

Die Krise in der Europäischen Union verschärft sich

Ein grundlegender wirtschaftspolitischer Wandel ist notwendig – EuroMemorandum 2013*

**EuroMemo Group – European Economists
for an Alternative Economic Policy in Europe**

1. Einleitung

Die Krise, die ihren Anfang im Jahr 2007 nahm und sich 2008 in dramatischer Weise verschärfte, hat tiefgreifende Risse in der Architektur der Europäischen Währungsunion freigelegt. Strenge Austeritätsprogramme, die zunächst den Ländern in Osteuropa und anschließend den Peripherieländern der Eurozone auferlegt wurden, werden jetzt auch in den Kernländern der Europäischen Union umgesetzt. Durch die Krise wird der zutiefst undemokratische Aufbau der Europäischen Union deutlich: ohne ernstzunehmende Kontrolle durch das Europäische Parlament übernimmt die Kommission immer größere Kontrolle über die nationalen Budgets. Gleichzeitig hat sich die Position der nördlichen Kernländer – insbesondere die Position Deutschlands – im Hinblick auf die Peripherieländer verstärkt. Die deutsche Wirtschaft, die von stagnierenden Löhnen und steigenden Exportüberschüssen abhängig ist, kann jedoch nicht als Modell für die gesamte EU herhalten.

2. Wirtschafts- und Finanzpolitik

Das Wirtschaftswachstum in der EU kam 2012 zum Stillstand, wobei das Produktionsniveau unter dem von 2008 blieb. In den Peripherieländern der Eurozone kam es vielerorts zu Rezessionen und das Produktionsniveau sank im Verlauf des Jahres in Portugal um weitere 3% und in Griechenland um 6%. In Osteuropa konnten die meisten Länder 2012 etwas Wachstum verzeichnen, das Produktionsniveau blieb jedoch unterhalb des Vorkrisenniveaus, mit Ausnahme von Polen und der Slowakei. Die Euro-Kernländer konnten ein Wachstum verzeichnen, dieses war jedoch gering und selbst Deutschland, wo es 2010 und 2011 ein starkes Wachstum gegeben hatte, war betroffen, da viele seiner europäischen Handelspartner Sparprogrammen unterlagen.

In erster Linie auf Beharren Deutschlands hin ergriffen 25 Mitgliedsstaaten Anfang 2012 Maßnahmen, um den so genannten Fiskalpakt einzuführen, eine Maßnahme, die das strukturelle Haushaltsdefizit eines jeden Landes gesetzlich auf 0,5% des BIP begrenzt und die Länder wirksam daran hindern wird, in Zukunft eine aktive Fiskalpolitik zu betreiben. Als die Wechselwirkungen der Schulden- und der Bankenkrise sich gefährlich auszuweiten drohten, tätigte die Europäische Zentralbank (EZB) unterdessen längerfristige Refinanzierungsgeschäfte mit Laufzeiten von bis zu drei Jahren ein. Im Rahmen der Long Term Refinancing Operation stellte

sie den Geschäftsbanken in der Zeit von Dezember 2011 bis Februar 2012 etwa 1 Billion € für drei Jahre zu einem Zinssatz von 1% zur Verfügung: Trotzdem ging die Kreditvergabe der Banken an Haushalte und Firmen im Verlauf des Jahres 2012 leicht zurück. Nachdem Spekulationen gegen spanische und italienische Anleihen Mitte 2012 zugenommen hatten, beschloss die EZB außerdem das so genannte Out-right Monetary Transactions-Programm. Dieses verspricht ein uneingeschränktes Einschreiten der Zentralbank zur Stützung von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt – jedoch nur, wenn die Länder zuvor einem von den Euro-Staaten gebilligten Reformpaket mit dem EU- Rettungsschirm, dem Europäischen Stabilitätsmechanismus, zustimmen. Auch wenn die EZB bislang erst noch einschreiten muss, hat diese Bekanntgabe in der zweiten Jahreshälfte zu einer wenigstens fragilen Stabilisierung der Finanzmärkte geführt.

