

## **Wirtschaftsverfassung statt Wirtschaftsregierung Frankfurter Aufruf für eine ordnungspolitische Weichenstellung in Europa**

Die Jenaer Allianz als Zusammenschluss ordnungspolitisch geprägter Institutionen und Stiftungen hat im Jahr 2008 zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft aufgerufen. Wir haben gemahnt, die Bedeutung ordnungspolitischen Denkens wieder ins Bewusstsein zu rufen. Die Orientierung der Politik an konsensfähigen Prinzipien, gesellschaftlich anerkannten Normen und einigenden ethischen Werten ist verloren gegangen. Dabei standen die christliche und die humanistisch-liberale Gesellschaftslehre an zwei wichtigen Wiegen von Wohlstand und Frieden auf unserem Kontinent Pate: bei der europäischen Einigung und bei der Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft. Daran knüpft unser Frankfurter Aufruf an.

Im Lissabonner Vertrag hat sich die Europäische Gemeinschaft zur Sozialen Marktwirtschaft als Wirtschafts- und Sozialordnung der Europäischen Union bekannt. Die ordnungspolitischen Grundanliegen der Sozialen Marktwirtschaft – offene Märkte, freier Leistungswettbewerb, stabiles Geld – sind inzwischen weitgehend „europäisiert“ worden. Sicher sind dabei nicht alle Ideale der Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft unverfälscht in die Praxis umgesetzt worden. Doch in den drei genannten Bereichen ist eine europäische Wirtschaftsverfassung geschaffen worden, die es auch und gerade heute zu bewahren und zu vollenden (freier Binnenmarkt) oder wieder herzustellen gilt (Autonomie der Zentralbank).

### **Ordnungspolitische Fehlentwicklungen**

In der Währungsunion haben sich die geld- und fiskalpolitischen Selbstverpflichtungen als zu schwach erwiesen. In anderen Bereichen dominierten von Anfang an Versuchungen, auf dem Weg über europäische Budgets und Regulierungen Sondervorteile zu erlangen. Wahrlich ist nicht alles, was als „europäische Integration“ firmiert, aber als Harmonisierung und Zentralisierung daherkommt, auch ordnungspolitisch notwendig und sinnvoll. So ist in der Europäischen Union ein (auf mittlerweile mehr als 100.000 Seiten Regelwerk geschätzter) „gemeinsamer Besitzstand“ („acquis communautaire“) überwiegend wirtschaftsregulierender Normen entstanden, der weit mehr umfasst als universalisierbare Verbote wettbewerbs- und freihandelswidrigen Verhaltens. Zudem beansprucht das EU-Budget knappe Mittel, die in Form von Agrarsubventionen sowie Regional- und Strukturfonds zum überwiegenden Teil distributiv verwendet werden, ohne dass eine subsidiäre Notwendigkeit oder ein gesamteuropäisches Solidargefühl vorauszusetzen ist.

Seit Ausbruch der aktuellen Staatschuldenkrise stellen sich die Fragen nach Subsidiarität, Solidarität und Gemeinwohl – nach den Grundlagen einer europäischen Sozialen Marktwirtschaft – in bisher nie erlebter Brisanz. Die Einführung der gemeinsamen Währung war ein Experiment ohne Vorbild. Je mehr unterschiedliche Länder mit dem Euro auf zwei zentrale Ventile verzichten müssen – den eigenen Zins und den Wechselkurs –, desto stärker wird der Druck im Währungssystem, Anpassungen über flexible Löhne sowie über die Mobilität der Arbeitnehmer und Unternehmen vorzunehmen. In den meisten Ländern waren die Regierungen nicht gewillt, diese Anpassungsmechanismen spielen zu lassen. Hier erfüllt sich möglicherweise, was Wilhelm Röpke einmal zur Politikharmonisierung in Europa gesagt

hat: „Was Mörtel sein sollte und uns als solcher angepriesen worden ist, hat sich in der Tat als Dynamit erwiesen“.

