

Ausgleich statt Austerität

Für eine solidarische Europäische Union

Von Klaus Busch, Axel Troost, Gesine Schwan und Frank Bsirske

Die Wahl Donald Trumps hat auch für Europa dramatische Konsequenzen: Seine Infragestellung der transatlantischen Partnerschaft macht die Zukunft der Europäischen Union zu einer existenziellen Herausforderung für alle europäischen Staaten. Doch ausgerechnet jetzt hat die EU wirtschaftspolitisch ausgesprochen schlechte Karten, gerade im Vergleich mit den USA.

Trotz der Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB), eines niedrigen Ölpreises und eines stark abgewerteten Euro kommt die Wirtschaft im Euroraum nicht in Gang. Die USA hingegen konnten sich nach der internationalen Finanzkrise rasch erholen. Seit 2010 erleben sie eine deutliche Wiederbelebung von Produktion und Beschäftigung. Während die Arbeitslosenquote in der Eurozone 2011 bei 10 Prozent und 2015 sogar bei über 11 Prozent lag, sank sie in den USA im selben Zeitraum von 8,9 auf 5,4 Prozent.

Ein, wenn nicht der entscheidende Grund dafür: Washington betrieb eine deutlich pragmatischere Krisenpolitik als die Europäer. So haben die USA ihren Finanzsektor durch bewusste Kapitalvernichtung (Pleiten) und durch die Zufuhr frischen Kapitals wesentlich radikaler saniert als die EU. Zudem setzte Washington sehr bald auf eine Politik zur wirtschaftlichen Ankerhebung, um die Arbeitslosigkeit zu senken sowie Produktion und Einkommen zu steigern. Demgegenüber begann die EZB erst sehr verzögert mit einer monetären Lockerung, während die Brüsseler Fiskalpolitik mit Stabilitäts пакт und Fiskalvertrag (Schuldenbremse) die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erheblich dämpfte. Im Ergebnis erzeugte die maßgeblich von Deutschland geprägte Konsolidierungspolitik – in Verbindung mit den mangelhaften Umstrukturierungen im Bankensektor – 2012 und 2013 eine Austeritätsrezession in der Eurozone.

Der Vergleich zwischen Eurozone und USA zeigt somit zwei konträre Strategien zur Überwindung der Finanzkrise. Er zeigt aber auch, dass selbst bei einer Orientierung am neoliberalen Modell unterschiedliche Wege in der Wirtschaftspolitik beschritten werden können. Die Regierungen der Eurozone setzten auf Kürzungen, weil die meisten von ihnen die Staatsschulden

* Dieser Beitrag basiert auf der soeben im VSA-Verlag erschienenen Flugschrift von Klaus Busch, Axel Troost, Gesine Schwan, Frank Bsirske, Joachim Bischoff, Mechthild Schrooten und Harald Wolf: „Europa geht auch solidarisch. Streitschrift für eine andere Europäische Union“.

bis heute als Hauptursache der Krise interpretieren. Doch Austerität dämpft die Nachfrage, erhöht die Arbeitslosigkeit, schwächt die Gewerkschaften und lässt die Lohnkosten sinken.

Die USA bekämpften den wirtschaftlichen Einbruch hingegen durch das Zusammenspiel von expansiver Geld- und Fiskalpolitik. Durch die finanzpolitische Stützung der Nachfrage ließ sich die Krise rasch überwinden. Zwar stiegen die Staatsschulden, diese können aber in einer Phase guter Wachstumsraten nach und nach reduziert werden. Obwohl jenseits des Atlantiks also eine andere, erfolgreichere Politik betrieben wurde, stellte insbesondere die deutsche Bundesregierung den europäischen Kurs immer wieder als alternativlos dar. Faktisch aber wurde die europäische Krise für viele Menschen speziell in den südeuropäischen Ländern zur persönlichen Finanzierungs- und Überlebenskrise.

Gescheiterte Reformversuche

Die immer noch nicht überwundene Eurokrise hat die massiven Funktionsdefizite der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) offenkundig werden lassen. Eine gemeinsame Währung einzuführen, ohne gleichzeitig die politische und soziale Union zu vollenden und ohne parallel eine Europäische Wirtschaftsregierung zu installieren, machte den Maastrichter Vertrag von Beginn an zu einer spannungsreichen Fehlkonstruktion. Im Verlauf der Eurokrise rückten die Defizite der WWU folglich immer stärker in den Blickpunkt. Schon 2012 unterbreiteten etwa der damalige EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso und der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, Reformvorschläge, um die Mängel von Maastricht zu beheben.¹

Diese Pläne liefen im Kern darauf hinaus, den EU-Haushalt wesentlich zu vergrößern, eine europäische Fiskalregierung zu installieren, Eurobonds für ein gemeinsames Schuldenmanagement einzuführen und die Rolle des Europäischen Parlaments als Co-Gesetzgeberin wesentlich zu stärken. Nach der Wahl François Hollandes zum französischen Präsidenten im selben Jahr wurden diese Pläne durch Vorschläge zur „Stärkung der sozialen Dimension der WWU“ ergänzt. Sozialkommissar László Andor legte seinerzeit das tragfähigste Konzept für eine soziale Dimension der EU vor, welches je in Kreisen der EU-Kommission formuliert wurde.² Bislang ist jedoch der Versuch, die Wirtschafts- und Währungsunion zu vertiefen und damit die Defizite des Maastrichter Vertrags zu überwinden, gescheitert. Stattdessen befindet sich die EU weiterhin in einer tiefen Krise.

