



Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik

Krise der Eurozone verlangt Strukturreformen

KLAUS BUSCH
März 2010

- Die Griechenlandkrise des Euro hat eine längst fällige Debatte über die Strukturmängel der europäischen Wirtschaftspolitik und die Ungleichgewichte im innereuropäischen Handel ausgelöst. Es ist an der Zeit, die Defizite der WWU-Konstruktion des Maastrichter Vertrages zu heilen.
- Die Eurozone braucht eine Europäische Wirtschaftsregierung mit einer Europäisierung der Haushaltskompetenz, um eine effektive Fiskalpolitik betreiben zu können und eine Überschuldung der Mitgliedstaaten grundsätzlich verhindern zu können.
- Die Eurozone braucht eine europäische Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken, um eine Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse und große Ungleichgewichte im innereuropäischen Handel mit einseitigen Gewinnern und Verlierern vermeiden zu können. Zu diesem Zweck ist darüber hinaus auch eine Koordinierung der europäischen Sozial- und Steuerpolitiken erforderlich.
- Durch mehr Kooperation zwischen der EU und Griechenland hätte die Zuspitzung der Griechenlandkrise vermieden werden können. Jetzt wird dem Land eine überharte Austeritätspolitik abverlangt, die weder aus ökonomischen noch aus sozialen Gründen sinnvoll ist.



Inhalt

Einleitung	3
Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – ein Unikat	3
Defizite in der Fiskalpolitik	3
Lohnpolitik in Europa und die Entwicklung des Außenhandels	5
Überwindung der Strukturdefizite der EWWU: Europäische Wirtschaftsregierung ..	6
Überwindung der Strukturdefizite der EWWU: Koordinierung der Lohnpolitik	7
Die Griechenlandkrise der Eurozone	8
Zur Debatte über einen Europäischen Währungsfonds (EWF)	9
Ausblick	9
Anhang	11
Literatur	12





Einleitung

Die Verschuldungskrise Griechenlands und die Krise des Euro haben intensive Debatten über eine Reform der Regeln der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) ausgelöst. Die Vorschläge reichen von einer Härtung des Wachstums- und Stabilitätspaktes, einer stärkeren Kontrolle der Finanzspekulation, der Einführung eines Europäischen Währungsfonds bis hin zur Einführung einer Europäischen Wirtschaftsregierung.

In diesem Artikel wird die Position vertreten, dass die Krise vor allem Ausdruck der Strukturmängel der Konstruktionen des Maastrichter Vertrages sind, die in der Konzentration auf die Geldpolitik und die Installierung eines Systems der Wettbewerbsstaaten zu sehen sind. Nur durch eine Neuausbalancierung der EWWU in Form einer Europäischen Wirtschaftsregierung und durch eine Reform des Systems der Wettbewerbsstaaten kann die Krise grundsätzlich überwunden werden. Über den zweiten Aspekt der notwendigen Reformen, die Koordinierung der europäischen Lohnpolitik, die von einer Koordinierung auch der Sozial- und Steuerpolitiken begleitet sein müsste, wurde bislang wenig diskutiert (Schieritz 2009). Dies scheint sich aktuell durch die Kritik der europäischen Partnerstaaten an den deutschen Handelsbilanzüberschüssen und an der Wirtschaftspolitik Deutschlands zu ändern (Klätgen, *Süddeutsche Zeitung*, 16.3.2010). Ohne eine Überwindung auch dieses Defizits wird die Eurozone bald vor der nächsten großen Bewährungsprobe stehen.

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – ein Unikat

Die im Maastrichter Vertrag festgelegte Wirtschafts- und Währungsunion ist in vieler Hinsicht ein Unikat. Im Unterschied zu den gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsräumen in föderalen Bundesstaaten sind in der EWWU **nicht** vorhanden:

- Eine Wirtschaftsregierung auf der föderalen Ebene, die neben der Zentralbank, welche für die Geldpolitik zuständig ist, über die Kompetenz für eine gemeinsame Fiskalpolitik verfügt.
- Ein Finanzausgleichsmechanismus, der im Falle von regionalen Ungleichgewichten in der Wirtschaftskraft Transfers von der Bundesebene in die Gliedstaaten

und/oder von den reicheren in die schwächer entwickelten Gliedstaaten vorsieht.

- Gemeinsame soziale Sicherungssysteme auf Bundesebene, die ebenfalls für einen Finanztransfer von den reicheren in die ärmeren Gliedstaaten sorgen.
- Ein Koordinierungsmechanismus für die Lohnpolitik auf föderaler Ebene, der lohnkostenbedingte Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Gliedstaaten verhindert und mittel- und längerfristig für die Angleichung der Lebensbedingungen in der Union sorgt. Ein solcher Mechanismus fehlt ebenso für die Kosten der sozialen Sicherungssysteme und für die Steuern.

Im Maastrichter Vertrag wird damit der Versuch unternommen, eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne eine wirkliche Politische Union, ohne eine echte Solidargemeinschaft zu schaffen. Dass dies ein äußerst riskanter Weg ist, wurde in den Debatten über die EWWU vor zwanzig Jahren von verschiedenen Kritikern dieser Strategie immer wieder vorgetragen, und zwar vollkommen zu Recht, wie die momentanen Probleme in der Eurozone zeigen.

