



# Scheitert der Euro?

Strukturprobleme und Politikversagen  
bringen Europa an den Abgrund

**KLAUS BUSCH**  
Februar 2012

- Die Defizite des Maastrichter Vertrages und die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Staatsschulden sind als die entscheidenden Ursachen der Eurokrise zu betrachten.
- Krisen verschärfend wirkt sich ein mehrfaches Politikversagen aus. Es gründet in der Wirtschaftsphilosophie des Sparprimats, die die Anpassungsprogramme in Griechenland und Portugal, aber auch die Härtung des Stabilitätspakts sowie die im Dezember beschlossene »Fiskalunion« bestimmt. Die falsche »Therapie des harten Sparens« beschert Europa zu Beginn des Jahres 2012 eine Rezession, welche die Schuldenkrise weiter vertiefen wird.
- Als weiterer Kardinalfehler der Politik erweist sich der im Juli 2011 beschlossene Schuldenschnitt für Griechenland. Seitdem sind die Finanzmärkte außer Rand und Band. Die nachfolgenden Gipfel trugen durch das Verweigern einer massiven Intervention der EZB (Bazooka) sowie die stümperhafte Hebelung von EFSF und ESM weder zu einer kurzfristigen noch zu einer mittelfristigen Lösung der Krise bei.
- Die Analyse ergibt, dass nur durch Lösungsschritte jenseits von Maastricht, wie einer neuen Wachstumsstrategie, Eurobonds, einer Überwindung des Systems der Wettbewerbsstaaten, einer Reform der Finanzmärkte sowie einer supranationalen Europäischen Wirtschaftsregierung die Krise dauerhaft überwunden werden kann.





<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Der Maastrichter Vertrag und seine Defizite</b> .....	<b>4</b>
1.1 Die asymmetrische Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) (erstes Defizit) .....	5
1.2 Keine Politische Union (zweites Defizit) .....	5
1.3 Sparen vor Wachstum (drittes Defizit) .....	6
1.4 Das System der Wettbewerbsstaaten (viertes Defizit) .....	6
<b>2. Die Schuldenentwicklung in den Staaten der Eurozone – externe und interne Faktoren</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Der Verlauf der Krise von Anfang 2010 bis zum Oktobergipfel 2011</b> .....	<b>11</b>
3.1 Die Vertiefung der Krise vom Mai 2010 bis zum Juli 2011 .....	11
3.2 Die Eskalation der Eurokrise nach den Julibeschlüssen 2011 .....	14
3.3 Verzweifelte Rettungsversuche auf dem Oktobergipfel der EU 2011 .....	15
<b>4. Konzepte zur Überwindung der Krise im Rahmen der Logik des Maastrichter Vertrages</b> .....	<b>17</b>
4.1 Die Umsetzung der Spardoktrin – die Anpassungsprogramme in Griechenland, Irland und Portugal .....	17
4.1.1 Griechenland .....	17
4.1.2 Irland .....	26
4.1.3 Portugal .....	29
4.2 Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) .....	31
4.3 Das Verfahren zum Vermeiden und zur Korrektur übermäßiger Ungleichgewichte ..	34
4.4 Die intergouvernementale Variante einer Europäischen Wirtschaftsregierung (EWR)	35
4.5 Der Euro-Plus-Pakt .....	36
4.6 Zwischenfazit .....	37
<b>5. Lösungsansätze jenseits des Maastrichter Paradigmas</b> .....	<b>38</b>
5.1 Ein Marshall-Plan für Europa .....	38
5.2 Eurobonds .....	39
5.3 Europäische Koordinierungsregeln für die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik .....	40
5.4 Die Regulierung der Finanzmärkte .....	42
5.5 Eine demokratische supranationale Wirtschaftsregierung für die Eurozone .....	43
<b>6. Der Dezembertreffen des Europäischen Rats – ein neuer Vertrag für die Eurozone</b>	<b>43</b>
<b>Ausblick</b> .....	<b>46</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>48</b>



»Die Verantwortlichen in Europa müssen lernen, dass die bisherigen Lösungsansätze falsch sind, nicht funktionieren(...). Was fehlt, ist ein ernsthaftes Bekenntnis zur Förderung des Wirtschaftswachstums in der Euro-Zone. Stattdessen werden die Krisenstaaten mit harten Sparauflagen bestraft.« (US-Ökonom James Galbraith im Interview mit dem Handelsblatt am 3.12.2011)

## Einleitung

Seit ihrem Beginn Anfang 2010 spitzt sich die Eurokrise immer mehr zu. War im Mai 2010 zunächst nur Griechenland betroffen, mussten im Herbst 2010 auch Irland und im Frühjahr 2011 Portugal unter die sogenannten »Rettungsschirme« schlüpfen. Dabei zeigte sich sehr bald, dass die finanzielle Unterstützung dieser Länder mit einer wirtschaftspolitischen Therapie, den harten Sparprogrammen, verknüpft wurde, die die Probleme dieser Länder nicht löst, sondern aufgrund ihrer deflatorischen Wirkung verschärft. Insbesondere in Griechenland hat die permanente Aufstockung der Sparmaßnahmen, anders als aufgrund der offiziellen Anpassungsprogramme erwartet, die ökonomische und soziale Krise vertieft. Gut ein Jahr nach der Vergabe des 110 Mrd. Euro-Kredits an das Land wurde auf dem Juligipfel 2011 ein erster Schuldenschnitt für Griechenland beschlossen, eine Maßnahme, vor der die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank (EZB) sowie viele wissenschaftliche Beobachter aufgrund des großen Ansteckungsrisikos immer gewarnt hatten (Busch/Hirschel 2011b; Horn/Lindner/Niechoj 2011). Diese mit dem Schuldenschnitt verbundenen Befürchtungen haben sich als richtig erwiesen, denn seit dem Juli 2011 läuft die Krise der Politik gewissermaßen aus dem Ruder, jagt eine Krisensitzung die nächste, ohne dass der mehrfach angekündigte große Befreiungsschlag bisher gelungen ist. Auf der Tagesordnung stehen jetzt Kapitalspritzen für den Bankensektor, der aufgrund der Abwertung der Staatsanleihen massive Kapitalverluste erleidet; stehen die Aufstockung der European Financial Stability Facility (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität/EFSF) und die Hebelung ihrer Mittel, um im Falle einer Ansteckung Italiens und Spaniens eine Brandmauer errichten zu können; steht die Frage, ob die EZB im Falle des Scheiterns einer Hebelung der EFSF die letzte Schutzbastion in Form eines unbegrenzten Kaufprogramms für Staatsanleihen bilden sollte (Bazooka!). Dabei ist eine Lösung dieser Probleme besonders dringend, da aufgrund der Zuspitzung der ökonomischen

und politischen Situation in Griechenland, in Italien und in Spanien, mit Regierungskrisen und der Bildung neuer Regierungen verbunden, die Interventionsfähigkeit der europäischen Politik notwendiger denn je ist.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Ursprünge und den Verlauf der Eurokrise sowie unterschiedliche Lösungskonzepte bis zum Dezembergipfel der Staats- und Regierungschefs der EU zu analysieren. Es wird in der Studie die These vertreten, dass die Krise in den Defiziten des Maastrichter Vertrages in Verbindung mit den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Staatsschulden gründet. Darüber hinaus wird anhand einer genauen Untersuchung des Verlaufs der Krise und der Anpassungsprogramme in Griechenland, Irland und Portugal gezeigt, dass die Probleme durch die gewählten politischen und ökonomischen Therapien verschärft worden sind. Weit überwiegend ist dieses »Politikversagen« auf ein Gefangenbleiben der offiziellen Politik in den Denkstrukturen des Vertrages von Maastricht zurückzuführen. Das trifft besonders auf die Wirtschaftsphilosophie des Vorranges des Sparens zu, die die Anpassungsprogramme, die Reform des Stabilitätspaktes und auch die im Dezember beschlossene »Fiskalunion« bestimmt. Auch das Festhalten an der Dominanz der nationalstaatlichen Ebene und das daraus folgende Verweigern weiterer supranationaler Integrationsschritte bei den gewählten Lösungsansätzen verbleibt innerhalb der Gedankenwelt des Maastrichter Vertrages. Dies wird im Scheitern eines gemeinsamen wirtschaftspolitischen Ansatzes zur Überwindung der Krise – etwa in Form eines Marshallplanes –, in der Ablehnung von Eurobonds und letztlich dem Verweigern einer solidarischen Schuldengarantie für alle EU-Staaten sichtbar.

Das erste Kapitel der Studie zeigt die vier fundamentalen Defizite des Vertrages von Maastricht auf: die Asymmetrie in der Wirtschaftspolitik, das Fehlen eines Europäischen Bundesstaates, das Primat der Sparpolitik und das System der Wettbewerbsstaaten. Kapitel zwei beschreibt die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Schulden der EU-Staaten und die unterschiedlichen politischen und ökonomischen Strukturen innerhalb der europäischen Staaten, durch die sich die Differenzen in der Schuldenentwicklung erklären.

Der Verlauf der Krise von Anfang 2010 bis zum Oktobergipfel 2011 ist Gegenstand von Kapitel drei, in dem auch die Entwicklung der Stabilisierungsmechanismen Euro-

päischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) dargestellt wird. In dieser kurzen Zeitspanne wird ein mehrfaches Politikversagen sichtbar, das sich jeweils Krisen verschärfend ausgewirkt hat: das Verweigern einer Schuldengarantie für Griechenland; das deflatorische Anpassungsprogramm, das die griechischen Probleme potenziert hat; der Schuldenschnitt für Griechenland, welcher als der Kardinalfehler der Politik in den letzten zwei Jahren betrachtet werden muss; die unzureichende Hebelung der EFSF; das Verweigern sowohl von Eurobonds als auch einer massiven Intervention der EZB.

In Kapitel vier werden die Lösungsversuche analysiert, die sich im Rahmen der Logik des Vertrages von Maastricht bewegen. Einen großen Raum nimmt darin die Untersuchung der Anpassungsprogramme und der ökonomischen und sozialen Krisen in Griechenland, Irland und Portugal ein. Darüber hinaus werden die Reform des Stabilitätspaktes, das Konzept zur Vermeidung übermäßiger Ungleichgewichte, der Vorschlag einer intergouvernementalen Europäischen Wirtschaftsregierung sowie der Euro-Plus-Pakt kritisch bewertet. Insgesamt zeigt das Kapitel, dass im Rahmen des Konzepts des Vertrages von Maastricht die Krise nicht überwunden werden kann.

Die verschiedenen Ansatzpunkte für Lösungsmaßnahmen jenseits der Logik des Maastrichter Vertrages werden in Kapitel fünf vorgestellt (vgl. Hacker 2011): der Marshallplan für Europa, die Eurobonds, die Regulierungskonzepte für die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik, die notwendigen Reformen der Finanzmärkte und die Supranationalisierung der Wirtschaftspolitik. Alle diese alternativen Politikansätze zur Bewältigung der Krise sind bislang ohne Realisierungschancen.

Kapitel sechs analysiert die Ergebnisse des Dezembergipfels 2011. Auch dieser Gipfel hat die Krise nicht gelöst, liegt doch die angestrebte Vertragsänderung (»Fiskalunion«) vollständig auf der Linie der Spardoktrin des Maastrichter Vertrages und der Härtung des Stabilitätspakts (Münchau 2011). Sollte die EZB nach der Umsetzung dieser Beschlüsse bereit sein, die Eurozone durch massive Interventionen zu stabilisieren, kann zwar ein Kollaps vermieden werden, aber damit sind wir sozusagen nur *back to square one*. Die Kernaufgabe, Lösungsansätze zur Überwindung der Schuldenkrise zu verabschieden, liegt weiterhin vor uns.

In der Schlussbetrachtung wird die Frage erörtert, ob es sich nach wie vor lohnt, das Projekt *Euro* zu verteidigen. Es wird argumentiert, dass diese Frage aus der Sicht der EU-Südstaaten nicht mehr eindeutig zu beantworten ist. Im Interesse der Bewahrung des gesamteuropäischen Integrationsprozesses wird dennoch für die Fortsetzung der Sisyphusarbeit plädiert, im Sinne von Kapitel fünf für »Mehr Europa, aber anders« zu kämpfen (Schwall-Düren 2011).

## 1. Der Maastrichter Vertrag und seine Defizite

Die EU befindet sich heute in ihrer größten Integrationskrise seit Beginn der europäischen Einigung.

Es ist längst noch nicht ausgemacht, dass die Eurozone diese Krise überleben wird. Seit einigen Monaten verdichten sich vielmehr die Anzeichen einer dramatischen Vertiefung der Eurokrise. Offen wird über den Bruch der Eurozone diskutiert, Wirtschaftsunternehmen und Staaten bereiten sich auf diesen *worst case* vor.

Um zu verstehen, welche Maßnahmen heute erforderlich sind, um die Krise der Integration zu überwinden, ist zunächst ein Blick in die Geschichte des Euro, in den Maastrichter Vertrag notwendig. Hier liegen die historischen Wurzeln der momentanen Probleme und hier muss vor allem angesetzt werden, um Europa mittels einer neuen Perspektive zu stabilisieren.

Der 1993 in Kraft getretene Maastrichter Vertrag enthält vier große Konstruktionsmängel, vier grundlegende Defizite, die das Projekt der gemeinsamen Währung von Anfang an beherrscht haben (vgl. Busch 1994) und von denen eine direkte Linie zu den heutigen Krisenproblemen der Eurozone führt.

Das erste Defizit besteht in einer asymmetrischen Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion. Die EU-Verträge sehen zwar durch die Einführung der gemeinsamen Währung eine Europäisierung der Geldpolitik vor, die Finanzpolitik ist jedoch im Wesentlichen in den Händen der Mitgliedstaaten verblieben und nur gewissen europäischen Koordinierungsregeln unterworfen worden.

Darüber hinaus ist diese asymmetrisch konstruierte Wirtschafts- und Währungsunion nicht in einen Europäischen Bundesstaat, eine Politische Union, eingebettet worden –

das ist das zweite Defizit des Maastrichter Vertrages. Damit ist auf die Installierung von Finanzausgleichsmechanismen zur Überwindung ökonomischer Ungleichgewichte in der EU verzichtet worden. Der Euro ist nicht in einer echten politischen Solidargemeinschaft verankert worden.

Das dritte Defizit des Maastrichter Vertrages besteht darin, dass die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten auf den Abbau der Staatsschulden mittels Sparen fixiert ist und die Möglichkeit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte über eine Wachstumspolitik unterbelichtet wird. Die Sparpolitik behält gegenüber einer Wachstumspolitik die Oberhand.

Das vierte Defizit des Vertrages ist die Errichtung eines Systems der Wettbewerbsstaaten. Zwar sind der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung europäische Kompetenz, die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik sind aber in den Händen der Mitgliedstaaten verblieben. Ein solches System setzt die Lohn-, Sozial- und Steuerstandards der Mitgliedstaaten strukturell in ein Wettbewerbsverhältnis und lässt sie in einen Abwärtsstrudel geraten.

### 1.1 Die asymmetrische Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) (erstes Defizit)

Der Vertrag von Maastricht sieht zwar eine gemeinsame Geldpolitik vor, die die EZB ausübt, nicht aber eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik, die von einer Europäischen Wirtschaftsregierung durchzuführen wäre. Zwar soll die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten koordiniert werden, eine Übertragung der wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenzen auf die europäische Ebene ist aber ausgeblieben. Dieses Defizit beeinträchtigt die Steuerungsfähigkeiten der EU im Falle von Wirtschaftskrisen, aber auch im Falle einer ungleichmäßigen konjunkturellen Entwicklung der Mitgliedstaaten. In der Weltwirtschaftskrise 2008/2009 war die EU in ihrer Handlungsfähigkeit begrenzt. Die Mitgliedstaaten haben mehr oder weniger stark gegen die Krise interveniert, die EU beschränkte sich auf eine koordinierende Rolle. Die Finanzpolitik war damit nicht effizient. Darüber hinaus ist die Stabilisierungsfunktion der Wirtschaftspolitik dadurch beeinträchtigt, dass die europäische Geldpolitik und die nationalen Fiskalpolitiken nicht von einer Europäischen Wirtschaftsregierung je nach nationaler

Konjunkturlage flexibel aufeinander abgestimmt werden können. Im Falle unterschiedlicher konjunktureller Gegebenheiten in den EU-Staaten bedeutet dies den Verlust wirtschaftspolitischer Steuerungsfähigkeit.

Die im Juli 2011, im Oktober 2011 und im Dezember 2011 auf den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU diskutierten Vorschläge zur Installierung einer Europäischen Wirtschaftsregierung sind ein Versuch, diesen Mangel zu überwinden. Es ist allerdings festzustellen, dass diese Pläne aufgrund der intergouvernementalen Struktur der Europäischen Wirtschaftsregierung im Kern innerhalb der Logik des Maastrichter Vertrages verharren.

### 1.2 Keine Politische Union (zweites Defizit)

Der Euro ist nicht in eine Politische Union und damit nicht in eine echte Solidargemeinschaft eingebettet. Im Maastrichter Vertrag fehlt deshalb ein Ausgleichsmechanismus im Falle von größeren ökonomischen Ungleichgewichten. Eine Währungsunion ohne Finanzausgleichssystem, das jeder föderale Staat kennt, ist ein äußerst fragiles Gebilde. Im Falle größerer Ungleichgewichte liegt die Anpassungslast bei fehlender Arbeitskraftmobilität ausschließlich bei den nationalen Lohnkosten. Dies ist ein Anpassungsmechanismus, der überfordert ist und im Falle der Eurozone bislang nicht funktioniert, wie weiter unten gezeigt werden wird.

Ausdruck des nationalstaatlichen Bias in der Konstruktion des Euro ist auch die sogenannte *no bailout*-Klausel, die der Gemeinschaft verbietet, Mitgliedstaaten mit größeren Schuldenproblemen solidarische Unterstützung zu gewähren. Wegen der verhängnisvollen Folgen der Insolvenz einzelner Mitgliedstaaten für die Stabilität der Eurozone insgesamt ist diese Klausel inzwischen durch die Einrichtung der EFSF (ESM) sowie die Interventionen der EZB am Anleihemarkt unterhöhlt worden. Die Unterstützungskredite zugunsten von Griechenland, Irland und Portugal sind erste Schritte zur Behebung dieses Defizits des Maastrichter Vertrages. Der entscheidende Schritt zur Überwindung dieses Mangels, die Einführung von Eurobonds und eine gemeinsame Schuldengarantie, ist aber immer noch tabu.

### 1.3 Sparen vor Wachstum (drittes Defizit)

Der Maastrichter Vertrag enthält zwar keine Bestimmungen über eine gemeinsame Wirtschaftspolitik in Form einer Europäischen Wirtschaftsregierung, er hat dennoch mit dem Abschnitt über das Vermeiden übermäßiger Schulden und dem Drei- und 60-Prozent-Kriterium als Maßstab die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten einseitig auf das Schuldenproblem fixiert. Bis zur Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise 2008/2009 erwiesen sich diese Bestimmungen nicht als größeres Problem. Viele Staaten – wie Irland, Spanien, Großbritannien, Schweden, Dänemark und Finnland – konnten in den Jahren vor der Krise ihre Staatsverschuldung sogar durch starkes wirtschaftliches Wachstum und hohe Steuereinnahmen deutlich zurückfahren. Durch die Krise sowie die Notwendigkeit, die Konjunktur zu stützen und gleichzeitig Bankenzusammenbrüche zu vermeiden, sind in vielen Staaten die Schulden geradezu explodiert. Dies vor allem in Staaten wie Irland und Spanien, die vom Zusammenbruch der Immobilienblase und/oder der Finanzmarktblase besonders hart getroffen wurden. In Griechenland kam hinzu, dass die politische Klasse ein korruptes Steuereinnahmesystem zugelassen hatte. Bereits vor der Krise lag die Verschuldung deshalb hier bei fast 100 Prozent. In der Krise ist sie dann, erheblich verstärkt durch die harten Spareingriffe, auf fast 200 Prozent angestiegen. Dennoch wären die Probleme der Staatsverschuldung in der EU lösbar gewesen, wenn es nicht aufgrund des Maastrichter Sparprimats zu einer Verkehrung von Ursache und Wirkung der Schuldenkrise gekommen wäre. Dem neoliberalen Zeitgeist ist es gelungen, der Öffentlichkeit zu suggerieren, dass nicht die Wirtschaftskrise die Schuldexplosion erzeugt hat, sondern umgekehrt die Schulden die Krise verursacht haben. Ohne das Eingreifen der Staaten zur Rettung der Konjunktur und der Finanzwelt würden wir uns aber heute in einer noch tieferen Krise befinden. Dennoch werden die durch die politischen Eingriffe notwendigerweise entstandenen Staatsschulden verteuert. Die Schuldner sind die Schuldigen, und die Schulden gilt es zu senken – komme, was wolle. In der Eurokrise hat dieses Denken dazu geführt, dass die Stützungskredite für Griechenland, Irland und Portugal mit strikten Auflagen zur Senkung der Staatsschulden verknüpft worden sind. Mehrwertsteuererhöhungen, Entlassungen im öffentlichen Dienst, Lohnkürzungen, Kürzungen der Sozialleistungen und Erhöhungen des Renteneintrittsalters sind die Instrumente dieser Politik. Die Opfer der Krise müssen jetzt auch noch die Hauptlasten der Be-

wältigung der Staatsschulden tragen. Dieser Politik wird bis weit hinein in die Sozialdemokratie in Europa Beifall gezollt. Dabei löst sie die Probleme nicht. Im Gegenteil: Das Wirtschaftswachstum wird in diesen Ländern durch die kurzfristige und kurzsichtige Konsolidierungspolitik abgewürgt, und die Schuldenquoten steigen weiter an.

Dieser Politikansatz wird aber nicht nur in den drei genannten Staaten verfolgt, nein, in allen Staaten, die vermeintlich zu hohen Schuldenlasten tragen, erzwingen die Finanzmärkte, die Europäische Kommission und der Rat weitere Spareinschnitte. So in Spanien, so in Italien und jüngst auch in Frankreich. Dass sich Europa Ende 2011/Anfang 2012 in einer Rezession befindet – mit Negativwachstum in Griechenland, Portugal, Spanien und Italien sowie einer Stagnation in Frankreich –, ist nicht verwunderlich, sondern Ergebnis dieses falschen wirtschaftspolitischen Ansatzes. Selbst der Wachstumsmotor Deutschland beginnt jetzt zu stottern.

Der Gipfel dieser neoliberalen Sichtweise ist die Einführung einer Schuldenbremse, ein deutsches Modell, das Frankreich und Deutschland auf dem Deziembertgipfel 2011 der EU-27 minus 1 verordnet haben.

### 1.4 Das System der Wettbewerbsstaaten (viertes Defizit)

Mit dem Maastrichter Vertrag ist ein System von Wettbewerbsstaaten eingeführt worden. Wir haben eine gemeinsame Währung und einen einheitlichen Binnenmarkt auf der europäischen Ebene, aber die Löhne, die Sozialausgaben und die Steuern werden weiterhin national bestimmt. In einem solchen System geraten die Löhne, Sozialausgaben und Steuern in einen Sog nach unten, um die nationale Wettbewerbsfähigkeit bei einer einheitlichen Währung zu steigern. Wir beobachten deshalb seit Jahren einen Steuerwettbewerb mit immer stärker sinkenden Unternehmenssteuern in Europa. Wir beobachten, dass der Wohlfahrtsstaat unter Druck gerät. Und wir sehen, dass es den Gewerkschaften in Europa mit ganz wenigen Ausnahmen nicht mehr gelingt, die Reallöhne mit dem Anstieg der Produktivität wachsen zu lassen. Überall ist eine dramatische Umverteilung von unten nach oben zugunsten der Kapitaleigentümer zu beobachten. Und dies seit nunmehr fünfzehn bis zwanzig Jahren. Am tollsten hat es auf diesem Felde Deutschland getrieben. Hier sind die Reallöhne am stärksten abgebaut



worden. Selbst im starken Aufschwung nach der Krise ist diese Tendenz nicht gebrochen worden. Die Folge sind große Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands, vor allem im Handel mit seinen EU-Partnerländern. Wir importieren auf diese Weise Beschäftigung und exportieren Arbeitslosigkeit. Auf die Kritik der ehemaligen Finanzministerin Lagarde an dieser deutschen Art, sich Vorteile zu verschaffen, antwortete Frau Merkel: Leistungsbilanzen seien auch Leistungszeugnisse, die anderen europäischen Staaten sollten sich ein Beispiel an Deutschland nehmen. Genau diese Logik des Systems der Wettbewerbsstaaten ist die Logik des Euro-Plus-Paktes. Die anderen Euro- und EU-Staaten sollen dem deutschen Weg des relativen Lohnabbaus folgen, sollen auch der deutschen Sozial- und Rentenpolitik nacheifern. Dass dabei die europäischen Lohn-, Sozial- und Steuerstandards unter die Räder geraten, ist die eine Konsequenz. Die andere ist ein Einbruch in der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage mit deflatorischer Tendenz. Dass alle europäischen Staaten Leistungsbilanzüberschüsse haben können, ist ein Irrglaube, denn die Überschüsse der einen Staaten sind die Defizite der anderen. Da die EU-Staaten immer noch 70 Prozent des Handels untereinander abwickeln, gleichen sich Gewinne und Verluste im Sinne eines Nullsummenspiels aus.

Ein großer Teil des im Verlaufe des weiteren Textes aufzuzeigenden Politikversagens in der Eurokrise ist auf ein Gefangenbleiben der Politiker in den Prämissen des Maastrichter Vertrages zurückzuführen. Wenn es nicht sehr bald gelingt, diese vier Defizite des europäischen Integrationsprozesses zu überwinden, wird das europäische Einigungswerk scheitern. Das Maastricht-Europa ist ein sich selbst zerstörendes Europa.

## 2. Die Schuldenentwicklung in den Staaten der Eurozone – externe und interne Faktoren

Die Mängel des Maastrichter Vertrages waren lange Zeit nicht unmittelbar sichtbar, sondern unter der Oberfläche virulent. Erst die Weltwirtschaftskrise und die Eurokrise haben die Bedeutung dieser Konstruktionsfehler ins Bewusstsein gerückt. Zum Verständnis des Verlaufs der Schuldenkrise nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise und zum besseren Verständnis der Unterschiede in der Schuldenentwicklung zwischen den Eurostaaten ist darüber hinaus ein Blick in die internen ökonomischen Strukturen der Staaten vor der Krise notwendig. Auch diese Unterschiede sind vor der Krise nur unter der Oberfläche

virulent gewesen, auch ihre Bedeutung ist erst durch die Krise im vollen Maße sichtbar geworden.

In der Entwicklung der Staatsschuldenquoten bis 2007 (vgl. Tabelle 1) ergibt sich zunächst das interessante Bild, dass zwei Staaten – Irland und Spanien – die in der Krise zu Problemstaaten wurden, vor der Krise weit unterdurchschnittliche Schuldenquoten verzeichneten. Auf der Basis hoher Wachstumsraten konnten beide Staaten ihre Schulden deutlich abbauen. Deutschland dagegen, das nach Ausbruch der Krise komparativ günstige Zahlen aufweisen konnte, lag vor der Krise nur im europäischen Mittelfeld. Aufgrund schwacher Wachstumsraten verschlechterte sich sein Wert bis zum Jahre 2007. Eine ganz ähnliche Entwicklung vollzog sich in Frankreich. Portugal hatte wie Deutschland und Frankreich mittlere Werte, die jedoch aufgrund äußerst schlechter Wachstumsdaten deutlich anstiegen. Italien verharrte auf einem überdurchschnittlich hohen Schuldenstand, der sich vor 2007 kaum veränderte. Griechenland konnte im Unterschied zu Irland und Spanien seine hohen Wachstumsraten vor der Krise nicht in sinkende Schuldenquoten ummünzen. Im Gegenteil, vor allem aufgrund eklatanter Mängel in der Steuerverwaltung, die zu Einnahmeausfällen führten, stiegen die Schuldenwerte Griechenlands schon vor der Krise weiter an.

Nach Ausbruch der Krise ergibt sich in der Schuldenentwicklung folgendes Bild (vgl. Tabelle 1, die auf der Herbstprognose 2011 der Kommission basiert): Irlands Schuldenquote verfünffacht sich zwischen 2007 und 2012. Spaniens Wert verdoppelt sich, während in der Eurozone im Durchschnitt nur ein Anstieg um ein Drittel zu beobachten ist. Hintergrund dieser dramatischen Verschlechterung in zwei Staaten, die vor der Krise Muster Schüler in der Schuldenreduktion waren, sind in beiden Ländern interne Faktoren. Spanien und in noch weitaus größerem Maße Irland verzeichneten in den 2000er Jahren vor der Krise einen Immobilienhype (siehe Länderbericht Irland). Die Wohnungsbauinvestitionen lagen in Irland mit 14 Prozent des BIP doppelt so hoch wie in der EU-15 und noch fünf Punkte über dem entsprechenden Wert Spaniens. Die Krise ließ diese Immobilienblasen platzen, wodurch insbesondere der Bankensektor beider Staaten am Rande der Insolvenz stand. Es waren vor allem die staatlichen Rettungseingriffe zugunsten der Banken, die die Schuldenquoten beider Staaten geradezu explodieren ließen. Dies wird auch daran deutlich, dass die Schuldenstandsveränderung von 2007 bis 2012 in

beiden Ländern vor allem auf die Veränderung der Größe »Primärhaushalt« und weniger auf den Schneeballeffekt (Differenz zwischen Wachstumsrate und Zinssätzen) zurückgeht (vgl. Tabelle 2, die auf der Frühjahrsprognose der Kommission von 2011 basiert).<sup>1</sup>

Auch in Portugal steigt die Schuldenquote überdurchschnittlich an, und zwar um etwa 44 Prozentpunkte. Am dramatischsten ist jedoch der Anstieg in Griechenland: um 92 Prozentpunkte. In diesen beiden Staaten treibt nicht die Notwendigkeit der Bankenrettung in Folge einer geplatzten Immobilienblase die Werte nach oben, sondern vor allem der wirtschaftliche Einbruch aufgrund der Weltwirtschaftskrise, der durch die Anpassungsprogramme der Troika deutlich verstärkt wird, vor allem in Griechenland. Die Schuldenquotenveränderung von 2007 bis 2012 ergibt sich deshalb anders als in Spanien und Irland überwiegend aus dem Schneeballeffekt (vgl. Tabelle 2). Je schwächer das Wirtschaftswachstum eines Landes und je höher seine Zinsen sind, desto stärker ist der negative Einfluss auf die Entwicklung der Schuldenquote. Liegt diese bereits vorher über 100 Prozent, wird dieser Schneeballeffekt noch vergrößert. Am Beispiel Griechenlands kann der verhängnisvolle Effekt eines Wirtschaftseinbruchs aufgrund einer harten Sparpolitik am deutlichsten abgelesen werden. Schon in der Frühjahrsprognose war die Kommission davon ausgegangen, dass aufgrund der Spareingriffe der Jahre 2010 bis 2012 die Schuldenquote Griechenlands von 2009 bis 2012 um 36 Punkte ansteigen würde. In der Herbstprognose ist die Europäische Kommission dann gezwungen, diesen Wert zu korrigieren und gibt jetzt einen Anstieg um 70 Prozentpunkte an, also fast doppelt so viel wie im Frühjahr erwartet (vgl. Tabelle 1). Noch im Frühjahr bestand die Annahme, der Einbruch des griechischen BIP würde nur ca. 3,5 Prozent betragen. Inzwischen liegen die Schätzungen des Rückgangs jedoch bei ca. sechs Prozent.

Auf der Basis eines überdurchschnittlichen Schuldenstandes verzeichnet Italien einen unterdurchschnittlichen Anstieg der Werte, der vor allem konjunkturell bedingt ist. Von 2007 bis 2012 verbessert Italien seinen Primärhaus-

haltsüberschuss, der allerdings den negativen Einfluss des Schneeballeffekts nicht zu kompensieren vermag. Das Hauptproblem Italiens ist seine strukturelle Wachstumsschwäche, die aufgrund der Weltwirtschaftskrise weiter vertieft wurde.

Frankreichs Schuldenquote verändert sich in der Krise im selben Maße wie die Quote der Eurozone, sie steigt um etwa ein Drittel an. Deutschlands Quote wächst dagegen unterdurchschnittlich. Während vor 2007 Frankreich bessere Wachstumsraten erzielte als Deutschland, ist es nach der Krise umgekehrt. Nach einem krassen Einbruch 2009 erholt sich die deutsche Wirtschaft 2010 und 2011 überdurchschnittlich gut. Deutschland baut in der Krise aufgrund von Arbeitszeitkonten und Kurzarbeit die Beschäftigung nicht so stark ab wie andere Staaten und profitiert in der Erholungsphase der Weltwirtschaft vor allem vom Boom in den Schwellenländern. Seine gute Stellung auf den Weltmärkten und in Europa untermauert Deutschland auch durch einen überdurchschnittlichen Abbau seiner Lohnkosten (vgl. Tabelle 4 und 5). Nirgendwo in Europa haben sich die Reallöhne so schlecht entwickelt wie in Deutschland. Diese Sonderentwicklung Deutschlands führt zu komparativ besseren Schuldendaten und ermöglicht der deutschen Regierung in der Eurokrise eine Hegemonialposition.

Zusammenfassend ist damit der Einfluss der Weltwirtschaftskrise auf die Entwicklung der Schuldenquoten in der Eurozone klar erkennbar. Nationale Besonderheiten modifizieren aber das Ausmaß des Einflusses dieses Faktors auf die Staatsschuldenquoten. Deutlich wird am Beispiel Griechenlands auch, welche negative Wirkung eine überharte Sparpolitik für die Schuldenentwicklung haben kann.

1. Eine Differenzierung der Schuldenquotenfunktion zeigt, dass für die Änderung der Quote vor allem drei Größen verantwortlich sind: der Primärhaushaltsüberschuss in Relation zum BIP, also der Haushaltsüberschuss ohne Zinszahlungen, die Differenz zwischen der realen Wachstumsrate des BIP und der realen Zinsrate, multipliziert mit der absoluten Höhe der Schuldenquote der Vorperiode, sowie Veränderungen in der Zusammensetzung des Schuldenbestandes, z.B. Veränderungen in der Struktur der Anleihen. Siehe hierzu: Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011; 44 und 100.



Tabelle 1: Entwicklung der Schuldenquoten von 2004 bis 2012 in den Eurostaaten und in der EU

								Herbst 2011 Prognose			Frühling 2011 Prognose	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2011	2012
<b>Belgien</b>	94	92	88	84,1	89,3	95,9	96,2	97,2	99,2	100,3	97	97,5
<b>Deutschland</b>	66,2	68,5	67,9	65,2	66,7	74,4	83,2	81,7	81,2	79,9	82,4	81,1
<b>Estland</b>	5	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	5,8	6	6,1	6,1	6,9
<b>Finnland</b>	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,3	48,3	49,1	51,8	53,5	50,6	52,2
<b>Frankreich</b>	65	66,7	64	64,2	68,2	79	82,3	85,4	89,2	91,7	84,7	86,8
<b>Griechenland</b>	99,8	101,2	107,3	107,4	113	129,3	144,9	162,8	198,3	198,5	157,7	166,1
<b>Irland</b>	29,4	27,2	24,7	24,9	44,3	65,2	94,9	108,1	117,5	121,1	112	117,9
<b>Italien</b>	103,4	105,4	106,1	103,1	105,8	115,5	118,4	120,5	120,5	118,7	120,3	119,8
<b>Luxemburg</b>	6,3	6,1	6,7	6,7	13,7	14,8	19,1	19,5	20,2	20,3	17,2	19
<b>Malta</b>	71,7	69,7	64,1	62,1	62,2	67,8	69	69,6	70,8	71,5	68	67,9
<b>Niederlande</b>	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	62,9	64,2	64,9	66	63,9	64
<b>Österreich</b>	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,5	71,8	72,2	73,3	73,7	73,8	75,4
<b>Portugal</b>	57,6	62,8	63,9	68,3	71,6	83	93,3	101,6	111	112,1	101,7	107,4
<b>Slowakei</b>	41,5	34,2	30,5	29,6	27,8	35,5	41	44,5	47,5	51,1	44,8	46,8
<b>Slowenien</b>	27,3	26,7	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8	45,5	50,1	54,6	42,8	46
<b>Spanien</b>	46,2	43	39,5	36,2	40,1	53,8	61	69,6	73,8	78	68,1	71
<b>Zypern</b>	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,5	64,9	68,4	70,9	62,3	64,3
<b>Eurozone</b>	69,6	70,2	68,5	66,3	70,1	79,8	85,6	88	90,4	90,9	87,7	88,5
<b>Bulgarien</b>	37	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,3	17,5	18,3	18,5	18	18,6
<b>Dänemark</b>	45,1	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,7	44,1	44,6	44,8	45,3	47,1
<b>Großbritannien</b>	40,9	42,5	43,4	44,4	54,8	69,6	79,9	84	88,8	85,9	84,2	87,9
<b>Lettland</b>	15	12,5	10,7	9	19,8	36,7	44,7	44,8	45,1	47,1	48,2	49,4
<b>Litauen</b>	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,4	38	37,7	38,5	39,4	40,7	43,6
<b>Polen</b>	45,7	47,1	47,7	45	47,1	50,9	54,9	56,7	57,1	57,5	55,4	55,1
<b>Rumänien</b>	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	31	34	35,8	35,9	33,7	34,8
<b>Schweden</b>	50,3	50,4	45	40,2	38,8	42,7	39,7	36,3	34,6	32,4	36,5	33,4
<b>Tschechische Republik</b>	28,9	28,4	28,3	27,9	28,7	34,4	37,6	39,9	41,9	44	41,3	42,9
<b>Ungarn</b>	59,1	61,7	65,9	67	72,9	79,7	81,3	75,9	76,5	76,7	75,2	72,7
<b>EU</b>	62,3	62,8	61,5	59,0	62,5	74,7	80,3	82,5	84,9	84,9	82,3	83,3

Quelle: Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011a: 225.



Tabelle 2: Veränderung der Schuldenquoten von 2007 bis 2012 und ihre Zusammensetzung in den Eurostaaten und in der EU

	Schuldenquoten						Veränderung der Schuldenquote 2007-12	Veränderung der Schuldenquote 2007-2012 durch:		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012		Veränderung des Primärhaushalts-saldos	Differenz von Wachstums- und Zinsrate	Veränderungen des Schuldenbestands
<b>Belgien</b>	84,2	89,6	96,2	96,8	97	97,5	13,3	1,5	5	6,8
<b>Deutschland</b>	64,9	66,3	73,5	83,2	82,4	81,1	16,1	-3,1	4,8	14,4
<b>Estland</b>	3,7	4,6	7,2	6,6	6,1	6,9	3,2	6,3	0,7	-3,8
<b>Finnland</b>	35,2	34,1	43,8	48,4	50,6	52,2	17	-3,7	0,4	20,3
<b>Frankreich</b>	63,9	67,7	78,3	81,7	84,7	86,8	22,9	15,6	5,3	2
<b>Griechenland</b>	105,4	110,7	127,1	142,8	157,7	166,1	60,7	24,7	31,3	4,7
<b>Irland</b>	25	44,4	65,6	96,2	112	117,9	92,9	58,3	20,1	14,5
<b>Italien</b>	103,6	106,3	116,1	119	120,3	119,8	16,2	-4,4	17,3	3,2
<b>Luxemburg</b>	6,7	13,6	14,6	18,4	17,2	19	12,4	-0,3	-1,2	13,9
<b>Malta</b>	62	61,5	67,6	68	68	67,9	5,9	2,4	1,1	2,4
<b>Niederlande</b>	45,3	58,2	60,8	62,7	63,9	64	18,7	5,6	4,6	8,4
<b>Österreich</b>	60,7	63,8	69,6	72,3	73,8	75,4	14,7	2,9	5,5	6,3
<b>Portugal</b>	68,3	71,6	83	93	101,7	107,4	39,1	15,3	18	5,9
<b>Slowakei</b>	29,6	27,8	35,4	41	44,8	46,8	17,2	20,4	0,2	-3,3
<b>Slowenien</b>	23,1	21,9	35,2	38	42,8	46	22,9	16,5	3,8	2,7
<b>Spanien</b>	36,1	39,8	53,3	60,1	68,1	71	34,9	26,2	6,9	1,7
<b>Zypern</b>	58,3	48,3	58	60,8	62,3	64,3	6	8	1,5	-3,5
<b>Eurozone</b>	66,3	70	79,4	85,5	87,9	88,7	22,3	7,4	7,9	7
<b>Bulgarien</b>	17,2	13,7	14,6	16,2	18	18,6	1,4	6,6	-0,5	-4,7
<b>Dänemark</b>	27,5	34,5	41,8	43,6	45,3	47,1	19,6	0,6	4,7	14,2
<b>Großbritannien</b>	44,5	54,4	69,6	80	84,2	87,9	43,5	28,7	5,4	9,5
<b>Lettland</b>	9	19,7	36,7	44,7	48,2	49,4	40,4	22,4	7,5	10,5
<b>Litauen</b>	16,9	15,6	29,5	38,2	40,7	43,6	26,6	22,5	2,4	1,8
<b>Polen</b>	45	47,1	50,9	55	55,4	55,1	10,1	15,3	-2,7	-2,4
<b>Rumänien</b>	12,6	13,4	23,6	30,8	33,7	34,8	22,2	21,6	0,5	0,2
<b>Schweden</b>	40,2	38,8	42,8	39,8	36,5	33,4	-6,9	-9,2	-0,7	3
<b>Tschechische Republik</b>	29	30	35,3	38,5	41,3	42,9	14	14,3	3,6	-4
<b>Ungarn</b>	66,1	72,3	78,4	80,2	75,2	72,7	6,6	-6,3	7,9	5,1
<b>EU-27</b>	59	62,3	74,4	80,2	82,3	83,3	24,3	10,1	8,6	5,6

Quelle: Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011:26.

### 3. Der Verlauf der Krise von Anfang 2010 bis zum Oktobergipfel 2011

Nach dem Regierungswechsel in Griechenland im Herbst 2009 wird deutlich, dass die griechische Regierung die europäischen Behörden über die tatsächliche Entwicklung der Schulden des Landes falsch informiert hatte. Es dauerte von Ende 2008 bis zum Frühjahr 2010, also ein- einhalb Jahre, bis die endgültige Zahl für das Defizit des Jahres 2009 bekannt wurde. Schrittweise wurde in diesem Zeitraum die Angabe des Defizitwerts von anfangs zwei Prozent auf schließlich 15 Prozent korrigiert.

Seit Anfang 2010 verlangen die internationalen Kapitalanleger angesichts dieser Unsicherheit über die hohen griechischen Schulden immer höhere Zinssätze beim Kauf griechischer Staatsanleihen.

Durch Politikversagen auf der europäischen Ebene, die Griechenland anfangs Unterstützung verweigert und nicht entschlossen genug eingreift – etwa durch die Übernahme einer Garantie für die Schulden aller EU-Staaten –, spitzt sich die Krise immer stärker zu, bis Griechenland im Mai 2010 vom Internationalen Währungsfond (IWF) und den Mitgliedstaaten der Eurogruppe bilateral eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 110 Mrd. Euro erhält (siehe Länderanalyse Griechenland). Diese Kredite werden konditioniert vergeben, das heißt Griechenland muss sich in einem mit der Troika vereinbarten Anpassungsprogramm zum Sparen im öffentlichen Haushalt und zu Strukturreformen verpflichten. Die Härte dieses Sparprogramms, das sich von 2009 bis 2011 beim strukturellen Haushaltsdefizit auf sieben Prozent des BIP beläuft – in Spanien sind es vier Prozent, in Portugal drei Prozent, in Irland und in der Eurozone im Mittel gut ein Prozent (vgl. Tabelle 6) –, führt in Griechenland 2010 und vor allem 2011 zu einem derart dramatischen Wirtschaftseinbruch und einem derart eklatanten Anstieg der Schuldenquote, dass im Sommer 2011 der Chor in Wissenschaft und Politik, der einen Schuldenschnitt verlangt, immer lauter wird. Die Austeritätsprogramme und der Schuldenschnitt können als das verhängnisvollste Politikversagen im Verlaufe der Eurokrise bezeichnet werden, weil sie direkt zu den Turbulenzen in der zweiten Hälfte des Jahres 2011 führen und die Debatte über einen Zusammenbruch der Eurozone befeuern.

#### 3.1 Die Vertiefung der Krise vom Mai 2010 bis zum Juli 2011

Vor dem Hintergrund der Griechenlandkrise verabschieden die EU-Staaten im Mai 2010 die Stabilisierungsmechanismen EFSF und EFSM, die in einen mit dem IWF vereinbarten übergeordneten Stabilisierungsmechanismus eingebettet sind, der insgesamt Kredite in Höhe von 750 Mrd. Euro bereitstellen kann (siehe Kasten EFSF). Die EFSF und der EFSM sind provisorische Einrichtungen, die Mitte 2013 durch den European Stability Mechanism (ESM) abgelöst werden sollen. Im Juli 2011 haben die EU-Staaten einen Vertrag über den ESM verabschiedet, der bis Ende 2012 von den EU-Staaten ratifiziert werden muss. Er enthält eine Vertragserweiterung in Art. 136 AEUV, die sicherstellen soll, dass die *no bailout*-Klausel des Art. 125 AEUV durch die Einrichtung des ESM nicht verletzt wird (siehe Kasten ESM). Liberale Ökonomen kritisieren diese Stabilisierungsmechanismen als Weg in die europäische Transferunion, die die Marktmechanismen schwächte (vgl. z. B. Grossmann 2011 sowie Fahrholz 2011).

Im Herbst 2010 muss Irland als zweiter EU-Staat finanzielle Unterstützung durch die EFSF, den EFSM und den IWF beantragen. Nach dem Platzen der europaweit größten Immobilienblase stehen die irischen Banken vor der Insolvenz. Der irische Staat rettet sie durch die Einrichtung einer *bad bank* (NAMA) und durch umfangreiche staatliche Kapitalinjektionen, die das Haushaltsdefizit 2010 auf 32 Prozent des BIP hochtreiben. In dieser Situation steigen die Anleihezinsen für Irland in unerschwingliche Dimensionen, die Beantragung von internationalen Hilfskrediten ist unvermeidlich. Die oben genannten internationalen Institutionen sowie bilateral Großbritannien, Dänemark und Schweden gewähren Irland Kredite in Höhe von 67,5 Mrd. Euro. Für das vereinbarte Anpassungsprogramm in Höhe von 85 Mrd. Euro steuert Irland selber die Summe von 17,5 Mrd. Euro bei (siehe Länderanalyse Irland).

Im April 2011 erhält Portugal als dritter EU-Staat von IWF, EFSF und EFSM Kredite im Umfang von 78 Mrd. Euro. Portugal litt bereits vor der Weltwirtschaftskrise unter einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und einer anhaltenden Wachstumsschwäche. Aufgrund der Weltwirtschaftskrise steigen die Arbeitslosigkeit, die Haushaltsdefizite und die Schuldenquote stark an. Die Anleihezinsen erreichen zweistellige Werte. Der angeschlagene portugiesische Bankensektor verliert den Zugang zu den internationalen Geld- und Kapitalmärk-

ten, eine Unterstützung durch internationale staatliche Kreditgeber wird von der Regierung Portugals beantragt (siehe Länderanalyse Portugal).

Im Verlauf des Frühsommers 2011 zeigt sich immer deutlicher, dass der eingeschlagene Weg zur Stützung der hoch verschuldeten Staaten – mit Ausnahme Irlands – erfolglos ist. Die harten Sparprogramme würgen vor allem in Griechenland, aber auch in Portugal das Wirtschaftswachstum ab. Alle Schätzungen in den Anpassungsberichten dieser Länder müssen immer wieder nach unten korrigiert werden. Die von der Troika noch im Frühjahr 2011 formulierte Annahme, dass Griechenland schon 2013 an die Kapitalmärkte zurückkehren könne, erweist sich bereits kurze Zeit später als Makulatur. Der Zeitpunkt der Rückkehr wird im Spätsommer 2011 schließlich auf das Jahr 2021 korrigiert, also innerhalb eines halben Jahres um acht Jahre (!) verschoben.

Die Märkte befürchten in dieser Lage auch eine Ansteckung weiterer Eurostaaten, vor allem Spaniens und Italiens. Zur Stabilisierung der Anleihen dieser Länder kauft die EZB im großen Umfang spanische und italienische Staatstitel auf. Die Regierung Zapatero legt ein Sparprogramm nach dem anderen auf, drosselt damit aber umso stärker das Wirtschaftswachstum, die Arbeitslosigkeit steigt auf mehr als 20 Prozent an, die Jugendarbeitslosigkeit erreicht fast 50 Prozent.

In Griechenland, Spanien und Portugal wehren sich viele Bürgerinnen und Bürger immer heftiger gegen die Austeritätspolitik, die mit steigender Arbeitslosigkeit, sinkenden Löhnen, Mehrwertsteuererhöhungen, Rentenkürzungen und weiteren sozialen Einschnitten verbunden ist.

Alternative Wege zur Stabilisierung der Problemländer, wie eine Abkehr von der überharten Sparpolitik, ein Marshall-Plan für den Süden und die Einführung von Eurobonds, um die Zinslasten der Staaten zu mildern, werden zwar diskutiert, finden aber beim politischen und wissenschaftlichen Mainstream, der in der Maastricht-Logik gefangen bleibt, keine Unterstützung.

Als sich dann im Sommer 2011 die Lage in Griechenland entgegen der offiziellen Philosophie immer mehr verschlechtert, trifft der Europäische Rat im Juli weitreichende Beschlüsse, die letztlich zu einer Eskalation der Krise führen. Das, was immer vermieden werden sollte,

von einem vielstimmigen Chor von Politikern und Wissenschaftlern des rechten wie des linken Spektrums aber immer stärker gefordert wird, ein Schuldenschnitt für griechische Anleihen, wird beschlossen. (Zur kontroversen Bewertung eines Schuldenschnitts vgl. Smeets 2010, Hishow 2011; Horn/Lindner/Niechoj 2011, Busch/Hirschel 2011b.)

Diese Maßnahme, die 21 Prozent des privaten Anleihevolumens umfassen soll und formell als freiwilliger Anleihentausch dargestellt wird, ist Teil eines zusätzlichen Finanzierungsvolumens im Umfange von ca. 110 Mrd. Euro, das den griechischen Finanzbedarf bis Ende 2014 decken soll. Hierin enthalten sind auch Mittel für die – aufgrund des Schuldenschnitts – notwendige Stabilisierung der griechischen Banken. Gleichzeitig wird die Laufzeit der öffentlichen Kredite für Griechenland auf 15 bis 30 Jahre verlängert und deren Zinssatz auf 3,5 Prozent reduziert (diese neuen Konditionen werden zeitgleich auch Irland und Portugal gewährt). Endlich, aber viel zu spät, sollen die europäischen Institutionen für Griechenland ein umfassendes Wachstumsprogramm erarbeiten, für das Strukturfondsmittel und Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB) abgerufen werden können.

Um die Ansteckungsrisiken des Schnitts für Griechenland zu bewältigen, beschließt der Juligipfel auch, die Kompetenzen von EFSF und ESM zu erweitern. Diese sollen gefährdeten Staaten vorsorglich Kredite gewähren können, Staaten zur Stützung ihrer Banken und Versicherungen Mittel zur Verfügung stellen und am Sekundärmarkt intervenieren dürfen, um die Anleihen von Staaten zu stabilisieren.

## EFSF

Im Kontext der Zuspitzung der Griechenlandkrise beschlossen die EU-Staaten am 9./10. Mai 2010 auf französische Initiative, einen vorläufigen Stabilisierungsmechanismus einzurichten, der in Not geratene Staaten einen finanziellen Beistand gewähren kann. Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) stützt sich auf Art. 122 AEUV. Sie ist eine Zweckgesellschaft in Form einer Aktiengesellschaft mit Sitz in Luxemburg. Gesellschafter sind die Mitgliedstaaten der Eurogruppe, die je einen Vertreter in das Direktorium entsenden, dem Leitungsorgan der EFSF. Zum Geschäftsführer wurde Klaus Regling berufen.

Die EFSF kann Staaten im Krisenfall Kredite gewähren. Zu diesem Zweck kann sie am Kapitalmarkt Anleihen aufgeben, die von den Mitgliedstaaten garantiert werden. Insgesamt kann sie Mittel im Umfang von 440 Mrd. Euro bereitstellen. Im Januar 2011 hat die EFSF im Rahmen des Irlandprogramms eine erste Anleihe im Volumen von fünf Mrd. Euro mit einem Zinssatz von 2,89 Prozent platziert.

Falls die Krisenstaaten ihre Kredite nicht zurückzahlen können, haften die Mitgliedstaaten der EFSF in Höhe ihres Kapitalanteils an der EZB. Für Deutschland beläuft sich die Haftungsbeteiligung damit auf 28 Prozent. Um aufgrund eines AAA-Ratings für die aufgenommenen Anleihen möglichst niedrige Zinsen zu zahlen, muss die EFSF diese mit mehr als 100 Prozent von den Mitgliedstaaten besichern lassen. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass nicht alle Staaten der Eurogruppe über ein AAA-Rating verfügen. Um dennoch die Kreditsumme von 440 Mrd. Euro zu erreichen, hat der EU-Gipfel vom März 2011 beschlossen, die EFSF auf ein Volumen von 700 Mrd. Euro aufzustocken. Der Ratifizierungsprozess für diese Aufstockung der EFSF verzögerte sich aufgrund diverser Widerstände in verschiedenen Mitgliedstaaten der Eurogruppe bis in den Oktober 2011.

Die EFSF ist in einen übergeordneten Stabilisierungsmechanismus eingebettet, der bis Mitte 2013 in Kraft sein soll. Neben den 440 Mrd. Euro der EFSF umfasst dieser weitere 60 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt. Dieser Titel wird European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) genannt. Darüber hinaus gehören zum übergeordneten Stabilisierungsmechanismus 250 Mrd. Euro, die der IWF als Beistandskredite zur Verfügung stellen kann. Entsprechend seinem IWF-Kapitalanteil haftet Deutschland für diese Mittel mit 5,98 Prozent.

Die EFSF gewährt den Krisenstaaten Kredite zu deutlich niedrigeren Konditionen, als diese am internationalen Kapitalmarkt erhalten würden. Im Gegenzug müssen die Kreditnehmenden Staaten dafür mit der EU und dem IWF Anpassungsprogramme vereinbaren. Diese beinhalten – neben einem harten Konsolidierungskonzept für die Staatshaushalte der Länder – die Verpflichtung zu zahlreichen Wirtschaftsreformen, die der Nachhaltigkeit von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit dienen sollen (vgl. die Länderanalysen Griechenland, Irland und Portugal).

## ESM

Ab 2013 soll die EFSF durch einen dauerhaften Stabilitätsmechanismus abgelöst werden, den European Stability Mechanism (ESM). Um rechtliche Kollisionen des ESM mit der *no bailout*-Klausel des Art. 125 AEUV zu vermeiden, soll dieser durch eine Vertragsergänzung in Art. 136 abgesichert werden. Darin werden die Staaten der Eurogruppe zur Errichtung eines ESM ermächtigt, um im Notfall die Stabilität der Eurozone als Ganzes gewährleisten zu können.

Anders als die Zweckgesellschaft EFSF ist der ESM als Fondsmodell konzipiert. Die Mitgliedstaaten statten den Fonds zunächst mit einem Grundkapital in Höhe von 80 Mrd. Euro aus. Der ESM wird von einem Gouverneursrat geleitet, der aus je einem Regierungsmitglied der Mitgliedstaaten besteht. Ein Direktorium, in das jeder Mitgliedstaat einen Vertreter schickt, führt die laufenden Geschäfte. Über Kredite an in Not geratene Mitgliedstaaten entscheidet der

Gouverneursrat einstimmig. Wie beim IWF liegen die Zinssätze für diese Kredite zunächst um einen Punkt, nach drei Jahren um zwei Punkte über den Refinanzierungskosten des ESM.

Als Garantiesumme für Kredite sollen die Mitgliedstaaten insgesamt 620 Mrd. Euro bereithalten. Zur Ergänzung der Finanzmittel des ESM wird der IWF weiterhin 250 Mrd. Euro zur Verfügung stellen.

Anders als die EFSF soll der ESM Staatsanleihen der Mitgliedstaaten am Primärmarkt kaufen können. Damit können die Anleihen von Ländern gestützt werden, die am internationalen Kapitalmarkt in Schwierigkeiten geraten sind oder zu geraten drohen.

Eine weitere wichtige Neuerung ist die Einfügung von Collective Action Clauses (CAC) in die Staatsanleihen aller EU-Staaten ab 2013. Danach können im Falle der Nichttragfähigkeit von Staatsschulden einzelner Staaten Umschuldungen zu Lasten der Privatanleger vorgenommen werden (geordnete Umschuldung). Diese basieren auf Schulden-tragfähigkeitsanalysen von IWF und Europäischer Kommission. – Aufgrund der schlechten Erfahrungen mit dem Schuldenschnitt in Griechenland (Ansteckung anderer Staaten) hat der Dezembergipfel der EU beschlossen, diese Klausel zu modifizieren; vgl. Kapitel 6.

