

## WEGE AUS DER EURO-KRISE

# Export? Ausgleich!

Die Idee einer Europäischen Ausgleichsunion ist inspiriert von John Maynard Keynes. Er brachte schon in den 1940er Jahren im Auftrag der britischen Regierung einen ähnlichen Vorschlag (die „International Clearing Union“) in die Verhandlungen über das Weltwirtschaftssystem ein.

*Von Axel Troost und Philipp Hersel*

Die Krise der Europäischen Währungsunion wird häufig als Staatsschuldenkrise Griechenlands, Portugals, Spaniens und anderer Euro-Länder dargestellt. Diese Analyse greift deutlich zu kurz.

So sehr der Euro als gemeinsame Währung ein politisch hohes 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 europäischen Binnenmarkt Anfang der 1990er Jahre ein Projekt der Staatenkonkurrenz geworden. Die nationalen Ökonomien der EU sollen in Konkurrenz miteinander treten, weil dies in 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 bei Steuern findet der von den marktliberalen EU-Vordenkern erwünschte Wettlauf statt, und

zwar massiv. Die derzeitigen Schuldenprobleme vieler Euro-Staaten sind zu einem großen Teil dadurch bedingt, dass die Steuern für Unternehmen und vermögende Privatpersonen gesenkt wurden und die reale Eintreibung immer systematischer vernachlässigt wurde.

Die EU und die Euro-Zone ernten mit der derzeitigen Krise die Früchte ihres Leitbildes: Im Wettlauf gibt es nur einen oder wenige Gewinner, und Gewinner gibt es nur, wo es auch Verlierer gibt. Und Verlierer werden nun mal – eine unausweichliche Konsequenz der Marktlogik – von den Märkten abgestraft.

Angesichts 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 in einer Wirtschaftskrise ist, wirkt jeder gesparte Euro doppelt: Erstens schrumpft die Wirtschaft, weil zum Beispiel die öffentlichen Bediensteten niedrigere Gehälter bekommen. Im Zweitrundeneffekt schrumpft die Wirtschaft noch einmal, weil dieselben Bediensteten das fehlende Gehalt nicht mehr zum Bäcker oder zum Friseur tragen. Solange die Wirtschaft schrumpft, kann kein Staat seine Schulden senken, denn ihm fehlen plötzlich viele Einnahmen (vor

Axel Troost ist Wirtschaftswissenschaftler und MdB (Die Linke). Philipp Hersel ist sein Wissenschaftlicher Mitarbeiter.

allem 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 Krisen-Ländern leider verboten, dieser ökonomischen Binsenweisheit zu folgen. Dies ist umso dreister, da der IWF kürzlich in einer eigenen Studie vorgerechnet hat, dass für jeden Euro, der in den jüngeren Wirtschaftskrisen vom Staat eingespart wurde, das Sozialprodukt um mindestens 90 Cent und um bis zu 1,70 Euro zurückgegangen ist.

Europa driftet auseinander. 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 (Agenda 2010, Rente mit 67 etc.) seine europäischen Konkurrenten niederkonkurriert hat. So hat Deutschland von 2000 bis 2010 über 1000 Milliarden Euro an Exportüberschüssen gegenüber dem Ausland aufgehäuft, der größte Teil davon gegenüber seinen EU-„Partnern“. Deutschland war bis 2009 das Land mit der niedrigsten Steigerung der Reallöhne, der niedrigsten Lohnstückkosten-Entwicklung sowie dem am schnellsten wachsenden Niedriglohnsektor in der Euro-Zone.

