

Antworten auf die Eurokrise

Wachstumspakt und Ausgleichsunion*

Axel Troost

Wo bleibt der Europäische Wachstumspakt?

Die Europäische Zentralbank zeigte sich im Krisenjahr 2012 zufrieden mit ihrer Rolle als zentraler Akteur. Die Finanzmärkte seien deutlich stabilisiert worden, wenn auch die Finanz- und Wirtschaftskrise noch nicht ausgestanden sei. „Ausschlaggebend waren die Ankündigung des neuen Anleihenkaufprogramms der EZB im August und die Entscheidungen des EU-Gipfels Ende Juni für eine tiefere Integration in Europa.“

Die akuten Probleme konnten durch die expansive Geldpolitik zwar zurückgedrängt werden und dadurch wurde mehr Zeit für eine politische Lösung der Krise gewonnen. Diese Zeit wurde aber nicht genutzt, weil die Krisenanalyse der EU-Kommission und der deutschen Bundesregierung, die derzeit maßgeblich das europäische Krisenmanagement bestimmt, schlicht falsch ist. Von Griechenland als Sonderfall abgesehen, haben wir es nicht mit einer Staatsschuldenkrise, sondern mit einer systemischen Bankenkrise und den Folgen einer systematisch fehlkonstruierten Währungsunion zu tun. Die Austeritätsauflagen für die Krisenländer haben nicht genützt, sondern diese Länder nur in einen Teufelskreis der Rezession gestürzt und somit die europäische Konjunktur insgesamt deutlich ins Minus gedrückt.

Die linken WissenschaftlerInnen der Euromemo-Gruppe benennen den Grund für die konjunkturelle Talfahrt in Europa und Deutschland deutlich: Die restriktive Wirtschaftspolitik innerhalb der EU hat zu dieser Entwicklung erheblich beigetragen. Besonders schwer wiegt nach Ansicht der WissenschaftlerInnen der unter deutscher Federführung beschlossene Fiskalpakt, der der Neuverschuldung der Unterzeichnerländer enge Grenzen setzt. Dies sei eine Maßnahme, die „die Staaten effektiv davon abhält, in Zukunft eine aktive Fiskalpolitik zu betreiben“. Statt weitere Kürzungen im Gesundheitssystem, in der Bildung und in den Sozialleistungen zu beschließen,

* Aktualisierte Zusammenfassung von Überlegungen aus den Monaten Dezember 2012 und März 2013.

sollten die politisch Verantwortlichen einen Kurswechsel einleiten und vor allem Maßnahmen gegen die massive Arbeitslosigkeit in Europa umsetzen.

Insgesamt waren im Oktober 2012 in den 17 Euroländern 18,7 Millionen Menschen ohne Job. Das waren 173.000 Arbeitslose mehr als im September und fast 2,2 Millionen mehr als im Oktober 2011. Besonders hart traf die Krise die Arbeitsmärkte in Südeuropa, wo zum Teil jeder vierte Bürger keine Stelle hatte. Die höchste Arbeitslosenquote im Oktober hatte laut Eurostat Spanien mit 26,2 Prozent. In Griechenland lag sie nach den jüngsten verfügbaren Zahlen vom August bei 25,4 Prozent. In beiden Ländern hatte weit mehr als die Hälfte der unter 25-Jährigen keine Arbeit.

