

SCHRIFTENREIHE DENKANSTÖßE

Eine Europäische Ausgleichsunion – Die Währungsunion 2.0

Axel Troost & Lisa Paus

ZUSAMMENFASSUNG

Der Denkanstoß unterbreitet Vorschläge wie die Europäische Union gesamtwirtschaftlich auf die Euro-Krise reagieren sollte. Ohne einen Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte wird die Euro-Zone nicht überleben. Wir brauchen einen wirksamen Sanktionsmechanismus nicht nur für Defizitländer wie Griechenland, sondern auch für Überschussländer wie Deutschland, so Axel Troost und Lisa Paus.

Dr. Axel Troost ist als Volkswirt seit 1981 Geschäftsführer der parteiübergreifenden „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ (Memorandumgruppe). 2004 über die WASG zur Parteipolitik gekommen, ist er seit 2005 finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE und dort auch im Parteivorstand.

Lisa Paus war von 2002 bis 2009 für Bündnis 90/ Die Grünen Mitglied im Abgeordnetenhaus von Berlin und seit 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages. Sie ist Mitglied und Obfrau im Finanzausschuss und stellvertretende Koordinatorin des Arbeitskreises I Wirtschaft und Soziales.

Kontakt: axel.troost@bundestag.de, lisa.paus@bundestag.de

Die *Denkanstöße* sind eine regelmäßig erscheinende Publikation des Instituts Solidarische Moderne. Die veröffentlichten Texte stellen nicht zwangsläufig die Position des Instituts dar, sondern sind als Diskussionsgrundlage gedacht.

Textvorschläge für die Schriftenreihe *Denkanstöße* können per E-Mail geschickt werden an: publikation@solidarische-moderne.de. Über die Veröffentlichung eingesendeter Beiträge entscheidet ein Auswahlgremium des Instituts.

Das Institut Solidarische Moderne e.V., 2010 mit Sitz in Berlin gegründet, ist Programmwerkstatt und demokratischer Kulturverein mit einer Doppelfunktion: Im engen Dialog von politischer Praxis und konstruktiver Wissenschaft erarbeitet das ISM mit seinen 1.500 Mitglieder Entwürfe zu ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Fragen einer demokratischen Gesellschaftsreform. Es unterstützt gesellschaftliche Kräfte bei der Entwicklung eines emanzipatorischen Reformprojekts und es bemüht sich um die Realisierung einer entsprechenden Machtoption.

www.solidarische-moderne.de | info@solidarische-moderne.de

Eine Europäische Ausgleichsunion – Die Währungsunion 2.0

1. Einleitung

In den vergangenen Monaten ist die Europäische Währungsunion (EWU) in einem bisher nicht bekannten Maße in Frage gestellt worden. Es steht wirklich ernst um den Euro. Das erkennt man vor allem daran, dass in Medien und Politik nicht nur beschworen wird, dass ein Ende der Währungsunion undenkbar schlimme Konsequenzen hätte. Inzwischen ist man einen Schritt weiter, denn die vermeintlich undenkbaren Konsequenzen werden inzwischen gedanklich durchgespielt: Von Austritt einzelner Länder ist ebenso die Rede wie von einem Zerfall der Währungsunion in einen Nord- und einen Süd-Euro. Auch über eine Rückkehr der Bundesrepublik zur D-Mark wird spekuliert.

Bislang hat die deutsche Bundesregierung weitgehend durchgesetzt, dass sich das Krisenmanagement der EU und der Euro-Zone auf herkömmliche Rezepte wie insbesondere die Haushaltsdisziplin in krisengeschüttelten Länder wie Griechenland, Irland und Spanien stützt. Immer lauter aber werden die berechtigten Stimmen in vielen Ländern Europas, die eine darüber hinaus gehende Korrektur im System der Europäischen Währungsunion fordern. Die Rede ist von den sogenannten gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten.

Wie im Weiteren dargestellt, bringen diese Ungleichgewichte einen grundlegenden Konstruktionsfehler der Europäischen Währungsunion zum Ausdruck. Die aktuelle Krise muss dazu genutzt werden, ein neues wirtschafts- und währungspolitische Leitbild der EU zu verankern und die EWU zu reformieren, denn ohne eine nachhaltige Änderung der EWU-Konstruktion kann es keinen stabilen und für alle Beteiligten und den europäischen Zusammenhalt zuträglichen EURO geben.

Als historisches Projekt ist die EWU nicht der ökonomischen Theorie der „optimalen Währungsräume“¹ gefolgt, sondern es ging um ein politisch gewolltes und weiterhin wünschenswertes Projekt des europäischen Zusammenwachsens. Ein derartiges politi-

¹ Nach der Theorie optimaler Währungsräume sollen solche Länder Währungsunionen ein-gehen, die bereits ein hohes Maß an ökonomisch gleichartiger Struktur und synchroner Ent-wicklung aufweisen.

ches Projekt kann aber nicht dauerhaft gegen die Spielregeln der Ökonomie durchgesetzt werden. Der Markt alleine drängt schwache Länder in einer Währungsunion automatisch an den Rand. Wer den Euro will, muss daher die Ökonomien Europas politisch aktiv aufeinander zu steuern, damit sie in einer Währungsunion Platz finden.

2. Die Spielregeln einer Währungsunion

In einer Währungsunion schließen sich mehrere Staaten mit dem Ziel zusammen, eine gemeinsame Währungspolitik zu betreiben. Die Volkswirtschaften dieser Länder profitieren von der einheitlichen Währung durch den Wegfall von Währungskrisen sowie Einsparungen bei Kosten beispielsweise für Währungstausch und Währungssicherung. Damit entfällt für die teilnehmenden Länder aber auch der Wechselkurs als Puffer, um sich an relative Veränderungen der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit des Landes anpassen zu können. Eine solche verringerte Wettbewerbsfähigkeit kann beispielsweise Ergebnis einer stärkeren Preissteigerung im Inland im Vergleich zum Ausland sein. Wird in diesem Fall die eigene Währung abgewertet, dann verteuern sich die inländischen Produkte für das Ausland nicht, die inländische Wirtschaft bleibt konkurrenzfähig. Mit dem Beitritt zur Währungsunion entfällt dieses Instrument. Aus rein ökonomischer Sicht sollten die Volkswirtschaften vor dem Beitritt deshalb bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Hierzu zählt einerseits, dass die beteiligten Länder tendenziell gleichgerichtet auf ökonomische Veränderungen reagieren. So sollten sich z.B. Produktivitätsfortschritte in allen Ländern in ähnlichem Maße in höheren Löhnen niederschlagen. Ebenfalls wichtig ist, dass eine Abwertung der gemeinsamen Währung in allen beteiligten Länder auf einer Erhöhung der Exporte und Senkung der Importe hinwirkt.² Neben solchen „symmetrischen“ Veränderungen gibt es auch asymmetrische Entwicklungen, wenn ökonomische Veränderungen in nur einem Land stattfinden (z.B. Krise einer bestimmten Branche, die vor allem in einem Land große Bedeutung hat). Die Verfechter der Theorie optimaler Währungsräume argumentieren, dass zur Verarbeitung solcher „asymmetrischen Schocks“ eine hohe Mobilität der Arbeitskräfte und große Lohn- und Preisflexibilität in allen Ländern einer Währungsunion nötig sei.

² Diese sogenannte Marshall-Lerner-Bedingung erfüllen die meisten Länder. Wenn ein Land aber eine kaum veränderbare Importstruktur hat (z.B. überwiegend Importe unverzichtbarer Nahrungsmittel oder Medikamente), dann führt eine Abwertung v.a. zu einer Kostensteigerung der Importe. Dies kann eine mögliche Ausweitung der Exporte überkompensieren, die Leistungsbilanz rutscht dann weiter ins Minus.