Vor diesem dramatischen Hintergrund ist in der deutschen und europäischen Linken die Diskussion darüber entbrannt, welche Strategie gegen-

1 Vgl. Europäische Kommission, Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion – Auftakt für eine europäische Diskussion, Brüssel 2012; Herman Van Rompuy, José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker und Mario Draghi, Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Brüssel 2012.

2 Vgl. The social dimension of a genuine Economic and Monetary Union, Non-Paper, Brüssel 2013.

über der EU zu verfolgen sei. Eine Mehrheitsströmung der europäischen Linken setzt auf radikale Reformen an der Struktur der WWU, wie sie teilweise bereits bei ihrer Einführung angemahnt wurden. Doch werden auch vermehrt Stimmen laut, die einen „Lexit“ fordern, also einen linken Ausstieg aus der Gemeinschaftswährung.

Wir halten dies für einen gefährlichen Irrweg. Ein Austritt einzelner Länder oder gar das Ende des Euro selbst wären mit gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen verbunden und würden zu neuen Auseinandersetzungen zwischen den Nationalstaaten führen. Zudem ist es illusionär, mit einem Euroaustritt nationale Souveränität zurückzugewinnen zu wollen. Dem stehen die Internationalisierung des Kapitals und die Transnationalisierung der Herrschaftsverhältnisse entgegen. Vielmehr gilt es, innerhalb der Eurogemeinschaft den Kampf um eine bessere EU aufzunehmen.

Linke Ausbruchsversuche aus dem Euroregime

Stattdessen jedoch werben die Anhänger eines Euroausstiegs für ein neues Europäisches Währungssystem, das „EWS II“. Dafür führen sie vor allem drei Gründe an: In einem gemeinsamen Währungssystem ohne ausreichende Arbeitskraftmobilität und ohne finanziellen Ausgleichsmechanismus seien, erstens, jene Staaten, die große Leistungsbilanzdefizite verzeichnen, zwingend auf das Instrument der „internen Abwertung“ angewiesen: Sie müssten also Reallohnsenkungen durchsetzen, um so preislich wieder an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen. Dies aber ist unsozial und schwächt die Gewerkschaften in den betreffenden Ländern. Bei der Rückkehr zu nationalen Währungen oder zu einem System anpassungsfähiger Wechselkurse (EWS II) könnten diese Staaten dagegen ihre Währungen abwerten, so ihre Leistungsbilanzposition wieder verbessern – und die „interne Abwertung“ vermeiden.³

Als Alternative zur bestehenden Wirtschafts- und Währungsunion würde sich nach Auffassung der Lexit-Anhänger ein Währungssystem anbieten, wie es in der EU bereits von 1978 bis 1993 bestanden hat. Denn ein solches System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse sei, zweitens, einem System flexibler Wechselkurse vorzuziehen, weil es hier zu „erratischen“ Kursentwicklungen und damit starken Über- und Unterbewertungen der Wechselkurse kommen könne. Durch einen Austritt aus dem Euro könnten die Staaten dieser Argumentation zufolge, drittens, stärker eine autonome Wirtschafts- und Finanzpolitik betreiben – insbesondere durch die Möglichkeit von Währungsabwertungen. Damit würden auch die erniedrigenden Eingriffe wegfallen, die sie im Eurosystem durch den Stabilitätspakt oder bei der Annahme von Krediten im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erdulden müssen. Die Rückkehr zu einer nationalstaatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik biete daher die bessere Lösung.

3 Vgl. das Lexit-Manifest, Weg mit dem Euro-Regime, Wien 2016.

Diese Argumente können jedoch nicht überzeugen. Auch in einem System anpassungsfähiger Wechselkurse wird, erstens, eine Abwertung nur dann die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes verbessern, wenn sie zu einer längerfristigen Reallohnsenkung führt. Kommt es aber nach einer nominalen Abwertung zu einer Kette aus importierter Inflation und kompensatorischen Lohnsteigerungen, verschiebt sich das inländische Preisniveau schnell nach oben. Das aber macht schrittweise die abwertungsbedingte Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zunichte – und binnen Kurzem ergibt sich ein ähnlich realer Wechselkurs wie vor der Abwertung. Das heißt: Nur wenn die nominale Abwertung von einer entsprechenden Senkung der Reallöhne begleitet wird, kann sie auch zu einer realen Abwertung führen – also einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Das geht aber eben nur, wenn das inländische Preisniveau inklusive der Löhne nicht beispielsweise nach einer 10prozentigen Abwertung um ebendiese 10 Prozent ansteigt.⁴ Ein EWS II würde somit, anders als seine Befürworter behaupten, keine sozialen Verbesserungen gegenüber dem Euro bringen.

