ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Homburg, Stefan

Book Part — Accepted Manuscript (Postprint)

Hat die Währungsunion Auswirkungen auf die Finanzpolitik?

Suggested Citation: Homburg, Stefan (1997) : Hat die Währungsunion Auswirkungen auf die Finanzpolitik?, In: Willeke, Franz-Ulrich (Ed.): Die Zukunft der D-Mark: eine Streitschrift zur Währungsunion, ISBN 3789293385, Olzog Verlag, Landsberg, pp. 93-108

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/93127

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hat die Währungsunion Auswirkungen auf die Finanzpolitik?

Stefan Homburg

Erschienen in: Willeke, F.-U. (Hrsg.) Die Zukunft der D-Mark: eine Streitschrift zur Europäischen Währungsunion. Landsberg 1997: Olzog Verlag.

Die geplante europäische Geld- und Finanzverfassung läßt sich wie folgt charakterisieren. Auf dem Gebiet der Geldpolitik verlieren die Teilnehmerländer ihre nationale Autonomie. Sie können nicht länger eigenständige Geldpolitik treiben. Vielmehr wird die Bundesbank zu einer Art Filiale der Europäischen Zentralbank und hat sich mit rein verwaltungstechnischen Problemen wie etwa der Notenversorgung der Geschäftsbanken zu befassen. Einen Einfluß auf Geldmenge, Zinsen oder Wechselkurse kann die Bundesbank nicht mehr nehmen. Ganz anders verhält es sich mit der Finanzpolitik, die überwiegend in nationaler Zuständigkeit bleiben soll: Auch nach der Währungsunion werden weiterhin nationale Regierungen und Parlamente über Art und Höhe der direkten Steuern entscheiden, über das Niveau der indirekten Steuern und insbesondere über die zu finanzierenden Ausgaben und die Staatsverschuldung.
Bezüglich der Staatsverschuldung haben die Mitgliedstaaten jedoch zwei Obergrenzen zu beachten: Erstens darf die Netto-Neuverschuldung, also die Schuldaufnahme abzüglich der im selben Jahr geleisteten Tilgungen, 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen (Defizitqoute). Zweitens darf der Schuldenstand, also die Summe aller bisherigen Netto-Neuverschuldungen, 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten (Schuldenstandsqoute). Für diese beiden Obergrenzen gelten zahlreiche Wenn und Aber, so daß die hiesige Charakterisierung nur ungefähr stimmt, für die folgenden Überlegungen aber völlig ausreicht.

4.1 Finanzpolitik und Geldpolitik

Man könnte denken, daß Geldpolitik und Finanzpolitik wenig miteinander zu tun haben. Das Gegenteil ist der Fall, weil die Finanzpolitik eine wichtige Rahmenbedingung für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik darstellt. Auch ein Blick in die Finanz- und Währungsgeschichte zeigt, daß zwischen diesen beiden Politikbereichen untrennbare Zusammenhänge bestehen. Vermutlich sind die finanzpolitischen Konsequenzen der angestrebten Währungsunion sogar noch wichtiger als die geldpolitischen. Wer diese Aussage unverständlich findet, denke nur einige Jahre zurück: In der ersten Jahreshälfte 1990 fanden sich in jeder Zeitung zahlreiche Artikel über Inflationsgefahren im Zusammenhang mit der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion, die am 1.7.1990 in Kraft trat. Über finanzpolitische Probleme redete fast niemand. Heute aber wirken die finanziellen Belastungen stärker nach als die Inflation aus der Zeit unmittelbar nach der Währungsunion, und diese Abgaben- und Schuldenlasten werden noch lange spürbar sein.

Im Fall der geplanten europäischen Währungsunion stehen natürlich die geldpolitischen Risiken im Vordergrund. Gleichwohl birgt dieses Vorhaben auch erhebliche finanzpolitische Gefahren, die man im Auge behalten muß und keinesfalls unterschätzen darf. Wenn sich die nachfolgend entwickelten Hypothesen bewahrheiten, hätte dies für deutsche Steuerzahler und Leistungsempfänger außerordentlich unerfreuliche Konsequenzen.

Eine methodische Vorbemerkung

Vor Beginn der eigentlichen Analyse ist eine methodische Vorbemerkung angebracht. Ein häufiger und sich immerwährend wiederholender Fehler mancher Bürger besteht darin, daß sie den Regierenden selbstloses und gemeinwohlorientiertes Verhalten unterstellen. Häufig folgt die Enttäuschung auf dem Fuß, und die anfängliche Sympathie für ein politisches Unterfangen schlägt in Haß und Politikverdrossenheit um. Eine realistischere Herangehensweise besteht darin, daß man Politiker als normale Menschen sieht, die neben dem Gemeinwohl auch eigene Interessen verfolgen und deren eigene Interessen nicht immer deckungsgleich mit denen der Bürger sind. Eine ordnungstheoretische Analyse des Staates, die auf dieser Grundannahme beruht, fragt deshalb nicht, was wohlwollende und fast gottgleiche Politiker bei besten Absichten tun könnten, sondern welche Verhaltensweisen wahrscheinlich sind, wenn man ihre eigenen Interessen berücksichtigt.

