

12. Dezember 2018

Positionspapier zur Reform der Eurozone

I. Ursachen der Eurokrise

Die zentrale Ursache der Eurokrise waren die wirtschaftlichen Ungleichgewichte in der Eurozone. Insbesondere die Agenda 2010 der damaligen rot-grünen Bundesregierung hat zu einer unzureichenden Lohnentwicklung in Deutschland geführt und damit das Auseinanderlaufen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit bzw. Konjunkturen der Eurostaaten verstärkt. Da es wegen der Währungsunion keine Wechselkurse mehr zwischen Euroländern gibt, werteten Länder wie Deutschland durch Lohn- bzw. Preisdumping permanent gegenüber Europartnern ab (reale Abwertung). Bei einer einheitlichen Geldpolitik durch die Europäische Zentralbank (EZB) hat dies zu unterschiedlichen Realzinsen, einer Verstärkung der unterschiedlichen Konjunkturen und einem Anwachsen der Leistungsbilanzungleichgewichte geführt.

Die niedrigen Realzinsen, vor allem in den südeuropäischen Staaten, führten dort zu einer Überhitzung der Konjunktur und einem Anstieg der öffentlichen und privaten (Auslands-)Verschuldung. In der Finanzkrise zog dies einen Anstieg der Renditen auf Staatsanleihen nach sich, da die EZB im Unterschied zu nationalen Zentralbanken nicht die Zahlungsfähigkeit der Euro-Staaten in eigener Währung garantiert und sich die Staaten über Kapitalmärkte finanzieren müssen. Die Ankündigung des EZB-Präsidenten, Mario Draghi, im Notfall unbegrenzt Staatsanleihen der Euro-Staaten aufzukaufen, stabilisierte die Situation auf den Finanzmärkten und drückte die Zinsen für Staatskredite. Denn die Spekulanten auf den Finanzmärkten wissen: Eine Zentralbank ist mächtig. Sie hat unbegrenzt Munition, da sie die eigene Währung, den Euro, per Knopfdruck schaffen kann.

Allerdings führten die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Troika (EZB, EU-Kommission und IWF) in den Krisenländern zu einer prozyklischen Kürzung von Staatsausgaben und öffentlichen Investitionen. Während also der Patient von der EZB mit viel billigem Geld „beatmet“ wurde, zapfte die Kürzungspolitik der realen Wirtschaft durch Drosselung von Löhnen, Renten und öffentlichen Investitionen weiter Blut ab. Unternehmen in Südeuropa investieren aber auch bei niedrigen Zinsen nicht, wenn die Nachfrage und somit die Absatzchancen gering sind. Die andauernde Krise führte vielmehr zu verstärkter Deindustrialisierung in Südeuropa. Das billige Geld der EZB fließt daher vor allem in die Finanzmärkte, nicht in die reale Wirtschaft. Dies erhöht das Risiko neuer Finanzblasen.

Zudem flossen bspw. im Falle Griechenlands bis zu 95 Prozent der Auszahlungen aus den sogenannten „Rettungspaketen“ in den Schuldendienst und stützten somit mittelbar den Bankensektor in- und außerhalb Griechenlands.¹ „Gerettet“ wurden nicht Pflegekräfte und Lehrer, sondern die Gläubiger, die zuvor an hohen Renditen auf Staatsanleihen verdient hatten.

¹ <https://www.esmt.org/where-did-greek-bailout-money-go>

Durch gebremste Binnennachfrage in Folge der Kürzungsprogramme ist die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Eurozone überdies mittlerweile immer stärker von Exportüberschüssen abhängig. Der Leistungsbilanzüberschuss der Eurozone betrug 2017 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dies hat zu einem Aufbau neuer internationaler Ungleichgewichte geführt, birgt das Risiko neuer globaler Schuldenkrisen und macht die Eurozone extrem verwundbar gegenüber externen Schocks, etwa durch die US-Handelspolitik.

Die Eurokrise ist nicht vorbei, da die zentralen Ursachen wie die institutionelle Ausrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion nicht beseitigt wurden. Als Europas größte Volkswirtschaft muss Deutschland seine Wirtschaftspolitik korrigieren und über höhere öffentliche Investitionen, Löhne und Renten ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht herstellen, um eine Lösung der Eurokrise zu ermöglichen.

II. Zentrale LINKE Forderungen

1. Stärkung der Realwirtschaft und Abbau von Ungleichgewichten

Binnennachfrage und Beschäftigung in EU und Eurozone, insbesondere aber in Deutschland durch **höhere öffentliche Investitionen, Löhne und Renten** stärken (Nutzung des fiskalischen Spielraums, Rücknahme nachfragehemmender Strukturreformen der Agenda 2010), um im Falle Deutschlands ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht gemäß des deutschen Stabilitätsgesetzes von 1967 zu realisieren.

Exportüberschüsse abbauen: Einführung einer symmetrischen **Ausgleichsunion**², die auch chronische Leistungsbilanzüberschüsse sanktioniert und somit Auslandsverschuldung inklusive privater Verschuldung vorbeugt. Bei ausgeglichenen Leistungsbilanzen können Staaten ihre öffentlichen Defizite über die Ersparnisse der privaten Haushalte finanzieren.

2. Entlastung der Geldpolitik durch fiskalische Maßnahmen

Abschaffung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Fiskalpaktes und Ersatz durch **konjunkturgerechte und vollbeschäftigungssichernde Ausgabenpfade**.³

Kurzfristige Einführung der **Goldenen Regel der Fiskalpolitik**: Zivile **öffentliche Investitionen von Maastrichter Defizitkriterien ausnehmen**, da öffentliche Investitionen Vermögen für zukünftige Generationen stiften und ihre Finanzierung über langfristige Kredite die Kosten auf mehrere Generationen verteilt.

² Eine Ausgleichsunion legt Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten wie -überschüssen gleichermaßen die Verantwortung für ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht auf. Konjunkturell bedingte, temporäre Defizite bzw. Überschüsse sind dabei zunächst unproblematisch. Notwendige Sanktionen als Korrekturmechanismus in einer Ausgleichsunion sind sowohl für laufende (jährliche) Ungleichgewichte, als auch für kumulierte Ungleichgewichte jeweils im Verhältnis zur Wirtschaftskraft (BIP) sinnvoll. Eine Ausgleichsunion innerhalb der EU würde auch die Leistungsbilanz der gesamten EU mit dem Rest der Welt vor nicht nachhaltigen Ungleichgewichten bewahren.

³ Ausgabenpfade legen feste Wachstumsquoten für konjunkturunabhängige Staatsausgaben, d.h. Staatskonsum, Subventionen und öffentliche Investitionen fest. Die konjunkturabhängigen Ausgaben wie Sozialausgaben sollen dagegen ohne Defizitvorgaben je nach konjunktureller Phase um den Ausgabenpfad schwanken, damit automatische Stabilisatoren Konjunkturzyklen voll ausgleichen können.

Maastricht-neutrale Kapitalerhöhung für Europäische Investitionsbank (EIB) sowie nationale und regionale Entwicklungs- und Förderbanken statt Fortsetzung des „Juncker-Fonds“ (EFSI; ab 2021 „InvestEU“), der Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) mit Steuergeldern besichert.

Aktivierung eines EU-weiten, öffentlichen **Investitionsprogramms in Höhe von zwei Prozent des EU-BIP pro Jahr (aktuell rd. 300 Mrd. Euro) zur Schließung der Investitionslücke sowie gegen Jugendarbeitslosigkeit, Klimawandel bzw. für eine sozial-ökologische Industriepolitik** und eine digitale öffentliche Infrastruktur⁴. Das EU-Wettbewerbsrecht muss hierfür reformiert werden, um mehr staatliche Aktivitäten zu ermöglichen. Die EZB, die EIB sowie die nationalen und regionalen Entwicklungs- und Förderbanken sollten über Kreditlenkung Industriepolitik unterstützen. Ein EU-Zentrum für strategische Industriepolitik sollte unter Einbindung des Know-hows des EU-Kommissariats für Binnenmarkt, Industrie und Unternehmen sowie des Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) geschaffen werden.

Die **Finanzierung des Investitionsprogramms** wäre über Selbstfinanzierungseffekte durch höhere wirtschaftliche Aktivität einerseits sowie einem Mix aus Krediten, EZB-Finanzierung - kurzfristig EU-vertragskonform durch den Ankauf von Anleihen der EIB sowie nationaler und regionalen Förderbanken – und der Besteuerung von Super-Reichen und Konzernen zu gewährleisten.⁵

Schaffung eines begrenzten **Eurozonenbudgets** unter europäischer parlamentarischer Kontrolle zur Abfederung asymmetrischer Schocks ohne Verknüpfung mit nachfrage- und investitionshemmenden Strukturreformen.⁶ Eine solche Fiskalkapazität ließe sich aus mehreren Quellen finanzieren, wie nationale Beiträge (z.B. aus Einnahmen durch Bekämpfung von Steuervermeidung von Konzernen), EU-Steuern, die höhere und höchste Einkommen treffen, europäische Anleihen oder Notenbankgewinne des EZB-Systems.

Schaffung einer **europäischen Arbeitslosenversicherung**, die Auszahlungen und Teilnahme nicht an lohdämpfende Liberalisierungen des Arbeitsmarkts knüpft. Diese sollte nationalstaatliche Sicherungssysteme nicht ersetzen, sondern ergänzen und regionale Schocks in Mitgliedsstaaten, die von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind, abfedern.

Dazu **Reform der Unternehmensbesteuerung und Stopp von Gewinnverschiebung und Steuerdumping** – auch der Digitalwirtschaft – durch **Mindestbesteuerung** bei breiter Bemessungsgrundlage bzw. koordinierte

⁴Herausforderungen wie Digitalisierung, Klimawandel und die Erschöpfung fossiler Rohstoffe erfordern mehr, nicht weniger Staat. Denn der Staat organisiert Märkte und schafft Impulse für Schlüsseltechnologien. Beispielhaft könnte hier das deutsch-französische Zentrum für Künstliche Intelligenz sein. Insbesondere Südeuropa benötigt ein zukunftsfähiges Entwicklungsmodell. Der Staat ist aus mehreren Gründen ein wichtiger Innovator: Unternehmen investieren, wenn sie die Erträge von Innovationen selbst ausbeuten können. Außerdem verfügen häufig nur private Monopolisten über die notwendigen Größenvorteile, um Schlüsseltechnologie in der Entwicklungsphase zu finanzieren. Diese sind aber eher um die Wahrung ihrer alten Patente und Monopolgewinne bemüht und hemmen daher häufig Innovationen. Die Machtkonzentration, etwa der Internetkonzerne, erfordert überdies eine starke öffentliche Infrastruktur, um private Wirtschaftsmacht zu begrenzen und die Demokratie zu sichern.

⁵ Die Verteilung der 300 Mrd. Euro soll sich im ersten Schritt am Kapitalschlüssel der EZB orientieren, welcher sich aus dem Anteil des BIPs und der Bevölkerungen der EU-Staaten an der Gesamtbevölkerung ableitet. Zur Beschleunigung EU-interner Konvergenzprozesse ist eine temporäre Übergewichtung strukturschwacher Länder sinnvoll.

⁶ Dies sollte auch keine dauerhafte Transferunion erzeugen, da ohne Abbau wirtschaftlicher Ungleichgewichte aufgrund der Heterogenität der Eurozone (unterschiedliche Lohnverhandlungs- und Sozialsysteme) bis zu 10 Prozent des BIP jährlich zu deren Stabilisierung erforderlich wären. Dies wäre gleichbedeutend mit der Abschaffung der nationalen Haushalte und würde die demokratische Autonomie von Empfängerländern gegenüber den mächtigsten Regierungen – insbesondere Deutschland – untergraben.

nationale **Quellenbesteuerung** von Finanzflüssen in Steueroasen. Überdies Einführung einer umfassenden **Finanztransaktionssteuer** zur Eindämmung von Spekulation ohne Behinderung realwirtschaftlicher Investitionen.

EU-weit koordinierte Vermögensabgabe zur einmaligen Verringerung der öffentlichen Verschuldung nach Vorbild des deutschen Lastenausgleichs. In überschuldeten Staaten mit erheblichem Zinsaufwand **Schuldenschnitt unter Beteiligung des Privatsektors mit Anschlussfinanzierung über die EZB**, um Verteuerung öffentlicher Kreditaufnahme auszuschließen.⁷

3. Reform der Geld- und Währungspolitik

Reform der EZB-Statuten und Verpflichtung der **EZB** zur gleichrangigen **Unterstützung von Beschäftigung, Wachstum und Preisstabilität**.

Finanzierung öffentlicher Investitionen über die Zentralbank ermöglichen statt Abhängigkeit der Staatsfinanzierung von Banken und Vermögenden: Abschaffung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung der EU-Verträge im Einklang mit der Zielinflationsrate der EZB sowie Kreditsteuerung über Entwicklungs- und Förderbanken für sozial-ökologischen Umbau.⁸

Vereinbarung von **Wechselkurszielzonen** der wichtigsten internationalen Zentralbanken und Stärkung des Europäischen Wechselkursmechanismus für EU-Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist. Dies erfordert feste aber veränderbare Wechselkurse, die von den beteiligten Zentralbanken symmetrisch gestützt werden.