Selbstverständlich gibt es belastbare Konzepte für einen politischen Kurswechsel. Im Sommer 2012 hatten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs auf einen europäischen Wachstumspakt verpflichtet als – aus ihrer Sicht – wichtige „Ergänzung zur Konsolidierungspolitik“. Aus dieser ohnehin recht blutleeren Initiative folgte wenig Konkretes und daher bestehen die Wachstumsinitiativen im Wesentlichen aus Luftbuchungen im EU-Haushalt. Die bisherige Reformpolitik konzentrierte sich wesentlich auf die ökonomisch wirkungslosen und sozial ungerechten Spardiktate für die Krisenländer einerseits und die „Rettungsschirme“ und vorsichtige Ansätze zur Re-Regulierung des Finanz- und Bankensystems andererseits. Die Rettungsschirme sind hauptsächlich den Gläubigern (inkl. den Banken) zugute gekommen und die völlig unzureichenden Regulierungsansätze haben den Großbanken bisher nicht wirklich weh getan. Für die Wiederbelebung der Wirtschaften der Krisenländer wurde damit nichts erreicht. Wenn es aber nicht gelingt, über eine gezielte Industriepolitik in den Peripherieländern und einen grundlegenden Strukturwandel in Deutschland hin zum Binnenmarkt die massiv auseinanderklaffende Schere der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den verschiedenen Ländern schrittweise zu schließen, hat eine Europäische Währungsunion keine Überlebenschance. Ausgangspunkt für einen solchen Erholungsprozess muss ein klarer Wachstumsimpuls sein, um eine Trendwende weg von der Rezession zu schaffen.

Der Haushalt der EU ist unter Dach und Fach. Trotz erheblicher Bedenken stimmte das Europaparlament einem Kompromiss zu, der in langwierigen Verhandlungen mit den

EU-Staaten zustande kam. Der EU werden 2013 rund 132,8 Milliarden Euro zur Verfügung stehen – fünf Milliarden Euro weniger, als von der Brüsseler Kommission und dem Parlament ursprünglich gefordert. Mit der Verabschiedung ist der europäische Wachstumspakt „endgültig beerdigt“ worden. Soll die vernünftige und angesichts der konjunkturellen Abwärtsbewegung dringlich notwendige Konzeption gerettet werden, müsste umgehend politischer Druck erzeugt werden.

Der im Spätsommer 2012 von den europäischen Regierungen beschlossene „Wachstumspakt“ hat bis heute keine Rolle in der praktischen Anwendung gespielt. Im Gegenteil: Wachstumsfördernde Investitionen sind in den Krisenländern stark gekürzt worden. Der europäische Fiskalpakt mit seinem harten Austeritätsprogramm läuft auf vollen Touren. Die betroffenen Länder sind derzeit weder in der Lage, die von der EU angebotenen Mittel zur Strukturförderung abzurufen, noch auf konstruktive Vorschläge zur gezielten Schaffung von Arbeitsplätzen einzugehen.

Europa benötigt einen politisch initiierten und langfristig angelegten Wachstums- und Modernisierungspfad. Längerfristig ausgerichtete Wachstums- und Entwicklungsperspektiven sind für ein zukunftsweisendes Konzept für Europa ebenso unverzichtbar wie die Entwicklung eines integrierten Konzeptes demokratischer Kontrolle durch ein deutlich gestärktes Parlament.

Wege aus der Eurokrise: Ausgleichs- statt Austeritätsunion

So sehr der Euro als gemeinsame Währung ein politisch hehres Ziel war und ist – die Europäische Währungsunion war von Anfang an fehlerhaft konstruiert, weil die einheitliche Geldpolitik (insbesondere auf Druck der Bundesregierung unter Helmut Kohl und der Bundesbank) nicht durch ein Mindestmaß an Koordination der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik ergänzt wurde. Die Europäische Union ist spätestens mit dem Vertrag von Maastricht und der Einführung des europäischen Binnenmarktes Anfang der 1990er Jahre ein Projekt der Staatenkonkurrenz geworden. Die nationalen Ökonomien der EU sollen in Konkurrenz miteinander treten, weil eben diese Konkurrenz nach marktliberaler Sichtweise das beste Ergebnis für die Bürgerinnen und Bürger Europas bringt: „schlanke“ Staaten, niedrige Steuern, innovative Unternehmen, viele neue Arbeitsplätze etc.

Etliche dieser „Versprechungen“ sind eingetreten, aber nicht zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger. Die Staaten sind tatsächlich „schlanker“ geworden, soziale Leistungen und Rechte wurden abgebaut. Auch in Sachen Steuern findet der von den marktliberalen EU-Vordenkern erwünschte Steuerwettbewerb statt, und zwar massiv. Die derzeitigen Schuldenprobleme vieler Euro-Staaten sind zu einem erheblichen Teil dadurch bedingt, dass die Steuern für Unternehmen und vermögende Privatpersonen gesenkt und die reale Eintreibung genau dieser Steuern immer systematischer vernachlässigt wurde.

