

A decorative graphic consisting of a grid of dots in various shades of gray, with a few dots highlighted in red, arranged in a pattern that suggests movement or a map.

MS Europa steuern oder Schiffchen versenken?

Der deutsche Krisenkurs birgt ökonomischen und politischen Sprengstoff für die EU

BJÖRN HACKER

Juni 2011

Die Krise in der Währungsunion dauert an. Ihr war und ist mit dem zögerlichen Drehen an einzelnen Stellschrauben an Deck des Flaggschiffs Europa nicht beizukommen. Mit jeder Ad-hoc-Maßnahme nimmt das Schlingern auf dem Kurs der europäischen Integration zu; erste Unkenrufe prophezeien bereits das Stranden des EU-Projekts auf einer Sandbank. Daher ist ein Gang in die Maschinenräume, ist eine Neujustierung des Integrationsmotors unausweichlich. Doch der Bauplan hierfür darf und kann nicht einseitig den Interessen der deutschen Bundesregierung entsprechen. Da Schuldner- und Gläubigerländer im gleichen Boot sitzen, ist es nur auf solidarischem Wege wieder flott zu bekommen.

Eine Fiskalunion light nach deutschen Regeln?

Nach anfänglichem Zögern und Lavieren hat Deutschland im vergangenen Jahr dem Rettungsschirm für Griechenland und in der Folge Finanzhilfen für Irland und Portugal unter dem Dach der neu gegründeten Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zugestimmt. Die Regierung hat die Aushebelung der sog. *no bailout*-Klausel des Vertrags von Lissabon durch Eintreten für die Einrichtung eines dauerhaften Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) ab 2013 gebilligt. Und sie hat – dokumentiert in ihren Planungen für einen »Pakt für Wettbewerbsfähigkeit«, der auf dem Märzgipfel 2011 zu einem »Euro-Plus-Pakt« gewandelt wurde – zur Kenntnis genommen, dass diese Krise kein Betriebsunfall, keine aussitzbare Erscheinung temporärer Natur ist, sondern ein Ergebnis tief gehender sozioökonomischer Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Diese richtigen Schritte auf dem mühsamen Weg zur Überwindung der Krise lässt sich Deutschland im Kreise der europäischen Nachbarn jedoch teuer abkaufen. Denn als Verursacher der Schuldenmisere gelten all jene Staaten, deren Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Deutschland erheblich zurückbleibt. Im Fokus stehen besonders die sog. GIPS-Staaten Griechenland, Irland, Portugal und Spanien, die zu lange über ihre Verhältnisse gelebt hätten und dadurch nun die gemeinsame Währung in Mitleidenenschaft ziehen würden.

- Finanzhilfen in Form von Krediten und Garantien sollen entsprechend nur unter hohen Auflagen gewährt werden. Ständig neue nationale Programme für Sparanstrengungen, Lohnkürzungen und Privatisierung sind die Folge.

- Die wirtschaftspolitische Autonomie der betroffenen Staaten unter dem Rettungsschirm wird erheblich beschnitten, die wesentlichen Entscheidungen werden in Brüssel getroffen, vor Ort wird nur noch exekutiert.

- Die Zinssätze auf die Notkredite sind horrend hoch. Wer Geld von der Gemeinschaft leihen will, muss kräftige Aufschläge in Kauf nehmen. Das Geschäft soll sich für die Gläubiger lohnen.

- Zur Verhinderung künftiger Krisen wird auf einen verschärften Stabilitätspakt gesetzt. Auch die Zehnjahres-Wachstumsstrategie »Europa 2020« wird über das sog. Europäische Semester den Kriterien budgetärer Kontrolle untergeordnet.

Der Hintergrund dieses Maßnahmenkatalogs liegt im Verständnis der Europäischen Union als Raum des per-

manenten Wettbewerbs der Mitgliedstaaten untereinander, die um Investitionen, Arbeitsplätze und Produktionsstandorte konkurrieren. Deutschland besitzt hier dank seiner exportgestützten industriellen Basis, seines Innovationsreichtums und seiner hohen Produktivität eine gute Position. Das ist die eine Wahrheit. Die andere ist, dass Deutschland diese Position zu einem großen Teil durch die unterdurchschnittliche Entwicklung der Reallöhne in den letzten 15 Jahren, die schwach entwickelte Binnen- nachfrage und die Schaffung eines Niedriglohnsektors erreicht hat.