Digitaler Euro: Einrichtung von Konten für Massenkunden bei den Zentralbanken analog zu Banken. Staatlich garantiertes digitales Zentralbankgeld als Alternative zu höher verzinsten Einlagen bei Geschäftsbanken und FinTechs unter Ausschluss von negativer Verzinsung. Nutzung der Krypto-Technologie für anonymen Zahlungsverkehr analog zum Bargeld bis zu bestimmten geldwäscherechtlichen Schwellenwerten.

Vermögenspreisblasen bekämpfen: Kurzfristige Einführung von Aktiv-Mindestreserveanforderungen für Banken (*asset-based reserve requirements*), um Kreditwachstum bzw. spekulative Überhitzung auf einzelnen Teilmärkten, Sektoren bzw. Regionen zu begrenzen.

4. Umbau des Banken- und Finanzsektors

Neuordnung des Bankensektors unter öffentlicher Regie mit zentraler Rolle von Sparkassen- und Genossenschaftsbanken sowie deren Zentralinstituten. Ausrichtung der Banken auf dienende Funktion für

⁷ Dabei könnten etwa Ansprüche von Gläubigern an nationale Anleihen gekürzt und diese in niedriger verzinsten aber sichere Europäische Bonds getauscht werden. Die Schuldnerstaaten würden den verbleibenden Schuldendienst gegenüber einem europäischen Fonds entrichten, der von den Euro-Staaten kollektiv besichert wäre bzw. sich bei der EZB refinanzieren dürfte.

⁸ Öffentliche Investitionsbanken müssen wie die Zentralbank demokratischer Kontrolle unterworfen sein. Projektentscheidungen sollten unter Einbeziehung betroffener Kommunen getroffen und parlamentarisch kontrolliert werden. Gleichzeitig muss das Eigentum an Infrastruktur im Besitz der öffentlichen Hand direkt verbleiben und die Investitionsbanken auf die Rolle der Kapitalgeber beschränkt werden.

Realwirtschaft (Zahlungsverkehr, sichere Verwahrung von Einlagen zur Ersparnisbildung, Finanzierung von Investitionen) **statt Kapitalmarktunion und Förderung von Kredit-Verbriefungen**⁹.

Austrocknung von Schattenbanken durch Verbot unregulierter Fonds und Gesellschaften in der EU, Ausweitung ausreichend geschärfter Bankenregulierung wie krisenfeste Eigenkapitalvorschriften und Verschuldungsgrenzen auf alle Akteure, die bankähnliche Geschäfte abwickeln sowie abschreckende Quellensteuern auf Finanzflüsse in Schattenbanken in Drittstaaten zur Begrenzung der Möglichkeiten, Regulierung durch Sitzverlagerung zu unterwandern.

Bankenstrukturreform zur Aufspaltung und Schrumpfung systemrelevanter Mega-Banken, d.h. Trennung des Einlagen- und Kreditgeschäfts von spekulativen Geschäften, um **Abwicklungsfähigkeit** zu Lasten von Gläubigern und Aktionären der Banken zu gewährleisten und implizite Subventionen des Investmentbanking durch Staatshaftung zu unterbinden.

Abbau Notleidender Kredite durch Ankurbelung von öffentlichen Investitionen und somit Anregung privater Investitionen (crowding-in), um aus faulen Kreditportfolios heraus zu wachsen.¹⁰ **Finanz-TÜV** als obligatorische Zulassungsprüfung für neue Finanzinstrumente.

Stärkung der Finanzstabilität durch gerechtere Vermögensverteilung beispielsweise durch Vermögensbesteuerung, überproportionales Lohnwachstum und Stärkung umlagefinanzierter Sozialsysteme.

III. Geplante Reformvorhaben auf europäischer Ebene

Die insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich sowie den Staaten der Hanseatic League diskutierten Vorschläge zur Reform der Eurozone zielen auf eine Härtung der Kürzungspolitik sowie von Strukturreformen wie Lohn- und Rentenkürzungen ab. Im Folgenden soll die Kritik der Linksfraktion an den wichtigsten Vorhaben, die sich in der Diskussion befinden, verdeutlicht werden.