Die EU – und in noch stärkerer Form die Euro-Zone – ernten mit der derzeitigen Krise daher ironischerweise die Früchte ihres Leitbildes: Im Wettbewerb gibt es nur einen oder wenige Gewinner, und Gewinner gibt es nur, wo es auch Verlierer gibt. Und die Verlierer werden nun mal – auch das eine unausweichliche Konsequenz der Marktlogik – von den Märkten abgestraft. Anders als in einem Nationalstaat mit starken Sozialleistungen und einem Länderfinanzausgleich gibt es in der EU und der Europäischen Währungsunion allerdings nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, Regionen, die zu den Verlierern in der Staatenkonkurrenz gehören, wirksam zu stützen.

Im Angesicht der Krise haben die Regierungen der Euro-Zone zwei grundlegende Entscheidungen getroffen. Die erste – richtige und unorthodoxe – Entscheidung war, Griechenland, Portugal, Irland und Zypern „vom Markt zu nehmen“ und die (Re-)Finanzierung der Krisenstaaten zeitweise über staatliche Kredite der europäischen Regierungen abzudecken. Die zweite – verheerend falsche und orthodoxe – Entscheidung war, diese Kredite mit extrem brutalen Sparauflagen, Lohnkürzungen und Privatisierungszwängen zu verbinden. Wenn ein Land ohnehin in einer Wirtschaftskrise ist, wirkt jeder gesparte Euro doppelt: Erstens schrumpft die Wirtschaft, weil z. B. die öffentlichen Bediensteten niedrigere Gehälter bekommen. Im Zweitrundeneffekt schrumpft die Wirtschaft noch mal, weil dieselben Bediensteten das fehlende Gehalt nicht mehr zum Bäcker, Klempner oder Friseur tragen. Solange die Wirtschaft schrumpft, kann kein Staat seine Schulden senken, denn ihm fehlen plötzlich viele Einnahmen (v. a. Steuern), er kann seine Ausgaben aber nicht kurzfristig gleich stark senken. Die Sparauflagen der EU-Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds haben es den Krisenländern

leider verboten, diese ökonomische Binsenweisheit zu befolgen. Dies ist umso dreister, als der IWF in einer Studie vorgerechnet hat, dass für jeden Euro, der in den jüngeren Wirtschaftskrisen vom Staat eingespart wurde, das Sozialprodukt um mindestens 90 Cent und bis zu 1,70 Euro zurückgegangen ist (siehe Olivier Blanchard / Daniel Leigh: Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IWF, 2013).

Wie sehr sich die Euro-Zone in der Konkurrenz auseinanderentwickelt hat, zeigen die dramatischen Ungleichgewichte in den Handelsbilanzen, wo vor allem Deutschland mit seiner aggressiven Exportorientierung mittels Niedriglohnsektor, Schwächung der Arbeitnehmerseite in Tarifverhandlungen und Sozialabbau seine europäischen Konkurrenten „niederkonkurriert“ hat. Deutschland hat von 2000 bis 2010 über 1.000 Mrd. Euro an Exportüberschüssen gegenüber dem Ausland aufgehäuft, der größte Teil davon gegenüber den EU-„Partnern“. Deutschland war bis 2009 das Land mit der niedrigsten Steigerung der Reallöhne, der niedrigsten Lohnstückkostenentwicklung und dem am schnellsten wachsenden Niedriglohnsektor in der Euro-Zone.