Von den beschriebenen Konstruktionsmängeln der EWWU haben in den letzten Jahren vor allem die Unzulänglichkeiten in der europäischen Fiskalpolitik und in europäischen Lohnpolitik zu gravierenden Problemen geführt, die auch für die momentane Griechenlandkrise mitverantwortlich sind.

Defizite in der Fiskalpolitik

Während die Kompetenz für die Geldpolitik im Rahmen der WWU auf die europäische Ebene übertragen wurde, ist die Finanzpolitik weiterhin in der Kompetenz der Nationalstaaten verblieben. Wir haben damit in der EU eine spezifisch asymmetrische Konstruktion der WWU mit supranationaler Geld-, aber nationaler Finanzpolitik (Dullien/Schwarzer 2009). Im Delors-Plan zur Vorbereitung der Maastrichter WWU wurde auf eine Parallelität von Europäisierung der Währungs- und Wirtschaftspolitik zu Gunsten der asymmetrischen Konstruktion verzichtet. Mit dem Paradigmenwechsel vom Keynesianismus zu liberalen Wirtschaftsdoktrinen (Angebotsansatz, Monetarismus, Neue klassische Makroökonomik) verlor die Fiskalpolitik zur Stabilisierung der Konjunktur an Bedeutung



und gewann die Orientierung auf ausgeglichene Haushalte sowie eine möglichst geringe Staatsquote die Oberhand. Dieser Paradigmenwechsel hat freilich seinen Preis: in der EU fehlt ein wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum, das die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten über eine Kontrolle der nationalen Haushalte effektiv festlegen und koordinieren kann und das in Kooperation mit der Europäischen Zentralbank (EZB) für eine angemessene Kombination von Geld- und Fiskalpolitik (Policy-Mix) Sorge tragen kann.

Die Schwächen dieser Konstruktion der Wirtschaftspolitik wurden in der Eurozone nach dem Platzen der New Economy-Blase im Jahre 2001, dann erneut mit dem Eintritt in die größte Wirtschaftskrise seit dem 2. Weltkrieg in den Jahren 2008/2009 und schließlich in der momentanen Verschuldungskrise Griechenlands sehr deutlich.

Im Unterschied zu den USA bekämpften die EZB und die Regierungen der Eurozone von 2001 bis 2005 die Stagnation der Wirtschaft nicht aktiv durch eine antizyklische Politik. Das Wachstum der Eurozone blieb auch deshalb deutlich hinter dem Wachstum in den USA und in anderen EU-Staaten (Großbritannien, Dänemark, Schweden) zurück (Bofinger 2009). Gleichzeitig ließ die ungleiche ökonomische Entwicklung innerhalb der Eurozone (Boom in Irland und Spanien, Stagnation in Deutschland und Italien) erkennen, dass die EZB und die Regierungen keine angemessene Form der Kombination aus Geld- und Fiskalpolitik durchführten. Da für die Staaten mit starker Konjunktur (Irland, Spanien) die Zinspolitik der EZB zu expansiv und gleichzeitig für die Staaten mit Stagnation (Deutschland, Italien) zu restriktiv war, hätte die Fiskalpolitik in Irland und Spanien durch einen Sparkurs die Konjunktur dämpfen und in Deutschland und Italien durch einen Expansionskurs stützen müssen.

Diese Kombination, dieser Policy-Mix aus Geld- und Fiskalpolitik, ist in der Eurozone einerseits nicht möglich, weil der EU-Vertrag und die Verordnungen zum Stabilitätspakt die Regierungen einseitig auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte festlegen, und andererseits nicht durchsetzbar, weil es keine europäische wirtschaftspolitische Instanz gibt, welche den Mitgliedstaaten die jeweils für notwendig erachtete Ausrichtung der Fiskalpolitik (Sparen oder Expansion) vorschreiben kann.

Auch in der aktuellen Weltwirtschaftskrise, die Europa massiv betrifft, sind die Mängel der wirtschaftspolitischen

Verfassung der EU deutlich zu Tage getreten. Sowohl in der Finanzmarktkrise als auch in der Wirtschaftskrise haben die EU-Staaten zunächst uneinheitlich und unabgestimmt, ja mit konträren Positionen reagiert. Insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland war in beiden Fällen keine einheitliche Position zu den Fragen vorhanden, ob es sich um eine Krise handelt, die Europa betrifft, mit welchen Instrumenten sie zu bekämpfen ist, welchen Umfang das Programm gegebenenfalls haben und wann es in Angriff genommen werden soll. Herausgekommen sind dabei schließlich die nationalen Rettungsschirme zur Überwindung der Finanzmarktkrise, die sich im Umfang und vor allem im Ausmaß staatlicher Interventionen in das Bankensystem sehr deutlich unterscheiden. Auch die nationalen Konjunkturprogramme unterscheiden sich im Umfang, in der Anwendung des fiskalpolitischen Instrumentenkastens und vor allem im Zeitpunkt der Verabschiedung erheblich. Deutschland hat sich erst nach harter internationaler Kritik an seinem dürftigen ersten Konjunkturprogramm und nach einer sich abzeichnenden Isolation in Europa zu einem zweiten Konjunkturprogramm durchringen können.

Die EU kann mit der einseitigen Ausrichtung der Geldpolitik auf Preisstabilität und den gegebenen institutionellen Strukturen der Fiskalpolitik mit den Nationalstaaten als Entscheidungszentren keine konsistente Wirtschaftspolitik betreiben. Eine alle EU-Staaten betreffende Krise – das zeigt die momentane – wird zu spät, gegebenenfalls uneinheitlich und mit zu geringen Mitteln bekämpft. Die Rezession wird so stärker und sie dauert länger als notwendig.

