

Europa steht auf der Kippe – Drei Entwicklungspfade sind möglich

von Klaus Busch

Foto: www.fotolia.com, © bluedesign



Die EU befindet sich heute so dicht am Abgrund wie nie zuvor in ihrer Geschichte:

Die Austeritätspolitik hat die realwirtschaftlichen Probleme in Europa verschärft, die Eurozone und die EU driften 2012 in eine Rezession. In Verbindung mit der Abschwächung des Wirtschaftswachstums in den Schwellenländern und der Instabilität der Erholung der US-Wirtschaft kann diese Krise in Europa eine neue Weltwirtschaftskrise erzeugen.

Die Austeritätspolitik hat darüber hinaus Europa in eine soziale Krise geführt. Die Arbeitslosigkeit in der Eurozone ist mit 11 Prozent die höchste seit Einführung der gemeinsamen Währung. In Spanien und in Griechenland liegen die Arbeitslosenquoten bei 25 Prozent, die Jugendarbeitslosigkeit über 50 Prozent. Die hohe Arbeitslosigkeit lässt in Verbindung mit einem Abbau der Löhne und mit Kürzungen bei Renten, Arbeitslosenunterstützung und Gesundheitsleistungen in vielen Ländern Europas die Armutsraten erneut ansteigen.

Die Austeritätspolitik hat Europa schließlich in eine politische Überlebenskrise gebracht. Die Bürgerinnen und Bürger wehren sich in vielen europäischen Ländern mit Recht gegen die Folgen der Sparpolitik. In bereits acht Mitgliedstaaten der EU sind seit Ausbruch der Krise die Regierungen ausgetauscht worden. In vielen europäischen Ländern gewinnen die rechtspopulistischen Parteien mit einer Anti-EU-Propaganda an Bedeutung. Die Proteste gegen die von der EU dirigierte antisoziale Sparpolitik gewinnen in Griechenland, Italien, Spanien und Portugal an Stärke. In Deutschland werden in den Massenmedien die antigriechischen Parolen immer lauter, in Griechenland vergleichen die Massenmedien die Politik Merkels mit der Invasion Hitlers. In immer mehr europäischen Staaten erodiert die Legitimation der Europäischen Union.

Nimmt man diese ökonomischen, sozialen und politischen Krisen als Ausgangspunkt, sind von hier drei Entwicklungspfade in die Zukunft möglich: ein Kollaps der Eurozone

und der EU, ein „muddling through path“ mit einer kurzfristigen Stabilisierung auf den Finanzmärkten, aber weiterhin stagnativen Tendenzen in der Realwirtschaft und keiner dauerhaften Lösung der Schuldenproblematik, schließlich ein qualitativer Sprung nach vorne, der mit einem Wachstumspakt und durch eine Vertiefung des Integrationsprozesses (Europäische Wirtschaftsregierung!) die ökonomische und politische Krise überwindet.

1. Kollaps von Eurozone und EU

Das Zusammenspiel der ökonomischen, sozialen und politischen Krisen erzeugt ein Gemisch, das die jeweiligen Abwärtsspiralen verschärft und am Ende die Eurozone und die EU zu sprengen droht.

Verschiedene Entwicklungen können zu diesem Resultat führen. Ein mögliches Szenarium könnte wie folgt verlaufen: Die Wahlen in Griechenland bringen die Syriza-Partei an die Macht, die den Schuldendienst einstellt. Im Zuge der Neuverhandlungen mit der EU und der wachsenden ökonomischen und politischen Unsicherheiten über die Zukunft des Landes kommt es zu einem Bank Run und zu Kapitalflucht, die die griechischen Banken in den Konkurs treiben. Wegen der politischen Unsicherheiten weigern sich EZB und die EU-Staaten stützend einzugreifen. Die ökonomische Krise des Landes verschärft sich in einem solchen Maße, dass es schließlich die Eurozone verlässt oder zum Verlassen ge-drängt wird.

Der Austritt Griechenlands belebt die Spekulationen, dass bald auch Spanien, Portugal und Italien die Eurozone verlassen. Auch hier beginnen Bank Run und Kapitalflucht. Die Zinsen für Staatsanleihen steigen in unerschwingliche Regionen. Die EZB und der ESM handeln zu spät oder zu zögerlich. Auch Spanien, Portugal und Italien verlassen die Eurozone.