Im gleichen Maße, wie Deutschland Exportüberschüsse erwirtschaftet hat, mussten andere Länder Importüberschüsse hinnehmen, denn die Überschüsse der einen sind immer die Defizite der anderen. Die Krise der Euro-Zone ist daher vor allem und zuerst eine Auslandsschuldenkrise ganzer Länder (inkl. der Auslandsschulden der Privaten Haushalte, Banken und Unternehmen) und nicht primär eine Staatsschuldenkrise. Erst durch die Rettungspakete für die Banken in Griechenland, Irland, Spanien und Zypern verwandelten sich diese Auslandsschulden des Privatsektors in Staatsschulden. Die in einzelnen Krisen-Staaten bestehenden Missstände (z. B. die mangelhafte Steuerverwaltung in Griechenland, das Unternehmenssteuerdumping in Irland, Zypern als Steueroase) sind selbstverständlich ebenfalls nicht unschuldig an den unzureichenden Staatseinnahmen der Krisenländer.

Wenn die Euro-Krise also vor allem eine Auslandsschuldenkrise ist, dann ist eine Lösung der Krise ohne ein Gegensteuern gegen die Leistungsbilanzungleichgewichte völlig aussichtslos. So traurig es ist: Die brutalen Spardiktate für die Krisenländer sind nicht nur sozial völlig ungerecht und ökonomisch kontraproduktiv, sie gehen analytisch am Problem vorbei.

Wir schlagen daher als Alternative eine „Europäische Ausgleichsunion“ vor, die sich als Gegenpol zum heute vorherrschenden Modell einer vor allem auf Sparpolitik ausgerichteten „Austeritätsunion“ versteht, wie sie über den verschärften Europäischen Stabilitätspakt, den Europäischen Fiskalvertrag und über die konkreten Vorbedingungen für die sogenannten Rettungspakete derzeit vor allem den Euro-Krisenländer aufgezwungen wird. Ausgleich bedeutet stattdessen ein gemeinsames Hinwirken auf einen Ausgleich von beiden Seiten, d. h. von Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen und solchen mit Defiziten, bei dem die Länder mit der ökonomisch stabileren Position einen wesentlichen Beitrag leisten müssen. Die Idee einer Ausgleichsunion ist inspiriert vom Vorschlag von John Maynard Keynes, der in den 1940er Jahren im Auftrag der britischen Regierung mit der International Clearing Union einen ähnlich gerichteten Vorschlag in die Verhandlungen über das Weltwirtschaftssystem der Nachkriegszeit einbrachte.

Zwar überwacht die EU im Rahmen des „Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ seit 2011 die Risiken von ungleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklungen. Leistungsbilanzungleichgewichte werden dort aber nur als eines von zehn Kriterien berücksichtigt und auch dabei wird hauptsächlich auf die Defizitländer geschaut. Auch andere gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte werden nur aus der Sicht von Leistungsbilanzdefiziten problematisiert (z. B. Verlust von Exportmarktanteilen, Erhöhung von Lohnstückkosten).

Die wichtigste Lektion aus der aktuellen Krise muss daher ein reformiertes Leitbild der EWU sein, in dem außenwirtschaftliche Gleichgewichte zwischen den Mitgliedern der EWU als Ziel verankert werden und der entsprechende Anpassungsdruck zum Ausgleich auf Defizit- *und* Überschussländer gerichtet wird.

Ausgangspunkt der Europäischen Ausgleichsunion ist die Einführung verbindlicher Obergrenzen für Leistungsbilanzungleichgewichte. Pro Jahr sollten konjunkturbedingte Leistungsbilanzungleichgewichte nicht höher als drei Prozent des BIP sein dürfen. Diese Begrenzung reicht aber nicht aus, denn ein Land, das permanent drei Prozent Ungleichgewichte ansammelt, landet früher oder später unweigerlich in einer Schuldenfalle (bei dauerhaften Importüberschüssen) bzw. baut Gläubigeransprüche gegenüber seinen Handelspartnern auf (bei dauerhaften

Exportüberschüssen), die wegen Überschuldung dieser Handelspartner irgendwann uneinbringlich werden.