Im gleichen Maße, wie Deutschland Exportüberschüsse erwirtschaftete, mussten andere Länder Importüberschüsse hinnehmen, denn die Überschüsse der einen sind immer die Defizite der anderen. Allein die Euro-Krisen-Länder Griechenland und Portugal haben von 2000 bis 2010 377 Milliarden Euro an Leistungsbilanzdefiziten aufgehäuft; das Geld dafür mussten sie sich überwiegend im Ausland leihen. Die Krise der Euro-Zone ist daher vor allem 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 Krisenstaaten bestehenden Missstände (etwa mangelhafte Steuerverwaltung, das Unternehmensteuerdumping, Steueroasen in der EU) 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 Leistungsbilanz-Ungleichgewichte völlig aussichtslos. So traurig es ist: Die brutalen Spardiktate für die Krisenländer sind nicht nur sozial ungerecht und ökonomisch kontraproduktiv, sie gehen analytisch am Problem vorbei.

Im Folgenden wird eine „Europäische Ausgleichsunion“ vorgeschlagen, die sich als Gegenmodell zur heute vorherrschenden, vor allem auf Sparpolitik ausgerichteten „Austeritätsunion“ versteht, wie sie mit dem verschärften Europäischen Stabilitätspakt, dem Europäischen Fiskalvertrag und den konkreten Vorbedingungen für die sogenannten Rettungspakete derzeit vor allem den Euro-Krisenländern aufgezwungen wird. Ausgleich bedeutet statt dessen ein gemeinsames Hinwirken auf einen Ausgleich von beiden Seiten, d.h. von Ländern mit Leistungsbilanz-Überschüssen und solchen mit Defiziten, bei dem die ökonomisch stabileren Länder einen wesentlichen Beitrag leisten müssen.

Zwar überwacht die EU im Rahmen des „Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ seit 2011 die Risiken von ungleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklungen. Leistungsbilanz-Ungleichgewichte 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 Leistungsbilanz-Defiziten problematisiert (z.B. Verlust von Exportmarktanteilen, Erhöhung von Lohnstückkosten).

Die ganze EU-Krisenlösung bleibt damit einseitig: Länder mit Defiziten (seien es nun Staatshaushalte oder Leistungsbilanzen) werden kurzerhand zu „Problemländern“ erklärt, die die Bringschuld hätten, diese Defizite abzubauen. Besonders zynisch dabei ist es, wenn die Sparprogramme zur Haushaltskonsolidierung zugleich als wirkungsvolles Mittel gegen Leistungsbilanz-Defizite gepriesen werden: Natürlich geht derzeit das Leistungsbilanz-Defizit Griechenlands zurück, weil die Menschen inzwischen so verarmt sind, dass sie sich immer weniger Waren (auch aus dem Ausland) leisten können (Importe 2008 bis 2012: minus 33 Prozent).

Die wichtigste Lektion aus der aktuellen Krise muss daher ein reformiertes Leitbild der Europäischen Währungsunion (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 daher die Einführung verbindlicher Obergrenzen für Leistungsbilanz-Ungleichgewichte. Konjunkturbedingte Leistungsbilanzungleichgewichte sollten jährlich 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.

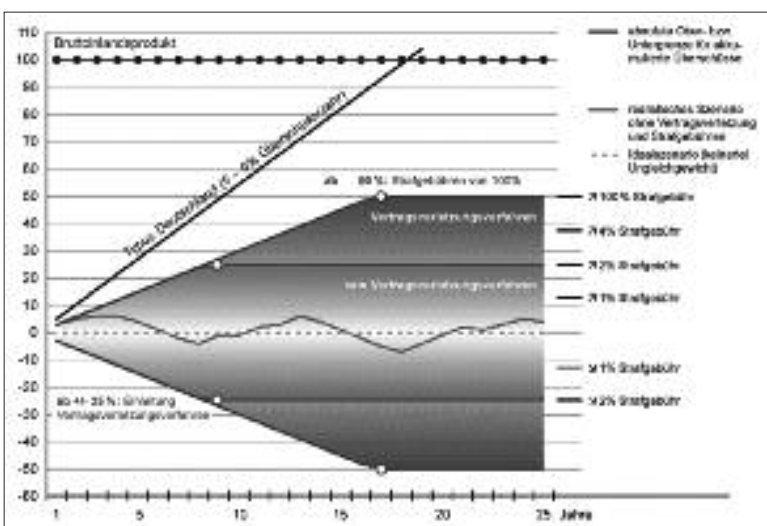
Seit Einführung des Euro waren die Ungleichgewichte in der Euro-Zone deutlich größer als drei Prozent pro Jahr. So stiegen in Griechenland in den Jahren 2000 bis 2010 die Leistungsbilanz-Defizite auf 91 Prozent des BIP, bei Portugal waren es sogar 98 Prozent.