Die Unterbewertung der D-Mark

Auch das zweite Argument, wonach das System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse, wie das EWS von 1978 bis 1992, dem Eurosystem überlegen gewesen sei, hält einer Überprüfung nicht stand. Vielmehr war die DM seit Ende der 1970er Jahre gegenüber den Währungen wichtiger Partnerländern häufig real unterbewertet. Das resultierte aus verzögerten oder nicht ausreichenden Anpassungen der Wechselkurse an die veränderte Wettbewerbsposition der Staaten innerhalb des EWS-Verbundes und war insbesondere 1980/81, 1984/85 und von 1987 bis 1992 der Fall.⁵

Die reale Abwertung der DM gegenüber den EWS-Währungen betrug in diesen Jahren im Vergleich zum ersten Quartal 1979 jeweils etwa 10 Prozent. Damit wuchs in diesem Zeitraum die reale Unterbewertung der Deutschen Mark. Am stärksten betroffen war davon die italienische Lira. 1989 war sie gegenüber der DM im Vergleich zu 1979 gut 30 Prozent überbewertet, bis 1992 stieg dieser Wert auf rund 35 Prozent an. Da das Gefälle der Inflationsraten innerhalb des EWS nicht im vollen Umfang durch Wechselkursveränderungen kompensiert wurde, entstanden der BRD im innergemeinschaftlichen Handel preisliche Wettbewerbsvorteile, die sich in Leistungsbilanzüberschüssen niederschlugen. Dies war von 1979 bis 1992 immer wieder der Fall.⁶ Diese Wechselkursverzerrungen und die damit verbundenen Leistungsbilanzungleichgewichte führten 1993 schließlich zum Zusammenbruch des EWS. Da seit 1987 keine Neufestlegung der Währungskurse mehr stattgefunden hatte, konnten internationale Kapitalspekulanten mühelos die

4 Vgl. Rüdiger Dornbusch, Stanley Fischer und Richard Startz, *Makroökonomik*, München 2003, S. 595 ff.

5 Vgl. Klaus Busch, *Europäische Integration und Tarifpolitik – Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion*, Köln 1994, S. 37 ff.

6 Vgl. Richard Jaekel, *Die Integrationswirkung des Europäischen Währungssystems*, HWWA, Hamburg 1985; Klaus Busch, *Europäische Integration und Tarifpolitik*, a.a.O.

Schwachwährungen attackieren. Ihnen wurde sozusagen der rote Teppich ausgerollt. Selbst große Zinserhöhungen konnten die Weichwährungen nicht mehr retten.⁷ Der Kardinalfehler des Systems lag in den zu späten und/oder unzureichenden Kursanpassungen. Das Europäische Währungssystem war in den 1980er Jahren also keineswegs ein stabiler, ausgewogener Währungsraum. Für eine rückblickende Verklärung dieser Periode besteht daher auch im Licht der großen Defizite der heutigen WWU keine Veranlassung.

Wohlstandsverluste auch in Deutschland

Drittens überzeugt auch die Vorstellung nicht, wonach die Nationalstaaten nach Auflösung der Eurozone eine größere Eigenständigkeit in ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik erlangen könnten, was es progressiven Regierungen erlauben würde, eine expansive Geld- und Fiskalpolitik zu betreiben. Das übersieht die Einbettung der europäischen Staaten in die internationalen Finanzmärkte, wodurch ihre wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten beschränkt sind.⁸

Zudem wären die Auflösung der Eurozone und die Rückkehr zu nationalen Währungen für eine längere Übergangszeit mit größeren Anpassungsproblemen verbunden – und zwar sowohl in den Ländern, die heute über Leistungsbilanzüberschüsse und unterdurchschnittliche Staatsschuldenquoten verfügen (Gläubigerstaaten), als auch in jenen Staaten, die Leistungsbilanzdefizite und überdurchschnittliche Staatsschuldenquoten aufweisen (Schuldnerstaaten). In den Gläubigerländern käme es zu einer Aufwertung der nationalen Währungen und damit zu vorübergehenden Wachstums- und Beschäftigungseinbußen. Gerade Deutschland – das größte Überschussland der Eurozone, das gleichzeitig eine hohe Exportquote aufweist – müsste mit deutlichen Wohlstandsverlusten rechnen.