Schätzungen über die Gesamtauswirkungen der in der Eurozone eingeführten verschiedenen Haushaltsregeln zufolge, könnte das BIP in der Zeit von 2013 bis 2016 in der gesamten Eurozone um 3,5% zurückgehen, in Italien, Portugal und Spanien um jeweils 5-8% und in Griechenland und Irland um 10%. Beim europäischen Gipfeltreffen im Juli 2012 wurde die Schaffung einer Europäischen Bankenunion vorgeschlagen, die eine gemeinsame Überwachung durch die EZB, eine gemeinsame Einlagensicherung sowie eine gemeinsame Abwicklungsbehörde mit sich bringen würde. In Anbetracht von etwa 6.000 Banken gibt es jedoch noch ungelöste Fragen in Bezug darauf, welche Banken die EZB direkt überwachen wird. Außerdem haben einige nordeuropäische Länder zu verstehen gegeben, dass sie nicht gewillt sind, mit der gemeinsamen Einlagensicherung und der gemeinsamen Abwicklungsbehörde fortzufahren.

Welche grundlegenden Änderungen der EU-Finanzpolitik sind daher notwendig? Anstelle von Sparkursen sollte die Fiskalpolitik ihr Augenmerk auf die Reduzierung der Arbeitslosigkeit richten. Durch Staatsausgaben sollten sozial und ökologisch wünschenswerte Investitionsprojekte gefördert werden. Eine europäische Währung erfordert eine europäische Fiskalpolitik mit Ausgaben im Bereich von 10% des EU-BIPs, um einen Abschwung aufzufangen und um einen wirksamen Ressourcentransfer zwischen reichen und armen Regionen sicherzustellen. Regional- und Industriepolitik sollten gestärkt werden und die Europäische Investitionsbank, die die Befugnis besitzt, Euro-Anleihen zu begeben, sollte ein umfangreiches Investitionsprogramm auflegen, vor allem in den von der Krise am schwersten betroffenen Ländern in Süd- und Osteuropa. Um die starken Leistungsbilanzungleichgewichte abzubauen, sollte von den Überschussländern eine Ausweitung ihrer gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gefordert werden. Die Beschäftigungspolitik sollte sich darum bemühen, qualifizierte, gut bezahlte Arbeitsplätze zu fördern, da ein Wettbewerb, der auf niedrigen Löhnen basiert, stets in anderen Teilen der Welt unterboten wird. Die wöchentliche Regelarbeitszeit sollte auf 30 Stunden verringert werden, zum einen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, und zum anderen zur Schaffung einer Gesellschaft, in der das Leben nicht von der Lohnarbeit dominiert wird.

Die Überexpansion des Finanzsektors sollte grundlegend umgekehrt werden. Es sollte eine strikte Trennung zwischen Geschäfts- und Investmentbanken eingeführt werden und öffentliche sowie genossenschaftliche Geschäftsbanken sollten unterstützt werden, um die Finanzierung nachhaltiger Investitionsprojekte zu ermöglichen. Die Tätigkeiten von Investmentbanken, Hedgefonds und Private Equity Fonds

sollten drastisch eingeschränkt werden. Sämtliche Wertpapiere sollten an behördlich zugelassenen Börsen gehandelt werden, neue Wertpapiere sollten strengen Prüfungen unterzogen und eine öffentliche europäische Rating Agentur sollte geschaffen werden. Auf sämtliche Finanztransaktionen sollte eine Finanztransaktionssteuer erhoben werden. Die EZB sollte unter eine wirksame demokratische Kontrolle gestellt werden und ihr Hauptaugenmerk sollte auf die Sicherung der Finanzstabilität durch Schaffung eines umfassenden, antizyklischen, systemübergreifenden europäischen Stabilitätsrahmens gerichtet sein.

3. Politische Steuerung innerhalb der EU

Als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise wurden innerhalb der EU umfangreiche Änderungen der politischen Steuerung eingeführt: neue Gesetze, wie beispielsweise der »Six Pack«, welcher die Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts verschärft: neue Verträge und zwischenstaatliche Abkommen, wie der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, welcher den Haushalten der Mitgliedsstaaten strengere Beschränkungen auferlegt: neue Verfahren, wie das »Europäische Semester«, welches den jährlichen Zyklus bekräftigt, in welchem die Kommission und der Rat die gesamtwirtschaftliche Politik und die »Reformprogramme« der Mitgliedsstaaten prüfen. Der gemeinsame Tenor dieser Änderungen besteht darin, die wirtschaftlich schwächeren Länder unter ein umfangreiches System der Bevormundung zu stellen und unablässig auf Kürzung ihrer Ausgaben, Aushöhlung der Beschäftigungsstandards und Privatisierung von Staatsvermögen zu drängen. Für diejenigen Mitgliedsstaaten, die Finanzhilfen erhalten haben, fallen die Kontrollen und Beschränkungen noch drastischer aus und nehmen im Fall von Griechenland geradezu koloniale Ausmaße an.

Die unvermeidbare Folge dieser Entwicklungen liegt in einer Verstärkung der seit Langem bestehenden Legitimitätskrise der EU. Die demokratischen Defizite werden größer, indem grundlegende Entscheidungen von der Möglichkeit einer demokratischen Einflussnahme abgeschirmt werden, die großen Unternehmen die Politik und die Gesetzgebung in der EU diktieren, die mächtige Europäische Zentralbank bedenkliche Entscheidungen fällt, für welche sie keiner demokratischen Rechenschaftspflicht unterliegt, und in dem nationale Wohlfahrtsmodelle im Namen des gemeinsamen Marktes oder der Haushaltskonsolidierung in abgebaut werden.

Ogleich detaillierte Vorschläge vorgebracht werden könnten, um die derzeitige Politiksteuerung zu verändern, wären diese ohne eine vollständige Richtungsänderung der EU-Politik mit Priorität für eine menschenwürdige Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit sinnlos. Es muss erkannt werden, dass die Legitimitätskrise der EU inzwischen so schwerwiegend geworden ist, dass mögliche Ablehnungen des bestehenden Regime auf Ebene der Mitgliedsstaaten zunehmend als legitim angesehen werden.

4. Neustrukturierung der sozialen Agenda

Die Sparprogramme zerstören die Leben von Millionen EuropäerInnen, insbesondere in den südlichen und östlichen Peripherieländern. Die offizielle Arbeitslosenquote in der EU lag 2012 bei 10,6%, in Spanien und Griechenland betrug sie jedoch 25%,

und während die Arbeitslosenquote unter Jugendlichen in der EU bei 22,7% lag, betrug diese in Spanien und Griechenland über 50%. Anstatt Steuerschlupflöcher zu schließen, konzentrierten sich die Sparprogramme auf Ausgabenkürzungen und führten somit zu einem Aufschub oder einer Streichung von Infrastrukturmaßnahmen sowie zu Senkungen der laufenden Ausgaben für Gesundheit, Bildung, und Sozialleistungen. Die Beschäftigung im öffentlichen Bereich wurde in vielen Ländern aufgrund der Rezession und der Auswirkungen der Sparprogramme erheblich abgebaut und es kam zu einem deutlichen Anstieg des Anteils der von Armut bedrohten Bevölkerung. Die ärmsten Schichten wurden am schlimmsten getroffen, in den von der Krise betroffenen Ländern sind aber auch zahlreiche BürgerInnen der Mittelschicht betroffen.

Historisch gesehen wurde die Sozialpolitik in Europa umgesetzt, indem der Markt bei der Erbringung von bestimmten Gütern oder Dienstleistungen entweder gelenkt oder gänzlich herausgehalten wurde. Auf diese Weise wurden unterschiedlichste Leistungen, z.B. Lebensmittelzuschüsse, kostenlose Gesundheits- oder Bildungsleistungen zur Verfügung gestellt. Jetzt wird die Dekommodifizierung öffentlicher Dienstleistungen umgekehrt, etwa durch die Einführung von Gutscheinen und die Einhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme von Gesundheits- und Bildungsleistungen. Zur gleichen Zeit spricht die EU-Kommission sich zunehmend für eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte aus. Eingefrorene Gehälter, Pensionskürzungen, eine Heraufsetzung des Pensionsantrittsalters sowie Lockerungen im Kündigungsschutz und Beschränkungen beim Arbeitslosengeld bedeuten jedoch eine weitere Schwächung des vielbeschworenen Sozialmodells der EU.