1. Reform der Wirtschafts- und Währungsunion

EU- bzw. Euro-Haushalt

Die EU-Kommission kündigte bereits Ende 2017 in einem umfassenden Reformpaket die Einführung neuer Haushaltsinstrumente an, um die EU- und Eurostaaten krisensicherer zu machen. Einen Euro-Haushalt, wie er vor allem von Frankreich und der Bundesregierung in der Erklärung von Meseberg gefordert worden war,

⁹ Die Kapitalmarktunion soll etwa über neue Regeln bei der Bilanzierung von Banken und eine Vereinheitlichung des Insolvenzrechtes die grenzüberschreitende Finanzierung von Investitionen über Kapitalmärkte erleichtern. Hierbei sollen Verbriefungen – die Verpackung, Bündelung und der Weiterverkauf von Krediten unterschiedlicher Qualität – belebt werden. Für kleine und mittelständische Unternehmen ist aber die Finanzierung über Bankkredite ausschlaggebend. Bankkredite sind weniger volatil als das Herdenverhalten anonymer Investoren. Die unzureichende Kreditvergabe in Südeuropa ist nicht das Ergebnis einer zu strengen Bankenregulierung sondern der investitions-hemmenden Kürzungspolitik sowie dem unzureichenden Abbau notleidender Kredite in den Bankbilanzen. Eine Verbriefung dieser Kredite verringert die Risiken nicht, sondern streut sie vielmehr und erhöht so systemische Risiken.

¹⁰ In eng begrenzten Notfällen Rekapitalisierung von Banken bzw. Aufkauf fauler Kredite zum Nominalwert durch EZB bei strikter öffentlicher Kontrolle der Banken.

sieht die Kommission nicht vor. In ihrem Paket zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021-2027 schlug sie aber ein auf die Euroländer zugeschnittenes, jedoch für alle Mitgliedstaaten offenes und rund 25 Mrd. Euro „schweres“ Programm zur Unterstützung von Strukturreformen sowie eine „Konvergenzfazilität“ zur Unterstützung von Euro-Beitritten vor, das zulasten bestehender Kohäsions- und Strukturfonds aus dem EU-Haushalt finanziert werden soll.¹¹ Inzwischen hat die Bundesregierung mit Frankreich als Kompromiss ein Finanzierungsinstrument ausschließlich für Euroländer im Rahmen des MFR vorgeschlagen. Eine Erhöhung des MFR ist angesichts des Brexits aber nicht zu erwarten. Die genannten Maßnahmen werden somit keine höheren öffentlichen Investitionen auslösen. Zudem sehen die bisherigen Vorschläge vor, den Zugang zu EU-Fördermitteln noch weiter von der Umsetzung von nachfragehemmenden Strukturreformen abhängig zu machen. Dies ist nicht zielführend und wird von der LINKEN abgelehnt.

Euro-Finanzminister

Eine bessere Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf europäischer Ebene ist grundsätzlich sinnvoll. Die Schaffung eines „Super-Kommissars“, der die Eurogruppe leitet, dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vorsitzt und die Bereiche Wirtschaft und Finanzen als stellvertretender Kommissionschef verantwortet, führt allerdings entgegen der Behauptungen der Kommission nicht zu mehr demokratischer Kontrolle in der Eurozone, da das Europäische Parlament bislang keine ausreichenden Kontrollrechte besitzt. Ein Euro-Finanzminister der die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes exekutiert, würde den wirtschaftspolitischen Spielraum der Eurozone nicht erweitern.

Überführung des Fiskalpakts in EU-Recht

Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, den zwischenstaatlichen Fiskalpakt, der Schuldenbremsen und eine noch restriktivere Fiskalpolitik als der Stabilitäts- und Wachstumspakt vorschreibt und der EU-Kommission bei Verletzung Sanktionsrechte einräumt, nun wie bereits in dem 2012 geschlossenen Vertrag vorgesehen in EU-Recht zu überführen. Dies wird mit dem Brexit wahrscheinlicher, da eine Änderung der EU-Verträge, die nationale Schuldenbremsen vorgeschrieben hätte, am Veto der Briten gescheitert war und nach Austritt Großbritanniens die Tschechische Republik als einziger EU-Mitgliedsstaat verbliebe, der dem Fiskalpakt nicht zugestimmt hat. Wir lehnen eine Überführung in EU-Recht – wie den Fiskalpakt selber – entschieden ab, da dies eine Nicht-Anwendung bzw. unilaterale Kündigung des Vertrags erschwert.

EU-Arbeitslosenversicherung (EUSF)

Eine EU-Arbeitslosenversicherung könnte eine sinnvolle Ergänzung der nationalen Arbeitslosenversicherungen darstellen. Eine Verknüpfung von Auszahlungen mit der Europäisierung von Hartz IV und der Liberalisierung von Arbeitsmärkten lehnen wir jedoch ab. Unser Ziel bleibt Vollbeschäftigung und gute Arbeit etwa über Investitionsprogramme und Qualifizierung. Im Abschwung sind zentralbankfinanzierte öffentliche Beschäftigungsprogramme denkbar, wie sie etwa in einigen Schwellenländern praktiziert werden.