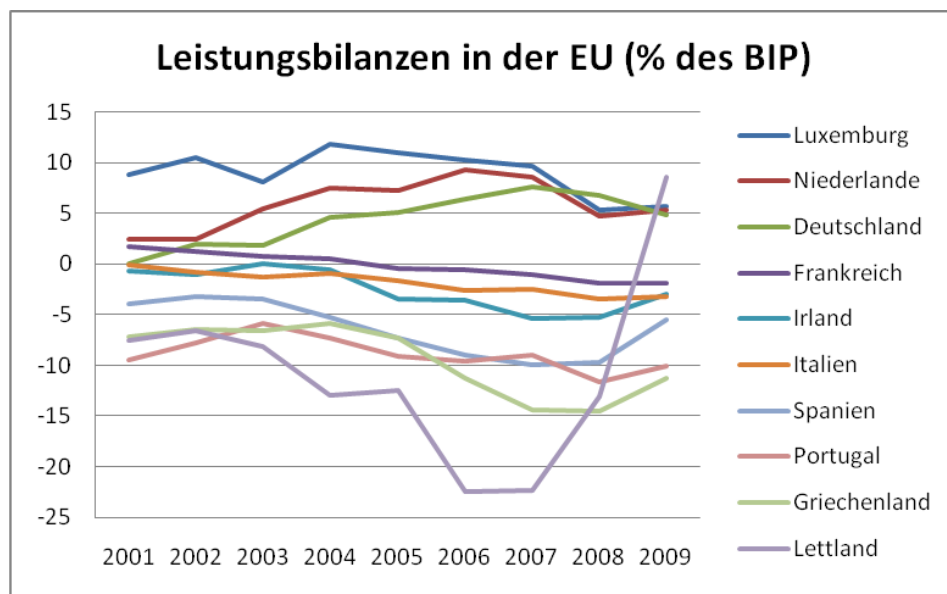
Bei der Schaffung der Europäischen Währungsunion waren diese Bedingungen in den EU-Mitgliedsländern nur sehr begrenzt gegeben waren, insbesondere im Hinblick auf die produktivitätsorientierte Lohnentwicklung (siehe Ausführungen weiter unten) und die Anforderungen an die Mobilität der Arbeitskräfte. Letzteres ist ohnehin sehr fragwürdig, denn grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität ist – nicht zuletzt wegen Sprachbarrieren – nur eingeschränkt möglich und sollte nicht ökonomisch erzwungen werden, sondern ausschließlich freiwillig erfolgen. Dass der Euroraum dennoch errichtet wurde verdeutlicht die herausragende politische Dimension dieses Integrationsprozesses. Der Währungszusammenschluss sollte quasi als Katalysator die ökonomische Integration vorantreiben und damit gleichzeitig die politische Union festigen. Ihre theoretische Fundierung erhielt diese Vorgehensweise in der Überlegung, dass sich die Voraussetzungen einer Währungsunion auch ex post, d.h. nach dem Zusammenschluss ergeben könnten. Die Synchronisierung der Konjunkturverläufe könnte so das Ergebnis einer stärkeren wirtschaftlichen Integration sein.

Mehr als zehn Jahre nach Einführung der Gemeinschaftswährung zeigt sich, dass die Erwartungen an den Euro als Katalysator des ökonomischen Integrationsprozess überzogen waren. Im Gegenteil entwickelten sich die Volkswirtschaften zum Teil auseinander. Dies wird beim Blick auf die Entwicklungen der Leistungsbilanz deutlich. Während Deutschland im Jahr 2000 noch ein Leistungsbilanzdefizit von -1,7 Prozent verbuchen musste, wurden daraus in den Folgejahren Überschüsse von zum Teil über 7 Prozent. Auf der anderen Seite stehen diesen Überschüssen Defizite anderer Länder gegenüber, wie z.B. Spanien und Portugal aber auch Frankreich und Italien (vgl. Abbildung 1).

Hintergrund dieser Entwicklung ist die langsamere Lohnentwicklung in Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern der EURO-Zone. Die geringeren Lohnkosten wurden zum Wettbewerbsvorteil der deutschen Wirtschaft, die ihre Produkte günstiger anbieten konnte. Streng genommen sind es aber weniger die niedrigen Lohnkosten von denen die deutsche Wirtschaft profitierte, sondern die Lohnstückkosten. Denn auch bei steigenden Lohnkosten bleiben Unternehmen wettbewerbsfähig, wenn sich gleichzeitig die Arbeitsproduktivität erhöht. Seit dem Jahr 2000 lag die Entwicklung der deutschen Arbeitsproduktivität im europäischen Mittelfeld. Dagegen sind die Lohnstückkosten seit 2003 stetig gesunken (vgl. Abbildungen 2 und 3). Auch heute liegen die deutschen Lohnstückkosten erst sechs Prozent über dem Niveau von 2000, während sie im Euroraum seitdem um knapp zwanzig Prozent gestiegen sind. Offenbar haben die Beschäftigten in unseren

europäischen Nachbarländern den deutschen Fatalismus, wonach Lohnzurückhaltung alternativlos ist, nicht übernommen, sondern innerhalb des verteilungsneutralen Spielraums bessere Lohnabschlüsse realisieren können.

Abbildung 1



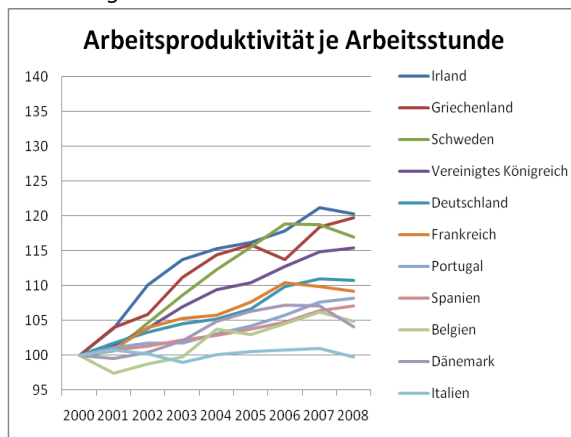
Quelle: IWF, World Economic Outlook, Oktober 2010

Diese divergenten Entwicklungen innerhalb des Euroraums verdeutlicht das Scheitern des marktorientierten Ansatzes der europäischen Währungsunion.³ Die Marktkräfte allein sind nicht in der Lage die ökonomischen Voraussetzungen für eine nachhaltige

³ Jede/r Vernunftbegabte wird sich fragen, wie das Problem von sich unterschiedlich entwickelnden nationalen Preis- und Lohnniveaus in der Konstruktion der Europäischen Währungsunion berücksichtigt wurde. Die Antwort ist gleichermaßen kurz wie erschütternd: gar nicht. Die Europäische Währungsunion litt noch an einem weiteren Konstruktionsfehler. Durch den einheitlichen Leitzins im gesamten Währungsraum wurden neben den strukturellen auch konjunkturelle Unterschiede verstärkt statt verringert. Da in einer Währungsunion immer gewisse regionale Wachstumsunterschiede existieren, profitieren die schneller wachsenden Länder weiterhin von aus ihrer Sicht niedrigen Leitzinsen, weil sich der Leitzins notwendigerweise an der durchschnittlichen Konjunktur der gesamten Währungsunion orientieren muss. Für die unterdurchschnittlich wachsenden Länder ist ein „mittlerer“ Leitzins allerdings noch zu hoch und die Konjunktur wird nicht ausreichend stimuliert. Das Ergebnis ist eine Verfestigung unterschiedlicher Wachstums- und Inflationsraten, die im schlimmsten Fall (wie z.B. im Fall Irland) zu dramatischer Blasenbildung z.B. im Immobiliensektor der schnell wachsenden Länder führt, während die langsam wachsenden Länder stagnations- oder sogar deflationsgefährdet sind.

Entwicklung der Volkswirtschaften im Euroraum zu schaffen. Dies gilt auch für

Abbildung 2

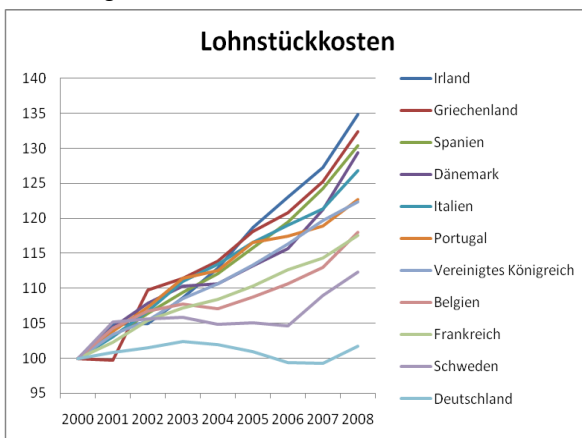


Quelle: Eurostat

zurück und schädigen durch Forderungsausfälle und Zahlungsunfähigkeit die deutsche Ökonomie. Eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ist in Europa nur möglich, wenn sich die Volkswirtschaften tendenziell in einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht befinden. Dieses wirtschaftspolitische Leitbild ist für Deutschland nicht neu. Bereits seit 1967 findet sich die Forderung nach einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht in § 1 des deutschen Stabilitätsgesetzes.