Das Versagen der EU und der führenden Mitgliedsstaaten, eine deutliche Harmonisierung der direkten Besteuerung zu erreichen, hat zu einer Zunahme des Steuerwettbewerbs geführt, da Staaten den existierenden oder potentiellen Investoren Vergünstigungen anbieten, und die Verwundbarkeit von Staaten mit einer niedrigen Besteuerung offengelegt. Sämtliche Mitgliedsstaaten sollten sich dem Prinzip einer progressiven Besteuerung sowie einer Angleichung der Steuersätze verschreiben. Unternehmenssteuern und vergleichbare Abgaben sollten nahe beieinander liegen, um die Verlagerung von Profiten zu verhindern. Außerdem sollten sich sämtliche Mitgliedsstaaten zu Transparenz und einem vollständigen Informationsaustausch in Bezug auf Einkünfte verpflichten. Einrichtungen zur Steuervermeidung in Europa sollten abgeschafft und die Nutzung von Steueroasen unmöglich gemacht werden. Außerdem sollte Reichtum höher besteuert werden. Die Verlagerung von direkter hin zu regressiver indirekter Besteuerung sollte rückgängig gemacht und die zerstörerische Dynamik des Steuerwettbewerbs ausgeschaltet werden.

5. Entwicklungsstrategie für die europäische Peripherie

Die Spaltung in Zentrum und Peripherie ist älter als die europäische Integration selbst, die neoliberale Gestaltung des Integrationsprozesses hat diese Spaltung jedoch vertieft. In den Mittelmeerstaaten (Griechenland, Spanien und Portugal) folgte auf den EU-Beitritt eine teilweise Deindustrialisierung, da den Regierungen die Möglichkeit genommen wurde, eine nationale Industriepolitik zu verfolgen. Nach der Einführung des Euro wurde ihnen außerdem die Möglichkeit genommen, die einheimische Industrie durch Abwertungen zu schützen. Aufgrund der Lohndeflation

in Deutschland und anderen nordeuropäischen Ländern verschärfte sich die Lage und die Leistungsbilanzdefizite verstärkten sich drastisch. Im Baltikum und in den südosteuropäischen Ländern hing das Wachstum in starkem Maß von der Ausweitung der Kreditvergabe – vor allem in ausländischer Währung – ab. Kapitalzuflüsse aus dem Ausland riefen einen Immobilienboom hervor, überbewertete Wechselkurse waren für die industrielle Entwicklung jedoch von Nachteil und führten zu noch größeren Leistungsbilanzdefiziten als in den Mittelmeerstaaten. In den Visegrád-Ländern (Ungarn, Tschechien, Slowakei und Polen) entstand eine enge Verknüpfung des industriellen Sektors mit der deutschen Exportindustrie und mit Ausnahme von Ungarn fielen die Leistungsbilanzdefizite niedriger aus.

Das Baltikum und die südosteuropäischen Länder wurden im Herbst 2008 von der Krise getroffen, als eine Abnahme oder sogar Umkehrung der Kapitalzuflüsse ihre Wachstumsmodelle im Kern traf. Als erste Länder beantragten Ungarn, Lettland und Rumänien Rettungspakete beim Internationalen Währungsfonds und der EU. Das Ziel der Pakete bestand in einer Stabilisierung der Wechselkurse, was die Priorität der westeuropäischen Banken war, die diesen Ländern umfangreiche Kredite gewährt hatten. Die Auswirkungen der Pakete führten insbesondere in Lettland zu einem drastischen Sinken des Lebensstandards. Die Mittelmeerstaaten sahen sich 2010 mit der gesamten Last abnehmender Kapitalzuflüsse, Kapitalflucht und spekulativer Attacken konfrontiert, allen voran Griechenland. Die Regierungen der Euro-Kernländer reagierten sehr langsam: Strenge Sparprogramme konzentrierten sich auf eine Kürzung der Budgetdefizite, zielten jedoch auch auf eine Senkung der Leistungsbilanzdefizite ab. Durch diese Programme erkaufte sich die westeuropäischen Banken Zeit, um ihre Aktivitäten in den Mittelmeerstaaten zu reduzieren. Die Sparprogramme ließen jedoch das Problem der Deindustrialisierung außer Acht und die betroffenen Länder befinden sich hinsichtlich ihrer Entwicklung in einer Sackgasse. Die Länder Osteuropas waren in erster Linie von dem schweren Exportrückgang Ende 2008 und Anfang 2009 betroffen, ihr anschließender Aufschwung stand in enger Verbindung zum Aufschwung der deutschen Exporte – deren Aussichten sich 2012 infolge der Sparprogramme in Europa und des nachlassenden Wachstums der wichtigsten Märkte, wie beispielsweise China, getrübt haben.