Europäischer Währungsfonds (EWF) bzw. Erweiterung des ESM-Instrumentariums

¹¹ Die Struktur- und Regionalfonds sollen insgesamt um rund 10 Prozent gekürzt werden, besonders betroffen ist der Kohäsionsfonds, der um rund 45 Prozent zusammengestrichen wird. Die größten Mittelverschiebungen im neuen MFR finden jedoch zugunsten geplanter Aufwüchse bei der Außengrenzsicherung sowie der neu eingerichteten Haushaltsrubrik „Sicherheit und Verteidigung“ statt.

Ein Währungsfonds dient üblicherweise der Verhinderung von Zahlungsbilanzkrisen durch Bereitstellung von Fremdwährungen. Die Eurozone verfügt aber über einen Leistungsbilanzüberschuss und somit über keine Knappheit von US-Dollar oder anderen Fremdwährungen. Das Problem der Krisenstaaten war vielmehr der Zugang zu Euros, da die EZB aufgrund des Verbots der monetären Staatsfinanzierung nicht für die Zahlungsfähigkeit von Euro-Staaten garantierte und ihre Anleihekäufe an nachfragehemmende Strukturreformen bzw. Auflagen der Gläubiger-Staaten knüpfte. Sie agierte damit faktisch wie eine ausländische Zentralbank. Ein EWF wäre daher nur dann sinnvoll, wenn er sich mit einer Banklizenz über die EZB refinanzieren könnte und somit gegenüber Finanzinvestoren hinreichend glaubwürdig wäre (Feuerkraft). Einen EWF zur Durchsetzung von Schocktherapien nach Vorbild des Internationalen Währungsfonds lehnen wir ab. Ebenso lehnen wir die neoliberale Ausgestaltung der Vorschläge von Kommission und ESM zur Einrichtung einer „Stabilisierungsfunktion“ (Kommission) bzw. vorsorglicher Kreditlinien (PCCL; ESM) zur Abfederung makro-ökonomischer Schocks ab. Zwar ist die Einführung einer derartigen Fiskalkapazität im Grundsatz sinnvoll. In den vorliegenden Vorschlägen ist der Zugang zu diesen Kreditlinien jedoch nur den Staaten möglich, die zuvor die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllt und die Strukturreformen im Rahmen der Economic Governance eingehalten haben.

ESM-Letztsicherung des Abwicklungsfonds (SRF) der Bankenunion

Ein doppeltes Netz für den SRF durch den ESM oder EWF ohne grundlegende Bankenstrukturreform nimmt die Steuerzahler für die Risiken der unzureichenden Bankenunion in Haftung. Bei den Beiträgen zum Abwicklungsfonds, der in seinem Zielvolumen von aktuell ca. 60 Mrd. Euro im Vergleich zu Bilanzsummen einzelner Institute wie der Deutschen Bank von weit über 1000 Mrd. Euro zu gering ist, um eine größere Bankenkrise zu verkraften, wurden Megabanken geschont und Sparkassen und Genossenschaftsbanken mit eigener Institutssicherung unsachgemäß belangt. Ohne eine wirksame Bankenstrukturreform, also eine Zerschlagung von Megabanken und eine Trennung von Investmentbanking und seriösem Einlagengeschäft, drohen neue Finanzkrisen und die Notwendigkeit neuer bail-outs. Eine Letztsicherung ist daher nur vertretbar, wenn eine umfassende Bankenstrukturreform erfolgt.

European Safe Bonds

Aufgrund des Verbots der monetären Staatsfinanzierung durch die EZB sind die Staatsanleihen der Euro-Staaten nicht risikolos. Die Verbriefung europäischer Staatsanleihen in sogenannte „Sovereign-Bond-Backed-Securities“ (SBBS), deren „senior tranche“ mit vorrangiger Bedienung ausfallgeschützt wäre, soll Refinanzierungsprobleme einzelner Euro-Staaten eingrenzen. In der Praxis korrelieren die Zinssätze auf staatliche Anleihen in der Eurozone aber stark, was die Risikostreuung untergräbt. Die Komplexität des Verbriefungsprozesses würde die Zinssätze daher dennoch steigen lassen und die SBBSs wären keine risikolose Alternative zu herkömmlichen Staatsanleihen. Erst der Eingriff der EZB hat Spekulation gegen europäische Staatsanleihen eingeschränkt. Ein komplexes Finanzprodukt kann das allgemeine Fehlen einer Garantie durch die EZB oder einer nationalen Zentralbank nicht wettmachen.