Diese Methode bedeutet keine billige Politikerschelte, sondern erkennt an, daß auch Politiker Familien haben, die sie ernähren müssen, daß sie auf der Karriereleiter aufsteigen und über Macht und Einfluß verfügen wollen. Sie geht folglich von einem einheitlichen Menschenbild aus, das nicht den egoistischen Unternehmer und Arbeitnehmer auf der einen Seite und den altruistischen Politiker auf der anderen Seite miteinander vergleicht, sondern den Politiker als politischen Unternehmer sieht, den Verwaltungsfachmann als bürokratischen Unternehmer. Eine solche Annahme erscheint höchst akzeptabel, wenn nicht sogar selbstverständlich. Ihre Konsequenzen sind gleichwohl schockierend, wie sich in den folgenden Abschnitten zeigt.

4.2 Finanzpolitik vor der Währungsunion: Brauchen wir einen Stabilitätspakt?

Die gedankliche Auseinandersetzung mit finanzpolitischen Problemen ist nicht zuletzt deshalb so schwierig, weil dieses Gebiet mit zahlreichen Mythen durchsetzt ist, die sich dem Bürger durch immerwährende Wiederholung einprägen, dadurch aber nicht richtiger werden. Derartige Mythen sind eine mächtige politische Waffe. Es gehören zum Beispiel die folgenden beiden dazu:

- Mythos Nr. 1: Die derzeit hohe Staatsverschuldung und Steuerlast in Deutschland ist Folge der Wiedervereinigung. Ohne Wiedervereinigung sähe manches besser aus.
- Mythos Nr. 2: Die sogenannten Eintrittskriterien für die Währungsunion üben einen heilsamen finanzpolitischen Zwang auf die europäischen Regierungen aus. Ohne diese Kriterien wäre die Staatsverschuldung in zahlreichen Ländern noch höher.

Es scheint völlig vermessen, diese beiden Aussagen kritisieren zu wollen; bei einer Meinungsumfrage würden sie sicher von einer ganz überwältigenden Mehrheit der Bürger bejaht. Argumente

und Fakten sind jedoch stärker als Meinungen, und einige ebenso einfache wie unbestreitbare Tatsachen lassen die beiden Aussagen plötzlich in einem ganz anderen Licht erscheinen. Die erste Tatsache besteht darin, daß die Staatsquote in fast allen westlichen Industrieländern um 1989/90, also zu Beginn der Wiedervereinigung stark anstieg. Unter der Staatsquote versteht man das Verhältnis von Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt, also zur gesamten inländischen Wertschöpfung. Von Anfang bis Mitte der 90er Jahre stieg die Staatsquote in Italien, Frankreich oder Großbritannien vergleichbar stark an wie in Deutschland, in Kanada sogar erheblich stärker, obwohl in diesen Ländern keine Wiedervereinigungen stattgefunden hatten[1]. Österreich diskutierte 1995 ernsthaft über die Einführung eines Solidaritätszuschlags nach deutschem Vorbild. Es lieferte damit ein weiteres Beispiel für die Aussage des berühmten Nationalökonomen Adam Smith: „Nichts lernt eine Regierung so rasch von einer anderen wie die Kunst, Geld aus den Taschen der Leute zu ziehen." Es besteht mithin keinerlei Grund zur Vermutung, daß die deutschen Staatsausgaben geringer wären, wenn keine Wiedervereinigung stattgefunden hätte. Man hätte das Geld einfach für andere Dinge ausgegeben.

Notwendigkeit der Konsolidierung

Aus Gründen, die ein Soziologe vielleicht besser versteht als ein Ökonom, sind die meisten westlichen Industriestaaten also am Anfang der 90er Jahre zu einer maßlosen Budgetpolitik übergegangen. Deutschland war hierbei kein Sonderfall, sondern lag eher im Mittelfeld. Damit kommen wir zum zweiten Mythos, denn es ist klar, daß sich eine derartige Ausgabenexpansion nicht lange durchhalten läßt. Sie läßt sich nicht durchhalten, weil man erstens die Steuerlast nicht beliebig anspannen kann und weil es zweitens auch für die Staatsverschuldung objektive Grenzen gibt. Nach einem weiteren, uralten finanzpolitischen Mythos können Staaten zwar nicht in Konkurs gehen, aber die Finanzgeschichte zeigt hunderte von Staatskonkursen, die sich ergaben, wenn der betreffende Staat Zins und Tilgung nicht mehr leisten konnte. Allein Deutschland hat in diesem Jahrhundert zwei solcher Konkurse erlebt.

Folglich kann kein Zweifel bestehen, daß Deutschland und seine Nachbarn, wenn sie den Konkurs vermeiden wollten, zu einer Politik der Konsolidierung übergehen mußten. Mit den Eintrittskriterien für die europäische Währungsunion hat das wenig zu tun, die Konsolidierung wäre auch ohne Währungsunion unabweisbar gewesen. Aber angenommen, man sieht dies anders: Könnte in den beobachtbaren Konsolidierungsversuchen nicht doch ein indirekter Vorteil der Währungsunion gesehen werden? Dieser Vorteil bestünde darin, daß den nationalen Regierungen und Parlamenten ein heilsamer Zwang zur Einsparung auferlegt wird. Wer einen solchen Zwang befürwortet, könnte dieselbe Wirkung aber auch durch nationale Obergrenzen für die Verschuldung erreichen, die verfassungsmäßig abgesichert sind. In den USA wurden mehrere Versuche unternommen, einen Zusatz in die Verfassung aufzunehmen, der den Budgetausgleich in jedem

1 Vgl. Myles, Gareth D. (1995) *Public Economics*. Cambridge University Press. Myles zeigt auf S. 12 eine Graphik, die die Entwicklung der Staatsquote 1980-1995 in verschiedenen Ländern abbildet. Man vermag nur anhand der Legende zu erkennen, welches des dargestellten Länder Deutschland ist; die Kurven verlaufen mehr oder weniger parallel.

Jahr vorschreibt, also die Staatsverschuldung verbietet. Einer dieser Versuche scheiterte im Kongreß nur knapp. Auch dem deutschen, französischen oder belgischen Verfassungsgeber stünde es frei, Obergrenzen für die jeweils nationale Verschuldung vorzusehen. Hierzu bedürfte es nicht des Umwegs über die Währungsunion.

Fragwürdigkeit eines Stabilitätspakts

Insgesamt ergibt sich aus diesen Überlegungen, daß die finanzpolitischen Auswirkungen der Währungsunion in der Zeit vor deren Vollendung überschätzt werden. Die Lage der Staatsfinanzen in Europa wäre höchstwahrscheinlich ähnlich, wenn man den Vertrag von Maastricht nicht abgeschlossen hätte. Insofern läßt sich auch die eingangs gestellte Frage, ob ein „Stabilitätspakt" eigenständiger Staaten notwendig sei, verneinen. Er ist ebenso überflüssig wie ein entsprechender Pakt zwischen Herrn A und seiner Nachbarin Frau B. Um nicht mißverstanden zu werden: Eine verantwortungsvolle staatliche Haushaltswirtschaft und eine Politik der Konsolidierung sind sehr wohl erforderlich. Doch sollten die beteiligten Staaten notwendige Einsparungen nicht besser planvoll und aus eigener Einsicht vornehmen? Das hektische Konsolidierungskonzert der letzten Zeit entstammt einem künstlichen äußeren Zwang, der ohne die geplante Währungsunion nicht bestünde. Ob sich dieser Zwang, der überdies mit weiter unten genannten Mogeleien verbunden ist, im nachhinein als heilsam erweisen wird, steht dahin.

Finanzpolitik nach der Währungsunion

Viel interessanter und wichtiger ist die Frage nach den finanzpolitischen Konsequenzen, die sich nach Vollendung der Währungsunion einstellen werden. Dieses Problem ist erheblich komplizierter. Es ist auch ungleich bedeutender, weil es hier nicht um eine relativ kurze Übergangszeit geht, sondern eher um Jahrzehnte. Wird die Verschuldung der europäischen Staaten nach Eintritt in die Währungsunion zunehmen, unverändert bleiben oder zurückgehen? Werden die Steuern erhöht oder gesenkt? Werden zwischenstaatliche Transfers, also die Zahlungen zwischen den Teilnehmerländern, steigen oder sinken? Diese Fragen bilden den Gegenstand der folgenden Abschnitte.

4.3 Der lockende Münzgewinn

Ein wichtiges Instrument staatlicher Einnahmenbeschaffung ist der sogenannte Münzgewinn, den man heute, im Zeitalter des Papiergelds, auch Seignorage nennt. Schon die römischen Kaiser bedienten sich bei der Suche nach Deckungsmitteln dieses Instruments. Sie prägten unterwertige Münzen aus, die nicht den angegebenen Edelmetallgehalt hatten, erklärten diese Zahlungsmittel nach einiger Zeit für ungültig und zwangen die Bürger zum Umtausch in neue, ebenfalls unterwertige Münzen. Da beim Umtausch stets der volle Edelmetallgehalt gezahlt werden mußte, entstand jeweils eine Seignorage, die man als Steuer betrachten muß. Denn wie bei einer Steuer stand dem Umtauschverlust der Bürger stets ein gleich hoher Münzgewinn des Kaisers gegenüber.

In modernen Geldverfassungen fällt selbst bei stabilen Preisen eine Seignorage an. In Deutschland heißt sie „Bundesbankgewinn“ und macht jährlich einen zweistelligen Milliardenbetrag aus. Diese Seignorage ist um so höher, je stärker die betreffende Währung inflationiert. Der Zusammenhang ist zwar viel komplizierter und indirekter als bei der oben beschriebenen Münzverschlechterung, aber das ökonomische Grundprinzip bleibt dasselbe: Durch Inflation sinkt der Wert von Bargeld und Buchgeld, so daß der Geldbesitzer einen Verlust erleidet. Bewahrt man zum Beispiel in einer Zeit mit 3 Prozent Inflation einen Tausendmarkschein ein Jahr lang auf, beträgt der Kaufkraftverlust 30 DM. Diese Verluste verschwinden aber nicht einfach im wirtschaftlichen Kreislauf; vielmehr steht ihnen ein entsprechender Gewinn der Instanz gegenüber, die zum Gelddruck befugt ist, also zum Beispiel der Bundesbank oder der geplanten Europäischen Notenbank. Die Seignorage wird üblicherweise an den Staatshaushalt überwiesen und ist häufig ein wichtigeres Deckungsmittel als die meisten Einzelsteuern.

Eine wichtige Inflationsursache ...

Jenseits aller gegenteiligen Rhetorik bildet die Seignorage zugleich eine wichtige, wenn nicht die wichtigste wirkliche Inflationsursache. Zahlreiche Karikaturen stellen zwar die Finanzminister und Notenbankpräsidenten im Kampf mit einem Drachen dar, der die Aufschrift „Inflation“ trägt. In Wirklichkeit ist die Inflation aber Folge einer willentlichen Entscheidung eben dieser Personen. Ohne Ausdehnung der Geldmenge kann es nicht zu dauerhafter Inflation kommen, und warum stoppen die Verantwortlichen dann nicht einfach den Notendruck? Der Grund liegt einfach darin, daß damit zugleich die Seignorage sinken würde. Deshalb spricht die ökonomische Literatur häufig und treffend von einer Inflationssteuer. Die Inflation ist ein Mittel staatlicher Einnahmenbeschaffung, das alternativ zur Erhebung anderer Steuern eingesetzt werden kann. Hieraus ergeben sich zwei Folgerungen, die historisch gut belegt sind: Inflationssteuern werden einesteils vor allem in Staaten eingesetzt, die mangels einer eingespielten Finanzverwaltung nur wenige ordentliche Steuern zu erheben vermögen. Beispiele hierfür sind zahlreiche Entwicklungsländer, in den vergangenen Jahren auch die Nachfolgestaaten der UdSSR. Andernteils greifen auch hochentwickelte Staaten zu Inflationssteuern, wenn sie sich bei äußerster Beanspruchung der Steuerquellen nicht anders zu helfen wissen. Dies ist vor allem in Kriegszeiten der Fall. Die von Deutschland im Ersten und Zweiten Weltkrieg erhobenen Inflationssteuern führten schließlich zum Zusammenbruch der Währung.

... und die Inflationsbremse

Warum, so könnte man nun einwenden, kommt es dann nicht stets und überall zu Inflation? Auf Grundlage der oben vorgeschlagenen Methodik muß man die Antwort hierauf aus Sicht der handelnden Politiker entwickeln. In demokratischen Staaten ist jede Regierung, die eine den Bürgern nicht genehme Politik betreibt, von Abwahl bedroht. Speziell in Deutschland, dessen Bürger aufgrund der oben geschilderten Erfahrungen eine extreme Abneigung gegen Inflationssteuern haben, erweist sich die Erhebung anderer Steuern als zweckmäßiger. Man bedenke, daß der Bundestag mit einfacher Mehrheit das Bundesbankgesetz ändern und die Autonomie der Bundesbank aufheben könnte, die keinen Verfassungsrang hat, also nicht im Grundgesetz festgeschrieben ist.

Unabhängig von der politischen Couleur hat keine deutsche Regierung dies jemals gewagt, und der Grund hierfür liegt in der schlichten Angst vor der Reaktion der Wähler. Seit Errichtung der Bundesbank hat sich deshalb ein Gleichgewicht mit meist geringen Inflationsraten und folglich geringer Seignorage eingespielt. Die wirkliche Inflationsbremse ist deshalb nicht oberflächlich in der Autonomie der Bundesbank zu sehen, die jederzeit aufgehoben werden könnte, sondern darin, daß die Antastung der Bundesbankautonomie politischer Selbstmord wäre.

Ein System ohne Inflationsbremse

Überträgt man diese Gedanken nun auf die Währungsunion, zeigt sich folgendes. Die Seignorage stellt auch für die europäischen Regierungen, den Ministerrat und die Kommission ein appetitliches Instrument geräuschloser Einnahmenbeschaffung dar. Nach derzeitiger Vertragslage soll die Seignorage anteilig auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Eine solche Bestimmung ist im nachhinein leicht änderbar, zumal die Kommission seit Jahrzehnten eigene Einnahmequellen neben den Zöllen erschließen will. Aber gleichgültig, ob nun die Teilnehmerländer oder die Union selbst die Seignorage erhalten, fest steht, daß diese Einnahmequelle lockt. Auf der anderen Seite, und damit wird das Argument erst vollständig, gibt es keine Bremse mehr gegen die Inflation, denn was sollten die Wahlbürger Europas dagegen unternehmen?

Angenommen, der Euro inflationiere im Jahre 2005 mit einer Jahresrate von 30 Prozent. Offenbar beruht dies auf Entscheidungen der Europäischen Zentralbank, die eine entsprechende Ausweitung der Geldmenge beschlossen oder zugelassen hat. Vielleicht wurde hierbei von den nationalen Regierungen oder der Kommission Druck ausgeübt. Vielleicht wurde der Vertrag inzwischen modifiziert – all das ist jedoch nebensächlich. Die Crux des Szenarios besteht vielmehr darin, daß die Bürger Europas nicht glaubwürdig Sanktionen ergreifen können. Denn was sollten zum Beispiel die Deutschen tun? Sollten sie die Kommission oder den europäischen Ministerrat abwählen? Das können sie nicht. Sollten sie die deutsche Regierung abwählen, weil sie mit der Inflation nicht einverstanden sind? Dergleichen wäre unvernünftig, weil der deutsche Notenbankpräsident mit Recht darauf hinweisen wird, daß er in der Europäischen Zentralbank nur über eine Stimme verfüge. Er und die deutsche Regierung können behaupten, daß sie gegen die europäische Inflationspolitik seien, aber bei den Abstimmungen unterlegen wären. Weil diese Abstimmungen nicht nur nicht öffentlich, sondern sogar vertraulich sind, wird niemand das Gegenteil beweisen können. Ähnlich werden daheim der italienische, griechische oder belgische Notenbankpräsident argumentieren, so daß auch für die Bürger dieser Länder eine Bestrafung der jeweils nationalen Regierung nicht sinnvoll wäre. Man sieht, daß durch den Aufbau der Europäischen Zentralbank die Geldpolitik jeder demokratischen Kontrolle völlig entzogen wird. Die Verantwortung für etwaig entstehende Inflation kann nicht bestimmten Personen zugerechnet werden, und eine Bestrafung durch Abwahl ist unmöglich.

Zusammengefaßt ergibt sich damit folgendes Gesamtbild: Erstens können die europäischen Wahlbürger niemanden mit Abwahl bedrohen, wenn der Euro stark inflationieren sollte. Ein Machtwechsel im nationalen Parlament, das auf die Geldpolitik keinen Einfluß mehr hat, wäre unsinnig, ein Machtwechsel im europäischen Parlament ebenso, weil die Europäische Notenbank

diesem Parlament nicht verantwortlich ist. Zweitens werden die verantwortlichen Finanzpolitiker den Reiz dieser Situation früher oder später erkennen: Es lockt die Erzielung einer beachtlichen Seignorage ohne Sanktion. Damit ist drittens und letztens vorprogrammiert, daß die Notenbankpräsidenten entweder durch gutes Zureden oder notfalls durch Modifikationen im Vertrag gefügig gemacht werden. Aus diesem Grund ist der aktuelle (änderbare) Vertragstext bei weitem nicht so wichtig, wie die darauf bezogenen Debatten nahelegen. Das wesentliche Problem für die Politik besteht darin, die Währungsunion erst einmal in Gang zu setzen. Hierbei müssen Konzessionen gemacht werden, damit das Projekt den Bürgern attraktiv erscheint. Nach Vollendung der Währungsunion lassen sich Änderungen des Vertrags leicht beschließen, erst recht, wenn bis dahin im Europäischen Rat das Mehrheitsprinzip gilt.

Die seit einigen Jahren inbrünstig betriebene Kommajägerei, die fragt, ob der Vertragstext auch in jeder Hinsicht wasserdicht sei, geht deshalb am Grundproblem vorbei. Das ordnungspolitische Grundproblem besteht in der Trennung von Verantwortung für Inflation einerseits und demokratischer Legitimation andererseits. Verantwortlich im strengen Sinn sind ausschließlich Gremien, die keiner demokratischen Kontrolle unterliegen. Diese Gremien haben zugleich, wie oben gezeigt, ein starkes Interesse an Inflation bzw. an der damit verbundenen Seignorage. Für dieses Grundproblem gibt es nur zwei Lösungen. Die erste Lösung besteht darin, die Geldpolitik dem Europäischen Rat zu entziehen und dem Europäischen Parlament zu überantworten, das direkt gewählt wird. Hierdurch wäre die obige Trennung von Verantwortung und Legitimation aufgehoben. Aus heutiger Sicht erscheint dies jedoch als utopisches Fernziel der Europapolitik. Ein Europäisches Parlament mit so weit gefaßten Kompetenzen bedarf einer Legitimation, die nicht nur im formalen Wahlakt besteht. Notwendige Voraussetzungen wären ein europäischer politischer Diskurs, gemeinsame Tageszeitungen und eine gemeinsame Sprache. So lange diese Voraussetzungen nicht vorliegen und nicht einmal über ihre Wünschbarkeit diskutiert wurde, kann man nicht ernsthaft an die Realisierung dieses Weges denken. Die zweite Lösung besteht darin, die Geldpolitik in nationaler Verantwortung zu belassen. Dies bedeutet den Verzicht auf die Währungsunion.