Die Regionalpolitiken der EU waren auf die infrastrukturelle Entwicklung fokussiert und nicht auf die Schaffung funktionsfähiger Produktionsstrukturen. Der neue EU-Haushalt für die Jahre 2014–2020, der Anfang 2013 verabschiedet werden soll, sieht eine Senkung der Ausgaben für die Kohäsionspolitik um etwa 5% im Vergleich zum derzeitigen Stand vor, sowie eine Mittelverteilung zugunsten der reicheren und mittleren »Transformationsstaaten« auf Kosten der ärmeren Länder. Die sogenannten »Friends of Better Spending« im Norden Europas fordern ebenfalls makroökonomische Auflagen, die an die Strukturausgaben geknüpft werden sollen, und es erscheint wahrscheinlich, dass eine entsprechende Einigung erzielt wird. Die Peripherieländer der EU haben ihre Leistungsbilanzdefizite erfolgreich gesenkt, dies ist jedoch das Ergebnis einer Drosselung der einheimischen Nachfrage durch strenge Sparkurse und hat dramatische soziale Folgen. Führende Vertreter der EU behaupten, dass die in den Programmen von EU und IWF geforderten Strukturereformen – Privatisierung und die Deregulierung der Arbeitsmärkte – die Wettbewerbsfähigkeit steigern, proaktive Industriepolitiken tauchen in den Programmen jedoch nicht auf. Die EU-Politik versäumt es auch, die derzeit von Deutschland und

den anderen nordeuropäischen Staaten infolge der neomerkantilistischen Strategien erwirtschafteten Exportüberschüsse zu thematisieren.

Die Höhe der Staatsschulden in Griechenland und anderen Peripherieländern kann eindeutig nicht aufrechterhalten werden. Im Hinblick auf die Schulden sollte eine Schuldenprüfung durchgeführt werden, um festzustellen, welche Ansprüche berechtigt sind, und die verbleibenden Schulden sollten auf ein tragbares Niveau abgeschrieben werden. Die Rolle der EZB als Kreditgeber letzter Instanz (lender of last resort) auf dem Markt für Staatsanleihen sollte ausgeweitet und von den Forderungen nach strengen Sparprogrammen losgelöst werden. Der EU-Haushalt sollte von derzeit 1% des BIP der EU auf 10% erhöht werden, um eine gesamtwirtschaftliche Stabilisierung zu ermöglichen und um umfangreiche Investitions- und Entwicklungsprogramme in der südlichen und östlichen Peripherie der EU durchzuführen. Aktive Industrie- und Regionalpolitiken sind notwendig, um den Entwicklungsprozess in den Peripherieländern zu unterstützen, da wirtschaftliche Entwicklung nicht nur eine Folge von Marktprozessen ist. Die derzeitige Regional- und Kohäsionspolitik der EU hat hauptsächlich großstädtische Ballungsgebiete gefördert, eine Förderung der ärmeren Gebiete ist jedoch erforderlich, um die Beschäftigung und das Produktionsniveau zu erhöhen. Die Regionalpolitik hat sich auf die regionale und kommunale Ebene konzentriert, dies ist für die nationale Ebene, welche für die Förderung der Entwicklung oft besser geeignet ist, jedoch von Nachteil. Die effektive Nutzung der Ressourcen bedarf einer demokratischen Beteiligung und nicht der Planung durch eine Elite. Insbesondere die von der EU vorgeschlagene »intelligente Spezialisierung«, bei der jede Region in einem Bereich Weltmarktführer werden soll, kann mangels verfügbarer Produkte nicht funktionieren. Zudem wäre eine Überspezialisierung wahrscheinlich. Darüber hinaus ist der inter-regionale Handel zwar wichtig, aber größere Aufmerksamkeit sollte der Förderung ökologisch nachhaltiger Produktionsformen durch den Einsatz lokaler Ressourcen für den lokalen Konsum gewidmet werden, beispielsweise im Fall der Lebensmittelproduktion oder der Energieerzeugung. Die Wirtschaftspolitik in der EU muss neu ausbalanciert werden. Während die neu geschaffenen Ausgleichsmechanismen in der EU auf Länder mit Zahlungsbilanzdefiziten Anwendung finden, sollte auch von Ländern mit Außenhandelsüberschüssen gefordert werden, expansivere Maßnahmen zur Erhöhung ihrer Importe zu ergreifen.

Anmerkung

* Revidierte Kurzfassung des EuroMemorandum 2013, siehe www.euromemo.eu,
Bearbeitung: Werner Raza.