Inzwischen setzt sich die Erkenntnis immer mehr durch, dass der bisherige Weg der

Abbildung 3



Quelle: Eurostat

Deutschland. Es ist ein Trugschluss, die dauerhaften Leistungsbilanzüberschüsse als Ausweis deutscher Stärke zu interpretieren. Tatsächlich zeugen sie von einer Erosion der wirtschaftlichen Basis der Defizitländer. Steigende Leistungsbilanzdefizite bei abnehmender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im Ausland schlagen über kurz oder lang auf Deutschland

ökonomischen Integration eine Sackgasse war. Deshalb machen jetzt auch die konservativen Marktschreier eine Volte und setzen wieder auf das Primat des Politischen. Damit wollen sie aber vor allem das durchsetzen, was der Markt nicht geschafft hat: Europaweite Lohnzurückhaltung und Sozialabbau. Doch statt einer Partikularinteressen verpflichteten Währungsunion

benötigen wir Ausgleichsregeln, die im Interesse aller Europäer eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ermöglichen. Denn gerade ohne Ausgleichsregeln kommt es mit

Sicherheit zu Transfers. Wenn Deutschland Waren gegen Kredite exportiert, die schließlich als Schuldenberg in einer Staatsinsolvenz per Haircut abgeschrieben werden müssen, sind die Waren schließlich verschenkt. Im Zentrum der Ausgleichsregeln muss daher das Ziel tendenziell ausgeglichener Leistungsbilanzsalden stehen. Dieses gilt es unter dem Gesichtspunkt einer auf den sozialen Ausgleich gerichteten Politik zu erreichen.

Die aktuelle Debatte: Leistungsbilanzausgleich ja, aber wie?

Die Europäische Staatsschuldenkrise weist auf erhebliche Konstruktionsfehler der Europäischen Währungsunion hin. Besonders die langfristig aufgelaufenen Leistungsbilanzungleichgewichten kristallisieren sich als zentrales Problem heraus. Dies gilt nicht nur für die Defizitländer. Auch für Länder wie Deutschland mit einem Leistungsbilanzüberschuss sind diese Ungleichgewichte eine erhebliche Gefahr, wie sich im dramatischen Einbruch der deutschen Exporte in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt hat. Deshalb sind nach Ansicht fast aller Akteure und Beobachter Maßnahmen zur Überwachung und Sanktionierung bei Abweichungen vom Leistungsbilanzgleichgewicht erforderlich. Inzwischen gibt es mehrere Vorschläge wie damit zu verfahren ist. Der „Außenwirtschaftliche Stabilitätspakt“ sowie das „Makroökonomische Scoreboard“ sind dabei zwei der herausragenden Vorschläge in dieser Diskussion.

„Außenwirtschaftlicher Stabilitätspakt“

Schlechte Haushaltsführung ist nur eine Ursache für die Schuldenkrise im Euroraum. In den Fällen Spaniens und Irlands stehen hinter der rasant steigenden Staatsverschuldung staatliche Maßnahmen zur Stabilisierung des Bankensektors. Dies hat dazu geführt, dass die irische Schuldenstandquote von 25 Prozent im Jahr 2007 auf inzwischen knapp 100 Prozent angestiegen ist. Damit wurden innerhalb von zwei Jahren die Konsolidierungserfolge einer Dekade vernichtet. Ebenso wie Irland konnte auch Spanien bis zur Finanzkrise erhebliche Konsolidierungserfolge vorweisen. Auffällig war jedoch, dass der Abbau der spanischen Staatsverschuldung einherging mit dauerhaften Leistungsbilanzdefiziten. Die Ursache dafür war die Verschuldung des Privatsektors.

Sebastian Dullien und Daniela Schwarz hatten bereits 2009 auf diesen Zusammenhang hingewiesen. Demnach besteht eine Schwäche des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes darin, dass er sich nur auf die Staatsverschuldung konzentriert, aber für die

Verschuldung des Privatsektors blind ist. Sie schlagen deshalb einen außenwirtschaftlichen Stabilitätspakt vor. In dessen Zentrum steht der Saldo der Leistungsbilanz als Stabilitätskriterium. Ihnen zufolge soll dieser drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. Innerhalb dieser Bandbreite seien Leistungsbilanzdefizite und -überschüsse zulässig. Unter der Annahme eines nominalen Wirtschaftswachstums von fünf Prozent werden dadurch die kumulierten Außenhandelsüberschüsse bzw. -defizite auf 60 Prozent des BIP begrenzt.⁴ Bis zu dieser Grenze wird angenommen, ergeben sich keine Zahlungsbilanzrisiken.

Im Gegensatz zu Spanien wies Irland vergleichsweise geringe Leistungsbilanzdefizite in der Phase der Konsolidierung der Staatsfinanzen auf. Jedoch weiteten die irischen Banken ihre Kreditvergabe an den Privatsektor aus. Aus diesem Grund empfehlen Dullien und Schwarz auch die Verschuldung des Finanzsektors zu beobachten, um Risiken, die sich nicht in den Leistungsbilanzsalden abbilden, erkennen zu können.

Die Kriterien des „Außenwirtschaftlichen Stabilitätspaktes“ sollen sowohl für Überschuss- als auch Defizitländer gelten. Staaten, welche die Kriterien nicht einhalten, sollen abgemahnt werden. Bei wiederholter Verletzung könnten auch Zahlungen aus dem EU-Budget gekürzt oder Strafzahlungen angeordnet werden. Um die Vetomöglichkeiten der Mitgliedstaaten zu begrenzen, soll die EU-Kommission mehr Befugnisse erhalten.

Der „Außenwirtschaftlichen Stabilitätspakt“ weist in die richtige Richtung. Insbesondere werden nicht allein Defizitländer bestraft, vielmehr drohen auch Überschussländern Sanktionen bei Vertragsverletzung. Der Pakt schwenkt daher von der fiskalischen Sichtweise hin zu einer mehr makroökonomischen Perspektive. Es sind weniger die Staatsschulden maßgeblich dafür, ob ein Land sich auf einem nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklungspfad bewegt, sondern die Gesamtbilanz der Wirtschaft wird zum Maßstab der politischen Bewertung.

Natürlich muss auch hier gefragt werden, ob die Schwellenwerte von drei Prozent Leistungsbilanzsaldo am BIP angemessen sind. Diese erfüllen ihre stabilisierende Wirkung nur unter der Annahme einer nominalen Wachstumsrate von fünf Prozent. Die Wachstumsraten unterscheiden sich zwischen den Staaten aber teilweise erheblich. Länder mit einer höheren Wachstumsrate können auch bei höheren Leistungsbilanzsalden eine

⁴ vgl. Sebastian Dullien und Daniela Schwarz (2009): Die Eurozone braucht einen außenwirtschaftlichen Stabilitätspakt, S. 5f, SWP-Aktuell 27.

nachhaltige Entwicklung aufweisen, während solche mit geringerem Wachstum eher geringere Salden aufweisen sollten.

„Makroökonomisches Scoreboard“ der Europäischen Kommission

Die aktuelle Entwicklung beweist, dass sich die Maastrichtkriterien als untauglich erwiesen haben, um eine Schuldenkrise wie die gegenwärtige zu verhindern, da deren Ursache nicht nur auf schlechte Haushaltspolitik, sondern wesentlich auf ökonomische Ungleichgewichte zurückzuführen ist. Auch zwischen den europäischen Regierungen und Institutionen wird daher diskutiert, welche Indikatoren am besten darüber Auskunft geben, dass sich gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte herausbilden. In der Diskussion ist ein Datenset, welches Auskunft über die wirtschaftliche Situation der Volkswirtschaften gibt. Auch bei diesem sogenannten Scoreboard wird dem Leistungsbilanzsaldo eine zentrale Rolle beigemessen. Darüber hinaus sind aktuell die Nettoauslandsposition, der reale effektive Wechselkurs basierend auf Lohnstückkosten, die Lohnstückkosten selbst, der Anteil des Exportmarktes und weitere Indikatoren in der Diskussion (EU-Kommission (2011a-f)).

