jahreswachstumsbericht vorlegt, und die Aussprache nach der Annahme des Berichts fortsetzen. Darüber hinaus wäre denkbar, dass im Einklang mit den Bestimmungen des ‚Sixpack‘ über den wirtschaftspolitischen Dialog eine zweite Plenardebatte speziell zur Vorstellung der länderspezifischen Empfehlungen der Kommission stattfindet.“

Grundsätzlich falsch: Das Europäische Semester ist eine zentralistische und vor-demokratische Beaufsichtigung der Parlamente durch die Administration und gehört zwingend abgeschafft – es muss durch parlamentarische Haushaltsberatungen, die Wiederherstellung des Budgetrechts der Parlamente auf allen Ebenen ersetzt werden. Stattdessen wollen die Präsidenten die administrative oder demokratisch nicht legitimierte Kontrolle der Haushalte durch die Einführung „nationaler Räte“ oder „Stellen“ zur Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung des Mitgliedstaates noch verstärken. Deren Aufgabe bleibt merkwürdig in der Luft hängen. Konkreter wird das Papier auf der europäischen Ebene. Gefordert wird ein europäischer Fiskalausschuss.

„Dieser neue beratende Ausschuss würde die Arbeit der nationalen Räte für Finanzpolitik, die vor dem Hintergrund der EU-Richtlinie über die Haushaltsrahmen geschaffen wurden, koordinieren und ergänzen. Er würde auf europäischer Ebene und – ausgehend von den im fiskalpolitischen Steuerungsrahmen der EU festgelegten wirtschaftlichen Zielen und Empfehlungen – eine öffentliche und unabhängige Bewertung der Haushalte und ihrer Umsetzung vorlegen. Der Ausschuss sollte pluralistisch zusammengesetzt sein und auf eine große Bandbreite an Fachwissen zurückgreifen.“

Das läuft auf die Verstärkung autoritärer Expertokratie hinaus, nicht auf eine Stärkung der Demokratie.

Es gibt auch positive Aspekte: Nach der Krise wurde der Modus operandi der europäischen Politik von der Gemeinschaftsmethode umgestellt auf intergouvernementales Handeln, bei dem das Europäische Parlament nicht beteiligt ist, d.h. bei dem die Übermacht der Exekutive noch verstärkt wird. Abgeschlossen wurden verschiedene Pakte, vom Fiskalpakt bis zum „Pakt für den Euro plus“. Die Präsidenten bekennen sich zur Gemeinschaftsmethode, was immerhin eine Abkehr vom gegenwärtigen System autoritärer Zentralisierung bedeuten würde:

„Damit wir unserem Ziel einer Wirtschaftsunion mit Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung näherkommen, benötigen wir keine weiteren ‚Pakte‘ dieser Art, sondern konkrete Fortschritte auf der Grundlage des EU-Rechts.“

b) Demokratie verlangt eine weit gehende Offenheit des politischen Prozesses – Richtungsentscheidungen sollen durch den demokratischen Diskurs vorbereitet und erst am Ende der politischen Auseinandersetzung fallen. Die Lissabonner Verträge legen die EU in wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik fest, nämlich auf eine angebotsorientierte Politik. Die Preisstabilität hat absoluten Vorrang vor anderen wirtschaftspolitischen Zielen, wie sie etwa im bekannten magischen Viereck als gleichwertige festgehalten sind. Neben der Preisstabilität gelten eine niedrige Arbeitslosenquote, eine ausgeglichene Leistungsbilanz und ein angemessenes Wirtschaftswachstum als wichtige und gleichrangige Ziele der Wirtschaftspolitik. Die neoklassische Angebotspolitik ist – wie die krisenhaften Prozesse beweisen – gescheitert. Eine grundsätzliche Umorientierung ist aus ökonomischen Gründen erforderlich. Aus demokratischen Gründen muss die Möglichkeit zu einer Umorientierung geschaffen werden, was eine Revision der Verträge voraussetzt. Eine Demokratische Union würde mit Kompetenzzuweisungen ohne inhaltliche Festlegung in den Politikrichtungen und -zielen auskommen.

Das Konzept der fünf Präsidenten verlangt nicht Öffnung der Wirtschaftspolitik für den demokratischen Prozess, sondern die Schließung. Durch das gesamte Papier zieht sich als wesentlicher Anknüpfungspunkt für Modifikationen das „Europäische Semester“. Am Ende, auf Stufe 2, sollen verbindliche Grenz- oder Refe-

renzwerte für unterschiedliche ökonomische Eckdaten stehen, um so die Konvergenz der Volkswirtschaften abzusichern. Wirtschaftspolitische Prioritätensetzung durch Parlamente im demokratischen Prozess wird damit unmöglich, die Parlamente werden zu Volksorganen administrativer Festsetzungen.

„In Stufe 2 würde dieser Konvergenzprozess formalisiert und auf gemeinsame Standards mit Rechtscharakter gestützt. Die hierbei erzielten Fortschritte würden regelmäßig überwacht und müssten signifikant sein, bevor ein Euroland weitere Instrumente in Anspruch nehmen kann.“

In dem Bericht gibt es einen Anknüpfungspunkt für eine Öffnung der Wirtschaftspolitik, allerdings spielt das Quintett offenbar nicht sehr harmonisch zusammen, so dass die Töne eher als Zwischentöne auftauchen, die nicht so richtig zur Melodie passen und leise gespielt werden. Die Präsidenten schlagen vor, „eine Funktion zur fiskalischen Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes“ einzuführen. Man reibt sich verwundert die Augen, was dieses Begriffsungetüm wohl meinen könnte. Die Erklärung kommt dann versteckt in einem Kasten:

„Eine künftige Stabilisierungsfunktion könnte beispielsweise in einem ersten Schritt auf dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen aufbauen, indem ein Pool von Finanzierungsquellen und Investitionsvorhaben speziell für das Euro- Währungsgebiet ermittelt wird, auf den – je nach Konjunkturentwicklung – zugegriffen werden kann.“

Gemeint ist also wohl ein Fonds, um antizyklische Konjunkturpolitik oder auch Strukturpolitik durch staatliche Investitionen in nennenswertem Umfang betreiben zu können. Die Aufnahme dieses Vorschlags in den Bericht ist einer der wenigen Lichtblicke. Aber die Einschränkung folgt auf dem Fuß:

Die Funktion „sollte keine dauerhaften Transferleistungen zwischen Ländern oder in nur eine Richtung bewirken; aus diesem Grund setzt die Teilnahme eine Konvergenz in Richtung einer Wirtschaftsunion voraus. Des Weiteren darf sie nicht als Instrument zum Einkommensausgleich zwischen den Mitgliedstaaten konzipiert werden.“

Das deutsche Schreckgespenst Transferunion geistert nicht nur an dieser Stelle durch das Papier.

## **Wettbewerbsstaat und das Rattenrennen**

Die fehlenden Kompetenzen im Bereich (direkter) Steuern und Sozialversicherungssystemen führen bei gleichzeitiger Harmonisierung in den übrigen – für die Standortwahl von Unternehmen relevanten – Politikfeldern zu einer strukturell induzierten Abwärtsspirale im Bereich der Unternehmensteuer und der Sozialleistungen, das heißt zum Sozial- und Steuerdumping. Damit sind nicht die feudalistischen Einzelverträge mit Großkonzernen über den Steuernachlass gemeint, sondern die prinzipielle Tendenz, die Steuern auf Kapital- und Unternehmenserträge zu senken. Folge ist eine Situation; die mit „öffentlicher Armut bei privatem Reichtum“ beschrieben werden kann. Wäre der Anteil der Steuereinnahmen aus Unternehmenssteuern am Gesamtsteueraufkommen auf dem Stand von 1960, also die Steuern auf Kapital genauso hoch wie die Lohnsteuereinnahmen, würden die öffentlichen Haushalte im Geld schwimmen.

Der Bericht der Präsidenten enthält eine Überschrift die fordert „Größere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales“, vor allem im Europäischen Semester. Heraus kommt dabei die Fokussierung auf den Sozialabbau. Gefordert wird eine „Anpassung“ – diese Weichspülersprache ist nur noch widerlich – des Renteneintrittsalter und eine Umstellung des Arbeitsmarktes auf Flexicurity:

„Die Standards für die Arbeitsmärkte beispielsweise sollten Sicherheit und Flexibilität kombinieren und könnten entsprechend der Säulen des „Flexicurity“-Konzepts entwickelt werden.

## **Kapitalverkehrsfreiheit und die Paradiese für Steuerhinterzieher**

Die G 8 teilten in den Jahren 2009/10 jedenfalls verbal die Analyse, nach der zu wenig regulierte Finanzmärkte die Krise zumindest verstärkt haben und folgerten: Die Kapitalmärkte müssen reguliert werden, um die an Betrug grenzende Auflage undurchsichtiger Finanzkonstruktionen und um Spekulationsexzesse zu vermeiden. Die USA haben eine umfangreiche Gesetzgebung zur Regulierung ihrer Finanz- und Kapitalmärkte gestartet. Dazu zählt vor allem die Einführung des Trennbankensystems. Die EU hat im wesentlichen Kosmetik betrieben. Die Festlegung der Verträge auf die Kapitalverkehrsfreiheit, insbesondere mit Drittstaaten, wozu auch die Paradiese für Steuerhinterzieher gehören, ist grundsätzlich verfehlt

und raubt der Politik den nötigen Handlungsspielraum, um die überdimensionierten Finanzmärkte zu kontrollieren, das Casino stillzulegen.