Das Zerbrechen der Eurozone führt in den Aufwertungs-ländern Deutschland, den Niederlanden und Österreich zu Exporteinbußen sowie zu Wachstums- und Beschäftigungseinbrüchen. In den abwertenden Südstaaten ist wegen der explodierenden Staatsschulden und der wachsenden Zinslast ein Staatsbankrott nicht mehr zu vermeiden. Der Zugang zu den internationalen Finanzmärkten ist versperrt. Einkommen und Beschäftigung brechen massiv ein. Aufgrund der zunehmenden Wirtschaftsprobleme im Norden und im Süden kommt es zu Protektionismus und einem Zerreißen des einheitlichen Binnenmarkts. Die EU ist damit am Ende.

Ein anderes Szenarium könnte in Spanien seinen Ausgangspunkt nehmen: die Zuspitzung der Rezession und der wachsende Kapitalbedarf der Banken zwingen das Land schließlich, einen Stützungskredit beim ESM zu stellen. Daraufhin steigen in Italien die Zinsen für Staatsanleihen so stark an, dass auch ein italienischer Antrag beim ESM notwendig wird. Die vorhandenen Mittel des ESM reichen nicht aus. In den Parlamenten der Nordländer Finnland, Österreich, Deutschland und den Niederlanden kommen aber keine Mehrheiten für eine erneute Aufstockung des ESM zustande. Aufgrund der mangelnden Unterstützung durch den ESM verlassen Spanien und Italien die Eurozone. Die weitere Entwicklung verläuft so, wie im ersten Szenarium beschrieben.

2. Muddling through path

Eine solche zerstörerische Zuspitzung der Krisen könnte zunächst vermieden werden, wenn die EZB und der ESM rechtzeitig handeln und die Pläne für eine Bankenunion realisiert werden würden.

Die EZB hat jederzeit die Möglichkeit, die Bazooka zu ziehen, indem sie entweder erneut im großen Stile Staatsanleihen der Problemländer kauft oder erneut den Banken im großen Umfange Mittel zur Verfügung stellen

würde, die diese zum Kauf der Staatsanleihen verwenden könnten. Gegen diesen Weg sprechen allerdings mehrere Argumente: A) Die bisherigen Erfahrungen, dass die Wirkung dieser Interventionen sehr rasch verpufft ist. Die erste Billionen-Spritze hat Anfang dieses Jahres nur drei Monate lang die Märkte beruhigt. B) Der Zinseffekt eines steigenden EZB-Anteils an den Staatsanleihen dieser Länder. Da die EZB-Anleihen bei der Umschuldung Griechenlands verschont wurden, erhöht sich mit wachsendem EZB-Gewicht an den Staatsanleihen umschulungsgefährdeter Staaten das Verlustrisiko der privat gehaltenen Anleihen, was zu steigenden Zinsen führt. C) Die Banken können der EZB im Tausch für Kredite nach dem letzten Billionen-Geschäft nur noch Sicherheiten geringerer Bonität anbieten. Das erhöht das Ausfallrisiko für die EZB.

Wirkungsvoller wäre es deshalb, wenn der ESM die Möglichkeit erhielte, den Banken direkt – also ohne Umweg über die jeweiligen Staaten – Kapitalspritzen zu gewähren. Dadurch ließen sich die spanischen Banken stabilisieren und auch im Falle einer Kapitalflucht aus Problemländern ein Bankenkollaps verhindern. Um diesen Weg beschreiten zu können, müssten aber die Statuten des ESM geändert werden, die bisher nur Unterstützungskredite an Staaten erlauben. Dieser Weg kostet also Zeit und stößt eventuell auf politische Hindernisse, z.B. in Deutschland.

Schließlich bleibt der Weg der Bankunion, die drei Elemente beinhalten würde: eine europäische Einlagenversicherung, eine europäische Bankenaufsicht und einen europäischen Bankenstabilisierungsfonds. Dies könnte ein wirksames Instrument gegen Bank Runs und Kapitalflucht sein und wäre ein Vehikel, mit privaten Mitteln des Bankensektors Not leidende Banken aufzufangen, zu stabilisieren oder abzuwickeln. Aber auch dieser Weg kostet Zeit und auch er hat mit politischen Widerständen in verschiedenen Ländern zu rechnen.

Kurzfristig bleibt damit nur die Möglichkeit, dass die EZB - trotz der genannten Einschränkungen - zur Bekämpfung steigender Anleihezinsen und zum Verhindern von Bankenzusammenbrüchen in Folge von Bank Runs und Kapitalflucht interveniert. Mittelfristig könnten ein erweiterter Instrumentenkasten des ESM oder der Weg der Bankunion zum Zuge kommen.