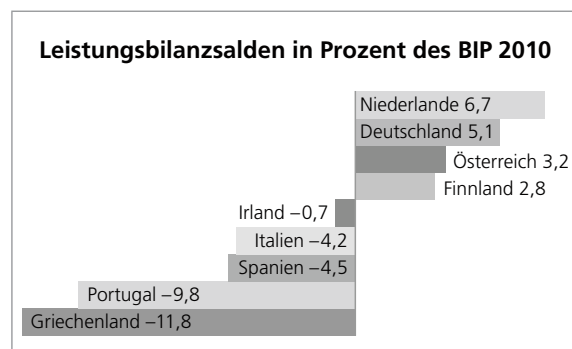
Deutschland sieht sich als solventes Land, das die globale Finanzkrise gut überstanden hat und dessen Wirtschaftsboom zum Erheben des moralischen Zeigefingers gegenüber den Ländern der europäischen Peripherie ermächtigt. GIPS-Staaten, die um Solidarität bitten, wird diese nur zu hohen Konditionen gewährt. Am Ende des Tals der Tränen aus permanenter Austerität, Sozialabbau und aufgehobener wirtschaftspolitischer Souveränität wird diesen Ländern – realistisch oder nicht – ein Einschwenken auf das deutsche Spar- und Exportmodell in Aussicht gestellt. Stärker als vor Einführung des Euro wird Deutschland in seiner Rolle als Kreditgeber und Taktschläger eines spezifischen Umgangs mit den Krisenszenarien zum wirtschaftspolitischen Hegemon Europas. Hegemonen liebt man nicht, einen deutschen Hegemon erst recht nicht.

Die Wettbewerbs- und Sparlogik bringt das europäische Projekt in Gefahr

Die Rezeptur der deutschen Bundesregierung zur Überwindung der Krise in der Eurozone verfängt nicht. Seit über einem Jahr handelt sich Griechenland von Hilfskredit zu Hilfskredit, die oft beschworene Singularität der griechischen Tragödie stellte sich indes als falsche Annahme heraus. Überhaupt ist die Halbwertszeit politischer Absichtserklärungen, rhetorischer Schlussstriche und finaler Rettungspakete im Laufe der Krise erheblich gesunken, zugleich die politische Legitimität und Glaubwürdigkeit. Das Einzige, was im Sommer 2011 sicher scheint, ist die Dauerhaftigkeit der Krise, die Volatilität der Finanzmärkte und die unzureichende Konzipierung einer veränderten wirtschaftspolitischen Architektur in der EU.

Ökonomisch bricht der Kurs extremer Sparanstrengungen den ohnehin schwer getroffenen GIPS-Staaten das

Rückgrat: Trotz weltwirtschaftlicher Erholung bleiben die Investitionen in diesen Ländern niedrig, die Arbeitslosenraten nehmen zu, die Abhängigkeit von anderen Ländern in der Finanzierung dauert an. Keinem Land kann es gelingen, sich aus der Krise herauszusparen. Die Möglichkeit des Herauswachsens aus der Krise wird den GIPS-Staaten durch die verordnete Austerität jedoch genommen. Die Erkenntnis sozioökonomischer Heterogenitäten in Europa als Hintergrund ungleicher wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit hat zum Fehlschluss verleitet, Deutschland zum nachahmenswerten Vorbild für andere Eurostaaten zu küren. Seine Mitverantwortung an der hohen Auslandsverschuldung der GIPS-Länder wird dagegen nur selten thematisiert. Aus dem Blickfeld ist geraten, dass die Defizite in der Leistungsbilanz der einen von den Leistungsbilanzüberschüssen der anderen leben und umgekehrt (siehe Grafik). In einem hochgradig verflochtenen Handelsraum wie der EU besteht hierzu auch kaum eine Alternative. Die Summe der globalen Handelsbilanz ist immer Null. Schon rein mathematisch kann es nicht zig »Exportweltmeister« geben, kann ein primär auf hohen Leistungsbilanzüberschüssen basierendes Modell nicht Pate stehen für andere Staaten mit ganz unterschiedlichen komparativen Vorteilen. Die asymmetrische Anpassungsstrategie – die Krisenländer steigern ihre Wettbewerbsfähigkeit durch permanente Austerität, während Deutschland und andere Überschussländer, wie die Niederlande, Österreich und Finnland, sich nicht bewegen müssen – ist somit in mehrfacher Hinsicht ein Irrweg.