Nach Aussagen der Europäischen Kommission sollen den Indikatoren keine Schwellenwerte zugewiesen werden, bei deren Überschreitung ein automatisches Vertragsverletzungsverfahren in Gang gesetzt wird. Vielmehr dienen sie den politischen Entscheidungsträgern als Orientierungspunkt bei der Bewertung der wirtschaftlichen Lage. Am Ende soll immer eine politische Bewertung der konkreten Situation stehen, bevor ein sogenanntes „Ungleichgewichtsverfahren“ eingeleitet wird. Anders als beim „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ werden beim Indikator „Leistungsbilanz“ nicht nur negative Abweichungen beachtet. Auch Leistungsbilanzüberschüsse sollen analysiert und politisch bewertet werden. Am Ende könnte es auch in diesem Fall zu einem Vertragsverletzungsverfahren mit entsprechenden Empfehlungen an die Mitgliedsländer kommen.

Der Versuch, mittels eines breiteren Indikatorensets ein besseres Abbild der realen wirtschaftlichen Verhältnisse zu bekommen, ist ein erheblicher Fortschritt. Insbesondere da eine symmetrische Sicht auf Defizite und Überschüsse in Bezug auf den Indikator „Leistungsbilanz“ angestrebt wird. Jedoch zeigen sich auch hier erhebliche Probleme sowohl in Bezug auf die Datenbeschaffung als auch hinsichtlich der Dateninterpretation. Vor allem stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich tatsächlich ergeben, wenn beispielsweise Länder wie Deutschland über längere Zeit Leistungsbilanzüberschüsse vor-

weisen. Bislang fehlt jeder Mechanismus um Deutschland verpflichtet zu können geeignete Maßnahmen zu ergreifen diese Überschüsse abzubauen. Wahrscheinlicher ist, dass sich innerhalb der europäischen Union die deutsche Sicht durchsetzt, wonach die Wettbewerbsfähigkeit der anderen Länder verbessert werden muss.

Mit ihrem „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ hat die Bundesregierung bereits gezeigt, was sie unter der Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte versteht. Unter dem Deckmantel einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sollen Sozialstandards geschleift und Löhne gedrückt werden. Im Text der Bundesregierung heißt das dann Abschaffung von Lohnindexierung, Stabilität der realen Lohnstückkosten oder Anpassung des Rentensystems an die demographische Entwicklung. Damit soll Europa ein Weg aufgezwungen werden, den die dominierenden Wirtschaftsinteressen in Deutschland bereits erfolgreich durchgesetzt haben. Im Verteilungskampf sollen die Beschäftigten gegenüber den Unternehmen institutionell geschwächt werden. Wohin das geführt hat, kann man in Deutschland an der rapide steigenden Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen ablesen.

Solange die Entscheidungsgewalt im Umgang mit makroökonomischen Ungleichgewichten allein beim Rat verbleibt, wird durch das starke deutsche Übergewicht der Scoreboardansatz vor allem zu einem weiteren Abbau des Sozialstaats in Europa eingesetzt werden. Dies ist jedoch in keinem Fall ein Weg für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Ein breites Absenken der Löhne innerhalb der Eurozone bedeutet sinkende Kaufkraft und Schwächung der Binnenkonjunktur. Damit wird jedoch dem außereuropäischen Handel eine größere Bedeutung bei der wirtschaftlichen Entwicklung beigemessen. Steigende Wettbewerbsfähigkeit führt in dieser Logik jedoch zu Leistungsbilanzüberschüssen gegenüber dem Rest der Welt. Mit einer solchen Politik werden die Probleme also nur von der europäischen Bühne auf die Ebene der Weltwirtschaft gehoben.

3. Ein neuer Anlauf: Eine „Europäische Ausgleichsunion“

Als wichtigste Lektion aus der aktuellen Krise ist in einer reformierten EWU das Leitbild eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zwischen den Mitgliedern der EWU zu verankern. Zwar geht der Vorschlag des „makroökonomischen Stabilitätspakts“ in diese Richtung und auch im „Scoreboard-Ansatz“ der EU-Kommission spielt die Begrenzung von Leistungsbilanzungleichgewichten eine wichtige Rolle. Diese Vorschläge zur Stabilisierung der EURO-Zone enthalten zwar richtige Ansätze, greifen aber zu kurz, denn eine

Begrenzung der strukturellen Exportüberschüsse Deutschlands, Luxemburgs oder der Niederlande auf 3 Prozent führen früher oder später trotzdem in eine Überschuldung der anderen EU-Länder. In diesem Sinne ließe sich der folgende Vorschlag auch als „außenwirtschaftliche Schuldenbremse“ bezeichnen.

Der hier dargelegte Vorschlag einer „Europäischen Ausgleichsunion“ nimmt einzelne Elemente der aktuellen Debatte auf und kombiniert sie mit einem weiter gehenden, historisch bemerkenswerten Vorschlag aus den 1940er Jahren. Auch damals galt es, grundlegende Schlussfolgerung aus einer großen globalen Krise zu ziehen.

Als Verhandlungsführer der britischen Regierung hat John Maynard Keynes in den 1940er Jahren bei den internationalen Verhandlungen über eine Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit ein System zum Ausgleich von Leistungsbilanzungleichgewichten vorgeschlagen (vgl. Kasten zur International Clearing Union). Der für die heutige Diskussion wohl bedeutsamste Bestandteil dieses Plans war, dass Defizit- und Überschussländer Schritte zum Gleichgewicht ergreifen müssen. Schon Keynes klagte darüber, dass die Verantwortung für Leistungsbilanzungleichgewichte und deren Korrektur nur den Schuldner aufgebürdet worden sei, obwohl „der Beitrag, den ein Schuldnerland im Sinne von sozialen Belastungen leisten muss, um durch eine Anpassung von Löhnen und Preisen das Gleichgewicht wieder her zu stellen, in keinem Verhältnis zu dem steht, was ein Gläubigerland leisten muss. [...] Die Last einer Anpassung nach unten ist viel größer als die einer Anpassung nach oben. Außerdem ist sie für den Schuldner zwingend, für den Gläubiger aber freiwillig. Wenn ein Gläubiger sich weigert, seinen Teil zu einem Anpassungsprozess beizutragen oder zuzulassen, bereitet ihm das keine Probleme.“ (Keynes 1941/1980: 28, Übersetzung d. d. Verf.). Da diese Ungleichbehandlung sowohl ungerecht als auch ökonomisch kontraproduktiv ist, schlug er ein System vor, in dem „mindestens so viel Druck zur Anpassung auf das Gläubigerland wie auf den Schuldner“ ausgeübt werden soll. „Die Hauptsache ist, dem Gläubiger nicht zu erlauben, einfach passiv zu bleiben. Denn wenn er dies tut, wird dem Schuldner, der gerade aufgrund der Schulden in einer schwächeren Position ist, eine unerfüllbare Aufgabe auferlegt.“ (Keynes, 1941/1980: 49, Übersetzung d. Verf.)

Der Vorschlag einer International Clearing Union von John Maynard Keynes

1940 wurde John Maynard Keynes von der britischen Regierung beauftragt, ein Modell einer Weltwirtschaftsordnung für die Nachkriegszeit zu entwickeln⁵. Durch die Weltwirtschaftskrise nach 1929 und den Zweiten Weltkrieg war der internationale Warenverkehr mehr oder weniger zum Erliegen gekommen. Das internationale Finanzsystem war bereits seit dem Zusammenbruch des Goldstandards 1914 von Instabilität geprägt und war nach dem Ersten Weltkrieg nur notdürftig wiederhergerichtet worden. Basierend auf den Erkenntnissen seiner wirtschaftswissenschaftlichen Arbeit entwickelte Keynes das Modell einer „International Clearing Union“ (ICU), die auf drei Grundelementen beruhen sollte.

1. Verrechnung in Weltwährung

Jedes Land sollte bei einer neu geschaffenen internationalen Clearing Stelle ein Konto unterhalten, über das alle seine Zuflüsse und Abflüsse im Rahmen der Außenwirtschaftsbeziehungen abgewickelt und registriert würden. Als Verrechnungseinheit dieser Konten sollte eine neue internationale Währung namens Bancor dienen, die eigens als – von den nationalen Währungen unabhängige – Weltwährung geschaffen worden wäre. Damit wäre eine wichtige Schwachstelle aller bisherigen Weltwährungssysteme überwunden worden, die immer unter der Vorherrschaft der Währung des jeweils dominierenden Landes (bis dahin v.a. des Pfund Sterlings, seit dem des US-Dollars) standen bzw. stehen.

2. Freier Handel, kontrollierter Kapitalverkehr und Spielräume für die Wirtschaftspolitik

Das System sollte den Welthandel beleben, aber zugleich den nationalen Regierungen wirtschaftspolitische Gestaltungsspielräume lassen. Um mehr Planungssicherheit im Außenhandel zu gewährleisten, sollten die Wechselkurse aller Währungen in einem festen, aber mittelfristig anpassungsfähigen Verhältnis zum Bancor fixiert werden. Gleichzeitig sollte jedes Land die Souveränität über die eigene Geld- und Fiskalpolitik behalten, um nach eigenem Ermessen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung fördern zu können. Bei festen Wechselkursen und unterschiedlichen nationalen Geldpolitiken, d.h. Zinssätzen, musste der internationale Kapitalverkehr sehr stark eingeschränkt sein. Andernfalls hätten die Ersparnisse aller Länder immer im Land mit den höchsten Zinsen angelegt werden können, was zu dramatischen Kapitalbewegungen geführt hätte. Die

⁵ Keynes hat seine Pläne zwischen 1941 und 1944 auf Anfragen und Bitten v.a. des britischen Schatzamtes (Finanzministeriums) und der Bank of England mehrfach verändert und relativiert (für eine historische Rekonstruktion siehe Keynes, 1980). In seinen ersten „Proposals for an International Currency Union“ (vgl. Keynes, 1980: 33ff) vom 8.9.1941 waren für die Gläubigerstaaten noch sehr viel stärkere Sanktionen vorgesehen als in dem ab Ende Januar 1942 als offizielles Diskussionspapier des Schatzamtes kursierenden „Plan for an International Currency (or Clearing) Union“ (ebd.: 108ff). Dieser Plan wurde ab August 1942 in leicht veränderter Form als Vorlage Großbritanniens in die Verhandlungen mit den USA über die Nachkriegsordnung eingebracht (ebd.: 168ff), bei denen Keynes als Verhandlungsführer Großbritanniens jedoch in wichtigen Punkten den USA unterlag. Die Verhandlungen wurden schließlich bei einer Konferenz im amerikanischen Bretton Woods 1944 abgeschlossen und endeten mit der Gründung des IWF und der Weltbank, dem „System von Bretton Woods“.

ICU war damit das genaue Gegenteil des Systems des Goldstandards vor 1914, bei dem zwar freier Kapitalverkehr herrschte, die einzelnen Länder bzw. deren Zentralbanken aber keinen direkten Einfluss auf die Geldpolitik hatten⁶.

3. System für den Ausgleich der Leistungsbilanzen

Als drittes – und mit Blick auf den hier beschriebenen Konstruktionsfehler der EWU besonders instruktives – Grundelement war ein Sanktionsmechanismus für Leistungsbilanzungleichgewichte vorgesehen. Ein Land, das dauerhaft mehr importiert als exportiert, landet unweigerlich in einer Schuldenkrise, weil es sich das Geld für seine Importüberschüsse im Ausland leihen muss. Zur Durchsetzung ihrer Forderungen haben die Gläubiger den Schuldnerländern in der Regel harte Sparauflagen auferlegt. Die Importüberschüsse der Schuldnerländer sind aber eine logische Konsequenz der Handelsüberschüsse der Gläubigerländer, denn die Summe aller Handelsbilanzsalden auf der Welt ist definitionsgemäß null. Wenn also die Schuldner ihre Schulden zurückzahlen sollen, dann müssen auch die Gläubiger bereit sein, auf Handelsüberschüsse zu verzichten. Genau in diesem Sinne sah die ICU ein symmetrisches, auf den Ausgleich beider Seiten gerichtetes System vor. Die Länder mit einem Handelsüberschuss hätten am Jahresende auf ihrem Konto bei der ICU ein Guthaben, die Konten der Länder mit Handelsdefizit ein Soll ausgewiesen. Statt aber, wie allgemein üblich, ein Guthaben mit Habenzinsen und ein Soll mit Sollzinsen zu belegen, sollte genau das Gegenteil der Fall sein. Überschüsse, d.h. Guthaben bei der ICU, wären ebenso wie die Defizite durch eine progressive Strafsteuer entwertet worden, so dass im System eine Tendenz zum Gleichgewicht bestanden hätte. Guthaben und Defizite wären über die Zeit kumuliert worden. Außerdem wollte Keynes Obergrenzen für die Guthaben und Schulden bei der ICU festlegen. Als Obergrenze für die akkumulierten Guthaben und Schulden hatte Keynes die durchschnittlichen Exporterlöse eines Jahres im Sinn. Darüber hinausgehende Guthaben wären automatisch enteignet und den Währungsreserven der ICU zugeführt worden. Extreme Gläubigerpositionen hätten so gar nicht erst entstehen können und die Summe der weltweiten Auslandsschulden (d.h. der Defizite bei der ICU) wäre zugleich begrenzt worden. Neben diesen finanziellen Sanktionen hatte Keynes ein Bündel von wirtschaftspolitischen Sanktionen vorgesehen, die je nach Grad des Ungleichgewichts zur Anwendung gekommen wären. So hätte ein Überschussland z.B. durch expansive Fiskalpolitik die Gesamtnachfrage und damit auch die Nachfrage nach Importen steigern sollen. Eine andere Maßnahme wären deutliche Lohnerhöhungen gewesen, denn auch sie stärken die Nachfrage (nicht nur) nach Importen und senken die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes auf ein für den Rest der Welt erträgliches Maß.

⁶ Beim Goldstandard muss das umlaufende Geld in einem bestimmten Verhältnis durch Gold gedeckt sein. Um die Geldmenge auszuweiten, musste vorher Gold importiert werden. Da im internationalen Geschäft mit Gold bezahlt wurde, konnten sich Goldimporte nur aus einem Handelsbilanzüberschuss ergeben.

Auch wir finden, dass die Verantwortung für die Herstellung und Einhaltung eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts in der EURO-Zone mindestens zur Hälfte bei den Ländern liegen muss, die hohe strukturelle Leistungsbilanzüberschüsse aufweisen. Wir schlagen daher eine Neufassung der Spielregeln der Europäischen Währungsunion vor, die die Logiken des „außenwirtschaftlichen Stabilitätspakts“ und der Keynes'schen „Clearing Union“ zu einer „Europäischen Ausgleichsunion – die EWWU 2.0“ kombiniert.

In einer stark verflochtenen Wirtschaftsregion wie der EU ist es zweifellos unmöglich, von jedem Land in jedem Jahr eine vollständig ausgeglichene Leistungsbilanz zu erwarten, da es immer kurzfristige Schwankungen der Außenwirtschaft geben wird. Das Leitbild ausgeglichener Leistungsbilanzen in der EU und der EURO-Zone ist daher auf einen mittelfristigen Durchschnitt z.B. über drei bis fünf Jahre zu beziehen.

Konkret bedeutet unser Vorschlag einer „Europäischen Ausgleichsunion“ die vertraglich verbindliche Einrichtung einer kurzfristigen und einer mittelfristigen Obergrenze für Leistungsbilanzungleichgewichte in der EU vor. Kurzfristig, d.h. innerhalb eines Jahres, wird – anknüpfend an den Vorschlag eines „außenwirtschaftlichen Stabilitätspakts“ von Dullien und Schwarzer – eine Schwankungsbreite für außenwirtschaftliche Überschüsse bzw. Defizite von drei Prozent des BIP des jeweiligen Landes festgelegt. Diese Schwankungsbreite soll vor allem als Puffer für konjunkturelle Schwankungen dienen. Diese treten z.B. auf, wenn ein Land eine gute Binnenmarktkonjunktur mit wachsenden Importen erlebt, aufgrund einer gleichzeitigen Rezession in anderen Ländern Europas die Exporte dorthin aber fallen oder stagnieren.