### 3.2 Die Eskalation der Eurokrise nach den Julibeschlüssen 2011

Der Beschluss, für Griechenland einen Schuldenschnitt einzuführen, hat eine deutliche Zuspitzung der Eurokrise verursacht. Seitdem überschlugen sich die Ereignisse, die Debatten und die Vorschläge zur Lösung der Krise:

- Kaum war der Gipfel beendet, musste die EZB ihr Kaufprogramm für Staatsanleihen ausdehnen. Sie intervenierte vor allem, um italienische und spanische Anleihen zu stabilisieren. Grafik 1 zeigt den Anstieg der Zinsen für Staatsanleihen ausgewählter Eurostaaten nach den Julibeschlüssen, die Beruhigung aufgrund der Interventionen der EZB und den erneuten Anstieg nach dem misslungenen Stabilisierungsversuch auf dem EU-Gipfel im Oktober (siehe unten). Nur Irland kann sich diesem negativen Trend entziehen (siehe Länderanalyse Irland).
- An den Weltbörsen kam es aufgrund der ungelösten Eurokrise und des Abschwungs der Weltwirtschaft zu starken Kurseinbrüchen. Betroffen waren vor allem Finanztitel.
- Es begann eine intensive Debatte über die Notwendigkeit, die europäischen Banken zu rekapitalisieren. Ein Volumen von 110 Mrd. Euro steht zur Debatte.
- Der Ratifizierungsprozess über die Aufstockung der EFSF-Mittel (siehe Kasten) war noch nicht beendet, da begann schon eine Diskussion über die Hebelung der

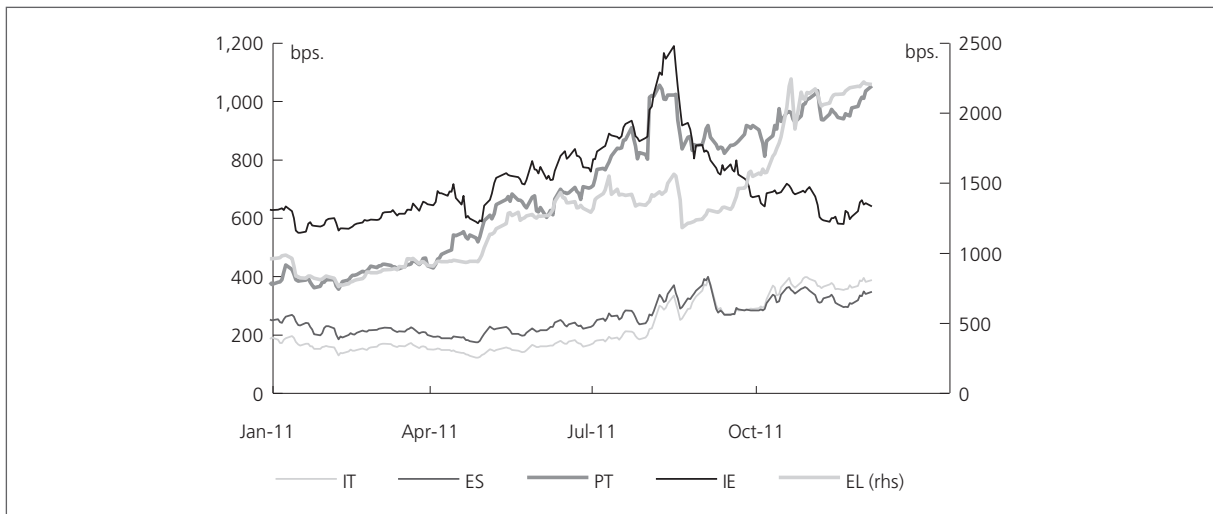
EFSF-Ressourcen. Um auch eine Krise Spaniens und Italiens bewältigen zu können, benötige die EFSF mehr als eine Billion Euro. Kontrovers wurde vor allem die Frage diskutiert, ob die EZB in ein Hebelungskonzept einbezogen werden soll (Banklizenz für den ESM) und ob die EZB ihr Kaufprogramm für Staatsanleihen deutlich ausbauen soll (Bazooka!).

- Die Regierung Italiens wurde mehrfach aufgefordert, ein Konzept zur Stabilisierung der italienischen Wirtschaft und der Staatsfinanzen zu erarbeiten.
- Immer deutlicher wird, dass Europa wegen der Abschwächung der Weltkonjunktur, aber vor allem auch wegen der harten Sparpolitiken verschiedener EU-Staaten in eine Rezession abgelenkt. Die Herbstprognose der Kommission gibt für 2011 bereits eine Abschwächung der Wachstumsrate der EU auf 1,6 Prozent an, und für 2012 wird nur noch eine Rate von 0,6 Prozent erwartet. Im letzten Quartal 2011 und im ersten Quartal 2012 soll die europäische Wirtschaft eine Rezession durchlaufen (vgl. Grafik 2). Damit wird ein Teufelskreislauf eröffnet: Die Sparpolitiken führen zu einer Rezession und diese wiederum vergrößert die Haushaltsdefizite und erschwert den weiteren Schuldenabbau. Werden dennoch zusätzliche Spareingriffe beschlossen – wie in Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland und Großbritannien geschehen –, schwächen diese Maßnahmen erneut eine wirtschaftliche Erholung. In diesem Kontext neigen die Ratingagenturen dazu, die betroffenen Länder abzustufen, was wiederum die Anleihezinsen in die Höhe treibt.



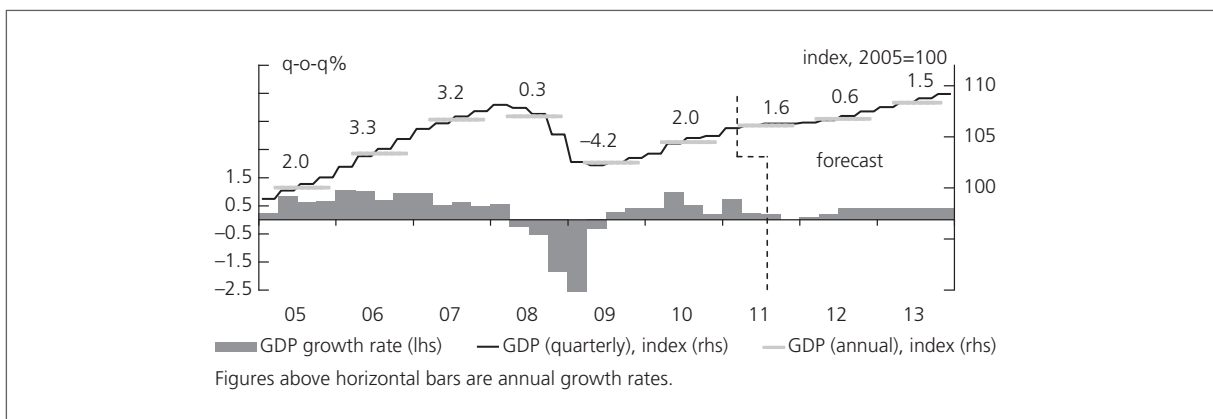


Grafik 1: Zinsen für Staatsanleihen ausgewählter Eurostaaten



Quelle: Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011a: 12

Grafik 2: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in der EU 2005 bis 2013



Quelle: Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011a: 9

### 3.3 Verzweifelte Rettungsversuche auf dem Oktobergipfel der EU 2011

Vor dem Hintergrund wachsender Turbulenzen versuchten die Staats- und Regierungschefs der EU auf ihrem Gipfel Mitte Oktober 2011, endlich den gordischen Knoten zu zerschlagen und ein dauerhaftes Konzept zur Überwindung der Krise vorzulegen.

Das Oktoberpaket besteht im Kern aus drei Komponenten:

- Mit einem Zwei-Säulen-Konzept sollen die EFSF-Mittel auf mehr als eine Billion Euro gehebelt werden. Im Rah-

men der ersten Säule sollen die Anleihen von Problemstaaten in Höhe von 20 Prozent versichert werden (Teilkaskolösung). Im Falle von Verlusten ersetzt die EFSF 20 Prozent des Wertes der Anleihen. Folglich könnten die Mittel des Fonds um den Faktor fünf gehebelt werden. In einer zweiten Säule soll eine Zweckgesellschaft (Special Purpose Vehicle/SPV) gegründet werden, die Anleihen von Euroländern bei der Erstausgabe oder an den Börsen kauft. Internationale Kapitalgeber, vor allem aus Schwellenländern wie China, Indien, Brasilien, sollen motiviert werden, in diese Gesellschaft zu investieren. Dabei sollen sie zwischen verschiedenen Risikoklassen mit unterschiedlichen Renditen wählen können. Die Hebelung bestünde in dem Anreiz, die begrenzten EFSF-Mittel

durch viel größere Mittel anderer Investoren aufzustocken (Belke 2011).

- Die europäischen Banken sollen bis Mitte 2012 ihre Kernkapitalrate auf neun Prozent erhöhen, um die anstehenden Verluste aus den Investitionen in europäische Staatsanleihen verdauen zu können. Diese Erhöhung sollen die Banken zunächst mit Marktmitteln zu realisieren versuchen. Gelingt dies nicht, können staatliche Kapitalspritzen in Anspruch genommen werden. Problemstaaten können für diesen Zweck auf EFSF-Mittel zurückgreifen. Der Kapitalbedarf der europäischen Banken für diese Operation wird auf circa 110 Mrd. Euro geschätzt.
- Der Schuldenschnitt für Griechenland soll von 21 auf 50 Prozent erhöht werden. Ein aktueller Bericht der Troika fiel im Unterschied zu den eher optimistischen Berichten bis zum Mai 2011 so katastrophal aus, dass dieser weitere Schritt unumgänglich zu sein schien (vgl. Tabelle 1, die den Bruch in der Einschätzung der Entwicklung der Schuldenquote Griechenlands zwischen der Frühjahrs- und der Herbstprognose 2011 dokumentiert). Die Troika nimmt nun an, dass Griechenland erst im Jahre 2021 wieder in der Lage sein wird, an die internationalen Kapitalmärkte zurückzukehren. Gleichzeitig werden Griechenland in Verbindung mit einem neuen Sparprogramm weitere gut 100 Mrd. Euro zur Befriedigung des Kapitalbedarfs bis 2014 in Aussicht gestellt.

Schon die unmittelbaren Reaktionen auf diesen Gipfel zeigten, dass der erhoffte Durchbruch wieder nicht erreicht wurde:

In Bezug auf die Hebelung der EFSF wird stark bezweifelt, dass die Teilkaskolösung für internationale Investoren ein ausreichender Anreiz sein wird, in die Anleihen von europäischen Problemländern zu investieren. Die Absicherung in Höhe von 20 Prozent erscheint angesichts der gestiegenen Risiken als zu gering. Auch der Versuch der EU, die Schwellenländer für ein Engagement im europäischen Stabilisierungsmechanismus zu gewinnen, erweist sich bislang als Flop. Brasilien und Indien haben keine Zusagen gemacht, und die Verlautbarungen aus Russland und China sind eher vage.

Im Hinblick auf die Rekapitalisierung der Banken zeigt sich als Problem, dass der Kapitalbedarf in Frankreich und vor allem in Italien im Vergleich zu Deutschland sehr hoch ist. Er wird in Italien auf etwa 16 Mrd. Euro beziffert und

birgt das Risiko, dass die italienischen Banken in einer ohnehin schon stagnativen Phase der Ökonomie mit einer Verkürzung ihrer Kreditvergabe reagieren könnten. Es wird damit die Gefahr eines *credit crunchs* betont.

Vollends als Desaster wurde schließlich im politischen Raum die kurz nach Ende des Gipfels vom griechischen Ministerpräsidenten gemachte Ankündigung empfunden, er wolle in einem Referendum das griechische Volk über das neue Sparprogramm abstimmen lassen. Es dominierte die Einschätzung, das Referendum werde scheitern und damit ein Staatsbankrott Griechenlands wahrscheinlich. Deutschland und Frankreich, die EU-Kommission und der IWF kündigten an, bis zur Annahme des Sparprogramms durch Griechenland alle weiteren Kreditzahlungen einzustellen. Die Banken verweigerten in dieser Lage Gespräche mit der griechischen Regierung über die konkrete Umsetzung des Schuldenschnitts von 50 Prozent. Angesichts dieses Drucks, der teilweise mit der Forderung unterstrichen wurde, Griechenland solle die Eurozone verlassen, nahm Papandreu die Ankündigung eines Referendums zurück. Gleichzeitig wurden der Rücktritt der Regierung Papandreu und die Bildung einer Übergangsregierung angekündigt, die nur die Aufgabe habe, die Gipfelzusagen Griechenlands, also das neue Sparprogramm, umzusetzen und Neuwahlen für Februar 2012 vorzubereiten. Inzwischen ist diese neue Regierung unter Ministerpräsident Papademos installiert worden. Da die beiden großen Parteien des Landes nun auch schriftlich erklärt haben, die Sparzusagen vom Oktober 2011 zu unterstützen, können die sechste Tranche des 110-Milliarden-Programms ausgezahlt und zudem die Details des weiteren Kreditprogramms in Höhe von nunmehr 130 Mrd. Euro ausgehandelt werden, das Anfang 2012 endgültig verabschiedet werden soll.

Als ob es nicht genug Schwierigkeiten gäbe, begann sich zeitgleich die ökonomische und politische Lage in Italien erheblich zuzuspitzen. Angesichts steigender Anleihezinsen für italienische Staatspapiere und rückläufiger Prognosen für das ohnehin schon geringe Wirtschaftswachstum Italiens geriet das labile Gleichgewicht der italienischen Staatsfinanzen ins Rutschen. Bis dato wurde die negative Differenz aus Wachstumsrate und Zinsen in ihrer Wirkung auf die italienische Schuldenquote durch einen geringen Überschuss im Primärhaushalt kompensiert. Die Quote Italiens war deshalb in der unmittelbaren Vergangenheit nahezu stabil (vgl. Tabelle 1 und Tabelle 2). Vor allem der dramatische Anstieg der Anleihezinsen

auf über sieben Prozent für zehnjährige Titel hat dieses Gleichgewicht zerstört und droht nun zu einem starken Anstieg der Staatsschuldenquote zu führen.

Neben der Zuspitzung der Eurokrise angesichts des Schuldenschnitts in Griechenland und der schwierigen ökonomischen Lage im Inneren war für den Zinsanstieg der italienischen Titel auch die instabile politische Situation des Landes verantwortlich. Die Regierung Berlusconi verlor zunehmend an Unterstützung in Zivilgesellschaft und Politik. Da auch der Druck von Seiten der europäischen Partner immer größer wurde, endlich den Platz zu räumen, nahmen die Möglichkeiten Berlusconis deutlich ab, sich mittels Geldes und politischer Pfründe weiterhin die Gefolgschaft zu erkaufen. Nach einigen weiteren politischen Volten trat Berlusconi schließlich zurück, und unter der Führung von Mario Monti wurde ein neues Kabinett der Fachleute gebildet, das von den führenden Parteien des Landes unterstützt wird.

Obwohl die Regierung unter Monti glaubhaft ankündigte, die noch unter Berlusconi beschlossenen Sparpakete umzusetzen und obwohl die Unterstützung für die neue Regierung in Europa sehr stark ist, ist es bislang nicht zu einer Beruhigung an den Finanzmärkten gekommen. Im Gegenteil: Die Anleihezinsen für Italien sind weiter angestiegen. Dasselbe Muster ist in Spanien zu beobachten: Trotz der Bildung einer konservativen Regierung unter der Führung von Mariano Rajoy und der Ankündigung weiterer drakonischer Spareingriffe, steigen auch hier die Zinsen für Staatsanleihen in ökonomisch nicht verkraftbare Höhen an.

## 4. Konzepte zur Überwindung der Krise im Rahmen der Logik des Maastrichter Vertrages

In diesem Kapitel werden die Lösungsansätze diskutiert, die sich im Rahmen der Philosophie des Maastrichter Vertrages bewegen: die Sparpolitiken in Griechenland, Irland und Portugal, die Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), das Verfahren zum Vermeiden makroökonomischer Ungleichgewichte, das intergouvernementale Konzept einer Europäischen Wirtschaftsregierung und der Euro-Plus-Pakt. Es wird argumentiert, dass diese Ansätze nicht geeignet sind, die Krise zu überwinden, diese vielmehr verschärfen.

### 4.1 Die Umsetzung der Spardoktrin – die Anpassungsprogramme in Griechenland, Irland und Portugal

#### 4.1.1 Griechenland

Griechenland erlebte vor der Krise 2008/09 wie Irland und Spanien einen im EU-Kontext überdurchschnittlichen Wirtschaftsboom. Mit durchschnittlich jährlich vier Prozent wuchs das BIP von 1997 bis 2007 deutlich stärker als das BIP in der EU-27 mit 2,5 Prozent. Wesentliche Treiber dieser Entwicklung waren die Bruttoinvestitionen und die Staatsausgaben. Der private Konsum wuchs leicht unterdurchschnittlich, die Nettoexporte waren stark negativ. Die Arbeitslosenrate sank von elf Prozent Ende der 1990er Jahre auf acht Prozent in 2007 (European Commission 2010: 3ff).

Problemzonen dieser Entwicklung waren vor allem die anhaltend hohen öffentlichen Defizite und die zunehmende Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Landes.

Die Ausgaben des öffentlichen Sektors erreichten von Ende der 1990er Jahre bis 2007 einen Anteil von etwa 45 Prozent des BIP, während seine Einnahmen nur einen Anteil von etwa 40 Prozent erzielten. Die öffentlichen Defizite lagen in diesem Zeitraum durchgängig bei fünf bis sechs Prozent des BIP, wobei die Lücke im Trend größer wurde. Die Staatsschuldenquote stieg von ca. 95 Prozent im Jahre 2000 auf etwa 107 Prozent im Jahre 2007 (European Commission 2010: 3ff; vgl. auch Tabelle 1).

Die Primärhaushaltssalden wurden in diesem Zeitraum zunehmend negativ und konnten in ihrem Einfluss auf die öffentliche Schuldenquote nicht mehr von der positiven Differenz zwischen Wachstumsraten und Zinsraten kompensiert werden (European Commission 2010: 4). Anders als Irland und Spanien gelang es Griechenland in dieser Zeit nicht, sein hohes Wirtschaftswachstum zum Abbau der Staatsschulden zu nutzen. Da sich die beiden führenden Parteien des Landes, die Nea-Dimokratia und die Sozialisten, den Staat zur Beute gemacht hatten und immer mehr ihrer Parteigänger im Staatsapparat unterbrachten, stiegen die konsumtiven Staatsausgaben überdurchschnittlich an. Gleichzeitig unternahmen die jeweiligen Regierungen zu wenig, um das System der Steuerhinterziehung zu durchbrechen, so dass die Einnahmen des Staates chronisch schwach blieben.

Neben der internen Verschuldung stieg vor der Krise auch die externe Verschuldung extrem an. Das Leistungsbilanzdefizit Griechenlands wies in den 2000er Jahren in Relation zum BIP stets zweistellige Werte auf (vgl. Tabelle 3). Die externe Verschuldung wuchs von 45 Prozent des BIP im Jahre 2000 auf 95 Prozent im Jahre 2007, der Wert verdoppelte sich also (European Commission 2010: 6). Diese hohen Leistungsbilanzdefizite sind einerseits auf das im EU-Kontext höhere Wirtschaftswachstum des Landes zurückzuführen, welches auch ein höheres Importwachstum nach sich zog, andererseits verschlechterte sich darüber hinaus die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands. In den 1990er Jahren sanken in den EU- und Eurostaaten, so auch in Griechenland, die realen Lohnstückkosten, weil die Reallöhne schwächer wuchsen als die Arbeitsproduktivität (vgl. Tabelle 4). Während sich diese Umverteilung zugunsten des Kapitals in den EU-/Eurostaaten in den 2000er Jahren bis zur Krise, vor allem in Deutschland und den Niederlanden, noch verstärkte, sanken die realen Lohnstückkosten in Griechenland nur noch minimal. Diese Entwicklung war unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten positiv, brachte aber angesichts der gegenläufigen Entwicklung in der restlichen Eurozone auch eine Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands mit sich.

Obwohl Griechenland weder eine Immobilienblase aufwies noch sein Finanzsektor im besonderen Maße in toxischen Papieren engagiert war, deckte die Weltwirtschaftskrise 2008–2009 die Schwächen der griechischen Ökonomie auf. Das Haushaltsdefizit erreichte 2009 15,4 Prozent und die Schuldenquote 129 Prozent des BIP (vgl. Tabelle 1 und Tabelle 6). An den Finanzmärkten wirkten sich diese Zahlen nicht so sehr aufgrund ihrer absoluten Höhe katastrophal aus, sondern durch das politische Management ihrer Veröffentlichung. Es dauerte von Ende 2008 bis April 2010 bis die Öffentlichkeit über das wahre Ausmaß der Schulden des Landes informiert war (European Commission 2010: 6). Im Haushalt für 2009 hatte die neokonservative Regierung das Defizit mit zwei Prozent ausgewiesen. Der EU-Kommission hatte sie noch im April 2009 nur einen Wert von 3,7 Prozent gemeldet. Erst durch den Regierungswechsel zu den Sozialisten kamen im Oktober die tatsächlichen Zahlen ans Licht, als diese den europäischen Behörden einen Wert von 12,7 Prozent bekannt gab. Im April 2010 wurde schließlich eine endgültige Zahl von 15,4 Prozent veröffentlicht. Die Weltöffentlichkeit erinnerte sich in diesem Zusammenhang

sofort daran, dass sich Griechenland bereits den Zugang zur Eurozone mit gefälschten Daten erschwindelt hatte. Für die Reputation des Landes auf den Finanzmärkten erwies sich diese erneute regierungsoffizielle Täuschung als ein Desaster.

Obwohl die neue Regierung Mitte Januar 2010 in einem überarbeiteten Stabilitätsprogramm ankündigte, das Defizit in jenem Jahr um vier Punkte auf 8,7 Prozent zu reduzieren und das Drei-Prozent-Ziel bereits 2012 wieder erreichen zu wollen, sank das Vertrauen in Griechenlands Staatsanleihen weiter. Anfang Februar 2010 lag der Spread für griechische Bonds gegenüber deutschen Anleihen bei 3,47 Prozent, respektive 2,7 Prozent für zwei- und zehnjährige Papiere (European Commission 2010, Box 3: 8ff). In der EU begann jetzt ein hektisches Krisenmanagement, in dessen Verlauf die griechische Regierung vor allem von Deutschland und der EU-Kommission immer wieder zu harten Sparmaßnahmen aufgefordert wurde. Dem kam die griechische Regierung nach, indem sie in immer kürzeren Abständen immer mehr Sparanstrengungen verkündete. Die Eurogruppe und die Staats- und Regierungschefs der EU beeilten sich Mitte und Ende März, ihr Vertrauen in die Maßnahmen der griechischen Regierung und ihre volle Unterstützung dieser Politik zu verkünden. All das reichte jedoch nicht: Anfang April erreichten die Spreads 6,52 Prozent für zweijährige und 4,3 Prozent für zehnjährige griechische Titel. Mitte April erklärten die EU-Kommission, die EZB und der IMF ihre Bereitschaft, Griechenland finanzielle Unterstützung zu gewähren, und am 23. April beantragte die griechische Regierung diese bei der Eurogruppe und beim IMF offiziell. Die Anleihentafel zeigte Ende April Spreads von 15,52 Prozent und 7,55 Prozent.

Am 2. Mai verständigten sich die Troika und Griechenland auf ein Kreditvolumen von 110 Mrd. Euro, wovon die Mitgliedstaaten der Eurogruppe bilateral 80 Mrd. und der IMF 30 Mrd. übernahmen.

In Verbindung mit dieser Vereinbarung einer finanziellen Unterstützung wurde gleichzeitig ein ökonomisches Anpassungsprogramm für Griechenland für den Zeitraum von 2010 bis 2014 ausgehandelt (European Commission 2010: 10ff). Die wichtigsten Ziele dieses Programms waren:

- die fiskalische Stabilisierung des Landes durch Einnahmeverbesserungen, vor allem aber Ausgabenkürzungen.



Tabelle 3: Leistungsbilanzsalden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

	Fünf-Jahres-Durchschnitt							Herbst 2011 Prognose			Frühling 2011 Prognose	
	1992–96	1997–01	2002–06	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2011	2012
<b>Belgien</b>	4,3	4,5	4,5	3,9	1,1	0,7	3,2	2,4	2,1	2,4	2	2
<b>Deutschland</b>	-1	-0,9	4	7,5	6,2	5,8	5,8	5,1	4,4	4,2	4,7	4,6
<b>Estland</b>	:	-7,4	-11,8	-15,7	-9,1	4,6	3,8	3,1	1,5	0,7	1,8	0,1
<b>Finnland</b>	-5,5	-8,8	-8,9	-10,2	-12,6	-10,8	-9,7	-7,6	-5	-3,8	-7,5	-5,2
<b>Frankreich</b>	0,7	2,2	0	-1,4	-1,9	-2,1	-2,2	-3,2	-3,3	-3	-3,9	-4,2
<b>Griechenland</b>	-0,5	-6,7	-11,9	-16,9	-17,9	-14,3	-12,3	-9,9	-7,9	-6,9	-8,3	-6,1
<b>Irland</b>	2,6	1	-1,3	-5,5	-5,6	-2,9	0,5	0,7	1,5	1,8	1,2	1,8
<b>Italien</b>	1	1,2	-0,8	-1,3	-2,9	-2	-3,5	-3,6	-3	-2,3	-3,5	-3,3
<b>Luxemburg</b>	:	-1,3	-5	-11,7	-11,9	-10,6	-9	-7,3	-6,7	-6,1	-8,1	-7,2
<b>Malta</b>	2,5	-1,7	-1,3	-4,5	-7	-1,3	-0,8	0,1	0,3	0,5	-1,4	-1,9
<b>Niederlande</b>	12,8	10	10,5	10,1	5,3	7	8,1	5,3	3,4	2,9	7,8	7,6
<b>Österreich</b>	:	-6,3	-5	-6,3	-5,1	-7,3	-4	-3,1	-2,9	-2,6	-4,7	-4,5
<b>Portugal</b>	4,6	4,8	7,5	8,4	4,7	2,9	5,1	5,5	7	6,9	7,7	8,3
<b>Slowakei</b>	0,1	6,4	5,6	4,2	3,2	2,7	2,8	-0,1	0	0,1	2,5	2,5
<b>Slowenien</b>	-2,5	-1,4	2,4	4	4,9	3	3,2	2,7	2,8	2,9	2,6	2,8
<b>Spanien</b>	-1,4	-2,4	-6	-10	-9,6	-5,1	-4,5	-3,4	-3	-3	-4,1	-4,1
<b>Zypern</b>	:	-6,5	-7,5	-5,6	-6,3	-3,6	-3,6	-0,7	-1,2	-1,9	-2,8	-2,6
<b>Eurozone</b>	0,3	0,4	0,6	0,4	-0,7	-0,1	0,1	-0,1	0	0,2	-0,2	-0,1
<b>Eurozone, angepasst</b>	:	:	:	:	-1,5	-0,3	-0,4	-0,6	-0,5	-0,3	0,1	0,2
<b>Bulgarien</b>	-4,3	-2,3	-8,7	-25,2	-23,2	-9	-1	1,6	1,4	0,9	-2	-2,6
<b>Dänemark</b>	1,8	1,2	3,3	1,4	2,7	3,6	5,2	6,3	5,8	5,4	5,2	5,1
<b>Großbritannien</b>	-1,4	-1,5	-2,3	-2,6	-1,8	-1,4	-2,5	-2,5	-0,9	-0,2	-1,2	-0,1
<b>Lettland</b>	6	-7,3	-12,6	-22,4	-13,1	8,6	3	-0,4	-1,1	-2	-0,3	-1,6
<b>Litauen</b>	:	-8,6	-7,3	-15	-13	2,8	1,1	-1,7	-1,9	-2,3	0,2	-0,6
<b>Polen</b>	0,3	-4,8	-3,4	-6,2	-6,6	-3,9	-4,6	-5	-4,3	-4,8	-4,1	-4,1
<b>Rumänien</b>	:	-5,4	-6,3	-13,6	-11,4	-4,2	-4,2	-4,1	-5	-5,3	-4,4	-4,8
<b>Schweden</b>	1,2	4,7	6,7	8,6	8,8	6,8	6,3	6,4	6,3	6,4	6,2	5,9
<b>Tschechische Republik</b>	-1,9	-3,6	-3,8	-5,1	-2,9	-3,4	-4,4	-3,6	-3,2	-3,5	-2,5	-1,9
<b>Ungarn</b>	:	-6,3	-8,1	-7,4	-6,9	-0,2	1	1,7	3,2	3,8	1,6	1,9
<b>EU-27</b>	-0,2	0	0,1	-0,4	-1	-0,3	-0,2	-0,3	0	0,2	-0,2	0
<b>EU-27, angepasst</b>				-1	-2	-0,8	-0,8	-0,8	-0,4	-0,2	-0,6	-0,3
<b>USA</b>	-2,6	-2,1	-4,7	-5	-4,8	-3,3	-3,3	-3,3	-3,1	-3,5	-4	-4
<b>Japan</b>	2,4	2,5	3,5	4,8	3,2	2,8	3,5	2,9	2,9	2,8	1,4	1,1

Quelle: Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011a: 229.