Noch viel dramatischer wären jedoch die Folgen für die Schuldnerstaaten. Deren Währungen würden stark abgewertet, was die Eurogegner als den entscheidenden Vorteil dieses Schritts erachten. Doch nach der Rückkehr zu nationalen Währungen würde sich sofort zeigen, dass die Staaten der ehemaligen Eurozone sehr unterschiedlich hohe Haushaltsdefizite und Staatsschuldenquoten aufweisen. Und Staaten mit hohen Haushaltsdefiziten und hohen Schuldenquoten würden an den internationalen Kapitalmärkten unmittelbar einen deutlichen Anstieg der Zinssätze für ihre Staatsanleihen hinnehmen müssen, gerade im Vergleich zu den Gläubigerstaaten. Diese *Spreads* in der Zinsstruktur fallen im Moment aufgrund der Intervention der EZB sehr gering aus, würden sich aber bei einer Auflösung des Euro sofort

7 Manche Eurokritiker behaupten dagegen fakenwidrig, das EWS habe die Teilnehmerstaaten vor Spekulation geschützt (Vgl. Martin Höpner, Fritz Scharpf und Wolfgang Streeck, Europa braucht die Nation, in: „Die Zeit“, 39/2016). Richtig ist aber, dass das EWS wegen der verzögerten Anpassungen der Wechselkurse nicht erst in der Krise 1992/1993, sondern strukturell zu spekulativen Angriffen auf die verzerrten Kurse geradezu einlud.

8 Vgl. Klaus Busch, Das Versagen Europas. Die Euro- und die Flüchtlingskrise sowie die „Brexit“-Diskussion, Hamburg 2016, S. 82ff.

wieder zeigen; denn die EZB gäbe es dann nicht mehr. Gleichzeitig würden die Staatsschulden der Abwertungsländer – in nationaler Währung gerechnet – deutlich ansteigen.⁹ Die Länder würden also in eine Zins- und Schuldenfalle geraten: Sie könnten angesichts der dann dramatisch ansteigenden Zinslast ihre Haushaltsdefizite nicht in ausreichendem Maße über den Verkauf von Staatsanleihen an ausländische Kapitalgeber finanzieren. Ebenso wenig würde es ihnen gelingen, ihre Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren, denn dafür würden sie größere Kapitalimporte benötigen, also den Kauf von Staatstiteln durch Ausländer.

Die Regierungen der Schuldnerstaaten wären dann unabhängig von ihrer politischen Orientierung zu einer drastischen Austeritätspolitik gezwungen. Denn nur durch Budgetkürzungen ließen sich in diesem Fall die Doppeldefizite in Staatshaushalt und Leistungsbilanz eventuell noch finanzieren. Im Endeffekt würde der Euroausstieg diesen Ländern daher Wachstumseinbrüche, einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit, Lohnneinbußen und einen Abbau der sozialen Sicherungssysteme bescheren. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wären sie dann auf Kredite internationaler Institutionen wie dem IWF angewiesen und müssten im Gegenzug weitere Einsparungen vornehmen. Es erweist sich damit als naive Vorstellung, dass die bisherigen Eurostaaten mit der Auflösung der Wirtschafts- und Währungsunion einen größeren Spielraum für eine fortschrittliche Politik erlangen könnten.

Mehr Europa, aber anders

Angesichts der negativen Folgen eines Euroausstiegs ist es wesentlich vernünftiger, für eine radikale Reform der Gemeinschaftswährung zu kämpfen.¹⁰ Eine neue EU-Wirtschaftspolitik müsste aus zwei Elementen bestehen: zum einen aus einer expansiven europäischen Fiskalpolitik, zum anderen aus einem europäischen Investitionsprogramm, das auch der Lösung industrieller und regionaler Strukturprobleme dient. Sowohl die Fiskalpolitik als auch das Investitionsprogramm wären von einer neuen, demokratisch gewählten Europäischen Wirtschaftsregierung durchzuführen.

Wir haben gesehen, dass die USA die Wirtschaftskrise von 2008/2009 wesentlich besser überwunden haben als die Eurozone. Das liegt zum einen an einer anderen Wirtschaftsphilosophie, die in den USA eine expansive

9 Zur Verdeutlichung: Ein Staat hat 10 Euro Schulden und tritt aus der Gemeinschaftswährung aus. Die Umstellung auf die neue Landeswährung Taler erfolgt 1:1 – Löhne oder Staatseinnahmen behalten also zunächst ihre zahlenmäßige Höhe. Jedoch fällt unmittelbar nach der Umstellung der Wechselkurs des Talers am Devisenmarkt dramatisch und man muss für einen Euro 2 Taler auf den Tisch legen. Damit erhöhen sich die 10 Euro Staatsschulden in Taler gerechnet auf 20 bei praktisch gleichbleibendem Staatshaushalt. Relativ gesehen hat der Staat – im Verhältnis zu seinen Einnahmen – also nun doppelt so hohe Staatsschulden wie vor dem Euroaustritt.

10 In unserer Streitschrift formulieren wir sechs Säulen für eine Radikalreform des Euro bzw. der EU: 1) eine expansive Fiskalpolitik und ein europäisches Investitionsprogramm, 2) eine Ausgleichsunion, um die Leistungsbilanzen ins Lot zu bringen, 3) eine gemeinschaftliche Schuldenpolitik, 4) Schritte in Richtung einer europäischen Sozialunion, 5) schärfere Regeln für die Finanzmärkte und 6) eine demokratisch gewählte und kontrollierte Europäische Wirtschaftsregierung. In diesem Artikel konzentrieren wir uns auf die Säulen 1), 2) und 6).