In der langen Frist hingegen sollten die Leistungsbilanzen ausgeglichen sein. Als Vorbild dazu kann Keynes' Vorschlag dienen. Alle Länder hätten neben der kurzfristigen Schwankungsbreite von drei Prozent des BIP eine Obergrenze für kumulierte Ungleichgewichte von 50 Prozent ihrer durchschnittlichen jährlichen Exporterlöse einzuhalten. Dieser Schwellenwert wird im Weiteren „langfristige Obergrenze“ genannt

Ein Zahlenbeispiel soll das Modell veranschaulichen. Ein Land A hat ein BIP von 100 Euro. Davon werden – ähnlich wie in Deutschland – 50 Prozent, also 50 Euro, für den Export produziert. Die kurzfristige Schwankungsbreite für Leistungsbilanzungleichgewichte beträgt also 3 Euro, die langfristige Obergrenze entsprechend 50 Prozent von 50 Euro, also 25 Euro. Wenn dieses Land A nun über vier Jahre den maximal zulässigen jährlichen Leistungsbilanzüberschuss von drei Prozent erzielt, dann haben sich diese

Überschüsse nach vier Jahren auf 12 Euro, d.h. 12 Prozent des BIP bzw. 24 Prozent der jährlichen Exporterlöse addiert. Bei einer langfristigen Obergrenze von 50 Prozent der Exporterlöse dürfte klar sein, dass das Land A auf die Dauer so nicht weitermachen kann, weil es ansonsten im siebten Jahr diese Obergrenze verletzt.

Um die Einhaltung der kurzfristigen Schwankungsbreite und der langfristigen Obergrenze durchzusetzen, braucht es in der Europäischen Ausgleichsunion natürlich ein verbindliches Verfahren gestaffelter Anreize und Sanktionen. Wie im derzeitigen Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU würde ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, wenn ein Land bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Das Vertragsverletzungsverfahren würde beginnen, wenn ein Land die kurzfristige Grenze von drei Prozent des BIP verletzt oder die langfristig zulässige Obergrenze von 50 Prozent der Exporterlöse zur Hälfte ausgeschöpft hat. In beiden Fällen würde die EU-Kommission einen „Blauen Brief“ verschicken, welcher das Land verpflichtet, sich gegenüber dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament öffentlich dazu zu äußern, wie das Land die Ungleichgewichte abzubauen gedenkt.

Parallel zum Vertragsverletzungsverfahren bietet sich darüber hinaus ein schrittweise eskalierender finanzieller Sanktionsmechanismus an. Ähnlich wie in Keynes' Clearing Union sollten bereits kleinere Ungleichgewichte durch eine Besteuerung unattraktiv gemacht werden. So sollten Länder eine jährliche Strafgebühr von ein Prozent für den Teil ihrer kumulierten Ungleichgewichte zahlen müssen, der 15 Prozent der langfristigen Obergrenze übersteigt. Für die angesammelten Ungleichgewichte über 25 Prozent der langfristigen Obergrenze wären Strafgebühren von zwei Prozent fällig. Aufgrund der schon von Keynes dargestellten latent schwächeren Stellung der Schuldner, würden weitere Erhöhungsstufen der Strafgebühren nur für akkumulierte Überschüsse gelten. Für Überschüsse über 50 Prozent der langfristigen Obergrenze würden demnach vier Prozent Strafgebühr und für Überschüsse über 75 Prozent der Obergrenze acht Prozent fällig. Die Strafgebühren würden einem Fonds zufließen, aus dem Projekte der europäischen Struktur- und Kohäsionsförderung finanziert werden könnten. Eine zentrale Aufgabe dieses Fonds wäre die Förderung eines auf den Ausgleich der Leistungsbilanzen gerichteten Strukturwandels in Überschuss- und Defizitländern.

Der beschriebene Sanktionsmechanismus ist nicht zuletzt als Drohkulisse zu verstehen, der Länder mit Leistungsbilanzungleichgewichten dazu nötigen soll, sich entsprechend konstruktiv an vorgelagerten Formen einer verbesserten und vertieften makroökonomi-

schen Koordinierung in der EU zu beteiligen. Wenn die EU-Mitgliedsländer ihre Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Steuer- und Strukturpolitik sinnvoll und vorausschauend aufeinander abstimmen, sollte es kein Problem sein, die Grenzwerte der Europäischen Ausgleichsunion einzuhalten und die Notwendigkeit von Vertragsverletzungsverfahren frühzeitig abzuwenden.

Kommt es dennoch zum Vertragsverletzungsverfahren, so soll der „Blaue Brief“ zugleich einen Anhang mit Vorschlägen enthalten, wie Defizit- und Überschussländer ihre Ungleichgewichte abbauen können. In der anschließenden öffentlichen Stellungnahme muss das Überschuss- bzw. Defizitland dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament eine „außenwirtschaftlichen Ausgleichsplan“ vorlegen, welche Maßnahmen zum Abbau der Ungleichgewichte es zu ergreifen gedenkt. Dabei ist das Land verpflichtet, auf die im Anhang des Blauen Briefes übersandten Vorschläge einzugehen. Nimmt das Land keine oder nur wenige Maßnahmen aus dem Empfehlungskatalog auf, so muss es dies detailliert begründen und erklären, warum die stattdessen gewählten Maßnahmen ebenfalls wirksam sind.

Der Rat und das Parlament müssen mit einfacher Mehrheit bestätigen, dass sie den Ausgleichsplan für tauglich halten. Kommt diese Bestätigung in mindestens einer der beiden Institutionen nicht zustande, muss das Land den Plan überarbeiten und erneut vorstellen.

Wenn wir auf das aktuelle Management der EURO-Krise schauen, so mangelt es nicht an verbindlichen Anpassungsplänen für krisengeschüttelte Defizitländer wie Griechenland oder Lettland. Die dramatischen Einbrüche der Wirtschaftsleistung in Lettland (-18 Prozent in 2009) Griechenland (-4,2 Prozent in 2010) haben aber deutlich gemacht, dass die bislang ergriffene Strategie des Schuldenabbaus durch Haushaltskonsolidierung bei negativen Wachstumsraten nicht funktionieren kann. Entweder sind die entsprechenden Maßnahmen gänzlich ungeeignet, oder sie funktionieren zumindest solange nicht, wie die Überschussländer – um mit Keynes zu sprechen – einfach passiv bleiben dürfen.

Keynes hatte im Ausgleichsmechanismus seiner Clearing Union drei Sanktions- bzw. Anpassungskanäle vorgesehen: erstens die zwangsweise Auf- bzw. Abwertung der Währungen, zweitens finanzielle Strafgebühren v.a. für die akkumulierten Überschüsse und drittens politische Anpassungsmaßnahmen. Von diesen drei Kanälen bleiben in der

EURO-Zone wegen Wegfall des Wechselkurses nur zwei übrig, die entsprechend umso nachdrücklicher angewendet werden müssen.

Es kommt daher neben einer Veränderung der Anpassungsmaßnahmen für Defizitländer vor allem darauf an, dass der Empfehlungskatalog, der dem Blauen Brief eines Vertragsverletzungsverfahrens anhängt, wirkungsvolle Anpassungsschritte für Überschussländer enthält. Entsprechende Vorschläge für Überschussländer lassen sich grob in zwei Bereiche unterteilen.

a) Maßnahmen zur Steigerung der Importe

Überschüsse sollten durch eine Stärkung der Importnachfrage abgebaut werden. Keynes schlug dazu im Rahmen der Clearing Union „Maßnahmen zur Ausweitung des inländischen Kredits und Konsums“ vor (Keynes 1941/1980: 80, Übers. d. d. Verf.). Natürlich wäre es wünschenswert, durch eine Differenzierung der geldpolitischen Instrumente der EZB auch eine regional differenziert Ausweitung und Einschränkung des Kredits innerhalb der EURO-Zone zu erreichen.⁷ Dem sind aber deutliche Grenzen gesetzt und daher kommt den Maßnahmen zur Stimulierung des Konsums in den Überschussländern die weitaus größere Bedeutung zu.

Den Regierungen der Überschussländer ist insbesondere zu empfehlen, auf eine Erhöhung des durchschnittlichen Lohnniveaus hinzuwirken, u.a. durch eine Erhöhung der Löhne im öffentlichen Dienst und bei öffentlichen Unternehmen. Parallel dazu können sie durch die Einführung und Erhöhung von gesetzlichen Mindestlöhnen, durch die Reduzierung von Zugangsvoraussetzungen und Bedingungen für Lohnersatzleistungen (z.B. Bemessungsgrundlagen, Zumutbarkeitskriterien) und eine Verbesserung des Kündigungsschutzes die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerseite in Tarifverhandlungen mit dem Privatsektor erhöhen.