Je größer der Exportsektor eines Landes ist, desto größer sind seine Chancen, Auslandsschulden durch Exportüberschüsse abzubauen. Eine langfristige Obergrenze der Leistungsbilanzdefizite, d. h. eine maximale Höhe der Auslandsschulden, sollte daher auf die Höhe der jährlichen Exporteinnahmen begrenzt werden. Für Deutschland, in dem knapp die Hälfte des BIP im Exportsektor entsteht, entspräche das einer Begrenzung der aufaddierten Ungleichgewichte auf 50 Prozent des BIP. Wo auch immer eine solche Obergrenze gezogen wird: Das Vorhandensein einer derartigen Obergrenze bedeutet für alle Länder, dass sie nach einem begrenzten Zeitraum von fortgesetzten Überschüssen oder Defiziten zu ausgeglichenen oder ins Gegenteil verkehrten Leistungsbilanzen wechseln müssen. Die Höhe der Obergrenze legt daher letztlich nur den maximalen Zeitraum fest, innerhalb dessen ein Land seine Außenwirtschaft auf den Pfad des Gleichgewichts bringen muss.

Um die Einhaltung der kurzfristigen Schwankungsbreite und der langfristigen Obergrenze durchzusetzen, erhält die Europäische Ausgleichsunion ein verbindliches Verfahren gestaffelter Anreize und Sanktionen ähnlich dem existierenden Stabilitäts- und Wachstumspakt für die öffentlichen Haushalte. Diese Sanktionen enthalten einerseits Strafzahlungen und andererseits politische Auflagen. Im Idealfall funktioniert der Sanktionsmechanismus als Drohkulisse, damit sich alle Länder der EU bzw. der Währungsunion an einer verbesserten und vertieften makroökonomischen Koordinierung beteiligen. Denn nur, wenn die Mitgliedsländer ihre Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Steuer- und Strukturpolitik sinnvoll und vorausschauend abstimmen, können die Grenzwerte der Ausgleichsunion eingehalten werden.

Für Deutschland bedeutete ein Ausgleich der Leistungsbilanz eine gewaltige, langfristige Aufgabe und erfordert sowohl Maßnahmen zur Steigerung der Importe als auch eine Senkung der Exportabhängigkeit. Die sinnvollste Lösung wäre zweifellos eine Ausweitung der Binnenkaufkraft durch eine Anhebung des Lohnniveaus, weil dies die deutsche Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den Nachbarländern wieder auf ein für Europa verträgliches Niveau senken hilft. Aus Sicht der Beschäftigten hieße das zugleich ein Ende der stagnierenden Reallöhne.

Dazu kann die Politik viel beitragen, z. B. durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, höhere Löhne im öffentlichen Dienst, eine Erhöhung der staatlichen Transferleistungen für Erwerbslose und RentnerInnen und öffentliche Investitionen (z. B. Bildung, Energieeffizienz, Wärmedämmung, Gesundheit, Kinderbetreuung). Indirekt kann die Politik auch die Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft erheblich beeinflussen.

Nach drei Jahren Euro-Krise und einer „stabilitätsorientierten“ Euro-Rettungsstrategie unter deutscher Dominanz steht die Europäische Währungsunion und die EU in bisher nicht gekannter Weise zur Disposition. Ein Zerbrechen der Währungsunion wird täglich wahrscheinlicher und auch die EU könnte bei dieser Gelegenheit gleich mit zerbrechen. Als Konsequenz des von Bundeskanzlerin Merkel dominierten, verfehlten EU-Krisenmanagements wächst die Befürchtung vor einem neuen wirtschaftsimperialen Deutschland – dies weckt in vielen Ländern Europas sehr böse Erinnerungen.

Auch wenn es manchem übertrieben erscheinen mag: Die Überwindung der verhärteten deutschen Exportüberschüsse und damit ein Abbau der Europa dominierenden deutschen Gläubigerposition ist nicht nur ein Gebot ökonomischer Vernunft, sondern könnte zur Gretchenfrage einer friedlichen Zukunft des Kontinents werden. Die Europäische Ausgleichsunion ist daher als ein Beitrag zu verstehen, um den ökonomischen Fehlentwicklungen – auch in Deutschland – entgegenzutreten und auf einen Pfad der solidarischen Annäherung und des Ausgleichs in Europa zurückzukehren.