Neben dieser Stabilisierung auf den Finanzmärkten würde die Krise in der Realwirtschaft und die Schuldenproblematik in diesem Entwicklungspfad nicht überwunden werden, weil die Staaten der Eurozone wegen der Härtung des Wachstums- und Stabilitätspakts sowie der Einführung des Fiskalpakts am strikten Sparkurs festhalten würden. Auch kleine wachstumspolitische „Minispritzen“, wie ein wenig mehr Strukturmittel und einige EIB-Projekte für die überschuldeten Staaten, die die Regierung Merkel dem neuen französischen Präsidenten und der SPD als Gegengeschäft für die Zustimmung zum Fiskalpakt anbietet, ändern am stagnativen ökonomischen Kurs sehr wenig. Denn diese „Minispritzen“ würden verabreicht bei gleichzeitiger Wahrung, vielleicht sogar Verschärfung der Spardiktate. Die Ideologie des Mainstreams behauptet trotz der Verschärfung der Rezession in Europa immer noch, dass nur über den strikten Abbau der Schulden sowie harten Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten (vulgo: Hartz IV für ganz Europa!) eine ökonomische Gesundung der Eurozone möglich sei. Pathologisches Lernen und Politikversagen haben seit Anfang 2010 die Eurokrise mehrmals verstärkt.

3. Jenseits von Maastricht: die Überwindung der Krise

Im Verlaufe der Krise sind nach und nach diejenigen Stimmen in Wissenschaft, Politik und Medien lauter geworden, die eine grundsätzliche Überwindung der einseitigen Bestimmungen des Maastrichter Vertrages, eine Vertiefung der Integration in Richtung

Politische Union sowie einen Europäischen Wachstumspakt fordern. Auch wenn dies noch die Meinung von Minderheiten ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die EU im Zuge einer weiteren Zuspitzung der Krise die Kraft zu einem solchen qualitativen Sprung nach vorne entwickelt. In früheren Fundamentalkrisen war die EU in der Lage, sich am eigenen Schopfe aus dem Sumpf zu ziehen. Dies war nach der Politik des „leeren Stuhls“ de Gaulles der Fall, als mit dem Haager Gipfel von 1969 der Integrationsprozess einen neuen Schub erfuhr. Dies war auch 1987 der Fall, als mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Binnenmarktprojekt eine lange Phase der Integrationsstagnation überwunden wurde. Die wichtigsten Elemente eines solchen qualitativen Sprungs wären heute:

- Eine europäische Strategie für qualitatives Wachstum und den Abbau der Arbeitslosigkeit;
- eine gemeinsames europäisches Schuldenmanagement;
- eine europaweite Koordinierung der Lohn-, Sozial- und Steuerpolitiken;
- die Re-Regulierung der Finanzmärkte und
- eine supranationale Europäische Wirtschaftsregierung.

Erforderlich ist zu allererst eine neue **europäische Strategie für qualitatives Wachstum und Beschäftigung**, die erkennt, dass die Staatsschulden dauerhaft nicht durch Sparen, sondern durch Wachstum reduziert werden können.

Diese Strategie sollte aus drei Elementen bestehen: A) Einem europäischen New Deal zur Verbesserung der europäischen Infrastruktur und der Umwelt. B) Einer starken Stimulierung der Binnennachfrage in den Überschussländern und C) Einer Beendigung der

deflatorischen Austeritätspolitik in den überdurchschnittlich verschuldeten Ländern.

Das zweite Element des Alternativprogramms wäre ein **gemeinsames europäisches Schuldenmanagement**. Durch die gemeinsame Herausgabe von Euroanleihen könnten für die stärker verschuldeten Länder eine Bonitätsverbesserung der Staatsanleihen und damit eine deutliche Zinsreduktion erreicht werden. Umgekehrt würden die Staaten mit geringeren Schulden auch für die Schulden der Krisenländer haften und einen Anstieg der Zinsen für die Finanzierung ihrer eigenen Schulden in Kauf nehmen. Eurobonds wären ein wichtiger Schritt in Richtung europäische Solidargemeinschaft, insbesondere, wenn sie mit einem Konzept für eine Europäische Wirtschaftsregierung verbunden würden. Diese Verknüpfung ist elementar, denn in der Tat muss die Einführung von Eurobonds mit der Forderung verbunden werden, über eine Europäische Wirtschaftsregierung die nationalen Fiskalpolitiken gestalten zu können.