Durch eine Erhöhung der Staatsausgaben für öffentliche Investitionen in den sozial-ökologischen Strukturwandel (z.B. in den Bereichen Bildung, Energieeffizienz, Wärmedämmung, Erneuerbare Energien, Gesundheit, Kinderbetreuung, ökologischer Aus- und

⁷ Hier ist z.B. daran zu denken, dass viele geldpolitische Operationen praktisch weiterhin von den Nationalen Zentralbanken ausgeführt werden. Wie dadurch aber begrenzt national differenzierte Geldangebotsbedingungen erreicht werden können, sprengt dieses Papier. Denkbar sind allerdings bestimmte Differenzierungen bei Mindestreservesätzen oder die Einführung regional oder sektoral differenzierter Aktivmindestreservesätze.

Umbau des Personen- und Güterverkehrs auf Schiene, ÖPNV und Elektromobilität) und die Erhöhung der staatlichen Transferleistungen für Erwerbslose, RentnerInnen und andere Personen ohne oder mit niedrigem Einkommen können der Konsum und damit die Importnachfrage deutlich gestärkt werden.

b) Ein Strukturwandel zur Senkung der Abhängigkeit vom Export

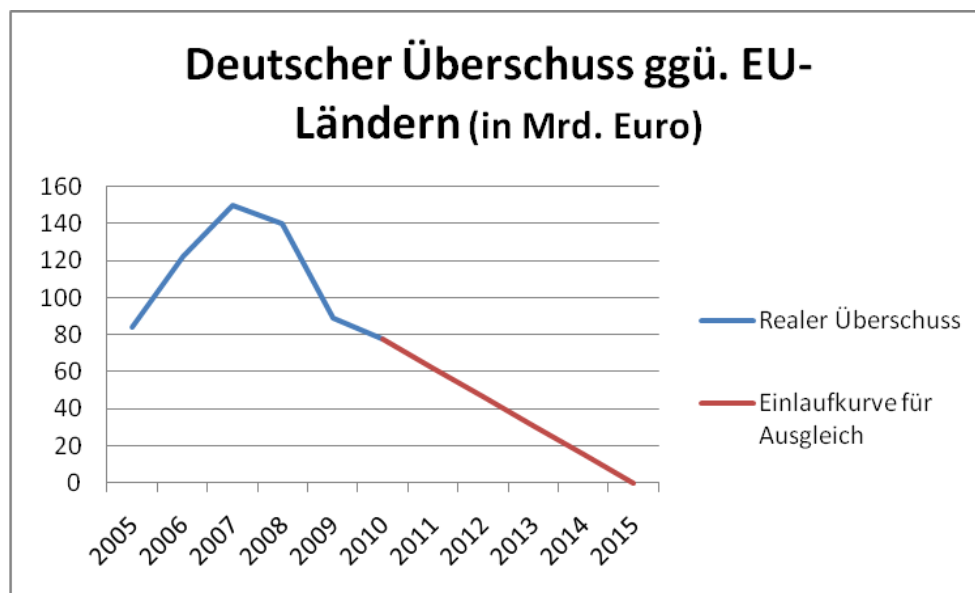
Neben einer Ausweitung der Importe muss es gelingen, gerade in Ländern wie Deutschland die Abhängigkeit vom Export zu senken und die Produktion stärker auf den Binnenmarkt auszurichten. Dieser Prozess würde durch die vorstehend genannte Stärkung des Konsums bereits wesentlich befördert, denn damit stünde den bislang primär für den Export produzierenden Unternehmen endlich eine deutlich größere Binnenkaufkraft als Absatzmarkt zur Verfügung.

Natürlich geht mit einer Erhöhung des durchschnittlichen Lohnniveaus auch ein Teil des Wettbewerbsvorsprungs der Exportindustrie verloren. Gleichzeitig stehen wir jedoch ohnehin vor der Aufgabe, die heimische Wirtschaft in eine klimaneutrale umzubauen und aufgrund des demografischen Wandels neue, hochwertige Arbeitsplätze in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Infrastruktur zu schaffen. Eine Stärkung der Binnenachfrage ist eine wesentliche Stütze für einen solchen Strukturwandel hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft.

4. Der Einstieg in eine Europäische Ausgleichsunion: eine Einlaufkurve für Deutschland

Um in ein solches System des Leistungsbilanzausgleichs einzusteigen, bedürfte es zu Beginn für alle Länder bindende Einlaufkurven, wie sie ihre Ungleichgewichte in den kommenden 5-8 Jahren schrittweise so weit abbauen, dass sie die langfristige Obergrenze für Ungleichgewichte zu nicht mehr als zur Hälfte ausschöpfen. Die Bundesrepublik hat in den 5 Jahren von 2006 bis 2010 einen Leistungsbilanzüberschuss gegenüber den EU-Ländern in Höhe von ca. 580 Mrd. Euro angesammelt. Sollte sie diesen Überschuss, ausgehend vom vergleichsweise niedrigen Überschuss in 2010 von ca. 80 Mrd. Euro, im Zeitraum von 2011 bis 2015 auf null zurückfahren wollen, entspräche das einem kumulativen jährlichen Abbau des Überschusses um ca. 16 Mrd. Euro (Vgl. Abbildung 4). Für den gesamten Fünfjahreszeitraum beliefe sich der nötige Abbau auf insgesamt ca. 230 Mrd. Euro.

Abbildung 4



Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen

Beim Abbau des strukturellen Überschusses von mindestens 80 Mrd. Euro gegenüber den EU-Ländern werden im Falle der Bundesrepublik sowohl eine Erhöhung der Importe als auch eine Verringerung der Exporte eine Rolle spielen müssen. Importe von erneuerbaren Energien aus südlichen, sonnenreichen Ländern Europas bieten sich an um die EU-Klimaziele zu erreichen. Damit Öl- und Gasimporte möglichst bald durch diese Sonnenenergie ersetzt werden können, werden zusätzliche europäische Investitionsmittel benötigt. Die EU könnte Anreize setzen, damit zusätzlich der von Deutschen zum Sparen verwandte Anteil ihrer Lohnsteigerungen in die Finanzierung dieser Zukunftsprojekte fließt.

Geht man davon aus, dass von Reallohnsteigerungen ca. zwei Drittel in zusätzliche Konsumausgaben fließen und mindestens zehn Prozent dieser Ausgaben für Importe aus dem Ausland ausgegeben werden, bedeutet jedes Prozent Reallohnsteigerung einen

Zuwachs der Importe von mindestens 36-48 Mrd. Euro, wovon ca. die Hälfte auf Importe aus der EU entfallen dürften.⁸

Reallohnsteigerungen beflügeln nicht nur die Importnachfrage, sondern sie reduzieren auch die in den vergangenen Jahren im Vergleich zu den europäischen Handelspartnern exzessiv gewachsene Wettbewerbsfähigkeit deutscher Erzeugnisse. Auch wenn das für einzelne Unternehmen, Belegschaften und Branchen in der Exportwirtschaft mit weniger prall gefüllten Auftragsbüchern einhergehen wird, so führt daran kein Weg vorbei. Im Sinne eines Strukturwandels ist dabei entscheidend, wie weit es gelingt, eine rückläufige Auslandsnachfrage durch Produktion für den Binnenmarkt auszugleichen. Es wird aber kaum möglich sein, dieselben Produkte, deren Export zurückgeht, eins zu eins im Binnenmarkt abzusetzen. So ist es z.B. weder möglich noch wünschenswert, exportstarke Chemierzeugnisse wie z.B. Düngemittel stattdessen einfach auf die ohnehin schon vielfach überdüngten landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland auszubringen. Auch die Überlegung, deutsche Autos statt im Ausland dann einfach stärker im Inland abzusetzen, ist zu kurz gedacht. Denn Deutschland exportiert vor allem besonders hochpreisige, große Automobile, die noch umweltschädlicher sind als viele der kleineren Importautos aus Frankreich, Italien und anderen Ländern. Es wäre also weder ökologisch noch in Sachen Abbau des Handelsüberschusses etwas gewonnen, wenn in Deutschland nun mehr große deutsche Autos anstelle von kleinen französischen und italienischen Autos herumfahren. Strukturwandel kann stattdessen bedeuten, statt Automotoren mit umgerüsteten Fertigungsanlagen Mini-Kraftwerke für Privatkeller zu bauen. Diese könnten den flexiblen Ausgleich zu den Wind- und Sonnen-abhängigen erneuerbaren Energien bieten, den die schwerfälligen Atom- und Kohlekraftwerke nicht bieten können.