Die Griechenlandkrise hat eine weitere Schwäche der Konstruktion der Fiskalpolitik in der EWWU drastisch zu Tage gefördert: die mangelhafte Kontrolle über die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. Da in der EWWU ein zentraler föderaler Haushalt von Gewicht fehlt und vielmehr die Mitgliedstaaten dezentral die Haushaltspolitik in der Union bestimmen, wurde im Maastrichter Vertrag vor allem aufgrund der Sorge vor ausufernden Haushaltsdefiziten ein Verfahren zur Vermeidung übermäßiger Defizite installiert. Die absolute Staatsschuld, gemessen am Schuldenquotienten, soll 60 % nicht überschreiten, die Nettoneuverschuldung soll nicht mehr als 3 % des Bruttoinlandsprodukts der respektiven Staaten betragen und eine No-Bail-Out-Klausel soll verhindern, dass übermäßig verschuldete Staaten in der EWWU auf die solidarische Haftung der Gemeinschaft setzen. Zur Härtung dieser



Bestimmungen wurde durch sekundäres Recht in mehreren Verordnungen ein Wachstums- und Stabilitätspakt geschaffen. Dieser Stabilitätspakt wurde inzwischen mehrfach reformiert und dadurch vor allem in seiner Anwendung flexibilisiert.

Heute wissen wir, dass dieser Versuch der zentralen Überwachung der in dezentraler Kompetenz geführten öffentlichen Haushalte äußerst schwierig ist. Dieses System konnte nicht verhindern, dass sich Griechenland unter Meldung falscher Daten über die absolute Staatsverschuldung und die Nettoneuverschuldung die Mitgliedschaft in der Eurozone erschlichen hat. Es konnte auch nicht vermeiden, dass die neokonservative Regierung Karamanlis im Jahre 2009 Brüssel erneut getäuscht hat, indem es ein Haushaltsdefizit in Höhe von 6 bis 7 % meldete, das in Wirklichkeit bei 13 % lag.

Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten:

1. Aufgrund der Konstruktionsfehler des Maastrichter Vertrages verfügt die EU nicht über ein fiskalpolitisches Entscheidungszentrum, das eine gemeinschaftliche Konjunkturpolitik durchführt, z. B. eine fundamentale Wirtschaftskrise entschlossen bekämpfen kann.
2. Wegen der Asymmetrie von Geldpolitik und Fiskalpolitik in der EWWU ist die Union auch nicht in der Lage, einen flexiblen Policy-Mix in der Abstimmung der Geld- und der Haushaltspolitik zu realisieren.
3. Die Kontrollmechanismen über die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten können nicht verhindern, dass die Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der Verschuldungskriterien eine Politik des »Als-ob« betreiben, also Daten manipulieren und die Gemeinschaft schlichtweg täuschen.

Lohnpolitik in Europa und die Entwicklung des Außenhandels

In einer WWU, in der die Staaten nicht mehr über das Instrument der Wechselkursanpassung verfügen, entwickeln sich die Wettbewerbsbedingungen aufgrund der Lohnpolitik nur gleichgerichtet, wenn die nationalen Tariflöhne im Durchschnitt kostenniveauneutral wachsen, das heißt die Lohnzuwachsrate der Summe aus Inflationsrate und Produktivitätswachstum entsprechen. Aufgrund der Schwächung der Gewerkschaften (Platzer

2010) und des verschärften innereuropäischen Standortwettbewerbs gelingt es seit über einem Vierteljahrhundert in keinem EU-Staat mehr, diese kostenniveaunetrale Politik durchzuführen, vielmehr ist überall eine Umverteilung zu Gunsten der Gewinneinkommen zu konstatieren (Fritsche 2009). Dieser Prozess vollzieht sich allerdings ungleichmäßig; dies gilt auch für die Eurozone. Lohnkostenbedingt verschieben sich deshalb in der EWWU die Wettbewerbsverhältnisse. Spitzenreiter im Abbau der realen Lohnstückkosten ist dabei Deutschland. Hier sank dieser Wert von 2000 bis 2008 um sechs Prozentpunkte, während der Rückgang in den 16 Staaten der Eurozone im Mittel drei Prozentpunkte betrug (Europäische Kommission 2009: 100). Für die nominalen Lohnstückkosten (LSK), die viele Ökonomen unter Wettbewerbsaspekten für die relevantere Größe halten, gelten folgende Zahlen: In Deutschland stieg dieser Wert von 2000 (Basisjahr) bis 2008 auf 103 Punkte, in der Eurozone auf 119 Punkte. Griechenland erreichte 129, Spanien 127, Italien 126, Portugal 123 und Frankreich 117. Ausfuhrgerichtet sanken die nominalen LSK im Verhältnis zu 35 Industriestaaten in Deutschland von 2000 bis 2008 auf 98, stiegen dagegen in der Eurozone auf 124 Punkte (Griechenland 117, Spanien 119, Italien 123, Portugal 114 und Frankreich 114) (Europäische Kommission 2009: 102).