Der dritte Paradigmenwechsel in Europa muss in der **Überwindung des Systems der Wettbewerbsstaaten** bestehen, indem die **Lohn-, Sozial- und Steuerpolitiken europäisch koordiniert** werden. Nur so lassen sich die großen systemgefährdenden Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen der Mitgliedstaaten überwinden. Die Lohnpolitik ist europäisch in dem Sinne zu koordinieren, dass die Staaten im Durchschnitt ihre nationalen Lohnzuwachsrate an der Marge aus Inflationsrate und Produktivitätszuwachsrate orientieren. Damit würden lohnkostenbedingte Wettbewerbsverzerrungen vermieden und ein Beitrag zum Ausgleich der Leistungsbilanzen geleistet. Deutschland müsste in der Anfangszeit dieses Koordinierungsmechanismus durch eine stark expansive Lohnpolitik die Fehler der Vergangenheit korrigieren. Der Anpassungsdruck läge also zu Beginn dieses Paradigmenwechsel bei den Überschussländern und nicht den Defizitländern. Um Sozi-

al- und Steuerdumping zu vermeiden, ist darüber hinaus auch eine stärkere Koordinierung der Sozial- und Steuerpolitik notwendig.

Neben den Defekten des Maastrichter Vertrages ist die Weltfinanzkrise für die Entwicklung der Eurokrise verantwortlich. Als vierter Schritt des radikalen Politikwechsels in Europa müssen deshalb **neue Regeln für die Finanzmärkte** implementiert werden. In den USA, in der EU und auf der Ebene der G-20 werden seit 2008 für die verschiedenen Bereiche der Finanzmärkte Reformen diskutiert und teilweise umgesetzt. Diese Generalrevision der Struktur der Märkte ist aber bislang immer noch nicht abgeschlossen, und teilweise werden die notwendigen Reformen aufgrund des Drucks der Finanzlobby verwässert. (Zu den Details vgl. den Beitrag von Sebastian Dullien in diesem Heft).

Ein New Deal für die Wachstumspolitik in Europa, die Durchführung eines gemeinschaftlichen Schuldenmanagements in Form der Eurobonds, die Kontrolle über die europäisch koordinierte Wohlfahrtsstaats- und Steuerpolitik und die Überwachung neuer Regeln für die Finanzmärkte: Dies Alles wären Aufgaben einer **demokratisch gewählten supranationalen Wirtschaftsregierung in der Eurozone**. Dies ist der letzte Schritt einer Generalrevision der Defizite der bisherigen Verträge der Europäischen Union. Es ist zwingend notwendig, dass diese Wirtschaftsregierung auch die Kompetenz hätte, die Richtung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zu bestimmen, denn nur so könnte eine konsistente europäische Fiskalpolitik durchgeführt werden, die in Kooperation mit der EZB für die makroökonomische Stabilisierung der Union/der Eurozone Sorge tragen würde. Nur so ist auch die Vergemeinschaftung der Schuldenpolitik in Form der Eurobonds zu verantworten.

Allein ein solcher großer Sprung nach vorn kann die Eurozone und die EU auf Dauer stabilisieren. Diese Radikalreform ist im

Interesse aller europäischen Staaten, weil ein Zusammenbruch der Eurozone für alle EU-Staaten ein politisches und ökonomisches Desaster bedeutete. Die EU braucht erneut die Kraft für diese Radikalreform an Haupt und Gliedern, weil sonst die südeuropäischen Tragödien in eine europäische Tragödie münden werden.

Es ist äußerste schwierig einzuschätzen, welchen dieser drei Pfade die EU einschlagen wird. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Eurozone zusammenbricht, ist im Moment so hoch wie nie zuvor. Ein Kollaps könnte bereits nach den Wahlen in Griechenland sehr rasch eintreten, wenn Herdentrieb und Politikversagen eine unheilvolle Koalition eingehen sollten. Handelt die Politik schnell und rational, könnte die EZB die Lage nach den Wahlen in Griechenland stabilisieren. Ein Übergleiten in den „muddling through path“ könnte beginnen. Ob von hier dann im weiteren Verlaufe von Stagnation und Rezession eine Rückkehr auf den Weg des Zusammenbruchs geschieht oder der Sprung nach vorne auf den dritten Pfad gelingt, ist eine offene Frage. ■

☞ Dr. Klaus Busch ist Professor (i.R.) für Europäische Studien an der Universität Osnabrück und europapolitischer Berater von verdi.

Literaturempfehlung:

- Klaus Busch/Dierk Hirschel (2011): Europa am Scheideweg. Wege aus der Krise, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/o7930.pdf>
- Klaus Busch (2012): Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund, Friedrich-Ebert-Stiftung, Februar 2012, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/o8871.pdf>