Die fünf Präsidenten beziehen diesen Punkt in ihre Vorschläge ein, gehen aber in die falsche Richtung. Sie schlagen eine Vollendung der Bankenunion und den Startschuss für die Kapitalmarktunion vor. Ihren Vorschlägen fehlt nicht nur jede Inspiration, sie gehen auch am Problem vorbei. Kapitalmarktunion meint die „Integration der Anleihe- und Aktienmärkte, weil integrierte Aktienmärkte einen Puffer gegen „systemische Schocks im Finanzsektor“ bildeten. Man könnte auch zu dem umgekehrten Ergebnis kommen: Die systemischen Schocks dehnen sich bei einem integrierten Markt sofort auf den gesamten Markt aus. Das scheint die Lehre aus der Finanzkrise von 2007/08 zu sein, weil die faulen Finanzprodukte weltweit gehandelt wurden, gerieten auch die Finanzmärkte beinahe weltweit in die Schieflage. Eine Begründung für die Kapitalmarktunion fehlt am Ende, sicher liegt sie aber im Interesse der großen Finanzjongleure.

Mit Blick auf die Vollendung der Bankenunion fordern die Präsidenten:

„Als Nächstes schlagen wir vor, ein Europäisches Einlagensicherungssystem einzuführen – neben der Bankenaufsicht und -abwicklung die dritte Säule einer echten Bankenunion. Während das aktuelle System der nationalen Einlagensicherung anfällig gegenüber starken lokalen Schocks ist, (insbesondere wenn die Lage des Staates und des nationalen Bankensektors als fragil wahrgenommen wird) würde eine gemeinsame Einlagensicherung die Widerstandsfähigkeit gegenüber künftigen Krisen erhöhen. Ein gemeinsames System ist im Laufe der Zeit eher haushaltsneutral als nationale Einlagensysteme, da die Risiken breiter gestreut sind und der Beitrag aus dem privaten Sektor aus einem wesentlich größeren Pool von Finanzinstituten kommt.“

Kurz gesagt geht es ihnen um einen Abwicklungsfonds für Banken, die sich verspekuliert haben. Das ist im Grunde das Eingeständnis, dass über die Bankenaufsicht und die übrigen Reformen im Finanzsektor die Krisenursachen nicht einmal reduziert, geschweige denn beseitigt wurden. Anstatt das Casino zu schließen, soll das Risiko gestreut werden. Im Ergebnis dürften auch diejenigen das Risiko tragen, die sich an riskanten Spekulationsgeschäften nicht beteiligen. Das sind in Deutschland Sparkassen und Genossenschaftsbanken.

## **Einheitliche Währung und nationale onomie**

Es hat sich herumgesprochen, dass der Euro – zum Teil im vollen Bewusstsein – mit Konstruktionsfehlern in die Welt gesetzt wurde. Meist wird in diesem Kontext diskutiert, dass nationale Anpassungsprozesse durch Abwertung ausgeschlossen sind. Das Argument folgt einem nationalen Denkansatz. Tatsächlich ist es der Konstruktionsfehler, eine einheitliche Währung ohne einheitliche onomie zu schaffen, das heißt bei nationaler Rechnungslegung, Leistungsbilanz, nationaler Verzinsung von Staatsanleihen und vieles mehr. Kurz: die einheitliche Währung braucht eine solidarische Staatengemeinschaft oder anders ausgedrückt eine Transferunion und keine nationalegoistischen Buchhalter. Im Ergebnis befördert dieser Konstruktionsfehler die nationalchauvinistischen Tendenzen, die nun überall sichtbar werden.