Quelle: AMECO-Datenbank

Politisch führt dies längst zu einer neuen Einschätzung der vermeintlichen Rettungsschirme: Besonders in Griechenland und Spanien werden die immer neuen, in Brüssel geschnürten oder aus Angst vor negativen Voten der Finanzmarktakteure in vorausseilendem Gehorsam auf den Weg gebrachten Maßnahmenpakete von den Bür-

gerinnen und Bürgern nicht länger akzeptiert. Wut über die einseitigen und harten Anpassungsbedingungen, die Ausweg- und Perspektivenlosigkeit treibt die Bevölkerung zum Protest auf die Straße. Die Stimmung entlädt sich nur teilweise in der Abstrafung der politischen Exekutoren in Wahlen. Denn welche Wahl hatten etwa die Portugiesen noch, als sie Anfang Juni zur Wahlurne gerufen wurden? Die Zuflucht des Landes unter den EU-Rettungsschirm und damit die Abhängigkeit von makroökonomischen Anpassungsprogrammen war zwischen den großen Parteien längst beschlossen. Spiegelbildlich sinkt in den Ländern Mittel- und Nordeuropas mit Leistungsbilanzüberschüssen und unzweifelhafter Schuldentragfähigkeit die Bereitschaft zu immer neuen Kreditpaketen, deren Rückzahlung immer unwahrscheinlicher wird. Die Gewinne der »Wahren Finnen« bei den Parlamentswahlen in Finnland und kritische Äußerungen zum ESM der slowakischen Regierung und aus den Reihen der Regierungsfractionen in Deutschland sind ernst zu nehmende Anzeichen für wachsenden Unmut auch auf Seite der »solventen« Länder. So aber wird das europäische Projekt von zwei Seiten kritisch in die Zange genommen.

Dies ist all jenen willkommen, die sich der europäischen Integration schon immer verweigert haben, die nie einen Hehl aus ihren national verbrämten Programmen gemacht haben, die wider alle menschliche, politische und ökonomische Vernunft die Schlagbäume wieder aufrichten wollen. Leider mischen auch Intellektuelle und Journalisten eifrig mit, wenn es darum geht, auf dem Höhepunkt der Krise alte Klischees über das bürokratische »Monster Brüssel«, den unkontrollierbaren »Dämon Europa« aufzubereiten. Dies ist Wasser auf den Mühlen der rechten und linken Populisten, die den Abgesang der europäischen Integration nun ungestraft lauter anstimmen können. Und ist es nicht die richtige Zeit? Zeigen neben der scheinbar unlösbaren Krise in der Eurozone nicht auch die Zerstrittenheit in der Libyen-Intervention, die nationalen Empfindlichkeiten im Umgang mit Flüchtlingen und Alleingänge in der Energiepolitik schmerzhaft die inneren Grenzen der Integration, die angeblich längst überschritten sind? Die Frage nach Alternativen zur EU wird in dieser Denke schnell nicht länger mit »mehr Europa«, sondern mit einer alles verheißenden Renaissance des Nationalstaats alter Prägung beantwortet. Die Totengräber der europäischen Idee sind bereits am Werk. Das europäische Projekt ist in Gefahr.

Schuldner- und Gläubigerstaaten sitzen im gleichen Boot

Diese Krise ist nicht vom Himmel gefallen. In dieser Krise kulminieren ein grundlegend unvollständiger Aufbau und strukturelle Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion. Von Anbeginn war die europäische Integration primär ein ökonomischer Prozess. Seine zentralen Projekte, der gemeinsame Binnenmarkt und die Währungsunion, konnten zwar Europas Wohlstand mehren. Doch zugleich wurde fast unmerklich ein von zwischenstaatlicher Konkurrenz statt von Solidarität geprägtes System europäischer Wettbewerbsstaaten errichtet. Anstatt bestehende sozioökonomische Heterogenitäten einzudämmen, haben die wirtschaftlichen Asymmetrien und sozialen Disparitäten innerhalb der EU erheblich zugenommen.

Was ist schief gelaufen? Das Schielen auf wirtschaftliche Vorteile hat die Notwendigkeit politischer Gemeinsamkeit von der Agenda verdrängt. »Wenn die Wirtschaftsunion erst einmal steht, kommt die politische Union von allein«, war für viele das Credo, die Hoffnung. Sie kam aber nicht; scheiterte am Widerstand der Nationalstaaten, die nicht bereit waren, ihre Souveränität in zentralen Politikfeldern zu teilen. Die Behelfsbrücke des letzten Jahrzehnts aus weichen Steuerungsformen der politischen Koordinierung konnte die tiefe Schlucht zwischen der weit fortgeschrittenen ökonomischen Integration und dem minimalistisch zurückbleibenden politischen und sozialen Europa nicht verkleinern. Die Krise mahnt zur Veränderung der EU-Wirtschaftsarchitektur. Da der Weg zurück in die eng gesteckten Grenzen der Nation in einer interdependenten und multipolaren Welt aus gutem Grund und glücklicherweise (zumindest rational betrachtet) versperrt ist, so bleibt nur der Schritt nach vorn.