Die aktuelle Staatsschuldenkrise der Euro-Zone lässt sich auch als Folge einer Verletzung zentraler „konstituierender Prinzipien“ der Ordnungspolitik nach Walter Eucken beschreiben. Konkret geht es vor allem um die Prinzipien der Geldwertstabilität, der Haftung und Verlässlichkeit. An Verlässlichkeit oder Konstanz der Wirtschaftspolitik im Sinne einer glaubwürdigen, gegenseitigen Selbstbindung vor allem der Haushaltspolitik der Euro-Mitgliedsstaaten hat es von Anfang an gefehlt. Die Richtwerte des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurden beinahe permanent von einigen EU-Staaten, auch von Deutschland, überschritten, ohne dass dies je wirksam sanktioniert wurde. Zentrale Elemente der Europäischen Verträge wurden faktisch außer Kraft gesetzt - vor allem das Verbot der Fremdhaftung und der Monetisierung von Schulden.

Ordnungspolitisch und sozialetisch brisant ist vor allem die Auflösung der Verknüpfung von Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung. Wer an Kapitalmärkten investiert, muss das Risiko des Wertverlusts tragen. Das ist die Grundlage einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung. „Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen... Investitionen werden um so sorgfältiger gemacht, je mehr der Verantwortliche für diese Investitionen haftet“, schrieb Eucken. Ohne die Verletzung der Prinzipien der Geldwertstabilität, der Haftung und der Verlässlichkeit wäre die Staatsschuldenkrise nicht entstanden, und der Europäischen Union wäre eine institutionelle Vertrauenskrise erspart geblieben.

### **Für die Schuldenkrise dürfen nicht die Steuerzahler in Haft genommen werden**

Die Währungsunion litt von Anfang an zwei wesentlichen Konstruktionsfehlern. Der eine bestand in der Aufnahme auch solcher Mitgliedsstaaten, die nicht die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft erfüllten, der andere bestand in einem wenig glaubwürdigen Ordnungsrahmen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt stellte zu keinem Zeitpunkt eine bindende Restriktion für die Finanzpolitik der Euro-Staaten dar.

Der erste Fehler ist kaum mehr zu korrigieren: Während es zu leicht war, der Euro-Zone beizutreten, ist es jetzt zu schwer geworden, die Euro-Zone ohne erhebliche Kosten und Nebenwirkungen wieder zu verlassen.

Der zweite Konstruktionsfehler kann und muss dringend korrigiert werden. Die Politik muss sich glaubhaft auf Maßnahmen zu Defizitausgleich und Schuldenabbau verpflichten. Das Aufspannen immer größerer und auf Dauer gestellter „Rettungsschirme“, die Einführung von Eurobonds oder der umfassende Aufkauf von Staatsanleihen durch die EZB schaffen keine Anreize zur Defizitreduktion. Die Verwässerung der Haftung von Mitgliedstaaten für ihre Schulden ohne die Einführung glaubhafter, strikt durchgesetzter Regeln für die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten schafft für diese im Gegenteil Anreize, Budgetdefizite gerade *nicht* abzubauen.

Solide Haushaltspolitik darf und kann auf Dauer nicht Ergebnis machtpolitischen Aushandelns zwischen Schuldern und Gläubigern sein. Solide Haushaltspolitik muss durch allgemeine Regeln erzwungen werden. Ein solches Regelwerk sollte folgende Elemente enthalten:

- Alle Regierungen sind verpflichtet, den strukturellen Haushalt nahezu auszugleichen – nach dem Vorbild der schweizerischen oder der deutschen Schuldenbremse.
- Alle Regierungen sind verpflichtet, ihren Schuldenstand nach einem festgelegten Tilgungsplan auf ein verbindlich festgelegtes Höchstmaß zu reduzieren.
- Wie die einzelnen Länder diese Vorgaben erfüllen, bleibt ihnen überlassen. Weder die Europäische Union noch einzelne Mitgliedsstaaten sollten konkrete Vorgaben machen, wie andere demokratische Länder ihre Ausgaben und Steuern zu gestalten haben. Notwendig ist lediglich, dass die Länder sich verpflichten, einen Teil ihrer Steuereinnahmen zur Schuldentilgung zu verwenden.
- Länder der Euro-Zone, die ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, müssen mit automatischen Sanktionen belegt werden, deren Höhe von vornherein festgelegt ist und die auch nicht von anderen Mitgliedern der Euro-Zone ausgesetzt werden können.
- Ein Staats-Insolvenzrecht muss für alle Euro-Länder gleichermaßen in Kraft gesetzt werden. Hierin sind die Voraussetzungen für eine Insolvenz ebenso deutlich erkennbar anzuzeigen wie die Rangfolge der für einen Forderungsverzicht („Haircut“) herangezogenen Gläubiger. Private Gläubiger sind zunächst heranzuziehen. Nur diese Erwartung des Gläubigerverlusts (anstelle der Vergemeinschaftung von Schulden durch Monetarisierung oder staatliches „Bailout“) wirkt anreizkompatibel auf Investoren und Haushaltspolitiker.

Die inzwischen vereinbarten Maßnahmen zur Etablierung eines „Fiskalpaktes“ entsprechen unserem ordnungspolitischen Modell in einigen wichtigen Teilen (Schuldenbremse, Tilgungsplan). Andererseits ist kein glaubwürdiger „Automatismus“ von Sanktionen zu erwarten, solange eine qualifizierte Mehrheit von Ministern die vorgesehenen Sanktionen stoppen und hierbei zudem auf das unveränderte EU-Vertragsrecht verweisen kann. Zudem weisen Teile des „Fiskalpaktes“ auf eine selektiv intervenierende „Wirtschaftsregierung“ hin, die schon aus Gründen der Subsidiarität abzulehnen ist. Sie steht im Gegensatz zu einer auf allgemeinen Regeln ordnungspolitischer Selbstbindung basierenden „Wirtschaftsverfassung“.

### **Die Europäische Zentralbank muss zu ihrem eigentlichen Mandat zurückkehren.**

Die vertragsgemäße Aufgabe der EZB ist ausschließlich geldpolitischer Natur. Sie ist allein der Geldwertstabilität verpflichtet. Vor allem mit dem Ankauf notleidender Staatspapiere auf dem Sekundärmarkt verstößt sie gegen den Geist des Europäischen Rechts, der die Monetarisierung von Staatsschulden eindeutig verbietet.

Die EZB droht das mühsam gewonnene Vertrauen zu verlieren, das sie vor allem ihrer klaren Mandatsbeschränkung und politischen Unabhängigkeit verdankt. Die durch die Ankäufe von Staatsanleihen zusätzlich geschaffene Liquidität lässt sich nicht unbegrenzt durch Kompensationsgeschäfte neutralisieren; die Inflationserwartungen und damit die Inflation selbst werden sich bald nur noch schwer eindämmen lassen. Zudem kann die EZB bei der Entscheidung, wie viele und welche Staatspapiere sie von welchen Finanzinstituten kauft, weder wettbewerbsneutral noch politisch neutral bleiben; sie wird zum Mitentscheider über das Wohl und Wehe von privaten Gläubigern und staatlichen Schuldern. Hierfür hat die EZB kein Mandat. Kurspflege und Amtshilfe zur Haushaltsfinanzierung durch die Notenpresse sind nicht Aufgaben der EZB.

Die unterschiedlichen Größenverhältnisse der Haftungsrisiken der beteiligten Länder sind innerhalb der EZB-Gremien nicht berücksichtigt. Zunehmend wird klar, dass im Rat der EZB eine Mehrheit überschuldeter Staaten über das Steuergeld der solideren Staaten verfügt. Diese

Einladung zum Abschluss von Geschäften zulasten Dritter kann nur vermieden werden, wenn die Stimmrechte innerhalb der EZB mit dem haftenden Kapital gewichtet werden.

### **Zur akuten Krisenpolitik**

Die Euro-Staaten gewähren Kredite an die Schuldnerstaaten und kaufen damit Zeit. Sie hoffen, dass diese Staaten in der Zwischenzeit ihre finanziellen und strukturellen Probleme weitgehend lösen können. Es ist indes sehr fraglich, ob eine ständige Erhöhung der „Brandmauern“ (EFSF/ESM) diesem Ziel tatsächlich dient. Falls die Flammen auf zu viele Länder übergreifen, werden schließlich selbst die höchsten Brandmauern nutzlos. Nur wenn das Kernproblem der Euro-Zone im Fokus steht, nämlich die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schuldnerstaaten, kann das Gespenst des Scheiterns der Europäischen Währungsunion vertrieben werden. Allein eine quantitative Aufstockung bestehender Struktur- und Regionalfonds der Währungsunion oder die Ertüchtigung der Europäischen Investitionsbank gibt den Schuldnerstaaten ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zurück. Sie brauchen ein Geschäftsmodell, das sie für nationale und internationale Investoren attraktiv macht.

Viele befürchten bei einem Ausscheiden Griechenlands aus der Euro-Zone einen Dominoeffekt. Dass die Akteure an den Märkten testen, ob es weitere Ausstiegskandidaten gibt, kann niemand ausschließen. Wenn aber erkennbar ist, dass die Reformansätze greifen, dann findet die Spekulation keine Anknüpfungspunkte mehr. Ein Ausscheiden von Mitgliedsstaaten darf nicht ausgeschlossen werden, wenn dies für die betroffenen Länder entlastend wirkt. Länder, die dauerhaft auf Transfers angewiesen sind, werden es eines Tages leid sein, ständig bevormundet zu werden und dafür auch noch dankbar sein zu müssen.

### **Eine Wirtschaftsregierung wäre keine Lösung**

Schon lange vor Einführung des Euro wurde intensiv darüber debattiert, ob das Experiment der Währungsunion gelingen könne, ohne ihr eine politische Union voran oder doch wenigstens zur Seite zu stellen. Eine weitreichende politische Union („Fiskalunion“, „Vereinigte Staaten Europas“) galt damals aber als nicht konsensfähig. Man hoffte daher, die gemeinsame Währung als „Motor“ auf dem Weg zu einer politischen Union nutzen zu können.

Heute zeigt sich, dass die gemeinsame Währung die Europäer zwar als Reisende und Handelnde einander näher gebracht hat, aber die Euro-Zone heute deutlich divergenter ist als bereits zu Beginn. Jetzt wird die Angst vor dem Auseinanderdriften der Euro-Zone zum „Motor“ einer Integration erkoren, die bis heute nicht konsensfähig ist.

Hierzu stellen wir fest Für die anstehende Rettung der Währungsunion ist keine zentralistische EU-Wirtschaftsregierung notwendig; wohl aber eine Wirtschaftsverfassung im Sinne einer gemeinsamen regelgebundenen Politik.

Zwischen „Wirtschaftsregierung“ und „Wirtschaftsverfassung“ bestehen kategoriale Unterschiede. Woher bezöge eine Wirtschaftsregierung ihre Legitimation: von den nationalen Parlamenten, vom Volk, vom Europaparlament, als Gruppe der Euro 17 oder der EU 27? Erörtert werden eine zentralisierte oder zumindest harmonisierte Steuer- und Ausgabenpolitik, Vorgaben für Renteneintrittsalter und Lohnstückkosten in den beteiligten Ländern und anderes mehr. Eine solche „One-size-fits-all“-Strategie bildete bereits den Keim der

gegenwärtigen Krise im Euro-Raum: *ein* Zinssatz und *ein* Wechselkurs sind nicht für alle Länder gleichermaßen geeignet. Das gleiche gilt für *ein* Steuersystem und *ein* Sozialmodell. Eine Zentralisierung oder Harmonisierung der Steuer- und Abgabenpolitik, der Sozialpolitik oder gar der (in Deutschland noch einigermaßen subsidiär entstaatlichen) Lohnfindungspolitik wäre fatal und zudem verfassungsrechtlich höchst bedenklich.

Hinter den Harmonisierungswünschen lassen sich nicht nur noble Absichten vermuten. Schon immer war es den Vertretern überregulierter Wohlfahrtsstaaten ein Bedürfnis, ihre kostenträchtige Wirtschaftspolitik zum europäischen „Standard“ zu machen und so ihre Nachteile im Standortwettbewerb zu neutralisieren. Das Motiv besteht oft darin, die Kosten der Konkurrenten zu erhöhen.

Gerade Krisenländer brauchen aber Spielraum für demokratisch selbstverantwortete Reformen ihres Steuersystems oder ihrer Arbeitsmärkte. Eine subsidiaritätswidrige Harmonisierung und Zentralisierung dieser Bereiche im Rahmen einer „Wirtschaftsregierung“ würde genau diesen Spielraum noch weiter verringern.

### **Schlussfolgerungen**

Die Mitglieder der Jenaer Allianz sind sich darin einig, dass der Weg in eine gute Zukunft Europas nicht über noch mehr Zentralisierung führen kann, sondern über Mechanismen der glaubwürdigen Selbstbindung an eine Europäische Wirtschaftsverfassung.

Wir lehnen die Errichtung einer Transferunion entschieden ab. Erst recht eine noch darüber hinausgehende „Wirtschaftsregierung“. Der temporäre Rettungsschirm EFSF und die dauerhaft vorgesehene Nachfolgeeinrichtung ESM sind improvisierte Versuche der Rettung in einer Situation, die mit einer glaubhaft durchgesetzten, prinzipiengeleiteten Wirtschaftsverfassung gar nicht hätte eintreten müssen. Das „No-bailout“-Prinzip der Europäischen Verträge muss wieder zu seinem Recht kommen. Der politische und rechtliche Ausnahmezustand muss möglichst bald beendet werden. Danach soll gelten: Jedes Mitglied der Euro-Zone muss wieder selbst für seine finanziellen Einrichtungen einstehen. Finanzhilfen für Finanzinstitute dürfen lediglich als Ultima ratio, also zur Rekapitalisierung „systemrelevanter“ Kreditinstitute und zur Einlagensicherung dienen. Sie müssen vorrangig von den jeweiligen Sitzstaaten geleistet werden.

Geld- und Fiskalpolitik müssen wieder strikt getrennt werden. Die Stimmrechte in der EZB sollten den Kapital- und Haftungsverhältnissen entsprechen. Regelverstöße müssen automatisch Konsequenzen haben. Der Fiskalpakt entspricht in seiner jetzigen Form nicht dieser Notwendigkeit. Spätestens mit der Überführung in den Lissabon-Vertrag muss die Sanktionierungskomponente stärker gewichtet werden, sonst bleibt auch diese Regelung wirkungslos.

Natürlich müssen auch unkontrollierte Zahlungsausfälle vermieden werden. Dazu sollte die Euro-Zone ein verbindliches Staatsinsolvenzrecht mit einem entsprechenden Umschuldungsmechanismus etablieren. Im äußersten Fall muss das Ausscheiden eines Staates aus der Euro-Zone möglich sein. Besonders Deutschland als stärkster Mitgliedsstaat muss mit gutem Beispiel vorangehen und den Stabilitätspakt endlich dauerhaft einhalten.

Wir appellieren an die verantwortlichen Politiker, die Fehlentwicklungen sorgfältig in den Blick zu nehmen und die richtigen Konsequenzen zu ziehen. Nicht wer mit begründeter Vorsicht vor der Einheitlichkeit europäischer Wirtschaftspolitik warnt, gefährdet die friedens-

und freiheitssichernde Idee Europas, sondern vielmehr derjenige, der einmal eingeschlagene Wege selbst dann um jeden Preis verteidigt, wenn sich ihre Untauglichkeit längst erwiesen hat. Deshalb erinnern wir als überzeugte Streiter für ein Europa der Bürger in Frieden und Freiheit an die Devise der Europäischen Union: „Einheit in Vielfalt“. Ein großes Maß an Gestaltungsfreiheit, eingebettet in einen klaren Rechts- und Ordnungsrahmen war und ist das Fundament der Sozialen Marktwirtschaft. Das muss auch die Basis einer europäischen Sozialen Marktwirtschaft sein.

Für die Mitglieder der Jenaer Allianz zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft: Michael Borchard (Berlin), Detmar Doering (Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit), Andreas Freytag (Friedrich Schiller Universität Jena), Gerd Habermann (Berlin), Albrecht von der Hagen (Die Familienunternehmer), Rolf Hasse (Leipziger Wirtschaftspolitische Gesellschaft), Karen Horn (Berlin), Stefan Kolev (Wilhelm-Röpke-Institut), Thomas Köster (Düsseldorf), Steffen J. Roth (Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln), Jan Schnellenbach (Walter Eucken Institut), Joachim Starbatty (Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft), Martin Wilde (Bund Katholischer Unternehmer), Michael Wohlgemuth (Universität Bayreuth).