Da der Außenhandel der EU-Staaten überwiegend Intra-EU-Handel ist, schlägt sich die lohnkostenbedingte Verbesserung der deutschen Wettbewerbssituation in immer größeren Leistungsbilanzüberschüssen Deutschlands gegenüber seinen europäischen Partnerländern nieder. Laut IWF-Zahlen betrug der Überschuss Deutschlands in der Leistungsbilanz im Jahre 2007 immerhin schon 7,5 % seines BIP. Dieser Anteil ist seit dem Jahre 2000, in dem die Bilanz ausgeglichen war, kontinuierlich angestiegen. Dagegen haben sich die Werte anderer Staaten von 2000 bis 2007 wie folgt verschlechtert: Frankreich von plus 1,9 auf minus 1,0; Italien von minus 0,1 auf minus 2,4; Spanien von minus 3,9 auf minus 10,2; Griechenland von minus 7,2 auf minus 14,1 Prozent. In Portugal ist es nicht gelungen, das schon im Jahr 2000 hohe Leistungsbilanzdefizit von minus 9,9 Prozent wesentlich zu verringern. Es lag im Jahr 2007 immer noch bei 9,5 Prozent (IMF 2009; Table A 11). Neben Deutschland konnten im genannten Zeitraum unter den Eurozonenstaaten nur noch die Niederlande und Österreich eine Verbesserung ihre Leistungsbilanzen verzeichnen.



Auch ein weiterer Indikator zeigt die innereuropäischen Verschiebungen zu Gunsten Deutschlands: Betrachtet man den Anteil der Exporte von Waren und Dienstleistungen der EU-15-Staaten, der in den EU-Raum ging, so ist er im Durchschnitt der EU-15-Staaten vom Jahre 2000 bis 2008 von 19 auf 20 Prozent des BIP angestiegen. Dabei erreichte Deutschland mit einer Erhöhung dieses Wertes von 19 auf 25 Prozent des BIP eine weit überdurchschnittliche Steigerung (Europäische Kommission 2009: 108).

Sicherlich beeinflussen neben den Lohnkosten auch weitere Faktoren die Entwicklung der Leistungsbilanzsalden (z. B. die komparativen Wachstumsraten der Volkswirtschaften), aber die oben genannten Zahlen belegen eindeutig eine lohnkostenbedingte Verschiebung der innereuropäischen Wettbewerbsposition zu Gunsten Deutschlands. Deutschland exportiert aufgrund dieser Entwicklung Arbeitslosigkeit in die europäischen Nachbarstaaten, diese exportieren umgekehrt Beschäftigung nach Deutschland.

Auf Dauer wird die Eurozone diese Ungleichgewichte in der Verteilung von Gewinnern und Verlierern der Integration nicht aushalten. Die Kumulation der Beschäftigungsgewinne in Deutschland und die Konzentration von Beschäftigungsverlusten auf die Länder des Südens der Eurozone unterhöhlt immer stärker deren Existenzgrundlage.

Überwindung der Strukturdefizite der EWWU: Europäische Wirtschaftsregierung

Die EU verfügt über keinen großen öffentlichen Haushalt. Dieser macht nur gut ein Prozent des BIP der EU-27 aus, eine Fiskalpolitik kann die EU mit diesen Ressourcen nicht betreiben. Eine Übertragung der fiskalpolitischen Kompetenz auf die Gemeinschaft kann deshalb nur bedeuten, dass die EU das Recht erhält, die Eckwerte der öffentlichen Zentralhaushalte der Mitgliedstaaten zu steuern. Genau dies war im ersten Konzept zur Einführung einer WWU in der EG, dem Werner-Plan von Anfang der 1970er Jahre auch vorgesehen. Dort hieß es: »Die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte, insbesondere die Änderung ihres Volumens, die Größe der Salden sowie die Art ihrer Finanzierung oder Verwendung müssen auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden«. Diese Formulierung bedeutete nichts Anderes als die Installation

einer Europäischen Wirtschaftsregierung, welche die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft entscheidend prägt und im Rahmen ihrer fiskalpolitischen Verantwortung auch die Grundrichtung der nationalen Haushalte festlegt.

Verfügte die Union über diese Kompetenz, ließen sich alle drei oben genannten fiskalpolitischen Strukturdefekte der EWWU vermeiden. Die Gemeinschaft könnte in Kooperation mit der EZB einen flexiblen Policy-Mix in der Geld- und Fiskalpolitik fahren, der den Besonderheiten der konjunkturellen Lage in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen würde. Die Union könnte eine antizyklische Konjunkturpolitik für die Gemeinschaft als Ganzes durchführen. Schließlich ließen sich auch die Schulden in der Gemeinschaft insgesamt und in den Mitgliedstaaten im Einzelnen verantwortlich gestalten. Kein Staat hätte mehr die Möglichkeit, sich übermäßig zu verschulden. Verschuldungskrisen wie die griechische wären nicht möglich. Das gesamte Management der öffentlichen Haushalte läge in der Kompetenz der Europäischen Union. Darüber hinaus wäre es durch die Einführung einer Europäischen Wirtschaftsregierung möglich, die EU-Mitgliedstaaten in stärkerem Maße zu einer Umsetzung der »Europa 2020«-Strategie in Nachfolge der letztlich gescheiterten »Lissabon-Strategie« zu bewegen.

Da die Gemeinschaft im Moment nicht über eine demokratisch gewählte Regierung verfügt, stellt sich die Frage, wo diese Kompetenz einer Wirtschaftsregierung in der EU anzusiedeln wäre. Unter den gegebenen institutionellen Strukturen der EU bietet sich meines Erachtens die folgende Ausgestaltung der Wirtschaftsregierung an: die Europäische Kommission erarbeitet die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die auch die Festlegung der Eckwerte der öffentlichen Zentralhaushalte der Mitgliedstaaten beinhaltet. Diese Grundzüge müssen vom Rat der Union in Gestalt des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) mit doppelter Mehrheit angenommen und auch vom Europäischen Parlament mit absoluter Mehrheit genehmigt werden (ordentliches Gesetzgebungsverfahren).

Gegen diese Kompetenzübertragung auf die Union ließe sich einwenden, dass weder die Kommission noch das Europäische Parlament ausreichend demokratisch legitimiert sind und ein gravierender Eingriff in die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten insofern gegen das Demokratiegebot verstoße. Diesem Argument ist entgegenzuhalten, dass bereits die jetzige Konstruktion der EWWU



aus dem Maastrichter Vertrag derartige Eingriffsmöglichkeiten in die nationalen Souveränitätsrechte (Konvergenzkriterien 3 % und 60 %) enthält, und auch der Wachstums- und Stabilitätspakt beträchtliche Eingriffsmöglichkeiten in die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten vorsieht. Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil diese Strukturen für verfassungskonform erklärt. Deshalb kann jetzt – nach dem Lissabon-Urteil des Gerichts – nicht argumentiert werden, dass die Installierung einer Wirtschaftsregierung auf der europäischen Ebene gegen das Grundgesetz verstoße. Im Übrigen soll die Europäische Wirtschaftsregierung gerade dazu dienen, die zahlreichen sozialökonomischen Defekte, welche die jetzige Struktur der EWWU beinhalten und welche die nationalen Souveränitätsrechte im hohen Maße beeinträchtigen – zum Beispiel die Einschränkungen in der Durchführung einer kohärenten nationalen Konjunkturpolitik – aufzuheben beziehungsweise zu heilen.

Überwindung der Strukturdefizite der EWWU: Koordinierung der Lohnpolitik

Auch die lohnpolitischen Konstruktionsfehler der EWWU können nur durch ein Mehr an europäischer Kompetenz behoben werden. Die neoliberalen Lehrmeister der EWWU wollten bewusst ein System von Wettbewerbsstaaten kreieren, das die nationalen sozialen Sicherungssysteme, die nationalen Lohnkosten und die nationalen Steuern über den Wettbewerbsmechanismus unter einen Abwärtsdruck setzt (Busch 1994). Dies ist ihnen insofern gelungen, als die Sozialausgaben, die Unternehmenssteuern und die Löhne in den meisten EU-Staaten in Relation zum BIP oder zur Produktivität reduziert worden sind. Die Schöpfer dieser Ordnung haben aber übersehen, dass diese Abbauprozesse sich nicht gleichmäßig und gleichzeitig vollziehen müssen und sich insofern zwischenzeitlich erhebliche Wettbewerbsverzerrungen aufbauen können. Im Falle der Lohnpolitik wurde oben gezeigt, dass dies seit dem Jahr 2000 zu deutlichen Verschiebungen im Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Staaten der Eurozone geführt hat. Soll dieses Sprengpotential innerhalb der EU beseitigt werden, gilt es, die nationalen Lohnpolitiken europäisch zu koordinieren. Die europäischen Gewerkschaften bemühen sich seit der Doerner Erklärung von 1998 und der Verabschiedung von Koordinationsrichtlinien durch verschiedene europäische Branchenverbände, den Prozess des

Lohndumpings in der EU zu verhindern. Die Gewerkschaftsbünde Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs und Deutschlands vereinbarten in Doorn eine grenzüberschreitende Koordinierung der Tarifpolitik. Als Orientierungsformel wurde beschlossen, dass in den nationalen Tarifvereinbarungen zumindest die Summe aus Preis- und Produktivitätsentwicklung realisiert werden soll.

Eine weitere wichtige Etappe zur europäischen Tarifkoordinierung war die Verabschiedung einer Koordinierungsregel durch den Europäischen Metallarbeiterbund (EMB) ebenfalls im Jahre 1998. Diese 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 Grundsatzbeschlüsse gefolgt (Schulten 2004). Deren Umsetzung ist bislang am wohlverstandenen Interesse der Arbeitgeberverbände und der Schwäche der Gewerkschaften gescheitert. Die EU sollte sich für die Einrichtung eines europäischen Koordinierungsmechanismus einsetzen, etwa moderiert durch die Europäische Kommission, weil dies erheblich zur Stabilisierung der Eurozone beitragen würde. Mit der Aufnahme weiterer Staaten aus Mittel- und Osteuropa (MOEL) in den Währungsverbund ist eine solche Lohnkoordinierung geradezu zwingend, kann doch von einer tatsächlichen Koalitionsfreiheit und einem effektiven Kollektivverhandlungssystem in den MOEL auch nicht ansatzweise die Rede sein. Darüber hinaus sollten alle 27 Mitgliedstaaten einen europäisch definierten Mindestlohn einführen. Dieser sollte 60 % des in den jeweiligen EU-Ländern existierenden Durchschnittslohns betragen. Als erster Schritt könnte ein Mindestlohn von 50 % verabredet werden (Ver.di 2008).

Auch für die beiden anderen wichtigen Standortvariablen, die Sozialausgaben und die Unternehmenssteuern, ist über europäische Koordinierungsregeln nachzudenken. So könnte etwa für die Wohlfahrtsstaaten der bereits vielfach politisch geforderte soziale Stabilitätspakt ins Spiel gebracht werden. Und um dem eskalierenden Steuerdumping in der EU einen Riegel vorzuschieben, sind neben der Einführung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage die Vereinbarung von Mindestsätzen für



die Unternehmenssteuern notwendig. Sollten diese Koordinierungsbemühungen weiterhin scheitern, muss über alternative Ausgleichsregeln nachgedacht werden, etwa in Form eines Finanzausgleichs, der ab einer bestimmten Höhe von Leistungsbilanzungleichgewichten greifen sollte, die auf Kostenverzerrungen zwischen den Staaten basieren.

Die Griechenlandkrise der Eurozone

Die Griechenlandkrise der Eurozone, in deren Verlauf die Risikoprämien für griechische Staatsanleihen stark angestiegen sind und der Euro auf den Devisenmärkten an Wert verloren hat, ist auf eine Reihe interner und externer Faktoren zurückzuführen, die teilweise auch mit den Strukturdefekten der EWWU zu tun haben. Zu den internen Gründen der Griechenlandkrise zählen zunächst das im Kontext der Eurogruppe überdurchschnittliche Finanzierungsdefizit des öffentlichen Haushalts sowie die überdurchschnittlich hohe öffentliche Schuldenquote des Landes. Dabei sind in komparativer Perspektive nicht überdurchschnittlich hohe Staatsausgaben, sondern überdurchschnittlich niedrige Staatseinnahmen die Hauptursache der Finanzierungslücke. Dies ist vor allem auf die geringe Steuermoral eines großen Teils der Bürgerinnen und Bürger des Landes, die mangelhafte Organisation der Steuerverwaltung und weit verbreitete Korruption zurückzuführen. Zu den internen Ursachen der Zuspitzung der Krise gehört aber auch, dass das Land die EU lange Zeit über die wahre Höhe der Defizite und des Schuldenstandes im Unklaren gelassen hat und durch Buchungstricks versucht hat, die Misere zu vertuschen. Als externe Faktoren der Griechenlandkrise sind einerseits die Auswirkungen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise zu betrachten, die auch in Griechenland die Staatsdefizite deutlich in die Höhe getrieben hat, andererseits der Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, für den aber in hohem Maße auch die Lohnpolitik in Deutschland mit verantwortlich ist (siehe oben).

Eine Zuspitzung hat die Krise dadurch erfahren, dass die internationale Finanzspekulation Wetten auf eine Staatspleite Griechenlands und einen Austritt des Landes aus der Eurozone abgeschlossen hat, was zu einer Erhöhung der Zinsdifferenzen zu Lasten Griechenlands und zu einer stärkeren Abwertung des Euro beigetragen hat. Das mangelnde Vertrauen der internationalen Öffentlichkeit in die statistischen Angaben des griechischen Staates

und die anfängliche Verweigerung der Mitgliedstaaten der EU, Griechenland in der Krise finanziell zu stützen, waren weitere belastende und Krisen verschärfende Faktoren.

In dieser Situation hat die griechische Regierung – auch aufgrund des immer stärker werdenden internationalen Drucks – ein drastisches Sanierungspaket vorgelegt, das aus Einnahmeverbesserungen und Ausgabenkürzungen besteht. 2010 soll die griechische Regierung das Finanzierungsdefizit um vier Prozentpunkte des BIP reduzieren, bis 2012 soll sie dieses Defizit von heute 13 % auf 3 % des BIP abbauen. Auf deutsche Verhältnisse übertragen entsprechen die Eingriffe allein im Jahre 2010 einem Volumen von ca. 100 Mrd. Euro, also erheblich mehr als der Betrag (60 Mrd. Euro), den Deutschland aufgrund der Schuldenbremse von 2011 bis 2016 in sechs Jahren aufbringen will. Dies ist eine wahre Herkulesaufgabe, die bislang noch kein EU-Staat bewältigt hat. Makroökonomisch macht diese harte Austeritätspolitik – die von vielen politischen Seiten in der EU als richtig erachtet wird – keinen Sinn, denn sie wird die Wachstumskrise des Landes verstärken und den Konsolidierungskurs sehr erschweren. Portugal hat in den letzten Jahren gerade durchlebt, dass eine solche öffentliche Sparpolitik ein Land dauerhaft in eine Stagnationsphase treiben kann. Zu bemerken ist auch, dass viele EU-Staaten, darunter Deutschland, die Griechenland zu diesem harten Kurs gezwungen haben, in ihrem Land eine maßvollere Konsolidierungspolitik mit dem Argument durchführen, zunächst die Wirtschaftsrezession überwinden zu müssen, ehe stärker gespart werden könne.

Schließlich ist anzumerken, dass die Sparpolitik der griechischen Regierung sozial nicht ausgewogen ist. Die Gehaltskürzungen im öffentlichen Dienst, die Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen und die Mehrwertsteuererhöhungen treffen die unteren und mittleren Einkommensschichten besonders hart. Von einer stärkeren Belastung der oberen Einkommens- und Vermögensschichten ist auch in Griechenland wenig zu erkennen. Die Proteste der Gewerkschaften des Landes gegen den überharten Sparkurs der Regierung sind deshalb aus ökonomischer und sozialer Sicht verständlich.

Unter Berücksichtigung der oben genannten unterschiedlichen internen und externen Ursachen der Griechenlandkrise wäre es angemessener gewesen, wenn die EU und Griechenland eine gemeinsame Strategie entwi-



ckelt hätten. Die griechische Regierung hätte ihren Teil der Verantwortung für das Desaster erklären können und die EU – auch aufgrund der Strukturdefekte der EWWU – Griechenland, in welcher Form auch immer, finanziell zur Seite springen sollen. Auf dieser Basis hätte ein mittelfristiger Konsolidierungsplan mit umfassenden wirtschaftlichen und sozialen Strukturreformen aufgestellt werden können, der das Wachstum der griechischen Wirtschaft nicht abgewürgt, die unteren Einkommensschichten nicht über Gebühr belastet und auch die oberen Schichten stärker in die Verantwortung genommen hätte. Ein solches, früh vereinbartes Maßnahmenpaket hätte die internationalen Finanzmärkte beruhigt, die politischen Spannungen zwischen der EU und Griechenland abgeschwächt und aufgrund der gemeinsamen Verantwortung die Legitimität des Sanierungsplanes intern und extern gestärkt.

Zur Debatte über einen Europäischen Währungsfonds (EWF)

In Reaktion auf die Griechenlandkrise wird zurzeit in der EU über die Einrichtung eines EWF diskutiert. Ein einheitliches Konzept liegt noch nicht auf dem Tisch, im Spiel scheinen aktuell noch zwei Varianten dieser Idee zu sein (Ohanian/Beyerle, in *Financial Times Deutschland*, 11. März 2010). Ein von Daniel Gros (CEPS) und Thomas Mayer (Deutsche Bank) vorgelegtes Konzept sieht die Einrichtung eines Fonds vor, der sich im Wesentlichen aus Mitteln speist, die Defizitländer bei Überschreiten der Maastrichter Verschuldungsgrenzen als Strafgebühren zu zahlen hätten. Ländern, die zuvor in den EWF eingezahlt haben, soll im Falle einer Schuldenkrise dadurch indirekt geholfen werden, dass aus Mitteln des Fonds Staatsanleihen dieses Landes gekauft würden. Strafverschärfend soll nach diesem Vorschlag den verschuldeten Ländern der Zugang zu Mitteln des EU-Strukturfonds gesperrt werden können. Im schlimmsten Falle sieht diese Idee auch ein geordnetes Insolvenzverfahren des betreffenden Staates vor.

Eine zweite EWF-Variante, an der das deutsche Finanzministerium arbeiten soll, ist an das Modell des IWF angelehnt. Danach zahlen alle Mitgliedsländer entsprechend ihrer Wirtschaftskraft Mittel in den Fonds ein. Im Krisenfall können den Mitgliedsländern vom EWF Kredite zur Verfügung gestellt werden, deren Vergabe allerdings an die Vereinbarung eines strikten Anpassungsprogramms

des betroffenen Landes geknüpft ist. Gegen diese Ideen haben einige Mitglieder der EZB starke Bedenken geäußert, weil sie in diesen Plänen geradezu eine Einladung an defizitgefährdete Staaten sehen, sich weiter zu verschulden. Die EWF-Pläne seien danach kontraproduktiv.

Da das bisherige attentistische Verhalten der EU-Staaten in der Griechenlandkrise die Probleme in vieler Hinsicht (Anheizen der Spekulation, zu hartes Sparprogramm) eher verschärft hat, wäre ein europäischer IWF, der einem Defizitland Kredite gewähren könnte – und insofern die No-Bail-Out-Regel des Maastrichter Vertrages umgeht – sicherlich als sinnvolle Alternative zu bewerten. Dagegen ergeben sich bezüglich der Einführung eines Fonds nach dem Gros-Mayer-Modell erhebliche Bedenken. Diese Idee läuft letztlich auf eine Härtung des Wachstums- und Stabilitätspakts hinaus, wirkt über die strikten Sanktionen Krisen verschärfend und beraubt die Staaten wegen der starren Regeln auch der Möglichkeiten, mit antizyklischen Maßnahmen gegen Konjunkturkrisen zu kämpfen.

Grundsätzlich ist den EWF-Ideen entgegenzuhalten, dass durch die Installierung einer Europäischen Wirtschaftsregierung, mit der Kompetenz der Steuerung der Haushalte der Mitgliedstaaten durch die europäische Ebene, die Probleme prinzipiell vermieden werden könnten, die mit dem Fonds erst im Nachhinein bekämpft werden können. Eine gesamteuropäische Haushaltspolitik im Rahmen des Konzeptes der Wirtschaftsregierung ließe in einzelnen Staaten und in der Union insgesamt nur solche Schulden zu, die zur Bekämpfung von Krisen oder sonstigen makroökonomischen Überlegungen als sinnvoll erachtet werden.