Die fünf Präsidenten wollen das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU) stärken. Dabei steht auch im Bericht der Präsidenten das Defizitverfahren im Vordergrund. Im Scoreboard, das die Verordnung des „Six Pack“ zum makroökonomischen Ungleichgewicht erläutert, wird als Indikator neben dem Leistungsbilanzdefizit von 4 % auch ein berschuss in der Leistungsbilanz von mehr als 6 % des Bruttoinlandprodukts angegeben. Anders gesagt: ein Ungleichgewicht liegt auch vor, wenn der Leistungsüberschuss mehr als 6 % des BIP beträgt. Das IFO-Institut errechnete für die Bundesrepublik 2014 einen berschuss von 7,5 % und erwartet 2015 einen berschuss von sogar 8 % des BIP. Der Rest ist Schweigen. Die Präsidenten fordern zu Recht, bleiben aber im Ungefähren:

„Gleichzeitig sollte das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten auch angemessene Reformen in Ländern fördern, die hohe und anhaltende Leistungsbilanzüberschüsse angehäuft haben, falls diese beispielsweise auf eine unzureichende Binnennachfrage und/oder ein niedriges Wachstumspotenzial zurückzuführen sind, da dies auch von Bedeutung ist, um innerhalb der Währungsunion eine wirksame Beseitigung von Ungleichgewichten zu gewährleisten.“

Ansätze zu einer solidarischen, einheitlichen onomie einschließlich Transferleistungen finden sich im Papier der Präsidenten nicht. Nicht einmal Euro-Bonds oder ähnliche mittelfristige Mechanismen werden vorgeschlagen.



## **„Europa muss kollabieren“**

Der italienische Philosoph Giorgio Agamben hat in der Zeit ein Interview gegeben, das überschrieben war mit den Worten: "Europa muss kollabieren." Agamben hat das normativ gemeint. Die EU als Freihandelszone ist ihm zu wenig und falsch. Er fordert das Primat demokratischer Politik ein, konstatiert aber, dass dieses unter der gegenwärtigen Konstitution nicht realisierbar sei, sondern erst nachdem die bestehende Europäische Union zusammengebrochen sei.

Die Aussage hat auch eine empirische Dimensionen, was hieße: In der gegenwärtigen Verfassung kann die Europäische Union nicht weiter bestehen und muss aufgrund der internen Krisenprozesse zerfallen, implodieren oder als leere Hülle übrig bleiben. Die Entwicklungstendenzen sind mit der Migrationsbewegung überdeutlich geworden: es wird verstärkt in nationalen Kategorien gedacht. Der Süden hat dem Norden die Solidarität aufgekündigt. Die Dublin-Verträge sind ihr Papier nicht mehr wert. Aber der Süden hat reagiert, er reagierte offenbar auf die Aufkündigung der Solidarität durch den Norden, auf die Politik der zugenähten Tasche.

Ungarn steht längst außerhalb der europäischen Regeln und betreibt eine Politik der Rosinenpickerei. Eine Stärkung der nationalchauvinistischen Positionen findet in ganz Europa statt, was die Wahlergebnisse in Wien und der Schweiz zeigen. Aber die nationalchauvinistische Bewegung ist inzwischen auch in der Bundesrepublik stark. Ursache ist auch eine Denkweise, die Regeln über demokratische Prozesse stellt. Habermas, Nida-Rümelin und Bofinger haben vor einiger Zeit gemahnt, dass die „Fassadendemokratie“ der EU an Zustimmung verlieren wird, wenn es nicht gelingt, die demokratische Legitimität durch Partizipation, echte Alternativen und Richtungsentscheidungen zu stärken. Ihre Mahnung blieb ungehört und ihre Prognose hat sich bewahrheitet.

Das Quintett der Präsidenten kümmert das nicht, es treibt die im Grunde undemokratische Verhärtung europäischer Strukturen auf die Spitze und fordert, dass für alle Bereiche der Wirtschaftspolitik ab 2020 feste Regeln, Zielvorgaben, Grenzwerte usw. gesetzt werden. Damit weist der Weg der fünf Präsidenten in die grundsätzlich falsche Richtung, führt in den Abgrund statt zum Gipfelkreuz. Die

Europäische Union steht vor der Alternative sich zu demokratisieren, den Weg in eine soziale und demokratische Union zu finden oder von nationalen Egoismen zerstört zu werden. Die Präsidenten beschreiben jedenfalls keinen Weg zu einer demokratisierten Union.

Der Europaabgeordnete Sven Giegold kommentierte den Bericht mit den Worten: „5-Präsidenten-Papier: Der Berg kreite und gebar eine Maus.“ Man kann sich schon fragen: "Was für ein Berg?" Im Wesentlichen wohl eine Anhäufung von Präsidententiteln. Hätte ich den Mut eines Karl Kraus würde ich bemerken, dass im Vorschlag des Fünferates einer fehlt, nämlich endlich den Posten eines Generalpräsidenten zu schaffen. Auf der Agenda der wichtigen Fünf steht allerdings die Einrichtung eines „Europäischen Fiskalausschusses“ – da lässt sich doch sicher ein Präsident an der Spitze installieren.