Kurzfristig gilt dabei, dass ohne ein hohes Maß an innereuropäischer Solidarität diese Krise nicht zu bewältigen sein wird. Schuldner- und Gläubigerstaaten sitzen letztlich im gleichen Boot. Ein Scheitern der einen wird über kurz oder lang auch zum Kentern der anderen führen, sei es durch den Verlust der Vermögenspositionen im Ausland durch Umschuldungsmaßnahmen oder den Einbruch des wirtschaftlichen Abnahmemarktes. Daher sind jetzt folgende Maßnahmen geboten:



■ Eine **symmetrische Anpassungsstrategie** der Leistungsbilanzungleichgewichte muss auch die Überschussländer, wie Deutschland, in die Pflicht nehmen, neue wirtschaftspolitische Impulse zu setzen. Im europäischen Scoreboard der makroökonomischen Überwachung müssen sich entsprechend Leistungsbilanzsalden, Investitions- und Sparquoten, die Beschäftigungssituation und private Schuldenstände als Indikatoren wiederfinden. Ihre Bedeutung muss gleichgewichtig sein zu den im Stabilitätspakt vereinbarten Schuldenregeln.

■ Die Zinsaufschläge auf die Kredite aus EFSF und ab 2013 ESM müssen weitaus niedriger ausfallen, um den betroffenen Staaten echte Hilfe zu gewähren. Gleichzeitig sind die Tilgungsraten zu strecken und auch ein Rücklauf der eigenen Schuldtitel sollte geprüft werden. Entgegen diesen Formen der **»sanften« Umschuldung** muss das Herbeireden einer Umschuldung im großen Stil beendet werden, will man eine neuerliche Gläubigerpanik vermeiden.

■ **Eurobonds** können als gemeinsam von den Mitgliedstaaten garantierte und zu einem einheitlichen Zinssatz emittierte Anleihe ein geeignetes Instrument zur nachhaltigen Refinanzierung darstellen. Eine Begrenzung der Verschuldung in Eurobonds bis zu einer Höhe von maximal 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ist zur Förderung der budgetären Disziplin sinnvoll. Die Einführung der Gemeinschaftsanleihe ist unausweichlich bei jeder Form von Umschuldung.

■ Um in den krisengeschüttelten Ländern eine nachhaltige Wachstums- und Investitionsstrategie auf den Weg zu bringen, sind die Sparprogramme zu mildern und zu strecken. Zugleich sollten die Finanzierungsinstrumente der Europäischen Investitionsbank erweitert werden. Nachzudenken ist über einen Krisenfonds für Investition, Innovation und Bildung in der europäischen Peripherie, der durch eine zweckgebundene Solidaritätsabgabe in den Euroländern gedeckt wird. Dieser **»Euro-Soli«** könnte als Vermögensabgabe gestaltet werden, um jene Privaten an den Kosten der globalen Finanzkrise zu beteiligen, die mitverantwortlich sind für ihren Ausbruch.

Natürlich löst ein Quäntchen mehr an europäischer Solidarität nicht alle Unzulänglichkeiten der EU-Wirtschaftsarchitektur. Auch wenn es in den nächsten Jahren gelingen sollte, die akuten Krisenphänomene zu überwinden, so ist dennoch umgehend die Arbeit an einer umfassenden institutionellen Neuaufstellung anzugehen. Für die Regelung der in dieser Krise sichtbaren Herausforderungen wird der Vertrag von Lissabon als Grundlage nicht ausreichen. Denn es wird dann etwa um einen europäischen Länderfinanzausgleich, eine europäische Besteuerungskompetenz und eine adäquate demokratische Legitimation und politische Ausgestaltung dieser Instrumente gestritten werden müssen. Im Auge des Krisenorkans geht es aber zunächst um eine gemeinsame europäische Kraftanstrengung, schnellstmöglich wieder in ruhiges Fahrwasser zu kommen.

Zum Weiterlesen:

Annelie Buntenbach, David Begg, Erich Foglar, Agnes Jongerius, Wanja Lundby-Wedin, Yannis Panagopoulos, Joao Proenca, Jaroslav Zavadil (2011): Solidarity in the Economic Crisis: Challenges and Expectations for European Trade Unions, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08073.pdf>

Rainer Lenz (2011): Die Krise in der Eurozone: Finanzmanagement ohne Finanzpolitik, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08168.pdf>

Toralf Pusch (2011): Lohnpolitische Koordinierung in der Eurozone: Ein belastbares Konzept für mehr makroökonomische Stabilität?, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07931.pdf>

Klaus Busch and Dierk Hirschel (2011): Europa am Scheideweg: Wege aus der Krise, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07930.pdf>

Werner Kampfpeter (2011): Internationale Finanzkrisen im Vergleich: Lehren für das aktuelle Krisenmanagement, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07932.pdf>

ISBN: 978-3-86872-784-5

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Über den Autor

Dr. Björn Hacker ist Referent der Internationalen Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin.