

Lerne sparen, ohne zu schrumpfen: Haushaltsdisziplin vs. Wirtschaftswachstum? Ein französisches Streitgespräch zur Schuldenkrise

Fabre, Alain; Lechevalier, Arnaud

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fabre, A., & Lechevalier, A. (2012). *Lerne sparen, ohne zu schrumpfen: Haushaltsdisziplin vs. Wirtschaftswachstum? Ein französisches Streitgespräch zur Schuldenkrise.* (DGAP-Analyse, 3). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-406558>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPanalyse

Forschungsinstitut
der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

März 2012 N° 3

Lerne sparen, ohne zu schrumpfen

Haushaltsdisziplin vs. Wirtschaftswachstum?
Ein französisches Streitgespräch zur Schuldenkrise

von Alain Fabre und Arnaud Lechevalier

Zusammenfassung

Lerne sparen, ohne zu schrumpfen

Haushaltsdisziplin vs. Wirtschaftswachstum? Ein französisches Streitgespräch zur Schuldenkrise

von Alain Fabre und Arnaud Lechevalier

In den letzten Monaten hat die französische Haltung gegenüber der europäischen Wirtschaftspolitik eine spektakuläre Wende vollzogen. Von Eurobonds und einer Banklizenz für den Europäischen Stabilitätsmechanismus ist in Paris keine Rede mehr, sondern nur noch von Haushaltskoordinierung und Schuldenbremse nach dem deutschen Modell. Diese konsensträchtigen Töne dürfen aber nicht vergessen lassen, dass in der französischen Öffentlichkeit die Meinungen zu diesem Thema weit auseinander gehen. Dabei werden zwei Fragen besonders kontrovers diskutiert: Wie können sich die EU-Staaten zu mehr Haushaltsdisziplin verpflichten, ohne gleichzeitig Wachstumsperspektiven zu gefährden? Und wie sollen die EU-Mitgliedstaaten auf Ungleichgewichte in der Wettbewerbsfähigkeit und im Außenhandel reagieren?

Indem Alain Fabre die Notwendigkeit integrierter Finanzpolitik betont und die gemeinsame Steuerung nationaler Finanzpolitiken als eine neue Etappe politischer und wirtschaftlicher EU-Integration begrüßt, bringt er das neue Bewusstsein für die Schuldengefahr zum Ausdruck. Ermöglicht wurde der Fiskalpakt dadurch, dass sich Frankreich und die Mehrheit der europäischen Staaten dem deutschen Ziel der Haushaltssanierung angeschlossen haben. Das Gleichgewicht beider Länder sei nicht nur für die Dynamik des deutsch-französischen Duos entscheidend, sondern auch für eine weitere Vertiefung der ökonomischen Integration. Diese ist jedoch durch die unterschiedliche Gewichtung öffentlicher Ausgaben in beiden Ländern bedroht. Um dem entgegenzuwirken, müsse in Frankreich der Abbau des Haushaltsdefizits und der Schulden vorrangiges Ziel sein.

Für Arnaud Lechevalier hingegen ist die gegenwärtige Strategie der EU-Mitgliedstaaten zum Scheitern verurteilt. Abgesehen von der Finanzproblematik in Griechenland, sei die Krise der Eurozone in ihrem Ursprung keine Staatsverschuldungskrise, sondern sei vielmehr durch die übermäßige Verschuldung privater Akteure ausgelöst worden. Dieses Schlüsselproblem könne die Fiskalunion keineswegs lösen. Außerdem werde sich die Begrenzung des strukturellen Defizits nach dem Vorbild der deutschen Verfassungsreform langfristig negativ auf das Wachstum auswirken; diese Begrenzung müsste sich vielmehr auf die Ausgaben jenseits von Investitionen beziehen. Der Fiskalpakt, so Lechevalier, birgt weder für die Banken- und Finanzkrise, in der sich die der Staaten spiegelt, noch für das zentrale Problem der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungen der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Außenhandelsbilanz eine Lösung.

Summary

Learn to Skimp without Shrinking

Budgetary Discipline vs. Economic Growth. A French Dispute about the Debt Crisis

by Alain Fabre and Arnaud Lechevalier

In the past few months, France's attitude towards the European economic policy has shown a spectacular turnaround. Instead of talking about Eurobonds or a banking license for the European Stability Mechanism, Paris now talks about budget consolidation and a "debt break," following the German model. This consensus based talk should not make us lose sight of the fact that French public opinion drifts apart. Two questions are particularly subject of controversial debates: How can EU member states strive for better budgetary discipline without, at the same time, ruin perspectives of economic growth? And how should the EU member states react to the economic imbalances in competition and export?