4.4 Europa als Haftungsgemeinschaft

Die Haftung, also das persönliche Einstehen für die Folgen eigenen Handelns, bildet den Eckpfeiler nicht nur der Marktwirtschaft, sondern der Freiheit überhaupt. Entscheidungsfreiheit ohne Haftung ist undenkbar. Haftungsgemeinschaften eröffnen die Möglichkeit, negative Konsequenzen eigener Handlungen auf andere abzuwälzen und führen regelmäßig zu Ergebnissen, die für alle Beteiligten unerfreulich sind. Denn weil die jeweils anderen die Abwälzung nicht passiv hinnehmen, brechen Haftungsgemeinschaften entweder früher oder später auseinander oder münden in die Aufhebung individueller Entscheidungsfreiheit. Diesen Einsichten stimmt abstrakt jeder zu, und sie wurden auch bei der Konzeption des Vertrags von Maastricht aufgegriffen.

Eine finanzpolitische Frage ersten Ranges lautet, ob dies auch tatsächlich gelungen ist[2]. Wird durch den Vertrag eine Haftungsgemeinschaft geschaffen, die im Ergebnis bedeutet, daß die Mitgliedstaaten im Konkursfall füreinander aufzukommen haben? Der einschlägige Vertragstext nimmt sich zunächst beruhigend aus. Art. 104b des Vertrags enthält zunächst einen formaljuristischen Haftungsausschluß. Zur Frage finanzieller Beistandsgewährung bestimmt Art. 103a des Vertrags:

> Ist ein Mitgliedstaat aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand zur gewähren. Sind die gravierenden Schwierigkeiten auf Naturkatastrophen zurückzuführen, so beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.[3]

Beruhigend ist das Wort „einstimmig" im ersten Satz. Kein Mitgliedstaat kann demnach durch Mehrheitsentscheidung gezwungen werden, anderen Staaten finanziellen Beistand zu leisten. Auch sind die im ersten Satz genannten Voraussetzungen eng gefaßt. Aber schon der zweite Satz, der eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit (statt Einstimmigkeit) vorsieht, macht nachdenklich: Was soll man unter außergewöhnlichen Ereignissen, die sich der eigenen Kontrolle entziehen, verstehen, soweit hiermit nicht Naturkatastrophen gemeint sind? Fallen hierunter zum Beispiel die Konsolidierungsbemühungen der italienischen Regierung Dini im Jahre 1995? Diese Regierung war in keiner Weise verantwortlich für den italienischen Schuldenstand, der sich in den Vorjahren aufgebaut hatte; insofern entzog sich das Problem ihrer Kontrolle. Bejaht man diese Sicht, wird der formale Haftungsausschluß des Art. 104b durch den Art. 103a unterlaufen.

Formale Haftungsausschlüsse ...

Aber eine juristische Auslegung hilft hier nicht weiter. Betrachten wir als lehrreiche Analogie die Verhältnisse in Deutschland. Der Verfassungsgeber hatte seinerzeit in Art. 109 Absatz 1 des Grundgesetzes bestimmt: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig." Dies klingt nach Haftungsausschluß, zumal das Grundgesetz an keiner anderen Stelle etwas anders fordert. Eine Haftung von Bund und Ländern im Verhältnis zueinander wäre auch ordnungspolitisch fatal, weil sie der einzelnen Gebietskörperschaft Anlaß geben würde, die eigenen Ausgaben zu erhöhen und die Zeche von den übrigen zahlen zu lassen. Der Zustimmung der eigenen Bürger könnte sich das betreffende Land sicher sein, weil diese hierdurch in den Genuß insgesamt höherer Ausgaben kommen; somit wäre eine Abwahl nicht zu befürchten.

---

2 Die folgenden Überlegungen beruhen zum Teil auf: Homburg, Stefan. (1997) Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs. In: Oberhauser, Alois (Hrsg.) *Fiskalföderalismus in Europa*. Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N.F. Berlin: Duncker & Humblot.

3 Vertrag *über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag)*. 2. Auflage München 1993, Art. 103a II.

... und ihre überraschenden Resultate

Betrachten wir nun die deutsche Verfassungswirklichkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat 1992 aus dem „bündischen Prinzip“ gefolgert, daß Bund und Länder füreinander einzustehen hätten[4]. Es verurteilte den Bund zur Zahlung sogenannter Sonder-Bundesergänzungszuweisungen an die faktisch bankrotten Länder Bremen und Saarland. Mit diesem Urteil wurde eine Haftungsgemeinschaft geschaffen, die schon jetzt offensichtliche Begehrlichkeiten geweckt hat. So berichtet der SPIEGEL über die Finanzpolitik Berlins (das gerade noch einen 300 Millionen teuren Schwimmbadbau beschlossen hat):

Mit sicherem Instinkt für den Stimmungsumschwung hat sich die CDU-Spitze um Fraktionschef Klaus-Rüdiger Landowsky und Bürgermeister Eberhard Diepgen schon längst vom radikalen Sparkurs verabschiedet ... Die CDU-Strategen haben sich im stillen von Bonn alimentierte Länder wie das Saarland und Bremen zum Vorbild genommen. Der Empfang von zusätzlichen Bundessubventionen, sagt Landowsky „wäre nicht der Untergang für die Stadt“[5].

Ganz ähnlich war der saarländische Ministerpräsident Oskar Lafontaine, seit 10 Jahren Herrscher über ein bankrottes Bundesland, bis zu seiner Wahl zum Parteivorsitzenden „Finanzexperte“ der SPD. Dies macht sogar Sinn, weil es bei falsch gesetzten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen ein Zeichen intelligenter Politik ist, Zahlungen des Bundes und anderer Länder zu beanspruchen. Für Deutschland als ganzes ist die Entwicklung allerdings verheerend. Da auch die neuen Bundesländer mit Ausnahme Sachsens dem sicheren Bankrott zusteuern, werden sich hieraus in Zukunft extreme Spannungen ergeben, sicher auch Steuererhöhungen.

Wird der Haftungsausschluß funktionieren?

Zurück zu Europa. Nach Ratifikation des Vertrags von Maastricht erkannte die deutsche Seite das Problem der Haftungsgemeinschaft. Sie hat unterdes verschiedene Vorschläge eingebracht, wie man ihm begegnen könnte. Die oben genannten Obergrenzen für die Neuverschuldung und den Schuldenstand bleiben auch nach Inkrafttreten der Währungsunion gültig. Ihre Überschreitung soll finanzielle Sanktionen für das betreffende Land nach sich ziehen, deren Art und Höhe noch im Gespräch sind. Doch ist die Wirkung solcher Strafzahlungen aus vielerlei Gründen mehr als fraglich:

– Die Verschuldungsgrenzen haben nur symbolische, keine ökonomische Bedeutung. Ein Beispiel: Seit langem weiß man, daß die allerorts praktizierten Umlageverfahren der Rentenversicherungen wirtschaftlich einer Staatsverschuldung entsprechen: Sowohl die offene Staatsschuld als auch die verdeckte Staatsschuld des Umlageverfahrens verpflichten künftige Generationen zur Zahlung. Quantitativ besteht jedoch ein wichtiger Unterschied: Während die offene Staatsschuld in Deutschland etwa 2.000 Milliarden beträgt, wird die verdeckte Staatsschuld

---

4 Bundesverfassungsgericht (1992) Entscheidung vom 27.4.1992. In: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 86, S. 148-279. Siehe hierzu auch: Homburg, Stefan (1994) Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. *Finanzarchiv N.F.* **51**, S.312 ff.

5 DER SPIEGEL (1996) *Berlin – Spirale nach unten*. Heft **43** vom 21.10.1996, S. 34.

auf 10.000 Milliarden geschätzt, ist also rund fünfmal höher. Das alleinige Abstellen auf die offene Staatsschuld hat deshalb keinen Sinn.

- Gerade in letzter Zeit, kurz vor dem Endspurt zu Maastricht, haben die Regierungen bei der Manipulation der Staatsschuld außerordentlichen Erfindungsreichtum gezeigt, für den inzwischen sogar der neue Fachbegriff „creative accounting" (kreative Rechnungslegung) geprägt wurde. Der deutsche Finanzminister emittiert zum Beispiel Schuldverschreibungen, für die er erst nach dem Stichjahr Zinsen zahlen muß und läßt neue Bahnstrecken „privat" finanzieren. Der französische Staat hat sich aus der Pensionkasse der France Télécom einen Kredit genehmigt. Der italienische Ministerpräsident Prodi begründete die Einführung einer „Eurosteuer" mit den Konsolidierungsbemühungen – er versprach seinen Wählern aber, die Steuer zurückzuzahlen, sobald der Eintritt gelungen sei!
- Wenn es zum Bankrott eines Landes kommt, können die übrigen Länder ihre nach Art. 103a des Vertrags erforderliche Zustimmung wohl kaum versagen. Die vorige Drohung „Wir werden euch im Falle des Falles nicht helfen!" ist unter dem Dach einer einheitlichen Währung unglaubwürdig. Wer glaubt schon, daß Deutschland tatenlos zusehen würde, wenn Belgien in den Konkurs ginge? Viel realistischer ist die Prognose, daß es in diesem Fall zu erheblichen Transferzahlungen kommen wird.
- Wäre die Situation nicht so ernst, dann erschiene die Vorstellung sogar komisch, ein Land, das an der Konkursgrenze laviert und deshalb seine Verschuldung erhöht, durch drakonische Strafen finanziell zu belasten. Solche Strafen sind entweder symbolisch und dann wirkungslos, oder sie sind wirklich fühlbar und führen dann den um so schnelleren Bankrott herbei.