Staatsinsolvenzverfahren

Eine Erleichterung von geordneten Schuldenrestrukturierungen öffentlicher Haushalte ist grundsätzlich sinnvoll, um das Erpressungspotential von Hold-Out-Investoren vor Schiedsgerichten zu verringern.¹² Jedoch

¹² Ohne eine entsprechende Klausel (Collective Action Clause) in den staatlichen Anleiheverträgen, die bei Zustimmung einer Mehrheit der Gläubiger eine Restrukturierung erlaubt, können einzelne Gläubiger im Falle einer Restrukturierung öffentlicher Haushalte auf die vollständige und pünktliche Rückzahlung pochen. Bei großen

birgt die Beteiligung des Privatsektors (Gläubigerhaftung) auch Risiken (Verteuerung der zukünftigen Kreditaufnahme, Verluste bei Rentenfonds und anderen institutionellen Investoren, die in Staatsanleihen investiert sind). Die Bundesregierung strebt damit eine „Disziplinierung“ von Regierungen an, die bei Spekulation über ihre Zahlungsfähigkeit mit einer Verteuerung der Kreditaufnahme durch die Finanzmärkte bestraft würden. Eine Staatsinsolvenz¹³ ist daher meistens nur sinnvoll, wenn eine hohe Auslandsverschuldung gegeben ist, die nicht durch die Besteuerung inländischer Gläubiger verringert werden kann, Kapitalverkehrskontrollen eingeführt werden und die Zentralbank die Zahlungsfähigkeit garantiert, um nicht durch die Finanzmärkte erpressbar zu sein. Erfolgreiche Schuldenrestrukturierungen wie in Argentinien oder Island erfolgten unter diesen Voraussetzungen. Staatsinsolvenzverfahren in der Eurozone wären daher nur bei Zugang zu einer Anschlussfinanzierung durch die EZB oder nationale Zentralbanken hilfreich. Grundsätzlich sollten bei staatlichen Umschuldungen die Grundlagen für ein faires und transparentes Insolvenzverfahren angewandt werden, welches etwa die Rechte der Bevölkerung des Schuldnerstaats wahrt und auf neutrale Entscheidungsgremien gestützt ist.

EU-Einlagensicherung (EDIS)

Das zentrale Kriterium eines Einlagensicherungssystems sollte sein, dass Banken mit seriösem Geschäftsmodell nicht die Einlagen von Instituten mit riskanten Geschäftsmodellen besichern müssen. Eine Abwicklungsfähigkeit bzw. eine glaubwürdige Haftung von Eigentümern und Aktionären der Banken ist nur bei Trennung des Einlagen- und Kreditgeschäfts vom Investmentbanking möglich. Wenn Sparkassen und Genossenschaftsbanken mit eigenen Sicherungssystemen (z.B. Institutsicherung) ausgenommen würden, spricht grundsätzlich nichts dagegen, dass Banken mit ähnlichen Geschäftsmodellen und Risikoprofilen in eine einheitliche europäische Einlagensicherung einbezogen würden. Ein System von Rückversicherungen zwischen nationalen Einlagensystemen anzustreben, wie bei EDIS vorgesehen, erscheint hierfür sinnvoll. Die glaubwürdigste Einlagensicherung wäre zudem, den Sparern zu ermöglichen, wie Banken Konten bei der Zentralbank zu führen, die dem Kreditschöpfungsprozess der Geschäftsbanken entzogen und somit so sicher wie Bargeld wären.

Finanztransaktionssteuer (FTT)

Eine umfassende Steuer auf Finanztransaktionen mit geringem Steuersatz dämmt schädliche Spekulation ein, ohne langfristige Investitionen zu beeinträchtigen und würde den Finanzsektor an den Krisenkosten beteiligen. Die über Jahre auf EU-Ebene verschleppten Verhandlungen wurden nun durch den Vorstoß von Finanzminister Scholz zum Erliegen gebracht, der wie Frankreichs Präsident Macron eine minimale Börsenumsatzsteuer einführen will, die durch die Ausnahme von Derivaten nur einen geringen Teil der ursprünglich geplanten Finanzprodukte umfasst. Ein Kompromiss wird dadurch überdies nicht wahrscheinlicher, da die an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten kleineren Mitgliedsstaaten somit keinen dem Aufwand entsprechenden Ertrag mehr erwarten.

Gläubigern werden diese Mittel der „Konkursmasse“ entzogen. Zudem könnten sich dann alle Gläubiger auf Gleichbehandlung berufen und eine Umschuldung durch eine Minderheit der Gläubiger torpediert werden.