Through underlining the necessity of an integrated approach to fiscal policy and an EU coordination of national fiscal policies as a step forward to political and economic integration, Alain Fabre expresses a new awareness of the danger of high levels of debt. This step has been made possible by the fact that France and the majority of European countries have themselves committed to Germany's fiscal consolidation plans. The political influence of Germany and France is not only decisive for the dynamic of the Franco-German duo itself but also for further economic integration. However, this dynamic is affected by differences in government expenditure of both countries. To address this problem, France must make it a priority to reduce public deficit and public debts.

Arnaud Lechevalier, however, considers the present strategy of the EU member states doomed to failure. Apart from Greece's crisis, the Eurozone crisis does not represent a sovereign debt crisis in his origin, but has been caused by excessive debt of private actors. This key problem cannot be resolved by the so-called fiscal union. Moreover, a limit on structural deficit, following the example set by the German federal government, would have negative effects on economic growth in the long term. This deficit limit should therefore not apply to investment expenditure. The fiscal union does, according to Lechevalier, not solve the European financial crises, which mirrors the different crises on national level, or the key problem of different economic performance of the EU member states in the realm of economic competition and external trade balance.

Inhalt

Kampf der Denkschulen	5
von Claire Demesmay	
Europa definiert sich neu: Die deutsch-französische Führung in der Eurokrise.....	7
von Alain Fabre	
Aus der Krise hin zur haushaltspolitischen Integration Europas.....	8
Mehr Föderalismus und Intergouvernementalismus	8
Neue Legitimität für die deutsch-französische Partnerschaft	9
Die notwendige französische Haushaltssanierung.....	11
Eine neue deutsch-französische Dynamik	13
Anmerkungen	14
Krise der Eurozone: Das Scheitern der ordoliberalen Strategie	15
von Arnaud Lechevalier	
Deutschlands Ordoliberalismus im Maastricht-Vertrag	15
Wachsende Disparitäten innerhalb der Eurozone	16
Merkel im Krisenmanagement zu Konzessionen gezwungen	17
Mehr Ungleichgewicht zwischen Deutschland und Frankreich	18
Ordoliberal ist keine Lösung	19
Anmerkungen	21

Diese DGAPanalyse erscheint im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch **Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <demesmay@dgap.org>

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Kampf der Denkschulen

von Claire Demesmay

Dass der europäische Fiskalpakt eine Berliner Handschrift trägt, ist nicht zu übersehen. Für Frankreich ist es diesmal unmöglich, eine Koautorenschaft für sich zu beanspruchen und auf die Effizienz deutsch-französischer Kompromissfindung zu verweisen. Dennoch möchten die französischen Regierenden zumindest den Eindruck vermitteln können, sich für die Haushaltsdisziplin frei entschieden zu haben. Dies jedenfalls vermittelt die jüngste Botschaft Nicolas Sarkozys, der das »Modell Deutschland« mit bislang unbekannter Begeisterung lobt und an der Seite Angela Merkels für eine gesamteuropäische Haushaltsdisziplin wirbt. Noch vor einigen Monaten wäre eine solche Haltung unvorstellbar gewesen.

Eine Einschränkung der nationalen Haushaltssouveränität haben französische Entscheidungsträger – wenn überhaupt – bislang nur als Gegenleistung zu einer verstärkten Finanzsolidarität akzeptiert, und keineswegs als Kernelement einer EU-Wirtschaftsregierung, wie es der Fiskalpakt vorsieht. Da das Wachstum Frankreichs zum größten Teil auf der Binnennachfrage beruht und die Kaufkraft der privaten Haushalte zum Teil von den öffentlichen Ausgaben abhängt, begegneten französische Politiker einer auf EU-Ebene beschlossenen Sparpolitik stets mit Misstrauen. Mag das Bekenntnis zur Haushaltsdisziplin im deutschen Kontext auch selbstverständlich erscheinen – für französische Verhältnisse stellt es eine spektakuläre politische Wende dar. Fundamental hat sich der Ton aus Paris gewandelt: Statt von deutsch-französischer Konvergenz und gegenseitigen Zugeständnissen, die es seit dem Beginn der Finanzkrise in der Tat regelmäßig gab, ist nur noch von unilateraler Annäherung an Deutschland die Rede. Wie kommt es zu einer solchen Trendwende? Sicherlich ist die neue französische Rhetorik von Wahlkampf kalkül und dem Wunsch nach Beruhigung der Finanzmärkte geprägt. Doch spiegelt sie darüber hinaus eine neue Wahrnehmung der wirtschaftspolitischen Prioritäten und Kräfteverhältnisse innerhalb der Europäi-

schen Union wider. Und diese Wahrnehmung geht weit über das konservative Lager hinaus.

Die meisten Politiker Frankreichs, sowohl in der Regierung als auch in der Opposition, sind sich heute darüber einig, dass sich in ihrem Land der öffentliche Haushalt in einem desaströsen Zustand befindet und die Höhe der Staatsverschuldung nicht länger tragbar ist. Dass auch der Kandidat der sozialistischen Partei, François Hollande, eine Haushaltssanierung zur wirtschaftspolitischen Priorität erklärt – obwohl er die Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung ablehnt –, sagt viel über dieses parteiübergreifende Bewusstsein für die Schuldengefahr aus. Der vermeintliche Konsens darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass in der französischen Öffentlichkeit die Meinungen zu diesem Thema weit auseinander gehen. Dies belegt der aktuelle Wahlkampf, in dem zwei Fragen besonders kontrovers diskutiert werden: Wie können sich die EU-Staaten zu mehr Haushaltsdisziplin verpflichten, ohne gleichzeitig Wachstumsperspektiven zu gefährden? Und wie sollen die EU-Mitgliedstaaten auf Ungleichgewichte in der Wettbewerbsfähigkeit und im Außenhandel reagieren? In der vorliegenden Analyse gehen die französischen Wirtschaftswissenschaftler Alain Fabre und Arnaud Lechevalier auf beide Fragestellungen ein und führen ein repräsentatives Streitgespräch.

Bereits beim Thema Wachstum vertreten die beiden Autoren unterschiedliche Positionen. Nach Meinung von Alain Fabre hängt Wachstum allein von den Investitionen privater Unternehmen ab, während Arnaud Lechevalier die zentrale Rolle der öffentlichen Ausgaben betont und eine Reduzierung der strukturellen Defizite nach deutschem Vorbild für gefährlich hält. So ist es nur logisch, dass die beiden Autoren unterschiedliche Lehren für die einzelnen Wirtschaftspolitiken der EU-Mitgliedstaaten ziehen. Mit dem Eifer eines frisch Bekehrten plädiert Fabre für die schnelle Sanierung der öffentlichen Haushalte sowie für eine finanzielle Entlastung der

Unternehmen, um deren Investitionsbereitschaft zu erhöhen. Im Gegensatz dazu warnt Lechevalier vor den langfristig negativen Auswirkungen einer zu rigiden Sparpolitik auf das Wachstum und schlägt vor, die Staatsverschuldung lediglich bei Ausgaben jenseits von Investitionen zu begrenzen. Mit dem Argument, dass der Bedarf an Investitionen von Land zu Land variere, setzt er sich außerdem für eine differenzierte Haushaltspolitik innerhalb der EU ein. Ganz anders sieht dies sein Gegenpart, der die Einführung von strengeren haushaltspolitischen Regeln und Sanktionsmechanismen für Haushaltsverstöße und somit auch eine Verringerung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums der einzelnen EU-Mitgliedstaaten begrüßt.

Unterschiedlich beurteilen beide Autoren auch die Ungleichgewichte zwischen den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit und des Außenhandels. Für Fabre ist der Grund für die sinkende Produktivität einiger europäischer Staaten in den vergangenen Jahren allein in einer zu nachlässig geführten Wirtschafts- und Haushaltspolitik zu suchen. Der Rhetorik des Fiskalpakts entsprechend fordert er neben einer Reduzierung der öffentlichen Ausgaben vor allem Reformen am Arbeitsmarkt und Lohnzurückhaltung. Diesen Ansatz kritisiert Lechevalier als zu kurzfristig und verweist auf die Verflechtung der europäischen Volkswirt-

schaften: Die deutschen Handelsüberschüsse sind in erster Linie der Lohnzurückhaltung und weniger dem Produktivitätszuwachs zu verdanken, so seine Argumentation, und gehen auf Kosten der Importländer innerhalb der EU. Insofern würde eine »Agenda 2010« für die gesamte Union ihr Ziel verfehlen und zu einer langfristigen Stagnation führen.

Fabres Argumentation steht gegenwärtig eher repräsentativ für die französische Haltung in der Schuldenkrise. Die Momentaufnahme darf jedoch nicht täuschen: Zwar engagiert sich Paris für den Fiskalpakt, und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Haushaltspolitik wird parteiübergreifend anerkannt. Jenseits dieses Konsenses jedoch wird die Diskussion über die richtige wirtschaftspolitische Strategie der Europäischen Union fortgesetzt. Traditionelle Forderungen Frankreichs bleiben erhalten, insbesondere in Bezug auf die Wachstumspolitik, die Rolle der Europäischen Zentralbank und die Vergemeinschaftung von Schulden. Unabhängig vom Ausgang der Präsidentschaftswahl am 6. Mai ist zu erwarten, dass die Stimmen der Verfechter traditioneller wirtschaftspolitischer Positionen in Frankreich in absehbarer Zeit wieder lauter werden.

Dr. Claire Demesmay leitet das Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen des Forschungsinstituts der DGAP.

Europa definiert sich neu: Die deutsch-französische Führung in der Eurokrise

von Alain Fabre

Der europäische Einigungsprozess folgt einem dialektischen Muster. Denn erst, wenn Krisen übergroß werden, liefern die europäischen Staaten politische Antworten. Dennoch ist seit Beginn der Krise im Herbst 2009, nimmt man die Griechenland-Krise als Ausgangspunkt, bis zum zentralen EU-Gipfel am 9. Dezember 2011 und den daraus resultierenden Finanzverträgen ein beachtlicher Weg zurückgelegt worden. Die Macht der Hegelschen »List der Vernunft« ist hier sichtbar geworden. Auch Wladimir Lenin hat darauf hingewiesen, dass Krisen den Lauf der Geschichte beschleunigen. Der europäische Einigungsprozess steht hierfür emblematisch.

Knapp 20 Jahre nach der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht im Februar 1992 hat die Krise die integrative Kraft der gemeinsamen Währung und zugleich die Schwächen ihres politischen Fundaments offen gelegt. Die Gemeinschaftswährung hat ihre ureigenste Eigenschaften bestätigt: das technischste unter den politischen Elementen und das politischste unter den technischen Elementen des Integrationsprozesses zu sein. Aber ihre Ambivalenz hat auch ihre Ambiguität gefördert. Eine gemeinsame Währungszone steht normalerweise auch für einen integrierten Wirtschaftsraum, charakterisiert durch die Mobilität der Produktionsfaktoren – Kapital und Arbeit – oder auch eine Haushaltspolitik, die eine nicht vollständige Mobilität der Produktionsfaktoren ergänzt oder ersetzt. In den Vereinigten Staaten sind die Produktionsfaktoren vollständig mobil: Wenn die Wirtschaftstätigkeit in einem Staat sinkt, steigt die Arbeitslosigkeit, und es kommt zu einem Transfer von Arbeitsplätzen in diejenigen Staaten, in denen die Wirtschaft in Schwung ist. Hinzu kommt, dass der Arbeitsmarkt selbst flexibel ist. Ein Rückgang der Erwerbstätigkeit und des Arbeitsvolumens in einem Staat führt dazu, dass die Steuereinnahmen dieses Staates zurückgehen, was durch den dadurch induzierten Aufschwung in einem wirtschaftlich dynamischeren Staat kompensiert wird. In einem föderalen Staat

werden diese Entwicklungen gebündelt: Der Bundesstaat umfasst etwa 18 Prozent des amerikanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und 40 Prozent der amerikanischen Steuereinnahmen. In Europa hingegen gibt es keine vollständige Mobilität der Arbeitskräfte. Außerdem beträgt der EU-Haushalt lediglich ein Prozent des BIP. Dieser Unterschied muss durch eine haushaltspolitische Integration kompensiert werden, die nicht nur eine Koordination in dem Sinne darstellt, dass die einen ihre Defizite ausbauen, während die anderen sie reduzieren. Das Problem des Fehlens eines Föderalstaats muss also durch aufeinander abgestimmte bzw. zumindest kompatible nationale Politiken behoben werden.

Dies war die Achillesferse des Stabilitätspakts in seiner ursprünglichen Version. Solange die Staatsverschuldung der beteiligten Staaten innerhalb bestimmter Grenzen blieb, wie es im Großen und Ganzen zum Zeitpunkt der Einführung des Euro der Fall war, funktionierte das System. In dem Moment jedoch, in dem die öffentlichen Defizite und Schulden das ganze Ausmaß der Divergenzen sichtbar machten, zeigte sich, in welcher Klemme sich die Eurozone befand. Der Stabilitätspakt führte keine Integrationsmechanismen ein, sondern ließ dem einzelnen Staat die vollständige Autonomie im Hinblick auf seine nationale Wirtschaftspolitik. Eine Autonomie, die der Euro nicht reduziert, sondern sogar noch vergrößert hat, indem er den meisten Mitgliedstaaten Zinssätze bot, die niedriger waren als diejenigen, die sie unter Beibehaltung der nationalen Währungen erhalten hätten. Der Euro hat zugleich eine Abwertung wie im alten europäischen Währungssystem unmöglich gemacht. Der Stabilitätspakt war lediglich mit A-posteriori-Sanktionen ausgestattet, die auf souveräne Staaten nicht anwendbar waren. Dies galt umso mehr, als dem wichtigsten Initiator des Paktes, Deutschland, unter dem Gewicht seiner Wiedervereinigung, aber auch einem der Ausgabendisziplin wenig zugeneigten Frankreich Sanktionen drohten, deren Anwen-

derung sie dann blockierten. Der Mechanismus war somit entwertet und nicht in der Lage, auch nur die geringste haushaltspolitische Annäherung einzuleiten, welche die Gründung der Eurozone eigentlich erforderlich gemacht hätte.

Aus der Krise hin zur haushaltspolitischen Integration Europas

Das wichtigste Ergebnis von zwei Jahren Krise der Eurozone ist die Anerkennung der Notwendigkeit, früher oder später zu einer Integration der Haushaltspolitiken zu kommen, die zwingend auch ein grundsätzliches Nachdenken über die politische Integration in Gang setzen wird. In Bezug auf die institutionelle Ebene teilen die Europäer die politische Auffassung, dass die Zustimmung zu Steuern in der Zuständigkeit eines Parlaments liegen muss. Die Entwicklung hin zu einer Haushaltsintegration stellt daher eine politische Frage über die Rolle der nationalen Parlamente und/oder des Europäischen Parlaments dar. Beide Wege sind möglich und schließen sich in keiner Weise aus – wovon die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe zeugt, das die Notwendigkeit betont, die nationale parlamentarische Vertretung in die Mechanismen der Finanzsolidarität und der europäischen haushaltspolitischen Integration einzubeziehen. Man kann davon ausgehen, dass die Entscheidung der Karlsruher Richter für die Rechtsprechung der meisten anderen Länder der EU richtungweisend sein wird.

Auf operativer Ebene unterstreicht die Krise die Notwendigkeit, Finanzsolidarität¹ und Haushaltsintegration miteinander zu verzahnen, wobei letztere nur dann zustande kommen kann, wenn die auf nationaler Ebene unabhängig voneinander getroffenen Entscheidungen über verpflichtende Spar- und Sanierungspläne kontrolliert werden, wie dies für die Zukunft vorgesehen ist. Ob mit Euro oder ohne, wie der Fall der Vereinigten Staaten oder Großbritanniens zeigt, ist die Wirtschaftspolitik in Bereiche vorgedrungen, in denen das Risiko einer Überhitzung real und beträchtlich ist. In der Eurozone könnte es daher möglicherweise zur Implementierung einer Art von budgetärem und politischem

»Föderalismus« kommen, falls die nationalen Politiken mittelfristig mit der grundsätzlichen Logik der einheitlichen Währung kompatibel bleiben.

Im Moment basieren die Lösungen, zu denen der Europäische Rat in Brüssel am 8. und 9. Dezember 2011 gekommen ist, auf einer selbst auferlegten Haushaltsdisziplin, denn für alle Unterzeichnerstaaten des künftigen Vertrags, einschließlich der Länder, die nicht Mitglieder der Eurozone sind, ist eine einheitliche Schuldenbremse vorgesehen, die das jährliche strukturelle Defizit auf 0,5 Prozent des BIP begrenzt. Darüber hinaus wird die nationale Haushaltsdisziplin von nun an durch eine verstärkte Einmischung der Gemeinschaft in die Politik der einzelnen Staaten ergänzt. Eine solche gemeinschaftliche Steuerung der nationalen Politiken nimmt mit der Verabschiedung eines Sanktionsmechanismus Gestalt an, der auf diejenigen Länder zielt, die ein Haushaltsdefizit von drei Prozent des BIP überschreiten und übermäßig hohe Schulden angehäuft haben. Auch wenn die genauen Modalitäten des Verfahrens noch nicht bekannt sind, wird Frankreich wohl davon betroffen sein, liegt sein Staatsdefizit doch jenseits der drei Prozent des BIP. Darin liegt eine besondere Chance. Zum einen leitet somit eines der Schlüsselländer Europas den Integrationsprozess ein. Zum anderen würde Frankreich ohne äußeren Druck und ohne die Furcht vor einem politischen Statusverlust in Europa nicht die nötigen Reformen durchführen. Sicherlich ist die EU noch weit entfernt von einer wirklichen haushaltspolitischen Integration, die ohnehin nur im Rahmen einer einheitlichen Sanierung der nationalen öffentlichen Haushalte in den Blick genommen werden kann. Jedoch stellen die im Dezember 2011 in Brüssel getroffenen Entscheidungen eine wichtige Etappe dar, die Voraussetzung für jede Form von Integration ist, die Finanzsolidarität und haushaltspolitische Integration miteinander verbindet.

Mehr Föderalismus und Intergouvernementalismus

Nach zwei Krisenjahren erscheint der politische Rahmen der Europäischen Union grundlegend verändert. Auf eine sehr viel deutlichere Weise als

zuvor hat sich ein politisches Dispositiv durchgesetzt, das sich klar von der traditionellen Struktur der Gemeinschaft unterscheidet, die dagegen offenbar wieder klar auf die Verwaltung Europas als einheitlichem Markt ausgerichtet wird. In Bezug auf die Überwachung der nationalen Haushaltspolitiken ist die Kommission mit der technischen Dimension betraut. Die Eurozone, deren politisches Entscheidungsorgan der Europäische Rat wird, erweist sich deutlicher als zuvor als Kern des europäischen Gebildes und zugleich als zentraler Ort und entscheidendes Instrument einer künftigen weiteren Integration. Die Integration der Haushaltspolitiken vollzieht sich dabei auf eine ganz neue Weise, die unterschiedliche Faktoren kombiniert: einen politischen Voluntarismus der Staaten unter dem entscheidenden Impuls Deutschlands und Frankreichs, eine föderale Dimension mit der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Europäischen Stabilitätsfonds (EFSF) sowie ein politisches zwischenstaatliches Organ in Gestalt des Europäischen Rates – wie die zunehmende Einbindung seines Präsidenten Hermann Van Rompuy zeigt.