Nach Berechnungen des DIW und der Bundesbank reagiert das Ausland auf eine Preissenkung von Gütern des verarbeitenden Gewerbes um ein Prozent mit einer zusätzlichen Nachfrage von durchschnittlich ca. 0,9 Prozent (DIW Wochenbericht 29/ 2004, Deutsche Bundesbank Monatsbericht 1/1997). Besonders preissensibel sind laut DIW dabei die Exporte im Fahrzeugbau, in der Bekleidungsindustrie und im Holzgewerbe. Aufgrund der hohen Automatisierung liegt der Anteil der Lohnkosten in der Automobilproduktion mit zwischen 15 und 20 Prozent relativ niedrig. Wären die Löhne dort – ähn-

⁸ 2.500 Mrd. Euro (BIP) x 65% (Lohnquote) x 67% (Konsumquote) x 10% (angenommene Mindestimportquote des Konsums) abzügl. MwSt abzügl. ca. 50-60% für den in Deutschland verbleibenden Teil des Umsatzes (Einzelhandel, Transport, Finanzdienstleistungen usw.).

lich wie in Frankreich – zwischen 2000 und 2008 um 15 Prozent stärker gestiegen⁹ (vgl. Abbildungen 2 und 3), so hätte dies die Produktionskosten in der deutschen Automobilindustrie um ca. 2,5 bis 3 Prozent verteuert. Nach den oben genannten Zahlen von DIW und Bundesbank hätten die deutschen Automobilexporte im selben Zeitraum dann in mindestens gleicher Höhe weniger zugenommen. Ein um 3 Prozent niedrigerer Export von Fahrzeugen würde den jährlichen deutschen Exportüberschuss gegenüber der EU um ca. 3 Mrd. Euro senken¹⁰.

Im Interesse einer außenwirtschaftlich stabileren Entwicklung in Europa ist es zweifellos notwendig, sich in Deutschland von der exzessiven Exportausrichtung in Richtung Binnennachfrage umzuorientieren. Dazu gehören sicherlich auch Verschiebungen vom produzierenden Gewerbe hin möglichst zu gut bezahlten und sozial abgesicherten Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor. Wir reden hier also über einen langfristigen Strukturwandel, der ähnlich dem Ausstieg aus der Steinkohleförderung, einen langen Atem, eine große Phantasie und eine sehr aktive Strukturpolitik von Seiten aller beteiligten staatlichen (Bund, Länder und Kommunen) und nichtstaatlichen Institutionen (Unternehmen, Gewerkschaften, Verbände etc.) erfordert.

Auch wenn der skizzierte Strukturwandel eine enorme Herausforderung darstellt, so ist er dennoch zu bewerkstelligen. Da dieser Strukturwandel im Sinne eines sozial-ökologischen Umbaus nicht zuletzt aus Gründen des Klima- und Umweltschutzes unausweichlich ist, ist gerade jetzt die richtige Gelegenheit, ihn durch die Neufassung eines makroökonomischen Regimes in Europa mit zu befördern.

Eine solche neue europäische Regulierung entspräche der deutschen Gesetzeslage. Die Verpflichtung auf die Einhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3) wurde durch die jüngste Änderung dieses Artikels im Zuge der Föderalismuskommission II explizit in einen europäischen Kontext eingebettet. Die gesamtwirtschaftliche Perspektive dieses Vorschlags baut insofern auf bestehenden juristischen Grundlagen auf.

9 Ein „zusätzlicher Lohnzuwachs“ von 15 Prozent klingt zunächst unvorstellbar hoch. Auf den Zeitraum 2000 bis 2008 verteilt hätten dafür die jährlichen Tarifabschlüsse aber nur um sehr viel weniger unvorstellbare 1,57 Prozent höher ausfallen müssen.

10 Bei Exporten von Kfz und Kfz-Teilen in Höhe von 155 Mrd. Euro von 11/2009 bis 10/2010 entsprechen 3 Prozent Rückgang einem Betrag von 4,65 Mrd. Euro. Im Jahr 2008 gingen über 70 Prozent der Fahrzeugexporte nach Europa.

Leider ist die dort vorgenommene Einbettung in den europäischen Kontext anhand der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse erfolgt und es muss stark bezweifelt werden, dass auf diesem Wege überhaupt ein Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht geleistet werden kann. Der Verweis auf den Europäischen Rahmen ist aber richtig. Die Aufgabe liegt nun darin, den Europäischen Rahmen im Sinne einer „Europäischen Ausgleichsunion“ bzw. einer „außenwirtschaftlichen Schuldenbremse“ so umzubauen, dass er auch Deutschland wieder auf den Pfad der gesamtwirtschaftlichen Tugend zurückführt.

In diesem Sinne stellt eine „Europäische Ausgleichsunion“ nichts anderes als eine ins hier und jetzt übertragene internationale Anwendung des nach wie vor gültigen Stabilitätsgesetz von 1967 dar („Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“), in dem die Bundesregierung verpflichtet wird, zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unter anderem wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen zu ergreifen, die zu einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht beitragen. Auch die Notwendigkeit einer internationalen wirtschaftspolitischen Koordination wurde dort bereits explizit anerkannt.

Statt das europäische Projekt durch die europäische Verallgemeinerung der jüngst beschlossenen deutsche Schuldenbremse zum Stillstand zu bringen, sollte in Anlehnung an Keynes eine „außenwirtschaftliche Schuldenbremse“ das Auseinanderdriften Europas verhindern und Europa auf dem Wege einer „Ausgleichsunion“ gesamtwirtschaftlich und solidarisch zusammenführen.

Literatur

- Keynes, John Maynard (1941/1980): Activities 1940-1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union, in: The collected writings of John Maynard Keynes, Vol. XXV, Macmillan/Cambridge University Press, London/Cambridge: 1980.
- Sebastian Dullien und Daniela Schwarz (2009): Die Eurozone braucht einen außenwirtschaftlichen Stabilitätspakt, SWP-Aktuell 27.
- Nicolaus Heinen (2011): Makroökonomische Koordinierung. Was kann ein Scoreboard-Ansatz leisten, Deutsche Bank Research, 13. Januar 2011.
- Europäische Kommission (2011 a): The Design of the Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances: Current External Balance and Net Foreign Financial Asset Position, ECFIN/B1/ARES SN (2011) 140505.
- Europäische Kommission (2011 b): The Design of the Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances: Export Market Shares, ECFIN/B1/ARES SN (2011) 140472.
- Europäische Kommission (2011 c): The Design of the Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances: HIPC, ECFIN/B1/ARES SN (2011) 140467.
- Europäische Kommission (2011 d): The Design of the Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances: Unit Labour Costs (ULC), ECFIN/B1/ARES SN (2011) 140522.
- Europäische Kommission (2011 e): The Design of the Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances: Real Effective Exchange Rate based on Unit Labour Costs, ECFIN/B1/ARES SN (2011) 140441.
- Europäische Kommission (2011 f): The Design of the Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances: Real Effective Exchange Rate based on Unit Labour Costs, ECFIN/B1/ARES SN (2011) 140441.

Bisher in der Publikationsreihe Denkanstöße erschienen:

- #1** Wolfgang Neskovic: Der Sozialstaat und die Wirtschaftskrise
- #2** Birgit Mahnkopf: Leitbilder auf dem Weg aus der neoliberalen Sackgasse
- #3** Andrea Ypsilanti & Hermann Scheer: Der Weg aus der Systemkrise des Wirtschaftens
- #4** Marco Bülow: Die Lobby-Republik
- #5** Klaus-Dieter Stork: So wie es bleibt, ist es nicht
- #6** Katharina Weinberger: Ungezügelter De-Regulierung und die Finanzkrise in Europa
- #7** Hans Arold: Der Bildungs-Begriff in der neoliberalen Denkfalle
- #8** Matthi Bolte, Andreas Bovenschulte & Andreas Fisahn: Die große Krise der kapitalistischen Weltwirtschaft und die EU
- #9** Werner Schieder: Perspektiven der Europäischen Währungsunion
- #10** Wolfgang Neskovic: Wem gehört die Demokratie?
- #11** Max Pichl: Kritische Interventionen in der rassistischen „Integrationsdebatte“
- #12** Wolfgang Wodarg: Solidarische Gesundheit muss gegen Gier geschützt werden

Alle Denkanstöße stehen online kostenlos als Download zur Verfügung. Das Institut Solidarische Moderne freut sich aber über Ihre Spende zur Unterstützung der Denkanstöße und der Arbeit der Programmwerkstatt.

www.solidarische-moderne.de