Tabelle 4: Entwicklung der Realen Lohnstückkosten in den Eurostaaten und in der EU

	Fünf-Jahres-Durchschnitt							Herbst 2011 Prognose			Frühling 2011 Prognose	
	1992– 96	1997– 01	2002– 06	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2011	2012
<b>Belgien</b>	-0,2	0,1	-0,9	-0,2	2,3	2,6	-1,8	-0,3	0,3	-0,8	-0,4	0
<b>Deutschland</b>	-0,3	-0,2	-1,3	-2,3	1,5	4,2	-1,7	1,1	0,7	-0,2	0	-0,1
<b>Griechenland</b>	-0,8	-0,5	-0,1	0	2,2	4,3	-3,3	-4,2	-3	-1,8	-0,4	-1,3
<b>Estland</b>	:	-2	-0,1	5	8,3	2,4	-6,6	-1,9	-0,6	-0,7	1,4	-0,9
<b>Finnland</b>	0,6	0	-0,4	-2	1,9	2,7	-2,3	-0,5	-1,7	-1,6	-0,6	-0,3
<b>Frankreich</b>	-0,5	-0,2	-0,1	-0,9	0,6	2,7	-0,1	0,1	0,4	-0,6	-0,7	-0,8
<b>Irland</b>	-1,7	-2,7	0,2	2,9	10,1	1,7	-4,6	-2,1	-1,9	-2	-3,1	-1,8
<b>Italien</b>	-1,6	-1,2	0,4	-0,8	2,1	2	-0,7	0,1	-0,7	-0,9	-0,7	-0,5
<b>Luxemburg</b>	:	-1,1	0,4	-3,1	-2,9	4,4	-0,3	-1,8	-0,9	-1,8	-0,6	-0,4
<b>Malta</b>	:	-1	-0,7	-1,5	2	5,6	1,4	0,7	-0,1	-0,1	-1,8	-0,4
<b>Niederlande</b>	0,1	0,7	-2,5	-2	1,7	8,4	-3	1,7	3,5	0,6	-2,5	0,3
<b>Österreich</b>	1,2	-0,1	-0,4	-2,6	0,2	2,5	-3,6	-1,5	-0,7	-1	-1,3	0
<b>Portugal</b>	-0,4	-0,4	-0,6	-0,1	0,8	5,6	-2,1	-0,9	-0,3	-0,6	-0,4	-0,6
<b>Slowakei</b>	-2,8	-1,3	0,3	-2,4	3,7	5,8	-1,9	-1,2	-0,7	-0,5	-2,4	-1
<b>Slowenien</b>	-0,3	-0,6	-1	-1,3	1,8	3,8	-2	-0,9	-0,9	-1,2	-0,8	-0,3
<b>Spanien</b>	-0,6	-0,7	-1,1	0,9	2,5	1,3	-3	-2,3	-1	-1,2	-1,5	-0,5
<b>Zypern</b>	:	-0,3	-0,7	-1	0,9	8,8	-1,8	-2,3	0,5	-0,8	-0,6	-0,8
<b>Eurozone</b>	-0,7	-0,6	-0,7	-1	1,7	3,2	-1,5	-0,2	0	-0,7	-0,6	-0,4
<b>Bulgarien</b>	:	1,2	-2,2	0,1	3,7	8,1	-2,1	-2,4	1,5	1,7	1,5	1,5
<b>Dänemark</b>	-0,8	0,3	-0,2	2,4	2,8	4,3	-4,4	-1	-0,6	-1,3	-1,6	-0,7
<b>Großbritannien</b>	-1,7	0,9	-0,4	-0,2	0,5	4	-1,1	-0,7	-0,6	-0,2	-0,5	0,3
<b>Lettland</b>	:	-2,6	1,1	5,8	6,9	-6,7	-8,2	-1,8	-0,6	-1,1	-2,4	-2,3
<b>Litauen</b>	:	-0,6	1,4	-1,9	0,6	2,4	-9,1	-3,3	-1,3	-0,3	-2,7	1
<b>Polen</b>	:	-0,4	-3,8	-1,3	4,3	-1,4	0,8	-0,9	0,4	2,1	-0,3	0,3
<b>Rumänien</b>	-2,5	4,6	-6	1,5	6,6	-6	-2,7	-1,8	1,2	0,7	-3,5	-1,2
<b>Schweden</b>	-0,6	0,6	-1,4	1,4	-0,1	2,8	-2,9	-0,3	0,5	-0,3	-0,3	0,8
<b>Tschechische Republik</b>	:	0,2	0,8	-0,7	1,5	0,5	1	0,4	-0,3	-0,6	0,3	-0,7
<b>Ungarn</b>	:	-0,7	-0,3	0,8	-0,9	-0,6	-6,1	0,4	-0,2	-1	-2,2	-0,2
<b>EU-27</b>	:	-0,4	-1	-0,8	1,4	2,9	-1,6	-0,3	-0,1	-0,5	-0,6	-0,3
<b>USA</b>	-0,6	0,5	-0,8	0	0,7	-0,6	-2,1	-0,3	-0,4	0,4	-0,7	-1,3
<b>Japan</b>	0,1	-0,3	-1,4	-2,5	1,9	2,2	-1,1	1,7	-0,8	0,2	2,3	-0,6

Quelle: Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011a: 219.



Tabelle 5: Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten in den Eurostaaten und in der EU

	Fünf-Jahres-Durchschnitt							Herbst 2011 Prognose			Frühling 2011 Prognose	
	1992– 96	1997– 01	2002– 06	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2011	2012
<b>Belgien</b>	2	1,5	1,2	2,1	4,5	3,9	0	2	2,4	1,4	1,5	2
<b>Deutschland</b>	2,6	0,1	-0,4	-0,8	2,3	5,5	-1,1	1,8	2,1	1,3	1	1,4
<b>Estland</b>	:	4,2	4,9	17,2	14,1	1,4	-5,6	1,7	2,3	1,9	3,8	1,3
<b>Finnland</b>	6,5	3,6	2,5	1,2	3,5	3,3	-1,2	0,9	-0,6	-0,2	0,5	0,9
<b>Frankreich</b>	1	0,9	1,9	1,6	3,2	3,2	0,7	1,3	1,9	1,1	1,1	1,1
<b>Griechenland</b>	10,6	3,7	3	3,6	7,1	7,2	-1,6	-2,9	-2,8	-1,5	-0,1	-0,9
<b>Irland</b>	0,6	3,1	3,6	4,3	7,5	-2,4	-6,9	-3,1	-1,2	-0,8	-2,5	-0,9
<b>Italien</b>	2,6	1,2	2,8	1,5	4,7	4,1	-0,3	1,5	1,2	1	0,9	1,3
<b>Luxemburg</b>	:	1,9	3,6	1,1	1,6	4,5	1,4	1,3	1,7	0,4	2,5	1,7
<b>Malta</b>	:	6,1	3,3	2,6	6,2	8,7	0,3	0,7	1	1,5	-0,8	1,4
<b>Niederlande</b>	3,8	1,7	1,6	1,6	6,2	8,6	1,7	3,9	5,3	3,3	0,7	3
<b>Österreich</b>	4,2	2,3	2,2	0,4	2,7	5,2	-0,8	0,9	1,8	1,7	1,3	2,3
<b>Portugal</b>	1,5	2,7	1,6	1,7	3	5,2	-0,8	0,4	1,7	0,8	1,4	1,6
<b>Slowakei</b>	-1,2	1	0,8	0,5	6	7,6	-1,5	1,2	2,1	1,7	0,1	1,5
<b>Slowenien</b>	2	0,1	0,5	0,7	3,6	4,9	-0,3	1,2	1,2	0,7	1	1,4
<b>Spanien</b>	4,1	2,3	3	4,2	4,9	1,4	-2,6	-0,8	0,1	0,1	-0,4	0,6
<b>Zypern</b>	:	6,2	3,4	0,1	3,8	7,5	-1,3	0,8	1,7	1,2	0,9	1,6
<b>Eurozone</b>	2,5	1,1	1,5	1,4	3,7	4,1	-0,8	1	1,4	0,9	0,8	1,2
<b>Bulgarien</b>	:	74,5	2,8	9,3	12,5	12,7	0,8	3,3	4,9	4,9	4,6	4
<b>Dänemark</b>	0,6	2,3	2,1	4,8	6,8	4,7	-1,1	0,2	1,1	0,6	0,1	1,3
<b>Großbritannien</b>	1,1	2,6	2,2	2,1	3,6	5,7	1,7	2,2	2,5	2	1,5	2,4
<b>Lettland</b>	:	1,6	8,2	27,7	20,7	-7,9	-10,2	2,1	1,1	0,5	-0,3	-0,8
<b>Litauen</b>	:	2,1	4,4	6,6	10,4	-1,4	-7,3	0,5	1,7	2,6	0,5	3,9
<b>Polen</b>	:	7,9	-1,7	2,6	7,5	2,2	2,2	2,4	2,4	4,1	2,9	3,6
<b>Rumänien</b>	109,4	66,8	9,8	15,2	22,9	-2	1,7	3,1	4,9	5,6	0,8	2,9
<b>Schweden</b>	1,6	2	-0,1	4,2	3,1	4,6	-1,7	1,1	1,5	1	0,6	1,8
<b>Tschechische Republik</b>	:	5,4	2,4	2,6	3,4	2,4	-0,7	1,2	1,5	0,5	0,5	1,2
<b>Ungarn</b>	:	11,7	4,7	6,3	4,3	2,9	-3,2	2,7	3,9	2,4	0,3	2,3
<b>EU-27</b>	:	2,1	1,6	1,9	4,1	4,2	-0,4	1,3	1,7	1,2	0,9	1,5
<b>USA</b>	1,5	2,3	1,8	2,9	2,9	0,5	-0,9	1,8	1,4	1,8	0,6	0,1
<b>Japan</b>	0,3	-1,1	-2,6	-3,2	0,9	1,8	-3,2	1,3	-0,5	0,2	0,3	-0,4

Quelle: Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011a: 219.

Neben diesen Konsolidierungsmaßnahmen waren eine Reform der Finanzverwaltung und eine Bekämpfung der Steuerkorruption vorgesehen.

- die Aufrechterhaltung der Stabilität des Bankensektors des Landes, der aufgrund des Verlustes des Vertrauens in griechische Staatsanleihen in Refinanzierungsnöte geraten war. Hier war vor allem an die Einrichtung eines *financial stability funds* gedacht, der die Kapitalbasis des Bankensystems verbessern sollte, um damit dessen Kreditwürdigkeit an den internationalen Märkten zu erhöhen.
- die Verbesserung des Wachstumspotenzials und der Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands. Dies sollte vor allem durch Strukturreformen im öffentlichen Sektor, auf dem Arbeitsmarkt und in den Produktmärkten erreicht werden.

Insgesamt bestand das übergeordnete Ziel des Anpassungsprogramms darin, die Kreditwürdigkeit des Landes für internationale Privatinvestoren wieder herzustellen. Griechenland sollte nach 2014 wieder Zugang zu den internationalen Finanzmärkten finden, um seine öffentlichen Defizite finanzieren und seine Schulden bei seinen EU-Partnern und dem IMF zurückzahlen zu können.

Makroökonomisch wurde erwartet, dass Griechenland noch 2010 und 2011 negative Wachstumsraten in Höhe von vier und 2,6 Prozent realisiert, in den Jahren danach aber wieder positive Zuwachsraten erreicht. Die Arbeitslosigkeit sollte ab 2013 wieder sinken, nachdem sie mit einer Rate von 15,3 Prozent im Jahre 2012 einen Höhepunkt erzielen würde (European Commission 2010: 12ff).

Das Haushaltsdefizit des Landes sollte nach 15,4 Prozent in 2009 schon im Jahre 2010 auf acht Prozent sinken, sich danach kontinuierlich verbessern, damit bereits 2014 die Maastricht-Ziele wieder erreicht werden könnten. Die Staatsschuldenquote sollte bis 2014 auf 150 Prozent ansteigen, um sich danach schrittweise zu verringern.

Durch eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit des Landes sollte das Leistungsbilanzdefizit von –13,4 Prozent im Jahre 2009 auf –4,3 Prozent im Jahre 2014 zurückgehen.

Das Konsolidierungsprogramm für die öffentlichen Haushalte des Jahres 2010 war ein hartes Austeritäts-

programm, das starke Einschnitte bei Löhnen und Sozialausgaben sowie Mehrwertsteuer- und Verbrauchssteuererhöhungen in zahlreichen Bereichen mit sich brachte. Insgesamt sollte das allgemeine Haushaltsdefizit in fünf Jahren um elf Prozentpunkte sinken, das Primärdefizit um 14,7 Punkte. Allein im Jahre 2010 war eine Reduktion der Defizite um 5,6 bzw. 6,2 Prozentpunkte vorgesehen. Das Programm war also stark frontgeladen. Für die Staatsbediensteten wurde das Weihnachts-, Oster- und Urlaubsgeld durch die Zahlung eines einheitlichen Festbetrages ersetzt. Die Gehaltszahlungen sanken bereits 2010 um 14,5 Prozent gegenüber 2009. Diese Form der Kürzungen wurde auch auf die Pensionszahlungen übertragen. Höhere Pensionen oberhalb von 1 400 Euro im Monat wurden beginnend in 2010 um durchschnittlich acht Prozent abgesenkt.

Um langfristig die Belastung des öffentlichen Haushaltes durch das Rentensystem zu reduzieren, ist eine Strukturreform des Systems avisiert worden, die sich an den Rentenreformen in anderen EU-Staaten orientiert. Das Renteneintrittsalter soll auf 65 Jahre angehoben, die Rentenformel beitragsbezogener gestaltet und die Anreize für Frühverrentungen stark reduziert werden.

Weitere Strukturreformen des Programms von 2010 bezogen sich vor allem auf den Staatsapparat, den Arbeitsmarkt und die Produktmärkte. Im Staatsapparat sollten neben der Reform der Finanzverwaltung ineffiziente Strukturen und das Korruptionswesen beseitigt werden. In Bezug auf den Arbeitsmarkt waren Korrekturen am System der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifabschlüssen und der Mindestlöhne beabsichtigt. Im Bereich der Produktmärkte waren eine bessere Umsetzung europäischer Richtlinien in den Sektoren Dienstleistungen, Energie und Transport und darüber hinaus eine Abschaffung der hohen Berufseintrittsbarrieren bei Anwälten, Apothekern, Architekten und Ingenieuren sowie weiteren Berufsgruppen vorgesehen.

Zur Stabilisierung des griechischen Bankensektors, der in Folge der Staatsschuldenkrise mit Kontoabflüssen und Kapitalverlusten zu kämpfen hatte, sah das Anpassungsprogramm aus dem Sommer 2010 eine Reihe von Stützungsmaßnahmen vor. Bankanleihen sollten staatlich garantiert werden, ein *financial stability fund*, aus dem internationalen Kreditprogramm finanziert, sollte den Banken frisches Kapital zuführen, und ein staatlich garantiertes Notprogramm der Bank of Greece sollte den



Sektor zusätzlich mit Liquidität versorgen. Unmittelbar stabilisierend wirkte auch die Entscheidung der EZB vom Mai 2010, bei Offenmarktgeschäften mit griechischen Banken als Sicherheit weiterhin unabhängig vom Rating griechische Staatsanleihen oder vom griechischen Staat garantierte Anleihen zu akzeptieren.

Das Unterstützungsprogramm in Höhe von 110 Mrd. Euro wird seit Mai 2010 schrittweise in einzelnen Tranchen ausgezahlt. Bislang sind fünf von insgesamt 13 Tranchen zugeteilt worden (European Commission 2011: 6). Die sechste, deren Auszahlung für September 2011 vorgesehen war, sich aber aufgrund der Zuspitzung der sozialökonomischen Krise Griechenlands hinauszögerte, wurde schließlich im Dezember 2011 zugeteilt. Vor jeder neuen Tranche findet eine Troikamission nach Griechenland statt, die über die Fortschritte bei der Umsetzung des Anpassungsprogramms Bericht erstattet. In diesem Kontext veröffentlicht die Europäische Kommission Fortschrittsberichte, deren letzter (der vierte) aus dem Frühjahr 2011 stammt und damit die Umsetzung ein Jahr nach Start des Programms reflektiert (European Commission 2011).

Im Hinblick auf die makroökonomische Anpassung stellt der Bericht fest, dass das Ausmaß der Rezession größer sei, als noch im Sommer 2010 angenommen. Statt um vier Prozent sei das BIP 2010 um 4,5 Prozent eingebrochen, und für 2011 müsse von einem Einbruch von 3,75 Prozent gegenüber ursprünglich angenommenen 2,6 Prozent ausgegangen werden (European Commission 2011: 9ff). Dementsprechend sei auch das Haushaltsdefizit 2010 mit 10,5 Prozent um 2,5 Punkte höher ausgefallen als beabsichtigt. Es bedürfe weiterer großer Sparanstrengungen, wenn die Regierung das Ziel von 7,6 Prozent im Jahre 2011 weiterhin erreichen wolle. Fortschritte sieht die Kommission beim Abbau der Lohnkosten und dem Rückgang der Inflation. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands habe sich verbessert, die Exporte seien mit zweistelligen Zuwachsraten gestiegen, das Leistungsbilanzdefizit des Landes sei gesunken.

Die Sparanstrengungen des Landes, so die Kommission, seien trotz der Rückschläge beachtlich. Die Lohnkosten des öffentlichen Sektors seien durch Lohnkürzungen, eine Arbeitszeitverlängerung von 37,5 auf 40 Stunden wöchentlich sowie einen Personalabbau, der sich bis 2015 auf 20 Prozent belaufen soll, gesenkt worden. Weitere Kürzungen seien auch bei den Sozialleistungen er-

zielt worden, vor allem durch Personaleinsparungen im Gesundheitssektor und Einsparungen bei Arzneimitteln sowie weiteren Einschnitten im Rentensystem wie einem Einfrieren der Basisrente, Einschnitten bei der Erwerbsunfähigkeitsrente und höheren Beitragszahlungen.

Zum weiteren Abbau der Staatsschulden sei auch eine beschleunigte Umsetzung des Privatisierungsprogramms der Regierung elementar. Vor allem durch den Verkauf von Anteilen an staatlichen Transport-, Energie- und Finanzunternehmen sowie von staatlichem Grund und Boden sollen bis 2015 insgesamt 50 Mrd. Euro in den Staatshaushalt fließen, beginnend mit fünf Mrd. im Jahre 2011 (European Commission 2011: 30ff).

Bei der Reform der Steuerverwaltung seien Fortschritte erzielt worden, aber immer noch sei das System der Steuerhinterziehung nicht unter Kontrolle.

Im Hinblick auf die Arbeitsmarktreformen meldet der Report weitere Schritte in Richtung Flexibilisierung der Arbeitsverträge. Es gebe mehr individuelle statt kollektiver Lohnvereinbarungen, welche die Lohnkosten senkten. Auch sei es jetzt möglich, Arbeitskräfte unterhalb des Mindestlohns zeitlich befristet einzustellen. Bei der Unterschreitung von Kollektivverträgen in Kleinbetrieben, die Betriebsräte mit den Unternehmern aushandeln könnten, bestehe aber noch Handlungsbedarf.

Die Lage des griechischen Bankensektors habe sich vom Mai 2010 bis zum Juni 2011 weiter verschlechtert (European Commission 2011: 14ff). Aufgrund der Krise der Realwirtschaft sei die Kreditvergabe weiter rückläufig und auch der Anteil der notleidenden Kredite habe sich in diesem Zeitraum erhöht. Noch bedeutsamer sei jedoch, dass mit der weiteren Abwertung der griechischen Staatsanleihen die Ratingagenturen auch die griechischen Banken selbst herabgestuft haben. Diesen sei damit der Zugang zu den internationalen Geld- und Kapitalmärkten faktisch versperrt. Die im Rahmen des Anpassungsprogramms vom Mai 2010 in Angriff genommenen Stabilisierungsaufgaben (siehe oben) seien damit auch im Juni 2011 weiter in Kraft. Insgesamt werde aus dieser Lagebeschreibung deutlich, dass eine Zuspitzung der griechischen Staatsschuldenkrise, etwa in Form eines größeren *haircut*, von den griechischen Banken nicht zu verkraften sei.



Tabelle 6: Haushaltssalden in der EU in Prozent des BIP

	Saldo des laufenden Haushalts					Struktureller Haushaltssaldo					Struktureller Primärhaushaltssaldo				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Belgien</b>	-1,3	-5,9	-4,1	-3,7	-4,2	-1,9	-3,6	-2,9	-2,8	-3,7	1,9	0	0,5	0,6	-0,3
<b>Deutschland</b>	0,1	-3	-3,3	-2	-1,2	-0,2	-0,8	-1,9	-1,4	-0,8	2,5	1,8	0,5	0,9	1,6
<b>Estland</b>	-2,8	-1,7	0,1	-0,6	-2,4	-4	-0,2	-0,4	-0,9	-1,1	-3,8	0,1	-0,3	-0,7	-0,8
<b>Irland</b>	-7,3	-14,3	-32,4	-10,5	-8,8	-7,4	-10	-10,5	-9,5	-8,5	-6	-7,9	-7,2	-5,7	-3,9
<b>Griechenland</b>	-9,8	-15,4	-10,5	-9,5	-9,3	-9,5	-14	-8,6	-7,4	-7,9	-4,6	-8,9	-3	-0,7	-0,4
<b>Spanien</b>	-4,2	-11,1	-9,2	-6,3	-5,3	-3,8	-8,6	-7	-4,3	-3,9	-2,2	-6,8	-5,1	-2,1	-1,4
<b>Frankreich</b>	-3,3	-7,5	-7	-5,8	-5,3	-3,5	-5,6	-4,9	-3,9	-3,7	-0,7	-3,2	-2,5	-1,3	-0,8
<b>Italien</b>	-2,7	-5,4	-4,6	-4	-3,2	-3,4	-3,9	-3,1	-2,7	-2,3	1,8	0,8	1,4	2,1	2,8
<b>Luxemburg</b>	3	-0,9	-1,7	-1	-1,1	2,3	1,5	0,1	0,3	-0,4	2,6	1,9	0,5	0,8	0,1
<b>Niederlande</b>	0,6	-5,5	-5,4	-3,7	-2,3	-0,5	-3,6	-3,7	-2,5	-1,3	1,7	-1,4	-1,7	-0,4	0,9
<b>Österreich</b>	-0,9	-4,1	-4,6	-3,7	-3,3	-2,2	-2,9	-4	-3,2	-2,9	0,4	-0,1	-1,3	-0,4	0
<b>Portugal</b>	-3,5	-10,1	-9,1	-5,9	-4,5	-3,5	-8,8	-9,2	-5,4	-3,1	-0,5	-5,9	-6,1	-1,2	1,7
<b>Slowenien</b>	-1,8	-6	-5,6	-5,8	-5	-4,6	-3,5	-3	-2,9	-3,3	-3,5	-2,2	-1,4	-1,1	-1,3
<b>Finnland</b>	4,2	-2,6	-2,5	-1	-0,7	2,5	0,7	0,3	0,8	0,7	3,9	1,9	1,4	2	2,1
<b>Malta</b>	-4,5	-3,7	-3,6	-3	-3	-5,6	-3,4	-4,3	-3,1	-3,1	-2,4	-0,2	-1,3	0	0
<b>Zypern</b>	0,9	-6	-5,3	-5,1	-4,9	-0,1	-5,8	-5,1	-4,6	-4,8	2,7	-3,3	-2,9	-2,1	-2,4
<b>Slowakei</b>	-2,1	-8	-7,9	-5,1	-4,6	-4,2	-7,5	-7,3	-4,8	-4,8	-3	-6,1	-5,9	-3,3	-3,1
<b>Eurozone</b>	-2	-6,3	-6	-4,3	-3,5	-2,5	-4,3	-4	-3	-2,6	0,6	-1,4	-1,2	0	0,6
<b>Bulgarien</b>	1,7	-4,7	-3,2	-2,7	-1,6	-0,2	-3,4	-1,3	-1,2	-0,6	0,6	-2,6	-0,7	-0,3	0,3
<b>Tschechische Republik</b>	-2,7	-5,9	-4,7	-4,4	-4,1	-4,5	-5,5	-4,1	-3,5	-3,6	-3,4	-4,1	-2,7	-1,8	-1,8
<b>Dänemark</b>	3,2	-2,7	-2,7	-4,1	-3,2	3	0,9	0,2	-2,2	-1,8	4,4	2,7	2	-0,3	0,2
<b>Lettland</b>	-4,2	-9,7	-7,7	-4,5	-3,8	-6,3	-6,1	-3,7	-4	-4,5	-5,7	-4,6	-2,1	-2,1	-2,5
<b>Litauen</b>	-3,3	-9,5	-7,1	-5,5	-4,8	-5,4	-7,5	-5,7	-5,3	-5,4	-4,7	-6,3	-3,9	-3,3	-3,4
<b>Ungarn</b>	-3,7	-4,5	-4,2	1,6	-3,3	-4,1	-2	-3,1	-5,2	-4	0	2,7	1	-1,4	-0,3
<b>Polen</b>	-3,7	-7,3	-7,9	-5,8	-3,6	-4,6	-7,4	-7,4	-5,3	-3,1	-2,4	-4,7	-4,7	-2,6	-0,3
<b>Rumänien</b>	-5,7	-8,5	-6,4	-4,7	-3,6	-8,2	-8,8	-5,5	-3,3	-2,8	-7,5	-7,2	-3,9	-1,5	-1
<b>Schweden</b>	2,2	-0,7	0	0,9	2	1,4	2,6	1,4	1,3	2,1	3	3,6	2,1	2	2,9
<b>Großbritannien</b>	-5	-11,4	-10,4	-8,6	-7	-4,8	-8,9	-8,2	-6,5	-5,3	-2,5	-6,9	-5,2	-3,5	-1,9
<b>EU-27</b>	-2,4	-6,8	-6,4	-4,7	-3,8	-2,8	-4,7	-4,4	-3,4	-2,8	0	-2,1	-1,8	-0,6	0,2

Quelle: Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011; 24

Am Verlauf der Griechenlandkrise lässt sich zeigen, wie sich durch Politversagen auf Grundlage der Maastricht-Ideologie die Krise permanent verschärft hat und im Sommer/Herbst 2011 in ein politisches und ökonomisches Desaster mündete.

Zu Beginn der Krise, Anfang 2010, hätte durch ein entschlossenes Handeln der EU-Staaten der Brandherd noch frühzeitig gelöscht werden können. Diese hätten nur erklären müssen, dass die griechischen Schulden, die nur einen geringen Bruchteil der Gesamtschulden der EU ausmachen, die Schulden der gesamten EU seien und dass die Mitgliedstaaten für die griechischen Schulden eine Garantie übernehmen. Danach wäre der Spuk einer griechischen Schuldenkrise sofort von der Tagesordnung der internationalen Finanzmärkte verschwunden. Statt dies zu tun, erklärten die EU-Staaten in der Tradition von Maastricht, angeführt von der deutschen Regierung, Griechenland sei für seine Probleme selbst verantwortlich und solle sich durch eigene Sparanstrengungen selbst aus dem Sumpf ziehen. Erst als sich durch die kontinuierliche Verschärfung der griechischen Anleihenkrise in Form dramatisch steigender Zinsen zeigte, dass dieser Politikansatz nicht nur ungeeignet war, sondern vielmehr die Schwierigkeiten verstärkte, waren die EU-Staaten zu einer Unterstützung bereit, zumal sie jetzt eine Ansteckung anderer hoch verschuldeter Staaten befürchten mussten. Schließlich wurde im Mai 2011 das 110 Mrd. Kreditpaket geschnürt, in der Hoffnung damit die Krise gelöst zu haben. Das Anpassungsprogramm geht zu dieser Zeit davon aus, dass Griechenland im Jahre 2014 selbstständig an die Finanzmärkte zurückkehren könne, und diese Erwartung wird noch im vierten Fortschrittsbericht vom Frühjahr 2011 wiederholt. Tatsächlich wurde mit diesem Anpassungsprogramm, das sich mit seinen harten Sparmaßnahmen ganz auf der ökonomischen Linie der Maastricht-Doktrin befindet, nur der zweite Akt des griechischen Dramas eingeleitet. Griechenland begann mit der Umsetzung eines umfangreichen Konsolidierungsprogramms, das allein 2010 fünf Prozent des griechischen BIP umfasste und 2011 noch einmal drei Punkte ausmachen sollte. Mit drastischen Lohn- und Sozialkürzungen, Steuererhöhungen und Entlassungen wurde die Binnennachfrage so geschwächt, dass nach einem Wirtschaftseinbruch von 4,5 Prozent im Jahre 2010 für 2011 mit einem noch größeren Rückgang in Höhe von etwa sechs Prozent gerechnet werden muss. Dabei steht diese Verschärfung der Krise in deutlichem Kontrast zu dem im Mai 2010 erwarteten Rückgang für 2011

von nur 2,6 Prozent und hebt sich auch deutlich von der noch im Frühjahr 2011 erwarteten Zahl von 3,75 Prozent ab. Dass sich unter diesen ökonomischen Rahmenbedingungen die Haushalts- und Schuldenkrise nicht bewältigen lässt, sondern weiter verschärft, ist unmittelbar einleuchtend. Die Architekten des Anpassungsprogramms haben diese dramatische Entwicklung aufgrund ihrer neoliberalen Wirtschaftsphilosophie nicht vorausgesehen, ja, sie haben auf jede weitere Verschlechterung der Haushaltslage stereotyp mit der Forderung reagiert, Griechenland müsse noch größere Sparpakete auflegen und den eingeschlagenen Kurs verschärfen. Am Ende dieses zweiten Akts stand dann im Juli 2011 die Erkenntnis, dass Griechenland noch ein weiteres Kreditvolumen in Höhe von ca. 110 Mrd. Euro benötige und jetzt auch ein Schuldenschnitt im Umfang von 21 Prozent des ausstehenden Anleihevolumens nicht mehr zu vermeiden sei. Dies ist eine weitere Volte im griechischen Drama, denn noch im vierten Fortschrittsbericht, der gerade frisch veröffentlicht worden war, wurde wegen der großen Ansteckungsgefahren ein Schuldenschnitt Griechenlands strikt abgelehnt (European Commission 2011, Box 1: 7f). Die Beschlüsse vom Juli 2011 leiteten den dritten Akt der Tragödie ein. Dieser Akt ist noch nicht beendet, und wir wissen angesichts seiner zunehmenden Dramatik nicht, welches Schicksal seinen Lauf für Griechenland und die Eurozone nehmen wird. Deutlich ist belang nur, dass mit der Entscheidung für den Schuldenschnitt Griechenlands die Stabilisierungsaufgaben noch komplexer geworden sind und quantitativ einen immer größer werdenden Einsatz erfordern (vgl. Kapitel 3 und Kapitel 6).

Die Tragik dieses dritten unvollendeten Aktes besteht darin, dass selbst dann, wenn all diese Stabilisierungsaufgaben gelingen sollten, das eigentliche Problem keineswegs gelöst ist – selbst wenn Billionenbeträge zum Einsatz kommen sollten. Die zu lösende Kernaufgabe besteht vielmehr darin, die überschuldeten Staaten auf einen Wachstumspfad zurückzubringen, der sie in die Lage versetzt, ihre Schulden abzubauen, ihre Anleihen zu bedienen und letztlich zu tilgen. In Richtung eines solchen Wachstumskonzepts ist bislang nicht nur nichts geschehen, Wachstum ist vielmehr durch den gewählten Austeritätsansatz zerstört worden. Wie desaströs sich die bisherige Politik der EU auf Griechenland ausgewirkt hat, wird vor allem daran deutlich, dass aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise die Schuldenquote des Landes von 2007 bis 2009 um 22 Punkte angestiegen ist, diese aber aufgrund des Anpassungsprogramms seit 2010 bis

Ende 2012 um weitere 70 Punkte (!) hochschnellen wird. Damit hat sich seit Ausbruch der Krise die Staatsschuldenquote Griechenlands fast verdoppelt. Diese Zahlen stellen der EU ein erbärmliches Zeugnis aus. Noch schlimmer ist, dass aus diesen verhängnisvollen Erfahrungen offensichtlich nichts gelernt wird.

#### 4.1.2 Irland

Im letzten Vierteljahrhundert verzeichnete Irland eine atemberaubende ökonomische Entwicklung. Zählte es nach seiner Aufnahme in die EU im Jahre 1973 noch zu den ärmsten Mitgliedstaaten, avancierte es bis zum Jahre 2006 mit 113 Prozent des Pro-Kopf-Einkommens der EU-15 zum zweitreichsten Mitgliedstaat der Gemeinschaft (European Commission 2011a: 6). Lag die Arbeitslosenquote des Landes noch in den 1980er Jahren bei 15 Prozent, erreichte Irland 2006 mit einer Quote von 4,5 Prozent nahezu Vollbeschäftigung. Gestützt auf Investitionen multinationaler Konzerne, entwickelte sich Irland zu einer stark exportorientierten Ökonomie. Reallohnzuwachsrate, die weit hinter dem Produktivitätswachstum zurückblieben, Sozialschutzausgaben, die im EU-15-Kontext in Bezug auf das ökonomische Entwicklungsniveau zu den niedrigsten zählten, und Unternehmenssteuersätze, die ebenfalls am unteren Ende der EU-15-Skala lagen, ließen das internationale Kapital in den 1980er und 1990er Jahren in Irland überdurchschnittlich hohe Rentabilitätsraten realisieren. In diesen Jahrzehnten erzielte das Land hohe Export- und Leistungsbilanzüberschüsse.

In den 2000er Jahren veränderte sich das irische Entwicklungsmodell. Auf der Basis der Vollbeschäftigung stiegen die Reallöhne jetzt schneller als die Produktivität, so dass die irischen nominalen und realen Lohnstückkosten komparativ stärker wuchsen als im EU-15-Durchschnitt (vgl. Tabellen 4 und 5). Gleichzeitig begann der irische Staat die große Wohlfahrtsstaatslücke zur restlichen EU durch stark steigende Ausgaben für die soziale Sicherheit zu verringern. 2005 verzeichnete Irland aufgrund der Verschiebung der Wettbewerbsrelationen erstmals seit den 1970er Jahren einen Importüberschuss, und auch die Leistungsbilanz wies ein Defizit auf.

Entscheidender für die irische Krise war jedoch die Entwicklung einer immensen Immobilien- und Kreditblase, die sich nach der Jahrtausendwende aufbaute. Lag die Kreditaufnahme des irischen Privatsektors in Bezug auf

das Pro-Kopf-Einkommen noch im Jahre 2002 im europäischen Durchschnitt, nahm sie im Jahre 2009 einen weit überdurchschnittlichen Wert an (European Commission 2011a: 7ff). Der Bau von Häusern stieg von 2000 bis 2006 um das 2,5-Fache. Der Anteil der Wohnungsinvestitionen am BIP lag 2006 mit 14 Prozent mehr als doppelt so hoch wie im EU-15 Durchschnitt und noch fünf Punkte über dem Wert Spaniens, das ebenfalls in dieser Zeit einen Immobilienboom erlebte. Der irische Bankensektor steigerte seine Kredit-Einlagen-Relation von 150 Prozent im Jahre 2003 auf 200 Prozent im Jahre 2007, während dieser Wert in der EU mit ca. 120 Prozent im selben Zeitraum konstant blieb (European Commission 2011a: 10). Die Finanzierungslücke schloss das irische Bankensystem durch Anleihen auf dem internationalen Kapitalmarkt.

Im Jahre 2007 platzte die irische Immobilienblase. Von Ende 2006 bis Ende 2010 brachen die Preise für Häuser um 38 Prozent ein (European Commission 2011a: 10). Verstärkt wurde die Krise Irlands durch die Auswirkungen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise, die die exportorientierte irische Wirtschaft hart traf. Von 2008 bis 2010 sank das reale BIP kumulativ um elf Prozent, die Arbeitslosenrate erreichte 2010 13,5 Prozent, stieg also gegenüber 2007 um 8,5 Punkte. Preise und Löhne sanken aufgrund dieser tiefen Krise, 2009 und 2010 fielen die Wochenlöhne in der Privatwirtschaft jeweils um etwa zwei Prozent, im öffentlichen Sektor fielen sie in diesen beiden Jahren um sieben Prozent und 6,2 Prozent. Das irische Bankensystem stand aufgrund der Krise, insbesondere des Zusammenbruchs des Immobilienmarktes, am Rande der Insolvenz. Während der Anteil notleidender Kredite in Portugal und Griechenland in der ersten Hälfte 2010 bei vier bzw. fünf Prozent lag, erreichte dieser Wert in Irland 20 Prozent (European Commission 2011a: 10ff). Ein Zusammenbruch des irischen Bankensystems wurde durch eine Reihe von politischen Eingriffen verhindert (European Commission 2011a: 12ff):

- Im September 2008 übernahm der irische Staat eine komplette zweijährige Garantie für alle Verbindlichkeiten der Banken. Diese Garantie wurde später bis Ende 2011 verlängert.
- Um die Verluste der Banken auszugleichen und die Eigenkapitalbasis des Bankensystems zu verbessern, erhielten fünf Banken bis Januar 2011 staatliche Kapitalspritzen von insgesamt 46,3 Mrd. Euro, das sind 29 Prozent des BIP. Diese staatlichen Kapitalzuschüsse wurden ent-

weder bar oder in Form des Erwerbs von Vorzugsaktien oder Schuldscheindarlehen gewährt. Die beteiligten Banken sind die Anglo Irish Bank, die Anfang 2009 verstaatlicht wurde und mit 29,3 Mrd. den Löwenteil der staatlichen Kapitalinjektion verschlang, die Allied Irish Banks, die Bank of Ireland, die Irish Nationwide Building Society und die EBS Building Society.

- Im Dezember 2009 gründete der irische Staat die National Asset Management Agency (NAMA), eine *bad bank*, die den oben genannten fünf irischen Banken toxische Anlagen im Umfang von 82 Mrd. Euro abnehmen soll. Zu diesem Zweck haben die NAMA und die genannten Banken eine Zweckgesellschaft (*special purpose vehicle*, SPV) gegründet. Diese kauft den Banken die toxischen Anlagen mit einem Discount von 40 bis 65 Prozent ab und refinanziert sich durch die Ausgabe von staatlich garantierten Anleihen (*state-guaranteed senior debt securities*). Diese Anleihen werden den beteiligten Banken gegen den Verkauf der toxischen Anlagen anteilig übertragen. Aufgrund der Staatsgarantie können die Banken diese Anleihen der EZB als Sicherheiten für den Erwerb von Liquidität präsentieren. Bis Januar 2011 haben die Banken der *bad bank* Anlagen im Umfang von 71 Mrd. Euro verkauft, wobei sie einen Discount von durchschnittlich 58 Prozent hinnehmen mussten.

Infolge der Krise und der Maßnahmen zur Stabilisierung des Bankensektors geriet der Staatshaushalt aus den Fugen. Noch 2007 war der öffentliche Haushalt ausgeglichen, lag die Staatsschuldenquote bei nur 25 Prozent (vgl. Tabelle 1). Aufgrund der hohen Wachstumsraten und der sprudelnden Steuereinnahmen war es Irland gelungen, die Schuldenquote immer stärker abzubauen. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre lag dieser Wert noch bei 81 Prozent. Wegen des Kriseneinbruchs und der staatlichen Eingriffe zur Stabilisierung des Finanzsektors stieg das Haushaltsdefizit 2009 auf 14 Prozent und 2010 auf 32 Prozent (vgl. Tabelle 6). Davon entfielen 2010 auf die Kapitalspritzen für den Bankensektor allein 20 Prozent des BIP, wobei es sich allerdings um einen einmaligen Effekt handelt. Die Schuldenquote erreichte 2010 95 Prozent und hatte sich damit gegenüber 2007 fast vervierfacht. Die Steuereinnahmenstruktur Irlands wirkte sich in dieser Zeit besonders negativ auf den Haushalt aus. Der irische Staat versuchte zahlreiche Einkommenssteuersenkungen durch eine Reihe indirekter und direkter Steuern zu kompensieren, die dem Immobiliensektor zugeordnet sind. Der Anteil der immobilienbezogenen Steuereinnahmen

am Gesamtsteueraufkommen stieg von 8,4 Prozent im Jahre 2002 auf 18 Prozent im Jahre 2006. Durch den Zusammenbruch des Immobilienmarktes schrumpften diese Steuereinnahmen überdurchschnittlich, ihr Anteil sank bis 2010 auf 2,6 Prozent.

Vor dem Hintergrund eines Haushaltsdefizits von 32 Prozent des BIP bezweifelten die Finanzmärkte im Herbst 2010 die Solvenz des irischen Staates. Die Zinsdifferenz (Spread) zwischen zehnjährigen deutschen und irischen Anleihen verdreifachte sich gegenüber dem Sommer auf über sechs Prozentpunkte. Irland beantragte schließlich eine finanzielle Unterstützung durch IWF und EU. Mit der Troika aus IWF, EZB und Europäischer Kommission wurde Ende November für die Periode 2011–2013 ein Anpassungsprogramm ausgehandelt. Dieses Programm soll mit einem Betrag von 85 Mrd. Euro finanziert werden, wobei ein Teil der Summe, 17,5 Mrd. Euro, aus irischen Quellen stammt (European Commission 2011a: 38f). Ein Drittel der Restsumme entfällt auf den IWF (22,5 Mrd.), zwei Drittel auf die europäischen Partner (EFSM 22,5 Mrd., EFSF 17,7 Mrd.) sowie bilaterale Mittel aus Großbritannien, Dänemark und Schweden (zusammen 4,8 Mrd.).

Auf der Basis dieses Programms wird ab 2011 eine langsame ökonomische Erholung erwartet, mit Wachstumsraten von 0,9 in 2011 und 1,9 Prozent in 2012. Diese Erholung ist vor allem exportgetrieben mit Wachstumsbeiträgen der Nettoexporte von 3,7 Prozent in 2011 und 2,5 Prozent in 2012, während die nationale Nachfrage aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit, der Entschuldung der Immobilienbesitzer und des Abbaus der Haushaltsdefizite in diesen beiden Jahren weiterhin negativ ist (European Commission 2011a: 20).

Das Anpassungsprogramm besteht aus drei Komponenten: aus einer Strategie zur Stabilisierung des Bankensektors, aus einer Konsolidierungsstrategie für die Staatsfinanzen und aus einem Reformpaket zur Stimulierung des Wachstums (European Commission 2011a: 19ff).

Für die Stabilisierung des Bankensektors ist ein Finanzvolumen von 35 Mrd. Euro vorgesehen. Mit diesen Mitteln, die bar zur Verfügung stehen, soll die Kernkapitalrate der Banken von aktuell acht Prozent auf 10,5 Prozent erhöht werden. Gleichzeitig soll das Bankensystem überholt und verkleinert werden, nicht überlebensfähige Banken sollen aufgelöst werden. Zur Ermittlung der noch zu erwartenden Verluste und des Rekapitalisierungsbedarfs der ein-

zelen Institute wird die irische Zentralbank sogenannte Prudential Capital Assessment Reviews (PCAR) durchführen. Um die Kredit-Einlagen-Relation der Banken auf ein international übliches Maß zurückzuführen wird die irische Zentralbank darüber hinaus sogenannte Prudential Liquidity Assessment Reviews (PLAR) vorlegen. Auch hier geht es um einen stetigen Prozess des *deleveragings*. Als nicht überlebensfähige irische Banken gelten bislang die Anglo-Irish und die Irish Nationwide Building Society.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte soll von 2011 bis 2014 ein Volumen von 15 Mrd. Euro umfassen, davon allein sechs Mrd. in 2011, das sind 3,5 Prozent des BIP (European Commission 2011a: 26ff). Das Haushaltsdefizit soll 2011 und 2012 auf 10,6 bzw. 8,6 Prozent des BIP fallen, um 2015 2,9 Prozent zu erreichen. Es wird angenommen, dass die Schuldenquote 2013 ihren Höhepunkt mit 120 Prozent erreicht, um dann langsam zu fallen. 2015 soll sie 115 Prozent betragen.

Die Konsolidierung im Umfang von sechs Mrd. Euro in 2011 umfasst im Wesentlichen Einnahmeverbesserungen im Umfang von 1,4 Mrd. vor allem durch Erhöhungen von Sozialbeiträgen und eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen der Einkommenssteuer, Ausgabenkürzungen bei öffentlichen Investitionen in Höhe von 1,9 Mrd. Euro sowie Kürzungen in den Personal- und Sozialbudgets, die sich auf 2,1 Mrd. summieren. Hierbei handelt es sich um Pensionskürzungen, eine Reduktion der Sozialhilfe und Einsparungen bei Personal und Gehältern der öffentlichen Bediensteten.

Im Bereich der Strukturreformen ist in erster Linie der Arbeitsmarkt im Visier der Programmplaner (European Commission 2011a: 34ff). Da sich die Arbeitslosenrate gegenüber dem Vorkrisenniveau verdreifacht habe, hohe Arbeitsplatzverluste im Bau- und Finanzsektor zu verzeichnen seien, müssten vor allem Lohnanpassungen für ein neues Arbeitsmarktgleichgewicht sorgen. Die gesetzlichen Mindestlöhne seien zu kürzen und sektorale Tarifverträge zu überprüfen.

Der Kommissionsbericht über die Entwicklung der irischen Wirtschaft und des Anpassungsprogramms aufgrund des Troikabesuchs vom Juli 2011 bescheinigt Irland, sich auf einem guten Wege zu befinden (European Commission 2011c). Zwar werde das Wirtschaftswachstum 2011 mit 0,6 Prozent geringer ausfallen als mit 0,9 Prozent erwartet, aber dennoch würden die im Anpassungsprogramm

geplanten Haushaltsziele erreicht werden. Das Deleveraging des Bankensektors komme gut voran. Die geplanten Strukturreformen seien in Angriff genommen worden. Aufgrund der verabschiedeten Rentenreform werde das Eintrittsalter 2014 auf 66 Jahre erhöht, bis 2028 soll das Renteneintrittsalter noch weiter ansteigen und dann 68 Jahre erreichen (European Commission 2011c: 14). Eine für den Herbst 2011 geplante Reform der Pensionen im öffentlichen Sektor werde die Rentenausgaben deutlich reduzieren. 2009 und 2010 seien die Gehälter für den öffentlichen Dienst um insgesamt 14 Prozent abgesenkt worden. Bei Neueinstellungen gebe es eine Gehaltsreduktion um mindestens zehn Prozent, und bis 2014 seien die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor eingefroren worden (European Commission 2011c: 20). Seit 2009 seien die Löhne auf Stundenbasis um zwei Prozent gesunken. Zwar habe die neue Regierung die geplanten Kürzungen des Mindestlohns zurückgenommen, zur Kompensation aber eine Reduktion der Arbeitgeberbeiträge für die sozialen Sicherungssysteme verabschiedet. Darüber hinaus seien im Gesundheitssektor weitere Einsparungen vorgenommen worden. Der Auszahlung der dritten Tranche des Unterstützungskredits in Höhe von 5,5 Mrd. Euro stehe nichts entgegen. Irland könne voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2013 an die Kapitalmärkte zurückkehren.

Entgegen diesen positiven regierungsoffiziellen Bewertungen der Erholung Irlands sollten einige ökonomische und soziale Schwächen des Anpassungskonzepts nicht übersehen werden. Das Anpassungsprogramm will die irische Wirtschaft zurück auf den erfolgreichen Pfad des stark exportorientierten Wachstums der 1980er und 1990er Jahre bringen. Dies ist aus zwei Gründen nicht unproblematisch. Zum einen macht es die irische Wirtschaft extrem vom Wachstum der Weltwirtschaft abhängig, was in Zeiten der hohen Labilität der Weltwirtschaft und der Weltfinanzmärkte auch zu starken Schwankungen der irischen Ökonomie führen kann. So ist zum Beispiel der moderate Erholungskurs für 2011 und 2012, den das Programm aufgrund hoher Nettoexporte vorsieht, durch den momentanen Abschwung der Weltwirtschaft und die Rezession in Europa erneut gefährdet. Zum anderen setzte das exportorientierte Modell Irlands bis zur Jahrtausendwende auf komparativ unterdurchschnittliche Lohnzuwächse, einen unterentwickelten Wohlfahrtsstaat und sehr niedrige Unternehmenssteuersätze. Selbst nach der Phase stärker steigender Sozialausgaben lag Irland 2007 im komparativen Wohlfahrts-

staatniveau immer noch deutlich unter dem Mittel der EU-15-Staaten (Busch 2011). Trotz des Drucks, den einige EU-Staaten, insbesondere Frankreich, im Rahmen des Unterstützungsprogramms auf Irland ausübten, weigerte sich die irische Regierung bislang erfolgreich, die Politik unterdurchschnittlicher Unternehmenssteuersätze zu revidieren. Angesichts des bereits erreichten Entwicklungsniveaus wäre es jedoch sinnvoller, nicht erneut auf die Strategie des Lohn-, Sozial- und Steuereumpings zu setzen, sondern sich im stärkeren Maße auf eine Förderung des Hochtechnologisektors umzuorientieren und zu diesem Zweck die Forschungs- und Bildungsausgaben deutlich zu steigern.

Auch im Hinblick auf die soziale Ausgewogenheit ist das Anpassungsprogramm zu kritisieren. Zwar haben die Banken für ihren unverantwortlichen Kredithype der 2000er Jahre starke Abschlüge bei der Verlagerung ihrer toxischen Papiere in die *bad bank* NAMA hinnehmen müssen, sie werden aber gleichzeitig mit Hilfe staatlicher Mittel rekaptalisiert. Die Kosten für diesen Anpassungsprozess ebenso wie die Kosten für die Sanierung der Staatsfinanzen, die durch das Platzen der Immobilien- und Kreditblase entstanden sind, hat jedoch der breite Teil der irischen Bevölkerung in Form von Arbeitslosigkeit, Lohnneinbußen und Einschnitten im Sozialstaat zu tragen. Die oberen Einkommens- und Vermögensschichten werden nur im unzureichenden Maße an diesen Sanierungskosten beteiligt.

#### 4.1.3 Portugal

Bereits in der Periode vor der Weltwirtschaftskrise hatte Portugal mit einer Reihe struktureller ökonomischer Probleme zu kämpfen. Das BIP wuchs von 2001–2008 nur um durchschnittlich jährlich ein Prozent, womit Portugal das zweitschlechteste Ergebnis unter den EU-27 verzeichnete (European Commission 2011d: 5ff). Eine schwache Wettbewerbsposition in technologieintensiven Sektoren, die wachsende Konkurrenz mit den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie den Schwellenländern führten seit Mitte der 1990er Jahre trotz komparativ durchschnittlicher Daten in der Entwicklung der Lohnstückkosten (vgl. Tabellen 4 und 5) zu hohen Leistungsbilanzdefiziten. Das Defizit lag bereits im Jahre 2000 bei zehn Prozent des BIP und verharrte bis zur Krise 2008/2009 auf diesem hohen Niveau (vgl. Tabelle 3). Der Staatshaushalt verzeichnete in der Dekade vor der Krise Defizite zwischen drei und

sechs Prozent des BIP, die Staatsverschuldung stieg von 50 Prozent im Jahre 2000 kontinuierlich auf 71 Prozent im Jahre 2008 an (vgl. Tabellen 1 und 6).

Obwohl das Land weder eine Überhitzung des Immobilienmarktes erlebte noch sein Finanzsektor in toxischen Papieren investiert hatte, wurde es von der Weltwirtschaftskrise hart getroffen. Das Wirtschaftswachstum brach ein, die Arbeitslosenquote stieg an, das Haushaltsdefizit schnellte von 3,5 Prozent im Jahre 2008 auf 10,1 Prozent im Jahre 2009 hoch, und die Schuldenquote erreichte 2009 83 Prozent, nach 71 Prozent im Jahre 2008 (vgl. Tabellen 1 und 6). Im Jahre 2010 wurde die Lage nicht besser: Das Wachstum blieb schwach, die Arbeitslosenrate stieg auf elf Prozent an, die diversen Indikatoren für die Haushaltslage (laufendes Defizit, Strukturdefizit, Primärdefizit) verschlechterten sich weiter, und die Schuldenquote erhöhte sich abermals innerhalb eines Jahres um zehn Prozentpunkte auf 93 Prozent. Als sich die Situation 2011 inmitten der Eurokrise weiter zuspitzte, die Ratingagenturen die Kreditwürdigkeit des Landes mehrfach herabstufen, die Anleihezinsen dramatisch anstiegen (zweijährige Bonds lagen im Frühjahr 2011 bei mehr als zehn Prozent), und der portugiesische Bankensektor zunehmend vom internationalen Markt abgeschnitten wurde, beantragte Portugal im April 2011 bei EU und IWF finanzielle Unterstützung.

Die Troika aus Europäischer Kommission, EZB und IWF handelte mit Portugal ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm aus, das auf die Rückkehr des Landes zu einem nachhaltigen Wachstumsprozess und zur fiskalischen Stabilität abzielt. Das Programm umfasst die Zeitperiode von 2011 bis 2014 und wird mit einem Kreditvolumen von 78 Mrd. Euro unterstützt, die je zu einem Drittel vom EFSM, vom EFSF und vom IWF bereitgestellt werden (European Commission 2011d: 14f).

Das Anpassungsprogramm ist auf drei Maßnahmenkataloge fokussiert (European Commission 2011d: 16ff). Mit einer Mischung aus Einnahmeerhöhungen und Ausgabenkürzungen ist der erste Katalog auf den Abbau des Schuldenquotienten ab dem Jahr 2013 ausgerichtet. Ein zweites Paket soll der Stärkung der Liquidität und der Solvenz des Bankensektors dienen und den Regulationsrahmen für den Finanzsektor verbessern. Zahlreiche Reformen in verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Bereichen sind Teil des dritten Katalogs, der auf die Überwindung externer und interner Ungleichgewichte abzielt

und das Wachstumspotenzial der portugiesischen Ökonomie anheben soll.

Die fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen belaufen sich von 2011 bis 2013 auf kumulativ 10,6 Prozent des BIP, wobei 2011 bereits die Hälfte der Konsolidierung (5,7 Prozent des BIP) in Angriff genommen werden soll. Der Schuldenquotient soll noch von 2011 (101,7 Prozent) bis 2013 (108,6 Prozent) ansteigen und ab 2014 langsam zurückgehen. Aufgrund der Sparpolitiken soll das BIP 2011 und 2012 um kumulativ vier Prozentpunkte sinken (European Commission 2011d: 18).

Im Einnahmehereich umfassen die Konsolidierungsmaßnahmen vor allem die Erhöhung von Verbrauchs- und Mehrwertsteuern, die Erhöhung von Immobiliensteuern, die Verbreiterung der Bemessensgrundlagen der Einkommenssteuer sowie den Abbau diverser Steuerergünstigungen. Auf der Ausgabenseite sind folgende Maßnahmen geplant: Abbau der Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst, Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst, Reduktion der Transferzahlungen an öffentliche Unternehmen, Einschnitte bei den Sozialleistungen (Suspensionierung der Rentenanpassungsregeln, Einfrieren der Pensionen, Ausbau von Bedürftigkeitsprüfungen bei der Sozialhilfe, Reduktion der Arbeitslosenunterstützung und eine stärkere Kontrolle der Ausgaben im Gesundheitssektor). Die fiskalischen Maßnahmen werden komplettiert durch Kostensenkungsprogramme für die öffentlichen Unternehmen, eine Einschränkung der in Portugal extensiven Nutzung von Public Private Partnerships (PPP), die die öffentlichen Haushalte stark belasten, sowie eine verstärkte Privatisierung einer Reihe von öffentlichen Unternehmen in den Sektoren Transport, Energie, Telekommunikation und Versicherungen.

Um das Wachstumspotenzial der portugiesischen Wirtschaft zu verbessern, setzt das Anpassungsprogramm auf eine Reihe von ökonomischen und politischen Reformen (European Commission 2011d: 23ff). Diese reichen von einer Justizreform, einer Reform des Wettbewerbsrechts und einer Stärkung des Wettbewerbs in verschiedenen Schlüsselsektoren (Energie, Transport und Telekommunikation) bis hin zu Reformen des Arbeitsmarktes. Hier sollen vor allem die Dauer und die Höhe der Arbeitslosenunterstützung deutlich reduziert werden und die Schutzbestimmungen für unbefristet Beschäftigte gelockert werden. Um Entlassungen zu erleichtern und die Arbeitsmobilität zu erhöhen, sollen die Abfindungsrege-

lungen reformiert werden und den Bedingungen für befristet Beschäftigte angepasst werden.

Auf der Grundlage einer Troikamission im August 2011 hat die Europäische Kommission im September 2011 einen ersten Bericht über die Umsetzung des Anpassungsprogramms veröffentlicht (European Commission 2011e). Der Bericht bestätigt die makroökonomischen Schätzungen des im Mai 2011 verabschiedeten Programms, dessen Verpflichtungen für Portugal von der neuen konservativen Koalitionsregierung unter Führung von Pedro Passos Coelho, die im Juni ins Amt kam, vollständig übernommen worden seien. Auf unerwartet niedrigere Staatseinnahmen in Höhe von 1,1 Prozent des BIP habe die Regierung sofort mit gegensteuernden Maßnahmen reagiert, darunter mit einer befristeten Erhöhung der Einkommensteuer und mit Mehrwertsteuererhöhungen für Gas und Elektrizität (European Commission 2011e: 16f). Die im Mai angekündigten Reformen (siehe oben) würden in Angriff genommen, unter anderem sollen die avisierten Arbeitsmarktreformen bereits im September in Kraft treten.

Einer Auszahlung der zweiten Tranche in Höhe von 11,5 Mrd. Euro im September 2011 stehe nichts im Wege.

Insgesamt hat das Anpassungsprogramm eine deutlich neoliberale Handschrift: Es setzt im Konsolidierungsbereich vor allem auf Steuererhöhungen für die breite Masse der Bevölkerung, Ausgabenkürzungen bei Beschäftigten, Löhnen und Sozialleistungen sowie Privatisierungen öffentlichen Eigentums. Zur Verbesserung der Wachstumsperspektiven des Landes enthält es vor allem angebotsorientierte Maßnahmen wie die Reform des Arbeitsmarktes zur Absenkung der Lohnkosten und eine Verschärfung des Wettbewerbs. Es belastet, immerhin in einem Umfang von mehr als zehn Prozent des BIP, diejenigen sozialen Gruppen, die für die Krise der Weltfinanzmärkte und der Weltwirtschaft keinerlei Verantwortung tragen. Umgekehrt bleiben die oberen Einkommens- und Vermögensschichten weitestgehend ungeschoren. Dieses Konzept ist damit ein Beitrag zur Delegitimierung des politischen Systems des Landes und zum Sich-Abwenden weiter Teile der Bevölkerung von der Europäischen Union.

Ökonomisch ist das Programm fragwürdig, weil es zu starken Wachstumseinbußen führt. Aus den Daten der Tabelle 6 ist zu erkennen, dass Portugal das strukturelle



Haushaltsdefizit von 2010 bis 2011 um 4,5 Punkte zurückgeführt hat, während Irland in diesem Zeitraum nur eine Konsolidierung im Umfang von einem Prozentpunkt vorgenommen hat. Portugal hat damit im ersten Jahr des Programms fast so hart gespart wie Griechenland, dessen Konsolidierungsvolumen im ersten Jahr (2009 bis 2010) bei 5,5 BIP-Punkten lag. Die mit diesem Programm verursachten Wachstumseinbußen werden in Portugal wesentlich höher ausfallen, als noch im Frühjahr angenommen. Die Weltwirtschaft steht, auch aufgrund der Eurokrise und der neoliberalen Austeritätspolitik in den Krisenstaaten, am Rande einer neuen Rezession. Bereits jetzt werden die Wachstumserwartungen für die EU-Staaten deutlich reduziert. Statt des im Frühjahr angenommen Rückgangs des BIP Portugals in Höhe von 1,8 Prozent im Jahre 2012 – eine Schätzung, die noch im ersten Bericht über das Anpassungsprogramm vom September bestätigt worden ist – wird in der aktuellen Herbstprognose vom Oktober 2011 mit einer Reduktion um drei Prozent gerechnet (Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011a: 206).

Das Anpassungsprogramm ist ökonomisch darüber hinaus sehr zweifelhaft, weil es die zentrale Schwäche der portugiesischen Wirtschaft, die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit, zu wenig im Visier hat. Portugal leidet vor allem an einem zu geringen Technologiegehalt seiner Waren und Dienstleistungen und ist deshalb im hohen Maße dem Wettbewerb aus Niedriglohnländern ausgesetzt. Erforderlich ist deshalb eine Erhöhung der Ausgaben in den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie Bildung. Nur so kann die Produktivität Portugals deutlich erhöht werden, der Technologiegehalt der handelbaren Güter gesteigert werden und das Wachstumspotenzial der Wirtschaft verbessert werden. In dieser zentralen Frage gibt das Anpassungsprogramm keinerlei Antworten, weil die hohen Summen, die erforderlich wären, um die Forschungs- und Bildungskapazität des Landes zu stärken, nicht in ein Konzept der kurzzeitigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte passen.

#### 4.2 Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP)

Im Verlaufe der Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise 2008/2009 kam es in Europa zu einem starken Anstieg der Haushaltsdefizite und der Schuldenquoten der Staa-

ten. Grafik 3 zeigt, dass es einen sehr engen Zusammenhang zwischen der Output-Lücke und den Staatsschulden gibt. In der Periode vor der Krise führte eine positive Output-Lücke zu einem Rückgang sowohl der Haushaltsdefizite als auch der Schuldenquoten. In der Phase der negativen Output-Lücke stiegen die Defizite und der Gesamtschuldenstand dagegen wieder stark an. Die Staaten mussten zur Stabilisierung der Konjunktur Ausgabenprogramme auflagen sowie Steuern senken und waren in vielen Fällen gezwungen, Rettungsprogramme zur Vermeidung der Insolvenz von Banken aufzulegen. Beides beeinträchtigte die öffentlichen Bilanzen stark. In der EU und in der Eurozone stiegen die Schuldenquoten von 2007 bis 2010 um etwa 20 Prozentpunkte an. In der EU von 59,0 auf 80,2 Prozent, in der Eurozone von 66,3 auf 85,5 Prozent (vgl. Tabelle 1).

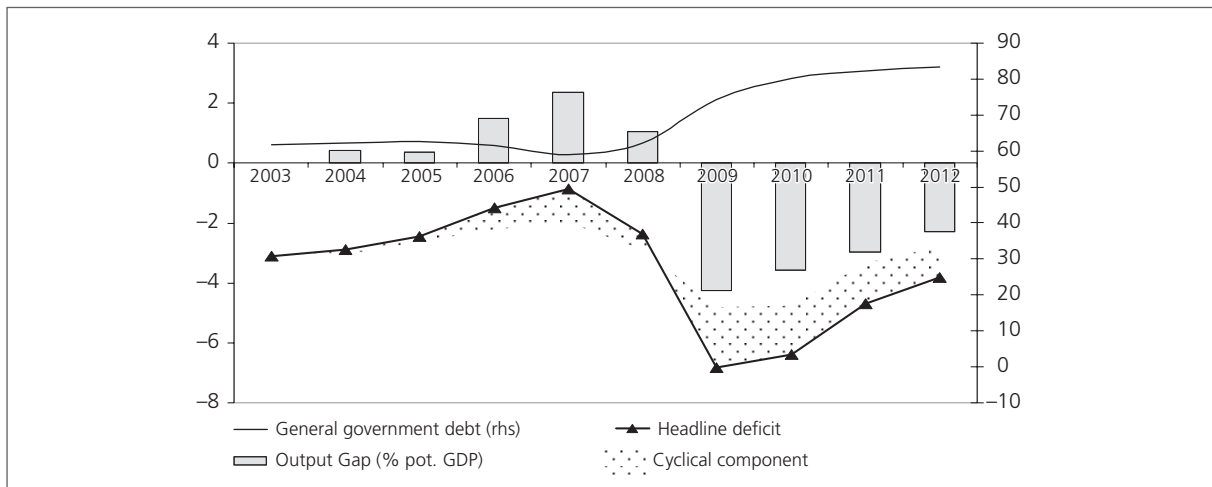
Obwohl damit die Krise eindeutig die Verantwortung für den drastischen Anstieg der Staatsschulden trägt, gelang es den neoliberalen Ökonomen im Zuge der Eurokrise seit 2010 zunehmend, im öffentlichen Bewusstsein das Quidproquo zu verankern, dass nicht die Krise den Anstieg der Schulden, sondern der Anstieg der Schulden die Krise verursacht habe. Es gelang, die Schuldenerhöhung, die sowohl zur Stabilisierung der Konjunktur als auch zur Rettung insolventer Banken notwendig war, zum Satan zu erklären, den es zur Gesundung auszutreiben gelte.

In der EU führte dieser Diskurs sehr rasch zur Forderung nach einer Verschärfung des Wachstums- und Stabilitätspakts (SWP) (vgl. Hacker/van Treeck 2010; Heise 2011), der Ende der 1990er Jahre eingeführt wurde, um die Bestimmungen des Maastrichter Vertrages über das Vermeiden übermäßiger Schulden durchsetzen zu können. Dieser Pakt erwies sich in der Folgezeit als wenig effektiv. Er wurde in den Jahren 2003 bis 2005 von Deutschland und Frankreich durch Mehrheitsbeschlüsse im Rat ausgehebelt, um eine größere Flexibilität in der nationalen Finanzpolitik zu bewahren.

Dem politischen und wissenschaftlichen Mainstream gelang es im Verlaufe der Eurokrise mit Erfolg, den Diskurs über die Rolle der Schulden in der Krise mit dem Diskurs über den zu laxen SWP zu verknüpfen und eine erhebliche Verschärfung des Stabilitätspakts einzuklagen (Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011: 63ff). In drei Verordnungen des Sechserpaketes (Sixpack), bestehend aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie, das im Spätsommer 2011



Grafik 3: Konjunkturzyklus und Staatsschulden in der EU



Quelle: Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission (2011:31)

von den EU-Organen verabschiedet wurde, sind sowohl der sogenannte präventive Arm als auch der sogenannte korrektive Arm des SWP erheblich gehärtet worden (vgl. Regulation (EU) No 1173/2011, Regulation (EU) No 1175/2011 sowie Council Regulation (EU) 1177/2011). Bis dato bestand der SWP aus einem präventiven Arm, der keine Sanktionsverfahren beinhaltete, und einem korrektiven Arm, der sich auf die Einhaltung des Drei-Prozent-Kriteriums konzentrierte und dessen Sanktionsmöglichkeiten nicht zur Anwendung kamen.

Der präventive Arm war so konzipiert, dass alle Staaten mit Kommission und Rat *medium term objectives* (MTOs) vereinbaren mussten, aus denen anhand des Kriteriums des strukturellen Haushaltsdefizits hervorging, in welchen Schritten und bis wann sie eine nachhaltige Fiskalposition erreichen wollten. In den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen eines jeden Jahres konkretisierten die Staaten unter Berücksichtigung der MTOs ihre Fiskalpolitik. Der Rat konnte zwar in diesem Verfahren Empfehlungen und Warnungen aussprechen, hatte aber keinerlei rechtlichen Instrumente zur Verfügung, seine Position gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzen.

Die Reform des präventiven Arms, die jetzt beschlossen wurde, sieht vor, dass die Staaten nicht nur Ziele für ihre strukturellen Haushaltsdefizite vorlegen müssen, sondern auch für das Wachstum ihrer Staatsausgaben (vgl. Council Regulation (EU) No 1177/2011). Die Wachstumsrate der Staatsausgaben soll bei Staaten, die noch keine fiskalische Stabilität erreicht haben, unterhalb der Wach-

tumsrate ihres Produktionspotenzials liegen. Darüber hinaus kann der Rat im Rahmen der Verfahren des präventiven Arms jetzt erstmals auch Sanktionen verhängen. Verletzt ein Staat in seiner Fiskalpolitik die vereinbarten Zielsetzungen für die strukturellen Haushaltsdefizite und das Wachstum der Staatsausgaben, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission von diesem die Zahlung einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 Prozent seines BIP verlangen.

Der korrektive Arm des SWP wird durch die Reform dahingehend ergänzt, dass neben der Notwendigkeit, das Drei-Prozent-Kriterium des Vertrages zu erfüllen, auch ein Verfahren zur Erreichung des 60-Prozent-Kriteriums für die Schuldenquote operationalisiert worden ist. Im bisherigen SWP war trotz der Betonung sowohl des Haushaltskriteriums wie auch des Schuldenquotenkriteriums im Vertrag nur bei der Verletzung des Drei-Prozent-Zieles ein *excessive debt procedure* (EDP) vorgesehen. In Zukunft kann auch ein Nichterreichen des 60-Prozent-Zieles ein EDP auslösen. Sollte die Differenz zwischen der Schuldenquote und dem Referenzwert von 60 Prozent in den letzten drei Jahren nicht um jährlich ein Zwanzigstel reduziert worden sein, kann unter Berücksichtigung weiterer Faktoren ein EDP eingeleitet werden. Hat also ein Land eine Quote von 120 Prozent, muss diese jährlich um drei Punkte sinken.

Daneben ist das Sanktionsverfahren im Zuge des EDP gehärtet worden (Regulation (EU) No 1173/2011). Bereits 20 Tage nach dem Beschluss, dass ein übermäßiges

Defizit bestehe, muss die Kommission dem Rat empfehlen, vom betreffenden Staat eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des BIP zu verlangen. Hat dieser Staat bereits im Rahmen des präventiven Arms eine verzinsliche Einlage getätigt, wird diese in eine unverzinsliche umgewandelt. Ergreift dieser Staat im Verlaufe des EDP keine wirksamen Korrekturmaßnahmen, so muss die Kommission wiederum 20 Tage nach dem Beschluss, dass die Korrekturmaßnahmen mangelhaft seien, dem Rat empfehlen, die unverzinsliche Einlage in eine Geldbuße in Höhe von 0,2 Prozent des BIP umzuwandeln.

Für alle drei Sanktionsverfahren im präventiven und im korrektiven Arm gilt die sogenannte umgekehrte Mehrheitsregel. Bislang musste die Kommission für die Durchsetzung einer Sanktion im SWP eine qualifizierte Mehrheit im Rat für ihren Vorschlag gewinnen. Jetzt muss der Staat, der die Sanktion vermeiden will, für die Ablehnung der Sanktionsempfehlung im Rat eine qualifizierte Mehrheit hinter sich bringen. Ist einem solchen Antrag nicht binnen zehn Tagen nach der Empfehlung einer Sanktion durch die Kommission entsprochen worden, gilt die Sanktion als beschlossen. Der Rat kann in allen drei Fällen die Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit abändern, also auch weniger oder mehr als 0,2 Prozent des BIP bei der jeweiligen Sanktion verlangen. Bei all diesen Abstimmungen im Rat nehmen nur die Mitgliedstaaten der Eurozone teil, wobei die Stimme des betroffenen Staates nicht berücksichtigt wird.

Wie bisher gilt in Zukunft weiterhin folgende Regelung: Weigert sich ein Staat hartnäckig, den Empfehlungen des Rats Folge zu leisten, kann der Rat gemäß Artikel 126 Absatz 11 AEUV eine Geldbuße verhängen, die sich aus einer festen Komponente (0,2 Prozent des BIP) und einer variablen Komponente zusammensetzt. Insgesamt darf die Geldbuße allerdings die Obergrenze von 0,5 Prozent des BIP nicht überschreiten.

Die Mittel aus Geldbußen und Zinsen auf Einlagen fließen der EFSF und deren Rechtsnachfolger zu.

Diese Härtung des SWP stellt eine Vertiefung der Logik des Vertrages von Maastricht dar. Sie ist unter mehreren Aspekten höchst problematisch.

Erstens gibt es wie schon im alten, so auch im erweiterten SWP keine wissenschaftliche Begründung für die Schuldenkriterien drei Prozent und 60 Prozent. Auch die

Bewertung der Verletzung dieser Kriterien, etwa die Anwendung der Ein-Zwanzigstel-Regel bei der Beurteilung der Verletzung des 60-Prozent-Kriteriums, ist willkürlich. Dasselbe gilt für die weiteren quantitativen Regeln im neuen Pakt.

Zweitens ist der neue SWP im weitaus stärkeren Maße als der alte ein bürokratischer Moloch. Die Staaten müssen mit der Kommission Ziele vereinbaren, erhalten Empfehlungen und Warnungen, werden sanktioniert, wenn sie sich an diese nicht halten, wobei ihnen eine Abfolge von Sanktionen von der unverzinslichen Einlage bis zur Geldbuße drohen. Die Geldbuße selber kennt wiederum ein zweistufiges Sanktionsverfahren. Man muss die Umsetzung dieser neuen Regeln abwarten, aber die Annahme, dass sich eine sehr große Zahl von Staaten laufend im präventiven oder korrektiven Arm in einem vom Rat verhängten Verfahren befinden, ist nicht von der Hand zu weisen.

Drittens ist die Asymmetrie des SWP zu kritisieren. Länder mit hoher Verschuldung stehen permanent unter Kontrolle, Länder mit großen Haushaltsüberschüssen sind keinerlei Restriktionen unterworfen. Eine abgestimmte, flexible Fiskalpolitik lässt sich in der Union so nicht verwirklichen.

Viertens ist die Vertiefung des Sparprimats des Maastrichter Vertrages der negativste Aspekt des neuen SWP. Die EU-Staaten sind nicht bereit, aus den Krisen verschärfenden Effekten der harten Konsolidierungspolitik zu lernen. Sowohl die Analyse der Anpassungsprogramme in Griechenland und Portugal als auch die Analyse der Wirtschaftslage innerhalb der Eurozone infolge der Sparpolitiken in Griechenland, Portugal, Spanien, Italien und Frankreich hat die rezessiven Wirkungen dieser Wirtschaftspolitik deutlich dokumentiert. Obwohl es genügend Makroökonomien gibt, die diese deflatorischen Folgen kritisiert haben und voraussagten, dass auf diesem Wege die Schuldenproblematik nicht überwunden, sondern verschärft wird, hält das konservativ-liberale Lager, das momentan die EU-Politik bestimmt, nicht nur an dieser Wirtschaftsphilosophie fest, sondern verstrickt sich immer tiefer in diese desaströsen Politikkonzepte.

### 4.3 Das Verfahren zum Vermeiden und zur Korrektur übermäßiger Ungleichgewichte

Im Rahmen des Sixpacks wurden auch zwei Verordnungen verabschiedet, die sich auf das Vermeiden und die Korrektur übermäßiger Ungleichgewichte innerhalb der Union beziehen, wobei als »übermäßig« Ungleichgewichte verstanden werden, die das Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion oder der EU nachteilig beeinflussen (Regulation (EU) No 1174/2011 sowie Regulation (EU) No 1176/2011). Als Instrument zur Ermittlung und Bewertung solcher Ungleichgewichte soll ein sogenanntes *scoreboard* entwickelt werden, das aus einer Reihe von ökonomischen Indikatoren zusammensetzt ist. Zum *scoreboard* heißt es im Verordnungstext unter Artikel 4:

»(3) Das Scoreboard umfasst unter anderem Indikatoren, die nützlich sind bei der frühzeitigen Ermittlung:

interner Ungleichgewichte, einschließlich derjenigen, die sich aus privaten und öffentlichen Schulden ergeben können, von Entwicklungen auf den Finanz- und Anlagemärkten, einschließlich des Wohnungswesens, von Entwicklungen der Kreditströme des privaten Sektors und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit;

von externen Ungleichgewichten, einschließlich derjenigen, die sich aus der Entwicklung der Leistungsbilanz- und Nettoinvestitionspositionen der Mitgliedstaaten ergeben können, der realen effektiven Wechselkurse, der Anteile an den Exportmärkten und der Veränderungen bei den Preisen und von Kostenentwicklungen sowie der nichtpreisgebundenen Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung der verschiedenen Komponenten der Produktivität.

(4) Bei ihrer wirtschaftlichen Lektüre des Scoreboards im Zusammenhang mit dem Warnmechanismus widmet die Kommission den Entwicklungen in der Realwirtschaft besondere Aufmerksamkeit, einschließlich des Wirtschaftswachstums, des Stands der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit, der nominalen und realen Konvergenz innerhalb und außerhalb des Euroraums, der Produktivitätsentwicklungen und ihrer relevanten Motoren wie FuE sowie ausländischer/inländischer Investitionen und sektoraler Entwicklungen einschließlich Energie, die das BIP und die Leistungsbilanzentwicklung beeinflussen« (Regulation (EU) No 1176/2011: 28f).

Für die Indikatoren werden Schwellenwerte als Richtwerte entwickelt, die als Warnwerte dienen, und zwar sowohl obere als auch untere Warnschwellenwerte. Mindestens einmal im Jahr werden die Werte des *scoreboards* aktualisiert.

Die Kommission veröffentlicht einmal jährlich einen Bericht, der auf der Basis des *scoreboards* die Entwicklung der Ungleichgewichte innerhalb der Union darstellt und auf das Überschreiten von Schwellenwerten in einzelnen Mitgliedstaaten hinweist. Dieser Bericht ist die Grundlage eines Warnmechanismus. Der Rat erörtert diesen Bericht im Rahmen seiner multilateralen wirtschaftlichen Überwachung der Union und nimmt dazu eine Gesamtbewertung vor.

Stellt die Kommission fest, dass einzelne Staaten übermäßige Ungleichgewichte aufweisen, kann sie dem Rat empfehlen, ein Verfahren einzuleiten, in dem die Staaten aufgefordert werden, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen und innerhalb einer Frist einen Korrekturplan vorzulegen. Dieser Korrekturplan wird von Kommission und Rat bewertet, entsprechende Korrekturmaßnahmen werden verabschiedet, Fristen festgelegt und ein Überwachungsplan vereinbart.

Gelangt der Rat nach Ablauf der Frist zu dem Ergebnis, dass die Korrekturmaßnahmen nicht eingeleitet worden sind, kann er auf Empfehlung der Kommission die »Nichteinhaltung« formal erklären und das Land noch einmal zur Durchführung der Korrekturmaßnahmen auffordern. Diese Empfehlung der Kommission gilt als angenommen, falls der Rat nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit beschließt, sie abzulehnen. Der betroffene Staat kann beantragen, dass eine Abstimmung im Rat stattfindet.

Im Verfahren zur Korrektur unmäßiger Ungleichgewichte können auch Sanktionen verhängt werden (Regulation (EU) No 1174/2011). Hier werden folgende Möglichkeiten unterschieden:

Legt ein Mitgliedstaat im selben Verfahren zweimal hintereinander unzureichende Korrekturmaßnahmenpläne vor, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission eine jährliche Geldbuße in Höhe von 0,1 Prozent des Vorjahres-BIP des Staates verhängen.

Hat ein Mitgliedstaat einen vereinbarten Korrekturplan nicht umgesetzt, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,1 Prozent des BIP beschließen. Wird im selben Verfahren ein Korrekturplan erneut nicht in Angriff genommen, kann diese Einlage in eine jährliche Geldbuße umgewandelt werden.

Das Beschlussverfahren ist in allen drei Fällen dasselbe wie im Verfahren der oben beschriebenen »Nichteinhaltung«.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu diesen Verordnungen hat die Bundesregierung sich lange dagegen gewehrt, dass auch Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen in das Verfahren gegen übermäßige Ungleichgewichte einbezogen werden. Das ist ihr letztlich auch auf Druck aus dem EP nicht gelungen. Allerdings heißt es im Verordnungstext in Artikel 3 Absatz 2 Satz 4 über den Warnmechanismus: »Die Bewertung von Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzdefizite aufweisen, kann sich von der Bewertung von Mitgliedstaaten unterscheiden, die hohe Leistungsbilanzüberschüsse anhäufen.« (Regulation (EU) No 1176/2011: 28). Außerdem hat Finanzminister Schäuble schon sehr früh behauptet, die Kommission habe Deutschland zugesichert, in ihrem Falle auf Sanktionen verzichten zu wollen. Der Gesetzestext gibt für eine solche Interpretation zwar keine Grundlage, da aber der Rat immer nur auf Empfehlung der Kommission handeln kann, könnte die momentane Kommission Deutschland eine Sonderbehandlung zukommen lassen. Einen weiteren Hinweis auf die asymmetrische Behandlung von Überschuss- und Defizitländern gibt der Entwurf der Kommission für die Festlegung der Schwellenwerte für Leistungsbilanzungleichgewichte. Danach gilt bei Defiziten ein Wert von vier Prozent des BIP als übermäßig, bei Überschüssen jedoch erst ein Wert von sechs Prozent.

Das Verfahren gegen übermäßige Ungleichgewichte ist ähnlich kritisch zu bewerten wie der neue SWP:

Erstens können sich auch hier die Schwellenwerte für die Indikatoren des *scoreboards* nicht auf eine wissenschaftliche Begründung stützen, sie sind vielmehr willkürlich gesetzt (wie etwa die oben genannten Werte für die Leistungsbilanzungleichgewichte).

Zweitens wird auch hier mit den zahlreichen Warnschwellenwerten und den möglichen Sanktionsverfahren

ein bürokratisches Monster aufgebaut, in dessen Fängen sich sehr viele EU-Staaten laufend befinden werden.

Drittens lässt sich wie im SWP auch bei diesem Verfahren eine Asymmetrie beobachten. Wie im SWP stets die Defizitländer stärker im Visier sind als die Überschussländer, so sind auch in diesem Verfahren gegen übermäßige Ungleichgewichte Länder mit Defiziten in der Leistungsbilanz und komparativ höheren Lohnabschlüssen oder höheren Zuwachsraten in den sozialen Sicherungssystemen stärkeren Pressionen ausgesetzt als Länder mit umgekehrten Vorzeichen bei den genannten Indikatoren.

Viertens wäre es wesentlich sinnvoller für entscheidende Variablen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen, europäische Koordinierungsregeln zu vereinbaren, die das System der Wettbewerbsstaaten aushebeln. Dies gilt für die Lohnpolitik, für die Entwicklung der Sozialsysteme wie auch für die Steuerpolitik. In einem solchem alternativen Ansatz, der in Kapitel 5.3 näher erläutert wird, bestimmen alle Staaten symmetrisch über die Koordinierungsregeln. Damit üben nicht einzelne Staaten, die zum Beispiel ihren abhängig Beschäftigten Reallohn einbußen oder den Abbau von sozialen Leistungen zumuten, Druck auf alle anderen Staaten aus, ihrem Beispiel zu folgen, wenn die Kommission ihre Politik zur Benchmark erklärt.

Wie der neue SWP, so stellt auch das Verfahren zum Vermeiden übermäßiger Ungleichgewichte eine Vertiefung der Logik des Maastrichter Vertrages dar, hier die Verfestigung des Systems der Wettbewerbsstaaten.

#### 4.4 Die intergouvernementale Variante einer Europäischen Wirtschaftsregierung (EWR)

Das Konzept, neben der EZB eine Europäische Wirtschaftsregierung zu installieren, ist eine jahrzehntealte Idee Frankreichs. Im Kern geht es darum, neben einer Geldregierung auf der europäischen Ebene auch eine Fiskalregierung zu schaffen, um mit den Mitteln der Geld- und der Fiskalpolitik die Stabilisierungsaufgaben der Wirtschaftspolitik in der EU wahrnehmen zu können. Geradezu idealtypisch war diese Idee im Werner-Plan zur Errichtung einer WWU aus den 1970er Jahren enthalten. Eine supranationale Wirtschaftsregierung mit starken Eingriffsrechten in die nationalen Haushaltspolitiken

war neben einer Europäischen Zentralbank Bestandteil dieses Plans.

Auch in den Verhandlungen um den Maastrichter Vertrag forderte Frankreich die Einrichtung einer Europäischen Wirtschaftsregierung, scheiterte aber damals am Widerstand Deutschlands.

Nach einer zwanzigjährigen Pause kam die Forderung nach einer EWR im Kontext der Eurokrise wieder auf die Tagesordnung. Etliche Beobachter der Krise vertreten inzwischen die Position, die Defizite des Vertrages von Maastricht müssten überwunden und unter anderem auch eine EWR eingeführt werden. Allerdings changieren die Vorstellungen von einer Europäischen Wirtschaftsregierung sehr stark. Während im linken politischen Spektrum das Konzept einer demokratischen supranationalen EWR vertreten wird (Collignon 2010; Busch 2010), dominiert in den Konzepten des Europäischen Rates (ER) und vieler Mitgliedstaaten die Vorstellung von einer intergouvernementalen Form der EWR. Diese soll im Wesentlichen aus drei Komponenten bestehen:

- aus einem gehärteten Stabilitäts- und Wachstumspakt im Sinne des Kapitels 4.2
- aus einem Verfahren zum Vermeiden übermäßiger Ungleichgewichte im Sinne des Kapitels 4.3
- aus einer Erweiterung der Tagesordnung des Europäischen Rates, der turnusmäßig mehrfach im Jahr zusammentreffen soll, um Fragen der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken auf der europäischen Ebene zu erörtern.

Dieses Konzept, das nur noch einen schwachen Schatten der ursprünglichen französischen Idee darstellt, ist sehr unbefriedigend. Es ruft bürokratisch organisierte Automatismen ab, die asymmetrisch gegen die Defizitländer gerichtet sind und inhaltlich der Spardoktrin sowie Prozessen des Sozialabbaus verpflichtet sind (siehe die Kritik in den Kapiteln 4.2 und 4.3). Darüber hinaus ist diese Form einer EWR weder in der Lage, Krisen vom Ausmaß der Weltwirtschafts- und Weltfinanzkrise 2008/2009 effektiv zu bekämpfen, noch geeignet, angesichts der divergierenden ökonomischen Entwicklung in der EU in Kooperation mit der EZB einen flexiblen *policy-mix* aus Fiskal- und Geldpolitik durchzuführen.

Schließlich ist zu monieren, dass diese Form einer EWR einer Kontrolle sowohl der nationalen Parlamente als auch des Europäischen Parlaments vollständig entzogen ist. Dieses Konzept als »Europäische Wirtschaftsregierung« zu bezeichnen, ist ein krasser Euphemismus.

#### 4.5 Der Euro-Plus-Pakt

Im März 2011 haben auf deutsch-französische Initiative 23 EU-Staaten (ohne Großbritannien, Schweden, Ungarn und Tschechien) einen Euro-Plus-Pakt geschlossen. Der Pakt ist eine freiwillige Vereinbarung zwischen den Staaten, der die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU verbessern und die ökonomische Konvergenz in Europa fördern soll. Insbesondere wollen die Staaten in diesem intergouvernementalen Abkommen die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung fördern sowie die Finanzstabilität und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen stärken (Barroso 2011). Der Pakt ist ähnlich aufgebaut wie die Offene Methode der Koordinierung: Es sind auf der europäischen Ebene Leitziele vereinbart und Indikatoren benannt worden, anhand derer die Realisierung der Ziele gemessen werden kann. Die teilnehmenden Staaten sollen bis zum Frühjahr 2012 auf dieser Basis nationale Reformprogramme formulieren, in denen sie konkrete Schritte zur Erreichung der vereinbarten Ziele angeben. Die Kommission prüft und bewertet diese Programme und der Europäische Rat verabschiedet im Juni 2012 auf dieser Grundlage Schlussfolgerungen.

Der Euro-Plus-Pakt enthält bislang vier Leitvorgaben:

1. die bestehende wirtschaftspolitische Steuerung verbessern
2. die Wettbewerbsfähigkeit und die Konvergenz fördern
3. jährlich nationale Reformverpflichtungen eingehen und
4. der Vollendung des einheitlichen Binnenmarkts verpflichtet bleiben.

Die wirtschaftspolitische Leitvorgabe stützt sich auf die vorhandenen Instrumente und Verfahren: die Strategie Europa 2020, das »Europäische Semester«, die integrier-

ten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung und den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Die Bundesregierung hat bereits im April 2011 einen Aktionsplan für den Euro-Plus-Pakt vorgelegt. Er enthält unter der Rubrik der oben genannten vier Leitvorgaben ein Sammelsurium an 22 geplanten Maßnahmen – wie die Exzellenzinitiative für die Hochschulen, den Ausbau der Breitbandinfrastruktur, den Bundesfreiwilligendienst und die Verbesserung des Anlegerschutzes auf den Kapitalmärkten, um nur einige Projekte von größerer oder geringerer Relevanz zu nennen (BMWi 2011: 11ff). Liest man diesen Maßnahmenkatalog, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Bundesregierung der Meinung ist, der Euro-Plus-Pakt gelte ohnehin nicht für die wettbewerbsfähige und leistungsstarke Hegemonialmacht Deutschland, sondern für die wettbewerbsschwachen und überschuldeten EU-Staaten, insbesondere im Süden Europas. Diese sollen sich an Deutschland als *best practice*-Land orientieren.

Wie beim SWP, der asymmetrisch die Defizitländer ins Visier nimmt (vgl. 4.2), und dem Verfahren zum Vermeiden und zur Korrektur übermäßiger Ungleichgewichte, das die Überschussländer privilegiert (vgl. 4.3), besteht auch beim Euro-Plus-Pakt die Gefahr, dass einseitig den weniger wettbewerbsfähigen Staaten Opfer abverlangt werden und die Überschussländer wenig Zugeständnisse machen müssen (vgl. Heise 2011). Die bisherigen Debatten über die angeblich überhöhten Lohnstückkosten in den Südstaaten und den angeblich unzureichenden Rentenreformen in diesen Ländern, die noch nicht alle das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre angehoben hätten, deuten in diese Richtung. Auch die Analyse der Anpassungsprogramme in Griechenland, Irland und Portugal hat gezeigt, dass die Europäische Kommission die konditionierte Kreditvergabe dazu nutzt, im Sinne der neoliberalen Philosophie die öffentlichen und privaten Löhne und Gehälter unter Druck zu setzen und harte Reformen in den sozialen Sicherungssystemen durchzusetzen.

Allerdings sollte der Euro-Plus-Pakt auch nicht überbewertet werden. Es handelt sich schließlich nur um ein freiwilliges Übereinkommen zwischen den beteiligten Staaten. Viel wichtiger zur Durchsetzung der neoliberalen Politik sind die harten Instrumente, wie die geplante Einführung von Schuldenbremsen in die nationalen Verfassungen (»Fiskalunion«), die Anpassungsprogramme in Griechenland, Irland und Portugal, die zusätzlichen

Sparprogramme in gefährdeten Staaten wie Spanien und Italien, der stärker sanktionsbewehrte SWP und das neue, auch sanktionsbewehrte Verfahren gegen übermäßige Ungleichgewichte. Dieses sind die wirklichen Instrumente zum Einbläuen der neoliberalen Philosophie. Der Euro-Plus-Pakt unterstützt diese Politik, flankiert sie und erinnert als Hintergrundmelodie immer wieder an das Leitmotiv dieser politischen Praxis, mehr nicht!

#### 4.6 Zwischenfazit

Kapitel 4 hat gezeigt, dass sich die Krise mit den Instrumenten, die der Logik des Maastrichter Vertrages entsprechen, nicht überwinden lässt. Die Analyse der Entwicklungen in Griechenland, Irland und Portugal hat ergeben, dass die wirtschaftliche Entwicklung seit 2010 direkt mit der Härte der verordneten Sparpolitiken korreliert. Am stärksten ist der Wirtschaftseinbruch in Griechenland, direkt gefolgt von Portugal, während Irland aufgrund eines geringen Konsolidierungsaufwandes und eines günstigen weltwirtschaftlichen Umfeldes bereits wieder eine moderate, wenn auch brüchige Erholung verzeichnet. In Griechenland ist das Anpassungsprogramm so hart, dass der Anstieg der Staatsschuldenquote von 2010 bis 2012 wesentlich höher ist als der Anstieg der Quote in der Weltwirtschaftskrise von 2007 bis 2009. Die Opfer dieser Entwicklung sind vor allem die abhängig Beschäftigten, die die Krise nicht verursacht haben. Ihnen sind durch Entlassungen, Lohneinbußen und den Abbau sozialer Leistungen sowohl in der Weltwirtschaftskrise als auch in der Phase der Anpassungsprogramme die größten Lasten zugemutet worden (vgl. Heise/Lierse 2011).

Das Versagen der Maastrichter Logik, die durch die Reform des SWP noch vertieft worden ist, wird jedoch nicht nur durch die Krisen verschärfenden Wirkungen der Sparpolitiken deutlich. Das Maastrichter System der Wettbewerbsstaaten hat darüber hinaus die ökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone stark ansteigen lassen. Dieser Entwicklung will die EU nicht durch eine Koordinierung der Lohn-, Sozial- und Steuerpolitiken begegnen, die das Wettbewerbssystem aufheben würde, sondern durch das Verfahren zur Korrektur übermäßiger Ungleichgewichte sowie den Euro-Plus-Pakt. Diese Instrumente dienen aufgrund ihrer asymmetrischen Logik der Verschärfung des Wettbewerbs, indem sie gewissermaßen die *worst practice* – den stärksten Abbau

der Lohnstückkosten und die härtesten Eingriffe in den Sozialstaat – zur *best practice* erklären. Diese Verfahren und Pakte laufen damit auf eine Vertiefung der Praxis des Lohn- und Sozialdumpings hinaus.

All das trägt im erheblichen Umfange zur weiteren Delegitimierung der Europäischen Union bei.

## 5. Lösungsansätze jenseits des Maastrichter Paradigmas

Die Defizite des Maastrichter Vertrages sind für die Verschärfung der ökonomischen und sozialen Krise der Eurozone verantwortlich. Das Verharren der offiziellen Politik in der Logik dieses Vertrages hat auch das mehrfache Politikversagen verursacht, das bislang nicht nur die Überwindung der Eurokrise verhindert, sondern diese vielmehr vertieft hat. Es ist deshalb an der Zeit, die destruktiven Logiken des Maastrichter Vertrages zu durchbrechen und Europa durch eine alternative Wachstums- und Schuldenpolitik, durch eine europaweite Koordinierung der Lohn-, Sozial- und Steuerpolitiken, die Re-Regulierung der Finanzmärkte und eine supranationale Europäische Wirtschaftsregierung eine neue Perspektive zu geben.

In diesem Kapitel werden die Umriss eines solchen Alternativprogramms dargestellt (siehe dazu auch Dauderstädt 2010; Dauderstädt 2011; Hacker 2011; Kellermann/Ecke/Petzold 2009), dessen Umsetzung zu einer ökonomischen, sozialen und politischen Stabilisierung der Eurozone und der EU führen würde.

### 5.1 Ein Marshall-Plan für Europa

Die Analyse der Anpassungsprogramme für Griechenland, Irland und Portugal hat ergeben, dass die harte Sparpolitik die Wachstumsperspektiven der Länder zerstört. Das gilt im besonderen Maße für Griechenland und Portugal. Griechenland ist auf diesem Wege bereits in die Zahlungsunfähigkeit getrieben worden.

Stagnation droht jedoch aufgrund der Sparpolitiken nicht nur in diesen drei Ländern. Auch Spanien, Italien, Frankreich und Großbritannien stehen 2012 aufgrund ihrer Konsolidierungspolitiken und des Rückgangs der Weltkonjunktur ein Nullwachstum ins Haus. Selbst für

Deutschland, das 2010 und 2011 noch hohe Wachstumsraten erzielen konnte, wird 2012 wegen des weltweiten Abschwungs und der Sparpolitiken in der EU ein Wachstum von weniger als ein Prozent prognostiziert. Es drohen Arbeitslosenquoten von im Durchschnitt über zehn Prozent, von über 20 Prozent in Spanien und Griechenland und Jugendarbeitslosigkeitsquoten, die in Griechenland und Spanien zwischen 40 und 50 Prozent liegen werden.

In dieser Situation ist ein radikaler ökonomischer Paradigmenwechsel angezeigt: Um diesen Paradigmenwechsel zu erreichen, müsste Europa erkennen, dass nicht Austerität, sondern Wachstum die beste Strategie ist, die Schuldenberge abzubauen (vgl. auch die Forderungen der Ökonomen Alesina, Aghion und Voth in: *Financial Times Deutschland* vom 3.11.2011). Ein dreifacher Ansatz wäre zu verfolgen: Es müsste erstens auf der europäischen Ebene ein übernationales Infrastrukturprogramm aufgelegt, zweitens in den Staaten mit Leistungsbilanzüberschüssen – wie vor allem Deutschland – auf die Stimulierung der Binnennachfrage gesetzt und drittens in den Staaten mit überdurchschnittlichen Schulden die Sparpolitik einen längerfristigen Horizont erhalten sowie eine Investitionsförderpolitik in Angriff genommen werden.

Zur Umsetzung des Paradigmenwechsels könnte die EU ein gesamteuropäisches Infrastrukturprogramm mit dem Ausbau von Verkehrsnetzen, von Telekommunikationsnetzen und von alternativen Energieprojekten verabschieden. Gerade im Bereich der Förderung alternativer Energieträger (Wind und Sonne) könnten in Nord- und Südeuropa große Projekte realisiert und zum Transport des Stroms überregionale und übernationale Trassen gebaut werden, die große Investitionssummen erfordern.

Staaten mit Leistungsbilanzüberschüssen, die zudem noch unterdurchschnittliche Haushaltsdefizite und Schuldenquoten haben – wie vor allem Deutschland – müssten mit einer expansiveren Lohnpolitik und öffentlichen Investitionsprogrammen in Schulen und Hochschulen sowie Gesundheit und Pflege die Binnennachfrage stimulieren. Damit könnte Deutschland einen Beitrag sowohl zur Vermeidung einer Rezession in Europa als auch zum Abbau der Leistungsbilanzdefizite in den südeuropäischen Ländern leisten. Ein solches Konjunkturförderprogramm entspräche auch den Verpflichtungen, die die Bundesregierung auf den letzten Gipfeltreffen der G-20 eingegangen ist.



In den Staaten mit überdurchschnittlichen Schulden sollten die kurzfristigen Konsolidierungsprogramme beendet und die Reduzierung der Schulden im Rahmen einer mittel- und längerfristigen Wachstumsstrategie verfolgt werden. Die Kritik, dass Länder wie Griechenland ökonomisch nichts zu bieten hätten, kann sich nicht auf Fakten stützen. Im Jahrzehnt vor der Krise ist das BIP des Landes um durchschnittlich jährlich vier Prozent gewachsen. Es hat in den Bereichen Pharmazie, Informationstechnologie, Schifffahrt, Transport, Tourismus, alternative Energien und Landwirtschaft Wachstumspotenziale, die ausbaubar sind. Aus den EU-Strukturfonds (Regional-, Sozial- und Kohäsionsfonds) stehen dem Land von 2007 bis 2013 über 20 Mrd. Euro zur Verfügung, von denen über 15 Mrd. Euro bislang nicht abgerufen wurden, weil das Land im Rahmen der Sparpolitiken den eigenen Finanzierungsanteil in Höhe von 50 Prozent nicht aufbringen konnte. Diese Mittel könnten für den Ausbau von Straßen, Seehäfen und Flughäfen genutzt werden und damit indirekt auch den Tourismus fördern. Zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind auch stärkere Investitionen in Forschung und Entwicklung notwendig, eine Strategie, die in Portugal angesichts der dramatischen Technologieschwäche seiner Exporte höchste Priorität haben sollte.

## 5.2 Eurobonds

Im Verlaufe der Eurokrise wurde Ende 2010, insbesondere von Jean-Claude Juncker und Giulio Tremonti, der Vorschlag in die politische Debatte eingebracht, im Rahmen der Reform der Eurozone Eurobonds einzuführen und zu diesem Zweck eine Europäische Schuldenagentur zu gründen.

Eurobonds sind von den EU-Staaten oder den Eurostaaten gemeinsam aufgenommene Staatsanleihen, die unter den Staaten aufgeteilt werden und für die diese gesamtschuldnerisch die Verantwortung für die Rückzahlung und die Zinsen übernehmen. Ziel des Vorschlages ist es, auf diese Weise die Finanzierungslasten der hoch verschuldeten Länder zu reduzieren.

Durch die gemeinsame Herausgabe von Euroanleihen würden 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. Damit wäre die *no bailout*-Klausel des EU-Vertrages ausgehebelt und ein wichtiger Schritt in Richtung gemeinschaftlicher Solidarität sowie Politischer Union getan. Dies wäre ein Baustein in Richtung Überwindung der Defizite des Maastrichter Vertrages (vgl. Kapitel 1).

In Bezug auf die Realisierung von Eurobonds gibt es unterschiedliche Konzepte. Sehr verbreitet ist der Vorschlag, für jeden Staat Eurobonds nur bis zur Maastrichter Schuldenzielquote von 60 Prozent einzuführen, darüber hinaus aber den Staaten die Ausgabe von Bonds zu überlassen, also ab dieser Grenze weiterhin nationale Bonds mit entsprechender nationaler Haftung zu vergeben. Jacques Delpla und Jakob von Weizsäcker haben ein Konzept für diese Zweiteilung entwickelt, sie nennen die gemeinsamen Bonds *blue bonds* und die nationalen Bonds *red bonds* (Delpla/Weizsäcker 2011). Sie sehen in ihrem Vorschlag die Vorteile,

- dass für die *blue bonds* ein Markt entstünde, der vom Umfang mit dem Markt für US Treasuries vergleichbar sei und damit auch dessen Zinskostenvorteile realisieren werde (»exorbitantes Privileg«);
- dass angesichts dieser hohen Liquidität sowie der hohen Qualität der *blue bonds* die Zinskosten sehr niedrig ausfallen würden und den Vergleich selbst mit den deutschen Zinsen nicht zu scheuen bräuchten;
- dass die Staaten einen Anreiz hätten, die *red bonds* zu reduzieren, insbesondere dann, wenn die EZB diese nicht als Sicherheit im Rahmen ihrer Liquiditätsversorgung des Bankensektors akzeptieren würde;
- dass die *no bailout*-Klausel, die für die *red bonds* weiterhin gelte, glaubwürdiger fundiert sei.

In der kontroversen wissenschaftlichen Debatte über die Eurobonds betonen die Gegner, dass in den hoch verschuldeten Ländern so die Anreize für eine solidere Haushaltspolitik geschwächt und die Staaten mit einer geringeren Verschuldung durch den Zinsanstieg bestraft würden. Die Befürworter weisen auf die höhere Qualität von Eurobonds hin, weil nicht mehr einzelne Staaten, sondern die EU oder die Eurozone gesamtschuldnerisch die Haftung übernehme. Sie sehen darüber hinaus im

geteilten Bondmarkt einen starken Anreiz, die 60-Prozent-Marke des EU-Vertrages zu realisieren, also Überschuldungen im Vergleich zum Status quo zu reduzieren. Dementsprechend halte sich auch der Zinskostenanstieg für die heute solideren Staaten in Grenzen. Dieser wird vom deutschen Finanzministerium im Vergleich zu Bundesanleihen auf 0,8 Prozent veranschlagt.

Im politischen Raum wird das Konzept der Eurobonds von Deutschland, den Niederlanden und Österreich abgelehnt. In abgeschwächter Form auch von Frankreich. Diese Länder sehen in den Eurobonds die Möglichkeit eines *moral hazards*, weil durch die Vergemeinschaftung der Schulden die überschuldeten Staaten einen Anreiz hätten, ihre unsolide Politik fortzusetzen. Luxemburg und Italien unterstützen das Konzept der Eurobonds. Auch im Europäischen Parlament findet der Vorschlag bei den großen Fraktionen viele Befürworter. Die Europäische Kommission, insbesondere der Währungskommissar Olli Rehn, befürwortet das Konzept und hat inzwischen einen eigenen Vorschlag unterbreitet. In diesem Zusammenhang wird gerne darauf verwiesen, dass die Kosten eines Zusammenbruchs der Eurozone gerade auch für die solideren Staaten wesentlich höher seien als die Zinskostensteigerung, die sie bei der Einführung von Eurobonds hinnehmen müssten. Das Grünbuch der Kommission, das Barroso Ende November der Öffentlichkeit vorgestellt hat, stellt drei Varianten an Eurobonds vor, die die Kommission *stability bonds* nennt: Eurobonds in klassischer Form mit gesamtschuldnerischer Haftung durch alle Eurostaaten; Eurobonds bis zu einer bestimmten Schuldengrenze, vergleichbar der oben dargestellten *blue-red*-Variante; und schließlich Eurobonds mit einer anteiligen Einzelhaftung durch die Mitgliedstaaten (European Commission 2011f).

Eurobonds könnten ein wichtiger Schritt in Richtung europäische Solidargemeinschaft sein, 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. Die hoch verschuldeten Staaten, die von Eurobonds profitieren würden, müssten im Gegenzug akzeptieren, dass die Kompetenz für die Haushaltsgestaltung auf die europäische Ebene verlagert wird. Eine Supranationalisierung der Schuldenpolitik und eine Supranationalisierung der Fiskalpolitik sind

zwingend notwendige Korrelate auf dem Weg zur Überwindung der Schwächen des Maastrichter Vertrages (vgl. Kapitel 5.5).

### 5.3 Europäische Koordinierungsregeln für die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik

Wie in der Analyse des Vertrages von Maastricht beschrieben, ist mit der gemeinsamen Währung auch ein System der Wettbewerbsstaaten eingeführt worden. Dieses ist ein starker Motor zur Verwirklichung der Ziele des Neoliberalismus: Der Staat, insbesondere der Wohlfahrtsstaat, kann abgebaut werden, die Lohn- und Sozialkosten sowie die Unternehmenssteuern sinken, und den Marktkräften wird durch Deregulierung und Privatisierung ein immer breiterer Raum gewährt.

Das System der Wettbewerbsstaaten ist auch dann problematisch, wenn aufgrund einer ungleichen Entwicklung der Wettbewerbsparameter die Konkurrenzpositionen zwischen den teilnehmenden Staaten stark auseinanderdriften. Dass dies in der Eurozone im hohen Maße der Fall ist, haben wir weiter oben anhand der Daten für die Lohnentwicklung und die Entwicklung der Leistungsbilanzen feststellen können (vgl. Tabellen 3 bis 5; siehe auch Flassbeck/Spiecker 2010).

Mit dem im Rahmen des Sixpacks vereinbarten Verfahren zur Vermeidung übermäßiger Ungleichgewichte will die EU nun versuchen, dieses Auseinanderdriften der Staaten innerhalb der Union zu reduzieren, ohne freilich dabei das System der Wettbewerbsstaaten und den Prozess des Abbaus der Lohn-, Sozial- und Steuerkosten einzuschränken. Dieses soll vielmehr effizienter gestaltet werden, indem etwa vermieden werden soll, dass Staaten in der Lohn- und Sozialpolitik zu sehr aus der Logik des Neoliberalismus ausscheren (vgl. Kapitel 4.3).

Wenn die negativen einkommens-, sozial- und steuerpolitischen Folgen dieses Systems unterbunden werden sollen, müssen auf der europäischen Ebene Koordinierungsregeln für diese Politikfelder entwickelt werden. Im Folgenden werden für die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik Koordinierungskonzepte vorgestellt, die das System der Wettbewerbsstaaten aushebeln.

In der Lohnpolitik bemühen sich die europäischen Gewerkschaften seit der Doerner Erklärung von 1998 und

der Verabschiedung von Koordinationsrichtlinien, die als erstes vom Europäischen Metallarbeiterbund (EMB) im Jahre 1998 entwickelt wurden, den Prozess des Lohndumpings in der EU zu verhindern. Diese Koordinierungsregel fordert die Mitgliedsverbände auf, ihre nationale Lohnpolitik an der Faustformel »Inflationsrate plus Produktivitätsanstieg« zu orientieren. Eine Realisierung dieser Richtlinie würde national die Verteilungsverhältnisse und europäisch die Wettbewerbsverhältnisse konstant halten. Dem EMB-Koordinierungsansatz sind nach und nach alle wichtigen europäischen Branchenverbände der Gewerkschaften und schließlich auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) durch richtungsweisende Grundsatzbeschlüsse gefolgt (vgl. Schulten 2004 sowie Sterkel/Schulten/Wiedemuth 2004). Allerdings zeigen die Daten über die Entwicklung der Lohnstückkosten in der EU/Eurozone, dass die Gewerkschaften alleine nicht mächtig genug sind, einen solchen Koordinierungsansatz durchzusetzen (vgl. Tabellen 4 und 5).

Da die europäischen Gewerkschaften das Problem durch unilaterales Handeln nicht lösen können, könnte auf der europäischen Ebene ein tripartistischer Koordinierungsprozess angesiedelt werden. Auf der Basis der Inflationsrate in der EU und der nationalen Produktivitätsdaten könnten die Europäische Kommission, Business Europe/CEEP und der Europäische Gewerkschaftsbund je nationale Empfehlungen für die Lohnzuwachsrate formulieren. Diese würden als Orientierungsmarken für die nationalen Verhandlungsrunden dienen. In jährlichen Berichten wäre zu analysieren, wie die europäischen Empfehlungen national umgesetzt worden sind, welche Verzerrungen es nach wie vor gibt und wie sich die Ungleichgewichte zwischen den EU-Staaten entwickelt haben. Die Umsetzung eines solchen Systems würde den seit zwei Jahrzehnten währenden Umverteilungsprozess der Einkommen zugunsten der Kapitaleseite beenden, der in der weit überwiegenden Zahl der EU-Staaten zu beobachten ist. Gleichzeitig würde es nicht mehr zu Verzerrungen in der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zwischen den EU-Staaten aufgrund unterschiedlicher Lohnpolitiken kommen.

Die europäischen Arbeitgeber sollten erkennen, dass sie zwar vom System der Wettbewerbsstaaten einzelwirtschaftlich profitieren mögen, dieses aber gesamtwirtschaftlich, gesellschaftspolitisch und innereuropäisch großen Schaden anrichtet und die Eurozone destabilisiert. Ein gemeinsamer Währungsraum, in dem die Wohl-

fahrtseffekte sehr ungleich zwischen den Nationen verteilt sind, wird auf Dauer politisch und ökonomisch nicht überleben können.

Darüber hinaus sollten alle 27 Mitgliedstaaten einen europäisch definierten Mindestlohn einführen. Dieser sollte 60 Prozent des in den jeweiligen EU-Ländern existierenden Durchschnittslohns betragen. Als erster Schritt könnte ein Mindestlohn von 50 Prozent verabredet werden.

Auch für die wohlfahrtsstaatlichen Politiken in der EU müsste ein Koordinierungskonzept vereinbart werden. Auch hier kann das System der Wettbewerbsstaaten Dumpingstrategien erzeugen. Momentan wird dieser Prozess aufgrund des Abbaus der Wohlfahrtsstaaten im Zuge der staatlichen Entschuldungspolitik stark befeuert, wie die Länderanalysen für Griechenland, Irland und Portugal anschaulich gezeigt haben. Um die Wohlfahrtsstaaten zu stabilisieren und Sozialdumping zu vermeiden, sollte stattdessen ein europäischer Sozialer Stabilitätspakt vereinbart werden, in dem das nationale Wohlfahrtsniveau (Pro-Kopf-Ausgaben für den Sozialschutz) an das ökonomische Entwicklungsniveau (Pro-Kopf-Einkommen) der Staaten gekoppelt wird. Reichere Staaten könnten absolut und relativ mehr für den Sozialschutz aufwenden als ärmere Staaten. In einem solchen System gäbe es kein Sozialdumping zwischen den Staaten, und die schwächeren Staaten würden nicht überfordert. Zugleich könnten sich mit dem ökonomischen Aufholprozess der einkommensschwächeren Staaten die wohlfahrtsstaatlichen Niveaus annähern, ohne dass Transfers erforderlich wären. In der Studie *Das Korridormodell re-launched* wird dieses Konzept ausführlich beschrieben und seine möglichen Realisierungsprobleme detailliert diskutiert (Busch 2011).

Ferner wäre es dringend erforderlich, dem eskalierenden Steuerdumping in der EU einen Riegel vorzuschieben (vgl. Rixen/Uhl 2011). Notwendig wäre neben der Einführung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage die Vereinbarung von Mindeststeuersätzen für die Unternehmenssteuern. Deutschland hat seine Unternehmenssteuern unter der Kohl-Regierung und insbesondere unter der Schröder-Regierung soweit gesenkt, dass die effektive Steuerbelastung für Unternehmen mittlerweile im unteren Drittel in der EU liegt. Diese Steuerdumpingpolitik, die in der EU insbesondere auch von Irland, den Niederlanden, der Slowakei und Estland praktiziert wird,

führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den nationalen Standorten und zu enormen staatlichen Einnahmeverlusten. Kurzfristig wären deshalb Mindeststeuersätze und längerfristig gemeinsame Unternehmenssteuersätze in der EU durchzusetzen (zur kontroversen Beurteilung des Steuerwettbewerbs in der EU vgl. Begg 2011; Boss 2011 sowie Dullien 2011).

#### 5.4 Die Regulierung der Finanzmärkte

In Kapitel 2 ist deutlich geworden, dass die Verschuldungskrise in der Eurozone im Wesentlichen das Produkt der Weltwirtschaftskrise von 2008/2009 ist. Da diese wiederum vor allem aus einer mangelhaften Regulierung der Weltfinanzmärkte entstand, müssen neue Regeln für die Finanzmärkte entworfen und implementiert werden, sollen derartige Krisen künftig dauerhaft unterbunden 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 (vgl. Dullien 2010; Dullien/Herr 2010; Johnson 2011; Schick 2010).

Eine Reform an Haupt und Gliedern sollte aus folgenden Elementen bestehen:

- Die Finanzinstitutionen sollten so verkleinert werden, dass kein Unternehmen mehr als *too big to fail* charakterisiert werden kann. Die G-20 hat auf ihrem jüngsten Gipfel im Oktober 2011 29 Finanzinstitute als »systemrelevant« bezeichnet. Ihr Scheitern könnte demnach die Weltfinanzmärkte in größere Schwierigkeiten bringen. Es reicht nicht, Strategien zu entwickeln, wie mit den Problemen umzugehen ist, in die diese Institutionen geraten könnten. Wichtig ist vielmehr eine Dekonzentration des Sektors durch die Zerschlagung und damit Verkleinerung ihrer systemrelevanten Häuser.
- Die Banken sollten in Geschäfts- und in Investmentbanken aufgeteilt werden. Aufgabe der Geschäftsbanken wäre vor allem die Versorgung von Konsumenten und Investoren der Realwirtschaft mit Krediten. Die Investmenthäuser könnten an den Geld-, Kapital- und Devisenmärkten mit exakt definierten Produkten, auf regu-

lierten Plattformen und unter strikter Kontrolle der Aufsichtsbehörden tätig sein.

- Die Auslagerung von Bankgeschäften in Zweckgesellschaften oder Hedgefonds wäre zu untersagen.
- Mit Hilfe eines Finanz-TÜV sollte eine genaue Liste von Geschäften definiert werden, in denen die Investmenthäuser aktiv sein können (Positivliste).
- Als Käufer und Verkäufer von Derivaten sollten nur Unternehmen tätig sein, deren Geschäftstätigkeit in der Realwirtschaft Investitionen in Derivate erforderlich macht. Investoren, die keinerlei realen Geschäftsbezug etwa zum Devisenmarkt oder zu den Rohstoffmärkten haben, sollte der Handel an diesen Märkten untersagt werden. An den Börsen und Handelsplattformen sollten die Händler eine Lizenz erwerben müssen, die diese Bedingung bestätigt.
- Der Handel mit Derivaten sollte transparent gestaltet werden. Der *over the counter*-Handel (OTC) ist zu unterbinden. Die Börsen und Handelsplattformen sind genauen Regeln und der Aufsicht von Behörden zu unterwerfen.
- Die Eigenkapitalbasis der Banken müsste gestärkt werden. Hierzu sind in Basel III und im Rahmen der Rekapitalisierung der europäischen Banken Vorschläge unterbreitet oder bereits verabschiedet worden, die zeitnah umgesetzt werden sollten. Für die Banken sollten darüber hinaus Stellschrauben für die Kredit-Einlagen-Relation festgelegt werden. Mit beiden Instrumenten könnte das Risiko der Banken eingeschränkt und kontrolliert werden.
- Weiterhin steht die Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf der Agenda, um die kurzfristige Spekulation und die Volatilität der Märkte einzuschränken.
- Weltweit wären Steueroasen zu schließen. Staaten, die diese weiterhin ermöglichen, wären zu ächten und zu sanktionieren. Steuern wären dort zu erheben und zu zahlen, wo die Wertschöpfung stattfindet.
- Ratingagenturen wären staatlicher Kontrolle zu unterwerfen oder sollten verstaatlicht werden. Ihre Bewertungsmethoden wären transparent zu machen. Für krasse Fehlbewertungen wären sie haftbar zu machen.

## 5.5 Eine demokratische supranationale Wirtschaftsregierung für die Eurozone

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 – alles das wären Aufgaben einer demokratisch gewählten supranationalen Wirtschaftsregierung in der Eurozone.

Im Unterschied zum Konzept einer Europäischen Wirtschaftsregierung des Europäischen Rates (vgl. 4.4), das auf einer intergouvernementalen Kooperation der Mitgliedstaaten basiert, gründet ein solches Alternativprogramm auf einer demokratisch gewählten supranationalen Regierung. Dies setzt eine weitere Demokratisierung der Europäischen Union bzw. der Eurozone voraus. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament müssten die Bürgerinnen und Bürger der Staaten ein gleiches Stimmengewicht haben. Die jetzige Privilegierung der bevölkerungsärmeren Staaten müsste im Sinne einer echten Föderalverfassung auf die zweite Kammer, den momentanen Rat der Union, beschränkt werden. Im Europäischen Parlament wäre dagegen im vollen Umfange das Demokratieprinzip zu verwirklichen. Dieses Parlament hätte eine Regierung zu wählen, die als Organ die jetzige Kommission ersetzen würde.

Da die Europäische Union auf kurze Sicht nicht über eine demokratisch gewählte Regierung verfügt, wäre zunächst nach einer Übergangslösung zu suchen. Im Rahmen der gegebenen institutionellen Strukturen bietet sich folgende provisorische Ausgestaltung der EWR an: Die Europäische Kommission erarbeitet die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die auch die Festlegung der Eckwerte der öffentlichen Zentralhaushalte der Mitgliedstaaten beinhaltet. Diese Grundzüge müssten vom Rat der Union in Gestalt des Rates für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin) mit doppelter Mehrheit angenommen und vom Europäischen Parlament mit absoluter Mehrheit genehmigt werden (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) (vgl. Busch 2010; Collignon 2010).

Es wäre 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 wäre auch die Vergemeinschaftung der Schuldenpolitik in Form der Eurobonds zu verantworten.

Das Konzept der EWR nach den Beschlüssen des Europäischen Rates vom Dezember 2011 ist auf die Verankerung von Schuldenbremsen in den nationalen Verfassungen, automatischen Sanktionsverfahren bei übermäßigen Haushaltsdefiziten und turnusmäßigen Debatten über die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken auf Gipfeltreffen des ER beschränkt. Die hier vorgeschlagene Alternative beinhaltet dagegen eine – auch in der Übergangsperiode – demokratisch kontrollierte Wirtschaftsregierung, die neben der Ausübung der Kompetenz zur Stabilisierung der europäischen Wirtschaft für die Umsetzung der oben angesprochenen Strategie für qualitatives Wachstum und ein gemeinsames Schuldenmanagement (Eurobonds) in der EU bzw. der Eurozone verantwortlich wäre.

## 6. Der Dezembergipfel des Europäischen Rats – ein neuer Vertrag für die Eurozone

Die Staats- und Regierungschefs der EU kamen am 8./9. Dezember 2011 zusammen, um grundsätzliche Maßnahmen zur Überwindung der Eurokrise zu verhandeln. Deutschland und Frankreich hatten im Vorfeld ihren Plan vorgestellt, in den EU-Vertrag eine neue fiskalische Regel zu inkorporieren, die sowohl eine verbindliche Schuldenbremse für alle Mitgliedstaaten als auch automatische Sanktionen im Falle der Verletzung des Stabilitätspakts vorsieht. Während der Verhandlungen wurde rasch deutlich, dass Großbritannien einen solchen Plan nur unterstützen würde, wenn es im Hinblick auf die Finanzmarkt- und Arbeitsmarktregulierungen der EU weitgehende Opt-out-Rechte erhalte. Da die übrigen EU-Staaten nicht bereit waren, Großbritannien diese Ausnahmeregelungen zu gewähren, war der deutsch-französische Vorschlag einer Vertragsänderung vom Tisch. Die Mitgliedstaaten der Eurozone verständigten sich danach auf die Verabschiedung des »Plans B«, der die genannten Elemente einer »Fiskalunion« in einem separaten Vertrag zwischen den Eurostaaten realisieren will und spätestens im März 2012 in Kraft treten soll. Nicht-Euro-Staaten sind eingeladen, sich diesem Vertrag anzuschließen. Es ist möglich, dass insgesamt 26 der 27 Staaten den Vertrag

unterzeichnen, der technisch Teil des Vertrages über den ESM werden soll.

Zur neuen fiskalischen Vereinbarung heißt es in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten (European Council 2011):

- Die öffentlichen Haushalte sollen ausgeglichen sein oder Überschüsse ausweisen. Diese Regel gilt als erfüllt, wenn die jährlichen strukturellen Haushaltsdefizite 0,5 Prozent des nominalen BIP nicht überschreiten.
- Diese Schuldenbremse soll von den Mitgliedstaaten in ihrer Verfassung verankert werden, einschließlich eines automatischen Korrekturmechanismus im Falle der Überschreitung der Regel. Der Europäische Gerichtshof soll das Recht bekommen, die nationale Umsetzung dieser Vertragsbestimmungen zu überprüfen.
- Mitgliedstaaten, die sich im Verfahren gegen übermäßige Defizite (EDP) befinden (siehe Kapitel 4.2), sollen mit Kommission und Rat ein »ökonomisches Partnerschaftsprogramm« vereinbaren, das die notwendigen Struktur-reformen zur Korrektur des übermäßigen Defizits enthält. Dieses Programm, das sich auch in der jährlichen Haushaltsplanung niederschlagen soll, wird von Kommission und Rat überwacht.
- Die Regeln des Verfahrens zur Überwindung exzessiver Defizite (Artikel 126 AEUV) sollen für die Mitgliedstaaten der Eurozone nochmals gehärtet werden, obwohl dies bereits das Ziel des Sixpacks war, das erst im November in Kraft getreten ist. Sobald die Drei-Prozent-Grenze verletzt wird, soll durch die Kommission ein automatisches Sanktionsverfahren eingeleitet werden, das nur noch durch eine qualifizierte Mehrheit im Rat gestoppt werden kann (umgekehrte qualifizierte Mehrheit). Im Unterschied zu den bereits in den Verordnungen des Sixpacks enthaltenen Verschärfungen des Stabilitätspakts (vgl. Kapitel 4.2) sollen die Automatismen bereits unmittelbar nach der Feststellung eines übermäßigen Defizits durch die Kommission greifen. In den Sixpack-Verordnungen musste diese Feststellung eines exzessiven Defizits (EDP) noch vom Rat durch einen Beschluss bestätigt werden, ehe das verschärfte Verfahren in Angriff genommen werden konnte.
- Die von der Kommission am 23.11.2011 vorgelegten neuen Regeln, die die Überprüfung der Haushaltsent-

würfe insbesondere von Mitgliedstaaten betreffen, die sich in einem EDP befinden oder die mit großen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, sollen von Rat und Kommission rasch geprüft und verabschiedet werden. Falls die Kommission große Abweichungen vom SWP feststelle, soll sie einen neuen Haushaltsentwurf verlangen.

- Zur besseren Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken auf der europäischen Ebene wollen die Staats- und Regierungschefs mindestens zweimal im Jahr Gipfeltreffen durchführen.

Im Hinblick auf die Stabilisierungsinstrumente hat der Gipfel der Eurostaaten beschlossen:

- Die Hebelung der EFSF auf der Basis der beiden Optionen soll rasch in die Tat umgesetzt werden.
- Der ESM soll im Juli 2012 ein Jahr früher als geplant in Kraft treten.
- Die EFSF soll dennoch bis Mitte 2013 aktiv bleiben, so dass die beiden Mechanismen ein Jahr lang parallel laufen werden.
- Das Volumen von EFSF und ESM soll insgesamt weiterhin 500 Mrd. Euro betragen, wobei im März 2012 diese Summe noch einmal überprüft werden wird.
- Innerhalb von zehn Tagen soll geprüft werden, ob dem IWF in Form bilateraler Darlehen zusätzliche Mittel in Höhe von 200 Mrd. Euro zugeführt werden sollen, damit dieser für neue Krisenfälle über genügend finanzielle Ressourcen verfügt.

Im ESM-Vertrag werden folgende Änderungen vorgenommen:

- Was die Beteiligung der Gläubiger anbelangt, will die Eurogruppe sich an die Regeln des IWF halten. Es wird ausdrücklich betont, dass die Julibeschlüsse im Hinblick auf den Schuldenschnitt für Griechenland eine einzigartige Ausnahme gewesen seien.
- Im Falle von Notsituationen, die ein rasches Handeln erfordern, soll die Einstimmigkeitsregel bei ESM-Beschlüssen durch eine qualifizierte Mehrheit von 85 Prozent ersetzt werden. Kommission und EZB bestimmen darüber,

ob eine solche Ausnahmesituation vorliegt. Die 85-Prozent-Regel ermöglicht großen Staaten wie Deutschland, Frankreich und Italien weiterhin eine Vetoposition.

Für eine Bewertung der Gipfelergebnisse sind folgende Aspekte von Relevanz:

- Auf Maßnahmen, die eine kurzfristige Stabilisierung der Anleihemärkte der Staaten der Eurozone ermöglicht hätten, wie der Gewährung einer Banklizenz an den ESM oder die Bitte an die EZB, ihr Anleihekaufprogramm massiv auszudehnen, wurde verzichtet. Dies ist umso riskanter, als auch jeglichen Plänen, Eurobonds in der Eurozone einzuführen, eine Absage erteilt wurde. All das geht insbesondere auf das Konto der Regierung Merkel, die auch die Passage über die Banklizenz für den ESM, die im Beschlusssentwurf enthalten war, strikt abgelehnt hat. Merkel hat damit der in Deutschland verbreiteten Auffassung Rechnung getragen, eine Geldfinanzierung von Staatsschulden (Banklizenz, Anleihekäufe durch die EZB) führe letztlich zu Inflation. Dies ist ein äußerst verkürztes Verständnis von Inflationsgefahren, denn eine große Zahl internationaler Ökonomen (De Grauwe, Galbraith, Krugman, Shiller, Stiglitz) betonen, dass zurzeit Deflationsgefahren bestünden und keinerlei Inflationsgefahren. In einer solchen Situation wird eine Erhöhung der Zentralbankgeldmenge nicht nachfragewirksam und erzeugt keinen Inflationsdruck. Sicherlich muss die EZB, ebenso wie die amerikanische Notenbank FED und die Bank of England, die im wesentlich höheren Maße Anleihekäufe tätigen als die EZB, darauf achten, im Falle einer Umkehrung der realwirtschaftlichen Lage die Geldmenge wieder zu verkürzen. Die Zentralbanken verfügen neben den Zinsinstrumenten und den Offenmarktoperationen über genügend Möglichkeiten, eine notwendige Korrektur rasch durchzuführen (vgl. Dullien/Joebges 2011).

- Vor dem Gipfel war vermutet worden, dass es eine Art stillschweigendes Übereinkommen zwischen EZB-Chef Draghi und der Eurogruppe gebe. Danach werde die EZB die Bazooka dann bereithalten, wenn die Eurogruppe die Fiskalunion beschließen werde. Draghi hat vor dem Gipfel anlässlich des Zinsentscheids vom 7.12.2011 noch einmal betont, es werde keine massive Ausdehnung des Anleihekaufprogramms geben. Nach dem Gipfel hat er die fiskalischen Beschlüsse der Eurogruppe gelobt. Es darf gemutmaßt werden, dass im Falle einer akuten Bedrohung eines größeren Mitgliedstaats (Italiens oder Spaniens) die EZB einen Kollaps des Euro verhindern wird.

Neben dem Risiko, kein kurzfristiges Instrument zur Beruhigung der Spannungen in der Eurozone beschlossen zu haben, besteht ein weiteres Risiko darin, dass die Eurozone aktuell nicht über genügend Ressourcen verfügt, um große Mitgliedstaaten mit Krediten unter die Arme greifen oder Anleihekäufe durch die EFSF tätigen zu können. Die noch vorhandenen EFSF-Mittel in Höhe von 250 Mrd. Euro können nach den vorhandenen Informationen allenfalls auf 750 Mrd. Euro gehebelt werden. Da die ESM-Mittel vor Juli 2012 nicht zur Verfügung stehen, könnten bestenfalls noch 200 Mrd. IWF-Mittel eingesetzt werden – falls die Eurostaaten beschließen sollten, dem IWF die genannten Darlehen zu gewähren. Ein Volumen von insgesamt einer Billion Euro wird nicht ausreichen, um die Stabilisierungsaufgaben im Falle einer akuten Krise in Italien und Spanien wahrzunehmen.

- Die Beschlüsse zur »Fiskalunion« (Schuldenbremse) befinden sich auf der Linie des Sparprimats des Maastrichter Vertrages und folgen der These, für die Eurokrise seien vor allem die hohen Staatsschulden zahlreicher Eurostaaten verantwortlich. Die Analysen dieses Textes, insbesondere das Schuldenkapitel zwei und die Kapitel über Griechenland und Portugal belegen dagegen die Argumentation, dass die Wachstumskrise 2008/2009 den starken Anstieg der Staatsschulden verursacht hat und die harten Sparprogramme in Griechenland und Portugal, aber auch in vielen anderen Eurostaaten (Spanien, Italien, Frankreich) Krisen verschärfend wirken. Sie haben die Wachstumskrise in Griechenland und Portugal erheblich verstärkt und treiben Europa in eine Rezession. Dies sind ökonomische Rahmenbedingungen, die zu einem weiteren Anstieg der Staatsschulden führen werden. Ohne eine Wachstumsstrategie wird die Eurokrise nicht zu besiegen sein.

- Zu der mit großem Pomp angekündigten Härtung des Stabilitätspakts mit »automatischen« Konsequenzen im Falle seiner Verletzung ist Folgendes anzumerken: Einerseits ist in der öffentlichen Kommunikation der Härtung des SWP vollkommen unterschlagen worden, dass dieser erst wenige Wochen zuvor in mehrfacher Hinsicht verschärft wurde (wie in Kapitel 4.2 ausführlich erläutert). Der Beschluss des Gipfels ist vielmehr medial als Heilung eines lange bestehenden Missstandes verkauft worden. Andererseits ist das Sanktionsverfahren nach den Dezemberbeschlüssen immer noch nicht vollautomatisch, wie Hardliner süffisant anmerken (*Handelsblatt online*, 9.12.2011), denn auch bei der umgekehrten

qualifizierten Mehrheit kann ein Sanktionsverfahren mit Mehrheitsbeschluss gestoppt werden. In der Tat: Wenn eine Gruppe großer Staaten, die gegen den SWP verstoßen, Sanktionen vermeiden will, kann sie dies auch beim Verfahren der umgekehrten qualifizierten Mehrheit durchsetzen. Es gibt also noch Raum für einen weiteren »Merkozy«-Auftritt zur Härtung des SWP auf einem der nächsten Gipfel!

- Die Rücknahme einer automatischen Beteiligung der Gläubiger an Umschuldungen von Staatsanleihen der Eurostaaten und die Quasi-Entschuldigung für den Schuldenschnitt in Griechenland sind ein Eingeständnis der Staatschefs, dass die Julibeschlüsse – wie in diesem Text gezeigt – zu einer dramatischen Eskalation der Eurokrise geführt haben. Das interessante Bündnis aus liberalen Wirtschaftspolitikern, die die Anwendung von Marktmechanismen auch auf die Gläubiger verlangen, die schließlich für das eingegangene Risiko beim Kauf von Staatsanleihen selbst haften müssten, mit linken Wirtschaftspolitikern, die Banken, Versicherer und Spekulanten für die Folgen ihres Handelns zur Kasse bitten wollen, hat die Zuspitzung der Krise nach dem Juligipfel verursacht. Dabei gilt auch hier wieder, dass der mediale Chor, der die Julibeschlüsse mit herbeigerufen hat, weil ja angeblich klar war, dass nur ein Schuldenschnitt weiterhelfen könne, wenige Wochen später das Gegenteil behauptet und nun eben diese Umschuldung Griechenlands zum Fehler und zum Ursprung der Verschärfung der Lage erklärt.

## Ausblick

Der Euro ist den EU-Bürgern als ein Projekt vermittelt worden, das zu mehr Einkommen, höherer Beschäftigung und mehr sozialer Sicherheit führen werde. Die Kritik, die EU sei noch nicht reif für die gemeinsame Währung, da diese nicht in einen Europäischen Bundesstaat eingebettet sei, eine Europäische Wirtschaftsregierung fehle, Lohnflexibilität den Wechselkursmechanismus nicht ersetzen könne und das System der Wettbewerbsstaaten zu Lohn-, Sozial- und Steuerdumping führen werde, wurde in den Wind geschlagen (vgl. Busch 1994). Durch *spill over*-Prozesse würden nach und nach alle diese Defizite behoben werden, so die Euro-Optimisten.

Inzwischen sind wir eines Besseren belehrt worden. Deutschland hat seit der Euro-Einführung ein mäßiges Wirtschaftswachstum zu verzeichnen, und die Real-


löhne sind entgegen den Versprechungen nicht gestiegen, sondern abgebaut worden. Einige Staaten wie Irland, Spanien und Griechenland haben bis zur Krise zwar hohe Wachstumsraten erzielt, nach 2008 setzte aber ein harter Prozess des Einkommensabbaus, der steigenden (Jugend-)Arbeitslosigkeit und der Reduktion des Wohlfahrtsstaates ein, der vor allem Griechenland und Spanien betrifft. Portugal und Italien haben aufgrund einer ungünstigen internationalen Wettbewerbsposition eine Periode der Stagnation hinter sich und sind jetzt ebenfalls harten Austeritätseingriffen ausgesetzt.

Es wird nun argumentiert, nicht der Euro sei Ursache dieser Entwicklungen, sondern die Verschuldung der Staaten. An dieser These ist zwar richtig, dass der Euro nicht für die Weltwirtschafts- und Weltfinanzkrise verantwortlich zeichnet, es wird aber übersehen, dass die Austeritätspolitik seit der Krise exakt der Logik des Maastrichter Vertrages mit seinem Sparprimat folgt. Insofern ist die momentane Krisen verschärfende Deflationspolitik auch eine Konsequenz des Europrojekts. Ferner hat erst das Politikversagen der Euroregierungen mit ihrem Festhalten an der *no bailout*-Klausel (keine Schuldengarantie, keine Eurobonds), dem Schuldenschnitt in Griechenland im Juli 2011, den völlig unzureichenden Beschlüssen zur Hebelung der EFSF auf dem Oktobergipfel 2011 und dem Verweigern einer massiven Intervention der EZB die Anleihezinsen immer wieder stark ansteigen lassen und die betroffenen Staaten dem herrschenden Diskurs folgend zu immer weiteren Spareingriffen getrieben.

Darüber hinaus hat sich seit der Euro-Einführung der Wettbewerbsdruck erhöht, der zu Umverteilungen zugunsten des Kapitals, einem Abbau der Unternehmenssteuern und Einbrüchen in der sozialen Sicherheit führte. Aufgrund ungleichmäßiger Entwicklungen bei diesen Prozessen haben sich in der Eurozone große außenwirtschaftliche Ungleichgewichte aufgebaut. Ohne Zweifel würde sich die wirtschaftliche Entwicklung in Europa ausgewogener vollziehen, wenn Deutschland aufwerten müsste und Länder wie Portugal, Italien und Griechenland abwerten könnten.

Aus dieser Analyse lässt sich schlussfolgern, dass der verfrühte Schritt in eine gemeinsame Währung ein elementarer Fehler war, der dem Integrationsprozess nicht nur ökonomisch, sondern ebenso sozial und politisch schweren Schaden zugefügt hat und weiterhin zugefügt (ähnlich: Feldstein 2011). Die Legitimationskrise der EU und der





wachsende Einfluss nationalpopulistischer Strömungen in Europa lassen sich auch auf diese negativen Erfahrungen zurückführen.

Dennoch – und das ist eine weitere bittere Wahrheit – gibt es nach dem Einstieg in die gemeinsame Währung nur unter hohen ökonomischen und politischen Kosten die Möglichkeit, das Projekt aufzugeben und zu den nationalen Währungen zurückzukehren. Denn die Folge wären starke Aufwertungen in den Überschussländern, die zu einer Anpassungskrise mit Wachstums- und Beschäftigungseinbußen führen würde, und massive Abwertungen in den stärker verschuldeten Staaten, die deren Auslandsschulden explodieren lassen und Staatsbankrotte implizieren würden. Nur zu nicht tragfähigen Zinsen könnten sich diese Staaten auf den internationalen Finanzmärkten weiterhin Kapital besorgen. Diesen Staaten stünde eine Periode hoher Arbeitslosigkeit und der Verarmung breiter Schichten des Volkes bevor.

Ließe sich noch argumentieren, für Griechenland, Portugal und Spanien gleiche die Wahl zwischen dem Euro und der Wiedereinführung von Drachme, Escudo und Peso der Wahl zwischen Scylla und Charybdis, führt die Betrachtung der weiteren ökonomischen und politischen Folgen eines Zusammenbruchs der Eurozone zu einer differenzierteren Bewertung. Eine Aufgabe der Eurozone würde in Europa eine derart negative Dynamik auslösen können, dass auch mit einem Rückfall hinter das Binnenmarktprojekt zu rechnen wäre – ja, der Integrationsprozess als Ganzer in Frage stünde. Eine solche Entwicklung kann auch nicht im Interesse derjenigen Staaten sein, die aufgrund der herrschenden Konzepte ökonomisch und sozial stark gebeutelt werden.

Wir bleiben damit Gefangene eines falsch konzipierten Integrationsschritts und haben nur die Hoffnung, dass aufgrund der negativen ökonomischen und sozialen Folgen der Austeritätspolitik nach und nach in Europa die Einsicht wächst, dass Alternativen nicht nur denkbar, sondern auch machbar sind. Die Überwindung der Eurokrise verlangt mehr Europa, aber nicht im Sinne der »Fiskalunion« von Merkel und Sarkozy, sondern im Sinne der oben beschriebenen Schritte, die vom Marshall-Plan für Europa bis zu einer demokratischen Wirtschaftsregierung in der Eurozone reichen.



## Literatur

- Barroso, J. M.** (2011): *Der Euro-Plus-Pakt – Bestandsaufnahme*, Vortrag am 9.12.2011 vor dem Europäischen Rat, Brüssel.
- Begg, Iain** (2011): *An EU Tax. Overdue Reform or Federalist Fantasy?* Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, February 2011, Berlin.
- Belke, Ansgar** (2010): Lehren aus der Griechenland-Krise – Europa braucht mehr Governance, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 3, 152–157, Hamburg.
- Belke, Ansgar** (2011): Euro-Gipfel – Schuldenschnitt und Risikopuffer, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 11, 765–771, Hamburg.
- BMWi** (2011): *Nationales Reformprogramm Deutschland 2011*, Berlin.
- Boss, Alfred** (2011): Weder eine Harmonisierung der Besteuerung noch eine Europasteuer sind nötig, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 2, 94–97, Hamburg.
- Busch, Klaus** (1994): *Europäische Integration und Tarifpolitik. Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion*, Köln.
- Busch, Klaus** (2010): *Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik. Krise der Eurozone verlangt Strukturreformen*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, März 2010, Berlin.
- Busch, Klaus** (2011): *Das Korridormodell – relaunched*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Juli 2011, Berlin.
- Busch, Klaus/Hirschel, Dierk** (2011a): *Europa am Scheideweg – Wege aus der Krise*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, März 2011, Berlin.
- (2011b): Die Irrfahrten der Euro-Krisenpolitik – Nur radikale europäische Reformen führen nach Ithaka, in: *Denknetz*, Jahrbuch 2011, 175–183, Zürich.
- Collignon, Stefan** (2010): *Demokratische Anforderungen an eine europäische Wirtschaftsregierung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Dezember 2010, Berlin.
- Council Regulation** (EU) NO 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, in: *Official Journal of the European Union*, L 306/33ff, Brussels
- Dauderstädt, Michael** (2010): *Staatsschulden und Schuldenstaaten: Europa braucht ein neues Wachstumsmodell*, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- (2011): *Eine europäische Wirtschaftsregierung muss Wachstum durch Schulden steuern*, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Delpla, Jacques/von Weizsäcker, Jakob** (2011): *Eurobonds – Das Blue Bond-Konzept und seine Implikationen*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Perspektive, Juni 2011, Berlin.
- DGB** (2011): *Zur Krise in der Eurozone – Europa neu justieren*, April 2011, Berlin.
- Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission** (2011): *Public Finances in EMU*, European Economy 3/2011, Brussels.
- Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission** (2011a): *European Economic Forecast – Autumn 2011*, European Economy 6/2011 (provisional version), Brussels.
- Dullien, Sebastian** (2010): Erlahmender Reformenthusiasmus, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 2, 75–79, Hamburg.
- (2011): Euro-Steuern gegen Ungleichgewichte im Währungsraum, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 2, 86–89, Hamburg.
- Dullien, Sebastian/Herr, Hansjörg** (2010): *Die EU Finanzmarktreform: Stand und Perspektiven im Frühjahr 2010*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Dullien, Sebastian/Joebges, Heike** (2011): *Keine Angst vor EZB-Käufen von Staatsanleihen*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Perspektive, Berlin.
- European Commission** (2010): *The Economic Adjustment Programme for Greece*, *European Economy Occasional Papers* 61, May 2010, Brussels.
- European Commission** (2011): *Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review*, Spring 2011, *European Economy Occasional Papers* 82, July 2011, Brussels.
- European Commission** (2011a): *The Economic Adjustment Programme for Ireland*, *European Economy Occasional Papers* 76, February 2011, Brussels.
- European Commission** (2011b): *The Economic Adjustment Programme for Ireland, Spring 2011 Review*, *European Economy Occasional Papers* 78, May 2011, Brussels.
- European Commission** (2011c): *The Economic Adjustment Programme for Ireland, Summer 2011 Review*, *European Economy Occasional Papers* 84, September 2011, Brussels.
- European Commission** (2011d): *The Economic Adjustment Programme for Portugal*, *European Economy Occasional Papers* 79, June 2011, Brussels.
- European Commission** (2011e): *The Economic Adjustment Programme for Portugal, First Review*, Summer 2011, *European Economy Occasional Papers* 83, September 2011, Brussels.
- European Commission** (2011f): *Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*, COM (2011) 818 final, Brussels.
- European Council** (2011): *Statement by the Euro Area Heads of State or Government*, 9 December 2011, Brussels.



## Literatur

- Fahrholz, Christian** (2011): Ist der EU-Rettungsschirm der Wegbereiter einer Transferunion?, in: *Ifo-Schnelldienst*, Nr. 3, 13–16, München.
- Feldstein, Martin** (2011): *The Euro and European Economic Conditions*, NBER working paper, November 2011, Cambridge, MA.
- Financial Times Deutschland** (2011): »Marshall-Plan« für Griechenland. Ökonomen plädieren für unbegrenzten Griechen-Scheck, *Financial Times Deutschland* 3.11.2011.
- Flassbeck, Heiner/Spiecker, Friederike** (2010): Lohnpolitische Konvergenz und Solidarität oder offener Bruch, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 3, 178–184, Hamburg.
- Galbraith, James** (2011): Die Angst vor der Inflation ist Nonsense, in: *Handelsblatt*, 3.12.2011.
- Grossmann, Volker** (2011): Warum der Euro-Rettungsschirm mehr Risiken als Chancen birgt, in: *Ifo-Schnelldienst*, Nr. 9, 13–16, München.
- Hacker, Björn** (2011): *Konturen einer Politischen Union – die europäische Wirtschafts- und Währungsunion durch mehr Integration neu justieren*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Oktober 2011, Berlin.
- Hacker, Björn/van Treeck, Till** (2010): *Wie einflussreich wird die europäische Governance? Reformierter Stabilitäts- und Wachstumspakt, Europa 2020-Strategie und »Europäisches Semester«*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Handelsblatt online** (2011): Euro-Gipfelbeschlüsse. Fünf Fallen für die Euro-Retter, in: *Handelsblatt* vom 9.12.2011, Düsseldorf.
- Hefeker, Carsten** (2010): Europa braucht verlässliche Regeln statt einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung, in: *Ifo-Schnelldienst*, Nr. 14, 8–10, München.
- Heise, Arne** (2011): European Governance: Institutionelle Reformen nach der Krise, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 9, 634–642, Hamburg.
- Heise, Arne/Lierse, Hanna** (2011): *Haushaltskonsolidierung und das Europäische Sozialmodell*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Hishow, Ognian N.** (2011): EU-Schuldenkrise: Krisenmanagement und die Kosten, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 3, 169–172, Hamburg.
- Horn, G.A./Lindner, F./Niechoj, T.** (2011): Schuldenschnitt für Griechenland – ein gefährlicher Irrweg für den Euroraum, in: *IMK-Report* Nr. 63, Juni 2011, Düsseldorf.
- Johnson, Simon** (2011): Hört auf, die Banken zu schonen, in: *Financial Times Deutschland*, 27.12. 2011.
- Kellermann, Christian/Ecke, Matthias/Petzold, Sebastian** (2009): *Eine neue Wachstumsstrategie für Europa nach 2010*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Lamers, Konrad** (2010): Braucht die Eurozone eine europäische Wirtschaftsregierung?, in: *Ifo-Schnelldienst*, Nr. 14, 14–19, Hamburg.
- Münchau, Wolfgang** (2011): Die ambitionierte Entschuldung, in: *Financial Times Deutschland*, 6.12.2011.
- Pedrino, Vasco** (2011): Die Schuldenkrise und die europäische Gewerkschaftsbewegung, in: *Denknetz*, Jahrbuch 2011, 184–192, Zürich.
- Regulation** (EU) No. 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, in: *Official Journal of the European Union*, L 306/1ff, Brussels.
- Regulation** (EU) No. 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive imbalances in the euro area, in: *Official Journal of the European Union*, L 306/8ff, Brussels.
- Regulation** (EU) No. 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, in: *Official Journal of the European Union*, L 306/12ff, Brussels.
- Regulation** (EU) No. 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, in: *Official Journal of the European Union*, L 306/25ff, Brussels.
- Rixen, Thomas/Uhl, Susanne** (2011): *Unternehmensbesteuerung europäisch harmonisieren. Was zu Eindämmung des Steuerwettbewerbs in der EU nötig ist*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, September 2011, Berlin.
- Schick, Gerhard** (2010): Finanzmarktregulierung zwischen Licht und Schatten, in *Wirtschaftsdienst*, Nr. 2, 84–87, Hamburg.
- Schulzen, Thorsten** (2004): *Solidarische Lohnpolitik in Europa*, Hamburg.
- Schwall-Düren, Angelica** (2011): *Die Chancen in der Krise*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Perspektive, Berlin.
- Smeets, Heinz-Dieter** (2010): Ist Griechenland noch zu retten? in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 5, 309–313, Hamburg.
- Starbatty, Joachim** (2011): Die Interventionsspirale in der Eurozone, in: *Ifo-Schnelldienst*, Nr. 9, 7–10, München.
- Stark, Jürgen** (2011): Der Euro braucht striktere Regeln, in: *Ifo-Schnelldienst*, Nr. 3, 6–9, München.
- Sterkel, Gabriele/Schulzen, Thorsten/Wiedemuth, Jörg** (Hrsg.)(2004): *Autonomie im Laufstall? Gewerkschaftliche Lohnpolitik in Euroland*, Hamburg.



## Über den Autor

**Dr. Klaus Busch** ist Professor (i. R.) für Europäische Studien an der Universität Osnabrück und europapolitischer Berater der Gewerkschaft ver.di.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248  
[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Bestellungen/Kontakt hier:  
[info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik«, Redaktion: Dr. Björn Hacker, [bjoern.hacker@fes.de](mailto:bjoern.hacker@fes.de); Redaktionsassistentin: Nora Neye, [nora.neye@fes.de](mailto:nora.neye@fes.de)

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

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86872-042-8