So kommen politische Legitimität und Repräsentation wieder zu ihrem Recht und erlangen ihren Platz innerhalb des europäischen Einigungsprozesses zurück. Letztlich zeigt sich die politische und ökonomische Steuerung Europas tiefgreifend umgestaltet. Weit entfernt von dem »jeder für sich« der ursprünglichen Version des Stabilitätspakts wird nun den Notwendigkeiten einer gemeinsamen Währung Rechnung getragen: Haushaltsintegration und -stabilität ebenso wie wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Oder wie Nicolas Sarkozy in einem Interview mit *Le Monde* betont: »Man muss sehen, dass hier ein ganz anderes Europa entsteht: ein Europa der Eurozone, in dem die Konvergenz der Volkswirtschaften sowie Haushaltsregeln und Steuerpolitik zu Schlüsselbegriffen werden. Ein Europa, in dem wir zusammen an Reformen arbeiten, die alle unsere Länder wettbewerbsfähiger machen, jedoch ohne dass wir auf unser Sozialmodell verzichten. Dies ist der Preis für die Stabilität unseres Kontinents.«² Bis zum Ausbruch der Krise ließ sich eine gewisse Unentschlossenheit über den weiteren europäischen Einigungsprozess beobachten – großer Markt oder politisches Europa? Der Euro galt dabei entweder als Basis des gemeinsamen

Marktes durch die Vermeidung einseitiger Gewinne durch Wechselkursschwankungen oder als Grundpfeiler eines politisch integrierten Europas.

Die Krise hat die Schwächen eines Stabilitätspakts ans Licht gebracht, der von der Wirksamkeit nationaler Entscheidungen und der Androhung von Sanktionen ausging, um die Kohärenz zwischen nationalen Politiken und den besonderen Anforderungen der Eurozone zu gewährleisten. In der Folge wurde die logische Verknüpfung von Integration und Erweiterung wiederhergestellt, die seit dem Mauerfall bis zur Krise der Jahre 2008/2009 mehr oder weniger gelockert worden war. Als problematisch für den europäischen Einigungsprozess erwies sich nach dem Niedergang der kommunistischen Regime vor allem die Tatsache, dass jede Form politischer Entscheidungsprozesse – ob durch repräsentative Organe oder Zentralbanken vollzogen – von vornherein disqualifiziert schien gegenüber der spontanen Ordnungsfunktion, die den Märkten und ihrer Fähigkeit zur Garantie sofortiger, ausreichender und effizienter Liquidität zugesprochen wurde. Die Krise der Eurozone hat nun erneut den unersetzlichen Wert der Zentralbanken und der politischen Institutionen für das Gleichgewicht der Märkte bestätigt. Sieht man von Großbritannien ab, das Europa lediglich als großen und nach dem Abbau nationalstaatlicher Regulierungen offenen und integrierten Markt sehen will, wird die Eurozone nach dem sich im Ratifizierungsprozess befindlichen Vertrag eine strukturierte politische Einheit souveräner Nationalstaaten darstellen, die durch haushaltspolitische Disziplin und Integration gekennzeichnet ist. Was lediglich durch die Zugehörigkeit zur EU als solche noch nicht erreicht werden konnte, da sich ihre Funktionsweisen anlässlich der Erweiterung um neue Mitgliedstaaten nicht grundlegend verändert hatten, setzt die Eurozone nun in Reaktion auf die Finanzkrise um.

Neue Legitimität für die deutsch-französische Partnerschaft

Im Rahmen der Krise, aber auch auf Grund der Tatsache, wie im Krisenmanagement das »Föderale« und das Zwischenstaatliche Hand in Hand