Ausblick

Die Europäische Union sollte die Griechenlandkrise des Euro zum Anlass nehmen, die Strukturdefekte der Maastrichter WWU-Konstruktion zu heilen. Zwar ist es richtig, destabilisierende Finanzmarktspekulationen durch das Verbot bestimmter Instrumente (Leerverkäufe, Credit Default Swaps) einzuschränken (Gabriel/Rasmussen/Schulz 2010), und auch ein europäischer IWF könnte helfen, im Nachhinein Verschuldungskrisen zu bekämpfen. Besser wäre es jedoch, durch die Einführung einer Europäischen Wirtschaftsregierung die Probleme an der Wurzel zu packen. Die Einführung dieser Institution hätte neben der Vermeidung von Verschuldungskrisen darüber



hinaus den Vorteil, die EU endlich mit dem Instrument einer europäischen Fiskalpolitik auszustatten, das es ermöglicht, eine konsistente Konjunkturpolitik zu betreiben. Des Weiteren sollte das System der Wettbewerbsstaaten, das in der EU gegensätzliche Beschäftigungseffekte erzeugt, durch eine europäische Koordinierung der Lohn-, Sozial- und Steuerpolitiken aufgehoben werden (Busch 2005). Nur durch diese beiden Strukturreformen könnte der EWWU dauerhaft Stabilität verliehen werden.

Dem Argument, die EU-Staaten seien zu diesen tief greifenden Reformen nicht bereit, ist entgegenzuhalten, dass der Maastrichter WWU-Vertrag wegen seiner Strukturdefekte die EU auf Dauer auseinander zu reißen droht. Wer die EWWU stabilisieren will, muss weitere entschiedene Schritte in Richtung Politische Union gehen. Ohne eine Wirtschaftsregierung, ohne Mechanismen des Finanzausgleichs und ohne eine Koordinierung der Lohn-, Sozial- und Steuerpolitiken auf der europäischen Ebene wird die EWWU nicht überleben. Den Autoren des Werner-Plans zur Errichtung einer WWU in den 1970er Jahren war dies bewusst. Der Delors-Plan, auf dem die Maastrichter WWU basiert, meinte, diese fundamentalen Einsichten ignorieren zu können. Die aktuellen Krisen in der Eurozone lehren uns schmerzhaft, dass dies ein Irrtum war.



Anhang

Entwicklung der Lohnstückkosten LSK 2008		
Länder	Nominale LSK	Ausfuhrgewichtete nominale LSK
Deutschland	103	98
Frankreich	119	114
Griechenland	129	117
Italien	126	123
Portugal	123	114
Spanien	127	119
Eurozone	119	124

Leistungsbilanz		
Länder	2000	2007
Deutschland	-0,5	7,5
Frankreich	1,9	-1,0
Griechenland	-7,2	-14,1
Italien	-0,1	-2,4
Portugal	-9,9	-9,5
Spanien	-3,9	-10,2



- Baum-Ceisig, Alexandra; Busch, Klaus; Nospickel, Claudia (2007):** Die Europäische Union. Eine Einführung in die politischen, ökonomischen und sozialen Probleme des erweiterten Europa. Baden-Baden.
- Bofinger, Peter (2009):** Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen. Berlin.
- Busch, Klaus (1994):** Europäische Integration und Tarifpolitik. Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion. Köln.
- Busch, Klaus (2005):** Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells. Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 92. Düsseldorf.
- Busch, Klaus (2009):** Weltwirtschaftskrise und Wohlfahrtsstaat. Lösungskonzepte zum Abbau ökonomischer und sozialer Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft, in Europa und Deutschland. Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, November 2009.
- Commission of the European Communities (2009):** Long-term sustainability of public finances for a recovering economy. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. SEC (2009) 1354. Brussels.
- De Grauwe, Paul (2009):** Gastkommentar: Lob der Unbeweglichkeit, in: *Financial Times Deutschland*, 26. Februar 2009.
- Dullien, Sebastian; Schwarzer, Daniela (2009):** Fiskalpolitik im Euroraum: Reformbedarf und Reformoptionen, in: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 9/2009.
- European Commission (2007):** The long-term sustainability of public finances in the European Union, in: *European Economy*, No. 4/2006.
- Europäische Kommission (2009):** Statistischer Anhang zu »Europäische Wirtschaft«, Frühjahr 2009, Luxemburg.
- Ohanian, Mathias; Beyerle, Hubert (2010):** EWF-Idee spaltet Ökonomenzunft, in: *Financial Times Deutschland*, 11. März 2010.
- Fritsche, Ulrich (2009):** Divergierende Lohn- und Inflationsentwicklungen im Euroraum: Ursachen und Folgen, in: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 9/2009.
- Gabriel, Sigmar; Rasmussen, Poul Nyrup; Schulz, Martin (2010):** Nur Zuschauen ist nicht genug, in: *Süddeutsche Zeitung*, 15. März 2010.
- International Monetary Fund (2009):** World Economic Outlook April 2009. Crisis and Recovery. Washington.
- Kläsgen, Michael (2010):** Lagardes Logik, in: *Süddeutsche Zeitung*, 16.3.2010.
- Krugman, Paul (2009):** Die Neue Weltwirtschaftskrise. Frankfurt/M. und New York.
- Platzer, Hans-Wolfgang (2010):** Europäisierung der Gewerkschaften. Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, Februar 2010, Berlin.
- Roubini, Nouriel (2009):** Das Arbeitslosigkeitsdilemma, in: *Financial Times Deutschland*, 17. Juli 2009.
- Schieritz, Mark (2009):** Schach dem Exportweltmeister, in: *Die Zeit*, 1. Oktober 2009, Nr. 41.
- Schulten, Thorsten (2004):** Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften. Hamburg.
- Ver.di (2008):** Einem sozialen Europa Zukunft geben. Manifest zur Europapolitik. Berlin.



Über den Autor

Klaus Busch ist Professor für Europäische Studien an der Universität Osnabrück.

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

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@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 978-3-86872-299-4