Wirtschaftspolitik möglich gemacht hat, zum anderen aber an den günstigeren institutionellen Voraussetzungen in den USA. Während dort auf der Basis eines großen Bundeshaushalts eine expansive Fiskalpolitik verfolgt werden konnte, handelten die EU-Mitgliedstaaten bei der Krisenbekämpfung jeweils für sich. Die EU-Kommission versuchte zwar, deren jeweilige Politik zu koordinieren, dies gelang aber mehr schlecht als recht.

Und nicht nur in Krisenzeiten bedarf ein einheitliches Währungsgebiet einer gemeinsamen Geld- und Fiskalpolitik. Der Bundesstaat USA ist dabei dem Staatenverbund EU bisher institutionell weit überlegen. Wer die Defizite des Maastrichter Vertrages beheben will, muss deshalb großes Gewicht auf die Europäisierung der Fiskalpolitik legen. Der beste Weg dazu besteht in der Schaffung einer Europäischen Wirtschaftsregierung (EWiR).

Dies setzt eine weitere Demokratisierung der Europäischen Union bzw. der Eurozone voraus. Da die EU auf kurze Sicht nicht über eine demokratisch gewählte Regierung verfügen wird, wäre zunächst nach einer Übergangslösung zu suchen. Im Rahmen der gegebenen institutionellen Strukturen bietet sich folgende provisorische Ausgestaltung der EWiR an: Die EU-Kommission erarbeitet die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und legt dabei auch die Eckwerte der öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten fest. Diese Grundzüge müssen dann vom Rat der Union in Gestalt des Rates für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin) mit doppelter Mehrheit¹¹ angenommen und vom Europaparlament (EP) mit absoluter Mehrheit genehmigt werden.

Diese Wirtschaftsregierung muss zwingend die Richtung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten bestimmen können. Nur so lässt sich eine konsistente europäische Fiskalpolitik betreiben, die in Kooperation mit der EZB für die makroökonomische Stabilisierung der Union und der Eurozone sorgt. Für eine europäische Fiskalpolitik müsste die EWiR aber nicht nur gemeinsam mit dem EP die Eckwerte der nationalen Haushaltspolitiken steuern können, sondern auch über einen wesentlich vergrößerten EU-Haushalt verfügen. Dazu sollten die EU-Eigenmittel deutlich erhöht werden, was weitgehend durch Umschichtungen von nationalen Steuereinnahmen auf die EU-Ebene erfolgen könnte (etwa durch weitere Anteile an der Mehrwertsteuer), ergänzt um gezielte Steuererhöhungen für Unternehmen, hohe Einkommen und Vermögen auf nationaler Ebene. Zudem müssten durch Vertragsänderungen die bestehenden Fesseln für eine expansive makroökonomische Politik abgestreift werden: die Schuldenregeln des Maastrichter Vertrages, der Wachstums- und Stabilitätspakt samt seiner Reformen und die Schuldenbremse des europäischen Fiskalpaktes.¹²

Die EWiR müsste in Deutschland, das mittlerweile sowohl Haushaltsüberschüsse als auch einen großen Leistungsbilanzüberschuss verzeichnet, eine expansive Fiskalpolitik durchsetzen. Statt einen Teil seiner Ersparnisse in

11 Es braucht also eine Mehrheit der Staaten, die zusammen eine Mehrheit der Bevölkerung vertreten.

12 Unter Linken ist häufig das Argument zu hören, eine EWiR würde die europäische Austeritätspolitik weiter radikalisieren und sei daher abzulehnen. Doch eine demokratisch gewählte und kontrollierte EWiR würde – wie in jedem Bundesstaat – die Wirtschaftspolitik je nach politischen Mehrheitsverhältnissen gestalten, konservativ-liberal oder sozialdemokratisch/sozialistisch oder rot-rot-grün. Dies ist eine selbstverständliche demokratische Praxis.

Form von Kapitalexporten ins Ausland zu transferieren, um die Leistungsbilanzdefizite seiner europäischen Partnerländer mitzufinanzieren, sollten diese Mittel in das deutsche Schul- und Hochschulsystem, in Forschung und Entwicklung, in den Gesundheitssektor und die vielfach marode Infrastruktur investiert werden. Damit könnten die Binnenwirtschaft stimuliert, die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen aus den Partnerländern gesteigert und die Überschüsse in der Leistungsbilanz reduziert werden.

In Frankreich, Spanien, Portugal, Italien und Griechenland hingegen müsste die EWiR durch die Aufhebung der Austeritätspolitik endlich Spielräume für eine neue Wachstumspolitik schaffen. Denn wenn die realen Zuwachsraten des BIP größer sind als die realen Zinssätze und diese Differenz nicht durch zu hohe Defizite im Primärhaushalt (also dem Budgetsaldo abzüglich des Schuldendienstes) aufgezehrt wird, sinken die Schuldenquoten dieser Länder. Ein Blick in die dortigen makroökonomischen Daten zeigt, dass dies durchaus keine Utopie ist. Die Realzinsen dieser Staaten könnten dabei durch die Einführung von Eurobonds verringert werden.

Ein europäisches Investitionsprogramm

Die zweite Komponente der neuen Wirtschaftspolitik müsste in einem umfassenden europäischen Investitionsprogramm bestehen. Infolge der Krise sind die Investitionen in einigen Staaten regelrecht kollabiert – in Griechenland sind sie um 70 Prozent eingebrochen, in Italien, Spanien und Portugal um je 30 Prozent.¹³ Dieser Einbruch spiegelt den nicht nachhaltigen Boom vor der Krise wider, aber auch den seither erfolgten wirtschaftlichen Niedergang. Im Durchschnitt der Eurozone liegen die Investitionen etwa 15 Prozent niedriger als vor der Krise. Auch in Deutschland, wo der Vorkrisenstand inzwischen wieder geringfügig überschritten wird, liegt die Investitionsquote dennoch deutlich unter dem Stand von vor 20 Jahren. Der Verfall der öffentlichen Infrastruktur wird inzwischen selbst im Ausland als besonderes deutsches Problem wahrgenommen.

Die EU-Kommission hat angesichts dessen nach dem Amtsantritt von Jean-Claude Juncker eine Investitionsoffensive verkündet. Der sogenannte Juncker-Plan krankt aber daran, dass die EU kein frisches Geld mobilisieren konnte. Die aus dem EU-Haushalt bereitgestellten 16 Mrd. Euro wurden allein durch Umschichtungen gewonnen, unter anderem aus der Forschungsförderung, und sollen nun mit Hilfe der Europäischen Investitionsbank (EIB) und privaten Investoren um ein Vielfaches auf insgesamt 315 Mrd. Euro gehebelt werden. Zudem erstreckt sich das Programm nur über drei Jahre und erreicht selbst bei voller Umsetzung gerade einmal jährlich 0,5 Prozent des EU-BIP. Dabei gibt es längst vielfältige Vorschläge für umfassendere Investitionsprogramme. Sowohl der DGB mit seinem „Marshallplan für Europa“ als auch der Europäische Gewerkschaftsbund („Ein neuer Weg für Europa“) wollen

¹³ Vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Investitionstätigkeit im Euro-Raum, Monatsbericht Januar 2016.

über zehn Jahre Investitionen in Höhe von jährlich zwei Prozent des EU-BIP anstoßen, also 260 Mrd. Euro jährlich. Investitionen in dreistelliger Milliardenhöhe sehen auch entsprechende Programme der Europafractionen der Sozialdemokraten, Grünen und Linken vor.¹⁴

Ein Investitionsprogramm in dieser Höhe ginge weit über ein Konjunkturprogramm hinaus. Es könnte bei entsprechender Ausrichtung auch der Motor für den überfälligen sozialökologischen Umbau sein und würde zugleich die Wirtschaft für die Zukunft leistungsfähig machen. Investiert werden sollte daher nicht zuletzt in Energieeffizienz und erneuerbare Energien, industrielle Modernisierung, den Ausbau und Erhalt der öffentlichen Daseinsfürsorge und Verkehrsinfrastruktur, schnelle Internetverbindungen, Bildung und Forschung und den sozialen Wohnungsbau. Durch die gezielte Förderung von Projekten in den peripheren Südstaaten sowie in den mittel- und osteuropäischen Ländern könnte das Investitionsprogramm auch das Entwicklungsgefälle in der EU vermindern. Die Investitionen müssten zunächst durch öffentliche Verschuldung vorfinanziert werden, lassen sich aber langfristig teilweise oder vollständig durch verstärkte Steuermehreinnahmen gegenfinanzieren.

Ausgleichsunion statt Austeritätsunion

Wie sehr sich die Eurozone auseinanderentwickelt hat, zeigen die dramatischen Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen. Besonders Deutschland und die Niederlande haben gegenüber dem Ausland gewaltige Überschüsse aufgebaut, der größte Teil davon gegenüber den EU-Partnern. Seit 2002 sind diese Salden kontinuierlich angestiegen und beliefen sich 2015 auf exorbitante Werte von 8,5 Prozent des deutschen BIP bzw. 11 Prozent des niederländischen BIP. Nicht zufällig war Deutschland zugleich bis 2009 in der Eurozone das Land mit der niedrigsten Steigerung der Reallöhne, der niedrigsten Lohnstückkostenentwicklung und dem am schnellsten wachsenden Niedriglohnsektor. Die daraus folgenden Wettbewerbsvorteile hätten vor dem Euro theoretisch über den Wechselkurs ausgeglichen werden können. In der Eurozone ging dies nicht mehr.

Im gleichen Maße, wie diese Länder Überschüsse erwirtschaftet haben, mussten andere Länder Defizite hinnehmen. Die Krise der Eurozone ist vor allem eine Auslandsschuldenkrise ganzer Volkswirtschaften, daher ist eine Lösung der Krise ohne ein Bekämpfen der Leistungsbilanzungleichgewichte aussichtslos. Eine wichtige Lektion aus der aktuellen Krise muss folglich ein reformiertes Leitbild der EWU sein, in dem außenwirtschaftliche Gleichgewichte zwischen den Mitgliedern als Ziel verankert werden. Zwar überwacht die EU im Rahmen des „Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ seit 2011 die Risiken von ungleich-

¹⁴ Vgl. Mario Pianta, Matteo Lucchese und Leopoldo Nascia, Industriepolitik in Europa. Welchen Spielraum bietet der aktuelle Rechtsrahmen innerhalb der EU für eine progressive Industriepolitik? Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2016.

gewichtigen Wirtschaftsentwicklungen. Leistungsbilanzungleichgewichte werden dort aber nur als eines von zehn Kriterien berücksichtigt und Sanktionen können ausschließlich Defizitländern angedroht werden. Diese einseitige Ausrichtung ist den Machtverhältnissen während der Verhandlungen um die Eurorettung geschuldet.

Im Unterschied dazu schlagen wir eine „Europäische Ausgleichsunion“ vor, die sich als Gegenpol zum heute vorherrschenden Modell einer „Austeritätsunion“ versteht.¹⁵ Der Druck zum Ausgleich würde sich dabei sowohl auf Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen als auch auf solche mit Defiziten richten. Die Idee einer Ausgleichsunion ist inspiriert von John M. 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.¹⁶

Die Europäische Ausgleichsunion müsste EU-weit verbindliche Obergrenzen für Leistungsbilanzungleichgewichte einführen. Pro Jahr sollten konjunkturbedingte Ungleichgewichte 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. Zudem gilt: Je größer der Exportsektor eines Landes in Relation zu seinem BIP ist, desto größer sind in der Regel seine Chancen, bestehende Auslandsschulden durch Exportüberschüsse abzubauen. Eine langfristige Obergrenze der Leistungsbilanzdefizite – also eine maximale Höhe der Auslandsschulden – sollte daher auf die Höhe der jährlichen Exporteinnahmen begrenzt werden.

Damit sie die kurzfristige Schwankungsbreite und die langfristige Obergrenze auch durchsetzen kann, erhält die Europäische Ausgleichsunion ein verbindliches Verfahren gestaffelter Anreize und Sanktionen ähnlich dem existierenden Stabilitäts- und Wachstumspakt. Diese Sanktionen umfassen einerseits Strafzahlungen und andererseits politische Auflagen. Sie sollten für Staaten mit Überschüssen bewusst strenger gefasst sein als für solche mit Defiziten. Denn Überschussländer befinden sich in einer stärkeren Position und können deswegen viel einfacher Anpassungsleistungen erbringen als Defizitstaaten. Der Charme des Verfahrens liegt darin, dass es den Staaten viele Spielräume lässt, wie sie das Ziel einer ausgeglichenen Leistungsbilanz erreichen können – was angesichts der unterschiedlichen Wirtschaftskulturen innerhalb Europas ein großer Vorteil ist.

Für ein Land wie Deutschland bedeutet ein Ausgleich der Leistungsbilanz eine gewaltige, langfristige Aufgabe. Berlin müsste Maßnahmen zur Steigerung der Importe treffen und die Exportabhängigkeit des Landes senken. Das

15 Vgl. Axel Troost und Lisa Paus, Eine Europäische Ausgleichsunion – Die Währungsunion 2.0, Institut Solidarische Moderne, Denkanstöße Nr. 13, 2011.

16 Vgl. John Maynard Keynes, *Activities 1940-1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union*, in: *The collected writings of John Maynard Keynes*, Vol. XXV, Cambridge 1980.

ließe sich am sinnvollsten über die Ausweitung der Binnenkaufkraft, öffentliche Investitionen und ein höheres Lohnniveau erreichen. Dahinter müsste das Konzept eines sozialökologischen Umbaus zur Herausbildung neuer, mit der Umwelt verträglicher Lebensweisen und eines neuen Wohlstandstyps stehen. Im Gegenzug müssten die Staaten mit hohen Defiziten ihre Importe verringern bzw. ihre Exporte steigern. Tatsächlich kam es in der Eurozone in den letzten Jahren zu einer beträchtlichen Verringerung der Leistungsbilanzdefizite, die aber zum Großteil durch Austeritätsmaßnahmen erzwungen wurden (Senkung der Binnennachfrage durch Ausgabenkürzungen, Lohnsenkungen etc.). Derzeit verzeichnet kein Eurostaat ein Leistungsbilanzdefizit, das als besorgniserregend anzusehen ist (im Gegensatz zu den Rekordüberschüssen Deutschlands und der Niederlande). Insofern ist der Handlungsbedarf hier wesentlich geringer. Viel eher müssen die kaputtgesparten Volkswirtschaften wieder aufgebaut und die akkumulierten Auslandsschulden langfristig abgetragen werden.

Im Idealfall dient der Sanktionsmechanismus der Ausgleichsunion 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.

Der Blick nach vorn: Mehr Europa wagen!

Angesichts der fundamentalen Krise der EU plädieren wir mit Nachdruck dafür, den Euro und die Union über eine Radikalreform zu stabilisieren. Ein Euroausstieg hingegen würde Europa in eine noch schwerere ökonomische Krise stürzen – am stärksten übrigens die schwächer entwickelten Mitgliedstaaten der EU. Eine solche ökonomische Krise würde auch den Binnenmarkt zerstören, und die Europäische Union dürfte sie politisch kaum überleben.

Die Anhänger eines Euroausstiegs argumentieren nun, eine solche Radikalreform ließe sich politisch nicht durchsetzen. Das aber lässt sich ohne weiteres umkehren: Ihren „Plan B“ der Rückkehr zu nationalen Währungen unterstützen in der EU nur die politischen Ränder. Alle wichtigen Mitgliedstaaten sperren sich mit Recht gegen dieses Konzept.

Für den politischen Mainstream wiederum gilt, dass er zwar über politische Mehrheiten verfügt, aber keine Lösungen zur Überwindung der Krise bereithält. Die von den Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel in Bratislava beschlossenen kleinen pragmatischen Schritte zur Weiterentwicklung der EU sind dazu nicht geeignet. Das macht eine Rückkehr zum Nationalstaat oder eine Abkehr vom Euro aber nicht plausibler. Wer das fordert, übersieht die großen politischen und ökonomischen Risiken und unterschätzt die Ohnmacht der Nationalstaaten. Um die enormen ökologischen und ökonomischen Probleme der Welt zu bewältigen, ist eine handlungsfähige Europäische Union allemal besser geeignet. Das gilt nicht zuletzt für die weiter

wachsenden Migrations- und Flüchtlingsbewegungen. Hier muss die EU gemeinsam handeln – aber deutlich anders als bisher. Denn der inhumane Kurs, die europäischen Grenzen zu sichern, indem man Abschottungsabkommen mit Staaten trifft, die das Völkerrecht verletzen, wird auf Dauer scheitern. Die Politik der „Festung Europa“ muss daher beendet und durch ein humanes Konzept abgelöst werden, das die internationalen Asyl- und Flüchtlingsrechte achtet.

Zunächst ist dafür eine deutliche Erhöhung der UNHCR-Unterstützungsprogramme erforderlich, um weltweit die Situation von Geflüchteten zu verbessern. Dazu gehört nicht nur die menschenwürdige Unterbringung und Versorgung, sondern auch das Schaffen von Zukunftsperspektiven, etwa durch Ausbildungsprogramme. Dafür müssen die EU-Staaten ihre finanziellen Zuweisungen an den UNHCR erhöhen. Wie der UNHCR fordert, sollte die EU zudem legale Zugangswege über das Mittelmeer nach Europa schaffen. Die EU mit ihren mehr als 500 Millionen Einwohnern könnte ohne weiteres jährlich zwischen einer und zwei Millionen Flüchtlinge aufnehmen. Daher sollte Brüssel in den Mittelmeeranrainern Aufnahme- und Warteeinrichtungen für Flüchtlinge aufbauen, in denen die Ansprüche der Migrantinnen und Migranten geprüft werden. Von dort aus könnten die Menschen in politisch zu vereinbarenden Kontingenten auf die EU-Staaten verteilt werden.

Die für eine humane Flüchtlingspolitik nötigen Ausgaben müssen über Neuverschuldung bestritten werden. Durch die ausgelösten Wachstumsimpulse und selbst finanzierenden Effekte ließe sich langfristig aber ein beträchtlicher Teil der Ausgaben auch ohne Steuererhöhungen gegenfinanzieren. Um die Ausgaben der EU-Mitgliedsländer – insbesondere der von der Krise finanziell geschwächten – zu finanzieren, bietet sich eine neuartige Fondslösung an, bei der sich eine Koalition von Mitgliedstaaten – idealerweise auch solche mit besonders zinsgünstigem Zugang zum Kapitalmarkt – zusammenschließt und gemeinsam Anleihen mit langer Laufzeit ausgibt. Alternativ kämen auch Institutionen wie die Europäische Investitionsbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung oder die weitgehend unbekanntere Flüchtlingsbank des Europarats in Frage. Von diesem Fonds oder den genannten Banken könnten dann projektbezogene Kredite für Infrastruktur- und Integrationsmaßnahmen an Mitgliedsländer oder Kommunen vergeben werden. Das wäre gerade für aufnahmewillige, aber finanzarme Kommunen sehr reizvoll. Der Charme eines solchen Fonds liegt auch darin, „dass es den Nationalstaaten schwerer fällt, Flüchtlinge abzulehnen, wenn sich Gemeinden aus eigenem Interesse für die Aufnahme melden. Dadurch ändert sich die Legitimationssituation.“¹⁷ Diese Fondslösung wäre damit geeignet, eine Brücke zwischen den Interessen der Bürger in den europäischen Kommunen und den Interessen der Schutzsuchenden zu bauen.

Auch dieses Beispiel zeigt: Die EU lässt sich reformieren, wenn die Bereitschaft dazu besteht. Umgekehrt gilt: Sie wird nur dann überleben, wenn die progressiven Kräfte für ein anderes, ein solidarisches Europas streiten.

17 Vgl. Gesine Schwan, Ein Weg aus der aktuellen europäischen Misere in der Flüchtlingspolitik – als Chance für einen europäischen Neuanfang, 2016.