gingen, wurde die Rolle der deutsch-französischen Partnerschaft als treibende Kraft neu belebt. Sie stellte ihre Effizienz unter Beweis und konnte ihre Legitimität als Speerspitze der europäischen Integration untermauern. Weit davon entfernt, als geschlossenes Direktorium der Eurozone aufzutreten, haben Frankreich und Deutschland gemeinsam die Grundlagen der neuen Verträge ausgearbeitet, jederzeit offen für andere Mitgliedstaaten. Der kürzlich erfolgte Regierungswechsel in Rom hat zu dieser Entwicklung beigetragen, indem er die Beteiligung Italiens am Krisenmanagement ermöglichte, wie das Treffen von Straßburg am 24. November 2011 gezeigt hat. Außerdem hat die am 5. Dezember in Paris von der deutschen Kanzlerin und dem französischen Präsidenten geleistete Vorarbeit die Voraussetzungen für das Abkommen der Länder der Eurozone vom 9. Dezember geschaffen, das auch Länder einbindet, die nicht zur Eurozone gehören. Denn mit Ausnahme Großbritanniens wollen die Nichteuroländer eine weitere politische Integration durch die baldige Übernahme des Euros grundsätzlich nicht ausschließen. Es kann nicht genug betont werden, wie wichtig die Tatsache ist, dass auch die Länder außerhalb der Eurozone über das Abkommen von Brüssel ihre Bereitschaft erklärt haben, sich in Sachen Haushaltsdisziplin denselben Regeln zu unterwerfen wie die Euroländer. Die Rolle des deutsch-französischen Paares spiegelt auch die Funktionsweise eines Europas wieder, dessen Institutionen es schwer fällt, politische Instrumente zu entwickeln – ein Vorrecht, das den Staaten vorbehalten bleibt. Außerdem ist sie Ausdruck des wirtschaftlichen Gewichts Frankreichs und Deutschlands, die zusammen 33 Prozent der EU-Wirtschaft und 45 Prozent der Wirtschaft der Eurozone ausmachen: Jede Einigung zwischen den beiden wichtigsten Staaten der Union schafft eine kritische Masse, die Antriebskräfte für andere freisetzt, angefangen mit Italien. Offensichtlich wird dies in der Struktur der beiden wichtigsten Institutionen der Eurozone, der EZB und dem ESFS, an deren Kapital Frankreich und Deutschland 49 Prozent halten.

Weil Paris und Berlin es geschafft haben, durch eine Art Synthese aus Finanzsolidarität und Haushaltsdisziplin zu einem Kompromiss zu gelangen, und weil es ihnen gelungen ist, diese beiden Dimensionen

der Währungskonstruktion mit stimmigen Inhalten zu füllen, konnte es zu einer Annäherung kommen. Schematisch dargestellt: Deutschland tendierte dazu, die Finanzsolidarität, die zu mehr als einem Viertel auf seinen Schultern lastet, als eine Ausrede zu betrachten, um der Haushaltsdisziplin zu entgehen. Frankreich hingegen befürchtete, die alleinige Haushaltsdisziplin könnte dazu dienen, die Finanzsolidarität zu umgehen. Angesichts der Krise der Eurozone kann der Eindruck entstehen, die beiden Elemente der Krisenreaktion seien nicht sehr gut aufeinander abgestimmt, was angesichts der noch unfertigen europäischen Währungskonstruktion durchaus nicht unlogisch wäre. Zusammen genommen zeigen sie jedoch einen Weg in die richtige Richtung auf, um die Krise zu lösen und die Divergenzen innerhalb der Eurozone zu verringern.

Wie die EZB und ihr ehemaliger Präsident Jean-Claude Trichet ohne Erfolg immer wieder betont haben, war es falsch, im Namen der Finanzdisziplin einen Teil der Verluste der griechischen Schulden in der Bilanz der Banken unterzubringen, mit der Folge – wie im Fall der Commerzbank oder der griechischen Banken –, sie letztlich mit öffentlichen Geldern zu rekapitalisieren. Dies setzte gegenüber den Märkten die falschen Signale, wie ab dem 21. Juli 2011 deutlich wurde, dem Tag, an dem dieses Prinzip unter dem Einfluss Deutschlands durchgesetzt wurde und dadurch die Staatsanleihen ihren Status als risikolose Aktiva verloren. Auch war es falsch, auf den Märkten das Szenario einer Ansteckung anderer Staaten zu verbreiten und die Tendenz zur Kontingentierung der Kredite für Unternehmen, besonders für die kleinen und mittleren, zu unterstützen. Das Abkommen von Brüssel zieht die Konsequenzen aus diesen unvorsichtigen Entscheidungen, sodass der Fehler im Fall Griechenlands eine Ausnahme bleiben wird.

Der französische Ruf nach einem Aktivwerden der EZB in dem Sinne, dass sie nach amerikanischem und britischem Vorbild zu einem Darlehensgeber der letzten Instanz würde, barg ebenfalls ein Risiko. Ein solches Agieren der EZB würde die Bemühungen um Haushaltssanierung untergraben, die von den meisten Staaten der Eurozone unternommen wurden. Auch die Tatsache, dass die Eurozone bis heute eben keine Haushaltsintegration vollzogen

hat, wie man sie in den Vereinigten Staaten oder in Großbritannien findet, spricht gegen diese Forderung. Solange die haushaltspolitische Integration Europas nicht ausreichend weit gediehen ist, macht es keinen Sinn, von der EZB zu erwarten, dass sie ihre Rolle nach dem Vorbild der Federal Reserve oder der Bank of England neu entwirft, auch wenn ein Zusammenhang zwischen dem strukturell laxen Charakter ihrer Währungspolitik und dem Schuldenberg und seinen destabilisierenden Effekten besteht. Zugleich steht die durch die EZB an die Banken verliehene Finanzkraft zur massiven Unterstützung der Liquidität im europäischen Finanzsystem für den Willen, die Integration der Eurozone zu erleichtern.