Zusammengefaßt wird mit der Währungsunion zugleich eine finanzpolitische Haftungsgemeinschaft errichtet. An dieser Tatsache vermag die von deutscher Seite gewünschte Vertragskosmetik nichts zu ändern. Für Deutschland ist dies aus folgendem Grund besonders riskant: Eine Haftungsgemeinschaft unterschiedlich großer Staaten wirkt „asymmetrisch", indem sie vor allem kleinen Staaten einen Anreiz zur Inanspruchnahme von Hilfen gibt. Ein großer Mitgliedstaat hingegen muß bei unsolider Haushaltspolitik befürchten, daß er die übrigen mit in die Tiefe reißt; er kann nicht auf hohe Beistandszahlungen pro Kopf seiner Bevölkerung hoffen, weil die übrigen dadurch überfordert wären. Auch diese Hypothese findet in der deutschen Finanzpolitik exemplarische Bestätigung: Es ist kein Zufall, daß mit Bremen und dem Saarland ausgerechnet die beiden kleinsten Bundesländer notleidend wurden. Auch hier wird für die Öffentlichkeit ein Mythos bereitgehalten, demzufolge es sich eben um arme Bundesländer handelt. In Wirklichkeit hatte Bremen seit Kriegsende fast durchgehend das zweithöchste Pro-Kopf-Einkommen aller Bundesländer, stets ein höheres als Nordrhein-Westfalen. Aber Nordrhein-Westfalen könnte nicht damit rechnen, im Notfall Bundeszuschüsse zu erhalten, die etwa ein Drittel der eigenen Steuereinnahmen ausmachen. Dazu ist dieses Land zu groß, folglich bemüht es sich zusammen mit den anderen großen Ländern um eine relativ solide Haushaltspolitik.

Ganz ähnlich wird es in Europa sein. Für kleinere Staaten ist die Aussicht auf Beistandszahlungen einfach zu verlockend; sie werden Mittel und Wege zur Umgehung der Verschuldungsgrenzen finden oder diese einfach ignorieren. Damit wird sich mittelfristig ein Finanzausgleich entwik-

keln, in dem – ähnlich wie in Deutschland – nicht Zahlungen von reichen an arme, sondern eher Zahlungen von großen an kleine Länder erfolgen. Die Zahlerrolle Deutschlands als einem reichen und dem mit Abstand größten Mitgliedstaat wird in der Zukunft sicher noch viel ausgeprägter sein als heute. Die deutsche Finanzpolitik sollte bereits jetzt durch Leistungskürzungen oder Steuererhöhungen Raum für diese schaffen, wenn sie die Verwirklichung der Währungsunion anstrebt. Mancher Bürger, der heute der Währungsunion positiv gegenübersteht, weil er hierdurch im Jahresdurchschnitt 20 DM Umtauschkosten bei seinen Reisen einzusparen hofft, wird enttäuscht sein, wenn wir, vielleicht im Jahre 2010, die Einführung eines „Solidaritätszuschlags" zur finanziellen Rettung Italiens erleben, der diese Umtauschkosten weit übersteigt.

4.5 Schlußfolgerung

Die europäische Einigung und ein dauerhafter Friede in Europa – das sind politische Ziele, für die wohl jeder einen Preis zu zahlen bereit ist. Mit der Abschaffung der Binnenzölle und der Errichtung des Gemeinsamen Marktes hat dieser Einigungsprozeß nicht nur politische, sondern auch klare wirtschaftliche Vorteile für alle Beteiligten erbracht.

Bevor man aufgrund dieser überwiegend positiven Erfahren nun einen Schritt weiter geht und ein so radikales Programm wie die Währungsunion umsetzt, sollte man jedoch innehalten und überlegen, ob das eingesetzte Mittel dem beabsichtigten Zweck entspricht. Es geht weniger darum, ob die Währungsunion den deutschen Normalbürger um jährlich 5.000 DM ärmer macht, sondern vielmehr um die politischen Folgen eines solchen Geschehens. Es ist also zu fragen, ob die in den vorigen Abschnitten verdeutlichte Fehlkonzeption nicht in letzter Konsequenz Nationalisierungstendenzen, ein Auseinanderdriften der Mitgliedstaaten und den schließlichen Zerfall der Union bewirken wird. Wenn es zutrifft, daß das Streben nach der Seignorage und die Haftungsgemeinschaft zu höherer Inflation und höheren zwischenstaatlichen Transfers führen, dann ist dieses Ergebnis vorhersehbar. Auch Jugoslawien zerfiel nicht wegen vordergründiger religiöser Differenzen, sondern weil sich bestimmte Mitgliedstaaten durch andere ausgebeutet fühlten.

Möglicherweise sind die Regierungen am Anfang behutsam. Möglicherweise hat der erste EZB-Rat beste Absichten und anfänglich genügend Durchsetzungskraft. Langfristig aber führt der Vertrag von Maastricht unvermeidlich in eine Inflations- und Verschuldungsgemeinschaft, gegen die sich die Bürger auf Dauer mit ebenso radikalen Mitteln wehren werden. Schon jetzt hat Maastricht mehr Straßenschlachten erzeugt als jeder andere völkerrechtliche Vertrag. Für die Europäische Union ergäbe sich damit ein ähnliches Schicksal, wie es die UdSSR und zahlreiche andere Staaten erlebten – die Währungsunion wäre ein erster Schritt in ein europäisches Desaster.