¹³ Ein Staat kann formell in eigener Währung nicht pleitegehen. Von einer Staatsinsolvenz spricht man, wenn ein Staat Verbindlichkeiten gegenüber privaten Gläubigern, bspw. in Fremdwährung, nicht mehr umfassend bedient.

2. Reform der Unternehmensbesteuerung

Besteuerung der digitalen Wirtschaft

Mittels einer temporären Ausgleichssteuer auf gewisse digitale Umsätze sowie der Einführung einer virtuellen steuerlichen Betriebsstätte soll eine angemessene Besteuerung der Profite von Internet-Giganten wie Facebook, Google und Co. ermöglicht werden. Eine Reform der Unternehmensbesteuerung zur Einbeziehung digitaler Geschäftsmodelle, bei denen Wertschöpfung maßgeblich aus Nutzerdaten entsteht, ist dabei ebenso sinnvoll, wie kurzfristige Maßnahmen, um Druck für tragfähige internationale Lösungen aufzubauen, die aktuell unter anderem von EU-Steuerparadiesen und den USA blockiert werden. Insbesondere die vorgeschlagene Ausgleichssteuer ist allerdings nicht unproblematisch, da sie eine Substanzbesteuerung im Verlustfall nicht ausschließt und überdies nur ein geringes Aufkommen generiert. Allgemeine Quellensteuern zur Bekämpfung von Gewinnverschiebung und Steuervermeidung sollten daher parallel zu ggf. nötigen Weiterentwicklungen der Unternehmensbesteuerung zur Erfassung der Digitalindustrie eingeführt werden.

Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (CCCTB)

Eine Umstellung der Unternehmensbesteuerung auf ein System der Formelaufteilung (Verteilung der gesamten Gewinne eines Konzerns in der EU auf die Mitgliedstaaten nach realer ökonomischer Aktivität wie Umsätzen oder Beschäftigten pro Land) und Besteuerung nach dem Prinzip der Gesamtkonzernsteuer ist theoretisch eine sinnvolle Alternative zu Transferpreisberechnungen¹⁴ mit dem missbrauchsanfälligen Fremdvergleichsgrundsatz (*arm's length principle*). Die Kommissionsvorschläge drohen allerdings zu einer geringeren effektiven Gewinnbesteuerung zu führen. Eine progressive CCCTB müsste auf einer breiten Bemessungsgrundlage ohne die aktuell geplanten Schlupflöcher und erweiterten Möglichkeiten zur Verlustverrechnung beruhen, Mindeststeuersätze umfassen und zudem die Erhebung der Gewerbesteuer nicht gefährden. Die im ersten Reformschritt angestrebte Harmonisierung der Bemessungsgrundlage ohne Konsolidierung der Gewinne auf EU-Ebene und Formelzuteilung wird den Steuerwettbewerb um die niedrigsten Sätze tendenziell anheizen und Gewinnverschiebung nicht unterbinden.

Effektive Mindestbesteuerung (MET)

Die von der Bundesregierung als Alternative zu Digitalsteuer und CCCTB propagierte effektive Mindestbesteuerung greift den richtigen Ansatz auf, mithilfe von Quellensteuern Steuersubstrat zu sichern, bevor es in Steuerparadiesen abfließt. Bezüglich der praktischen Einführung wird allerdings auf die OECD verwiesen, wo eine Einigung sehr unwahrscheinlich ist. Die anvisierten niedrigen Schwellenwerte von 10-15% Effektivsteuer, ab denen eine sanktionsauslösende Niedrigbesteuerung vorläge, erhöhen zudem den Druck für allgemeine Steuersenkungen z.B. in Deutschland in Richtung der Schwellenwerte.

¹⁴ Dabei müssen konzerninterne Finanzflüsse wie Lizenzgebühren oder Zinsen für Kredite an verbundene Unternehmen eines Konzerns üblichen Marktpreisen entsprechen. Eine Patentgebühr die etwa Apple Deutschland an Apple Irland zahlt, muss der Höhe entsprechen, die Samsung für ein vergleichbares Patent in Rechnung stellen würde. Sonst könnte Apple durch überhöhte Zahlungen mehr Gewinne aus Deutschland nach Irland verschieben. Der Wert solcher Patente ist aber bei Quasi-Monopolen wie dem iPhone sehr schwer zu schätzen und daher missbrauchsanfällig. Der Aufwand der Steuerbehörden, einzelne Transaktionen zu bewerten, ist zudem sehr hoch.