Die bereits genannten über 1000 Milliarden Euro deutscher Überschüsse in diesem Zeitraum entsprechen 41 Prozent des deutschen BIP.

Je größer der Exportsektor eines Landes ist, desto größer sind seine Chancen, Auslandsschulden durch Exportüberschüsse abzubauen. Eine langfristige Obergrenze der Leistungsbilanz-Defizite, d.h. eine maximale Höhe der Auslandsschulden, sollte daher auf die Höhe der jährlichen Exporteinnahmen begrenzt werden. Für ein Land wie Deutschland, in dem knapp die Hälfte des BIP im Exportsektor entsteht, entspräche das einer Begrenzung der addierten Ungleichgewichte auf 50 Prozent des BIP. Wo auch immer eine solche Obergrenze gezogen wird: Ihre Existenz bedeutet für alle Länder, dass sie nach einem bestimmten Zeitraum von fortgesetzten Überschüssen oder Defiziten zu einer ausgeglichenen Leistungsbilanz kommen müssen. Die Höhe der Obergrenze legt daher letztlich nur den maximalen Zeitraum fest, innerhalb dessen ein Land seine Außenwirtschaft wieder auf den Pfad des Gleichgewichts zurückbringen muss.

Die politischen Auflagen haben die Form eines Vertragsverletzungsverfahrens und greifen, sobald ein Land die kurzfristige Grenze von drei Prozent des BIP verletzt oder die langfristig zulässige Obergrenze in Höhe der Exporterlöse zur Hälfte ausgeschöpft hat. In beiden Fällen würde die EU-Kommission einen „Blauen Brief“ verschicken, der das Land verpflichtet, sich gegenüber dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament öffentlich zu erklären und verbindlich festzulegen, wie es die Ungleichgewichte abzubauen gedenkt. Rat und Parlament müssen dem zustimmen und die Umsetzung der Selbstverpflichtung überwachen.

Schon vor der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens würde ein schrittweise eskalierender finanzieller Sanktionsmechanismus greifen. So sollten Länder eine jährliche Strafgebühr von einem Prozent für



Zielkorridore für Leistungsbilanzen in der Europäischen Ausgleichsunion über 25 Jahre für ein Land mit 50 Prozent Exportanteil am BIP

den Teil ihrer kumulierten Ungleichgewichte zahlen müssen, der 25 Prozent der langfristigen Obergrenze übersteigt. Bei über 25 Prozent – also parallel zur Eröffnung des politischen Vertragsverletzungsverfahrens – wären zwei Prozent fällig. Bei kumulierten Überschüssen von über 75 Prozent der langfristigen Obergrenze würden von Überschussländern vier Prozent Strafgebühr erhoben. Bei Überschreitung der langfristigen Obergrenze für Überschüsse wird die Notbremse gezogen und die Strafgebühr von 100 Prozent der darüber hinausgehenden Überschüsse wird fällig. Die Strafgebühren sind von den nationalen Regierungen zu zahlen, nicht von einzelnen Exporteuren oder Importeuren. Sie sollen einem Fonds zufließen, der den Strukturwandel zum Ausgleich der Leistungsbilanzen in Überschuss- und Defizitländer fördert.

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 ein Land wie Deutschland bedeutet 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. in 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 stehen 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. Denn in Europa wächst die Furcht vor einem neuen wirtschaftsimperialen Deutschland, und sie 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.