In diesem Punkt lässt sich jedoch eine Entwicklung der deutschen Position in eine pragmatischere Richtung feststellen. Zwar ist Berlin nach wie vor dagegen, dass die EZB nach amerikanischem oder britischem Vorbild als Darlehensgeber der letzten Instanz auftritt, aber die Tatsache, dass Deutschland die EZB nicht offen kritisiert, ist ein Zugeständnis an Frankreich und eine Art und Weise, eine Entwicklung hin zu mehr Integration zu begleiten. Im Übrigen hat sich auch die Bundesbank ähnlicher Lösungen bedient, indem sie Ende 2011 Anleihenkäufe unterstützt hat, die allerdings keinen Abnehmer fanden. Zuvor hatte die Bundesbank dies immer als eine Vertragsverletzung betrachtet und im Widerspruch zu ihren währungspolitischen Vorstellungen gesehen hatte. Die Überzeugungskraft der deutschen Position liegt darin, dass die Integration der Eurozone auf haushaltspolitischer Ebene noch nicht sehr weit fortgeschritten ist. Wäre diese Entwicklung vollzogen, wäre Deutschland einer anderen Rolle der EZB wohl eher zugetan.

Die notwendige französische Haushaltssanierung

Das Einschwenken der meisten Staaten – allen voran Frankreichs – auf eine Politik der Haushaltssanierung stellt trotz aller Kritik eine der wirkungsvollsten Strategien zur Lösung der Krise dar. Die Haushaltssanierung ist ein unumgänglicher Schritt,

ohne den eine haushaltspolitische Integration nicht möglich ist. Man sollte daher froh sein, dass es Deutschland gelungen ist, seine Partner, und hier insbesondere Frankreich, davon zu überzeugen, dass dauerhafte Haushaltsdefizite ebenso wie eine steigende Staatsverschuldung schädlich für das Wirtschaftswachstum sind. Die deutsche Regierung hat in diesem Prozess nicht nur Entschlossenheit unter Beweis gestellt, als es darum ging, seine Partner von einer Fortsetzung ihrer laxen Haushaltspolitik abzubringen. Auch die trotz der Krise guten Wirtschaftsdaten Deutschlands, die im Kontrast zu Rezession und steigende Arbeitslosigkeit in den anderen europäischen Staaten stehen, haben die notwendige Überzeugungskraft entwickelt, um ein breites Problembewusstsein zu schaffen.

Die Stärke der deutschen Position im Hinblick auf die Definition einer Wachstumsstrategie, die auf der Stabilität der Haushalte und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen fußt, beruht letztendlich auf der Tatsache, dass die Krise das Ende ökonomischer Strategien der Verschuldung markiert. Weder in den Vereinigten Staaten noch in Großbritannien noch in Kontinentaleuropa ist es dank eines durch öffentliche und private Verschuldung künstlich stimulierten Konsums gelungen, widerstandsfähige Volkswirtschaften entstehen zu lassen, die imstande sind, dauerhafte Arbeitsplätze und eine solide soziale Absicherung zu bieten. In vielerlei Hinsicht erscheint die Krise auch als eine Krise der Wirtschaftspolitiken, von denen erwartet wird, dass sie ein Wachstums- und Beschäftigungsniveau schaffen, das die mikroökonomischen Akteure von alleine nicht erreichen würden. Der Einfluss neokeynesianischer Allgemeinplätze trug in hohem Maße dazu bei, die Regierungen davon zu überzeugen, dass auch nur die kleinste Reduktion des Staatsdefizits und die geringste Infragestellung der laxen Währungspolitik sich als Gefahr für die Arbeitsplätze und als destabilisierend für die Märkte erweisen könnten. Inzwischen ist deutlich geworden, wohin diese Vorstellungen von Wirtschaftspolitik geführt haben: zu ihrer eigenen Disqualifizierung. Die Ökonomen Kenneth Rogoff und Carmen Reinhart³ haben gezeigt, dass bei einer Höhe der Staatsschulden von etwa 90 Prozent des BIP, was in den meisten westlichen Staaten der Fall ist, die stimulierenden Effekte von Haushaltspolitik

nicht nur keine Rolle mehr spielen, sondern umgekehrt sogar potenzielles Wachstum bremsen.

David Ricardo hat bereits im Jahr 1821 in seinem Werk »Über die Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung« auf die Substitutionseffekte hingewiesen, zu denen es durch die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben in Bezug auf die privaten Ausgaben kommt. So ist es für einen Staat gleichwertig – man spricht auch von der ricardianischen Äquivalenz –, ob er seine Ausgaben über Steuern oder über Anleihen finanziert. Denn die Wirtschaftssubjekte antizipieren künftige Steuererhöhungen und bilden Sicherheitsersparnisse in entsprechender Höhe. Aus ricardianischer Sicht kann somit die Tatsache, dass eine Erhöhung der Defizite zu einer Zunahme des Konsums führt, die ihrerseits das BIP erhöht, nicht als bestätigt gelten. Die Defizite von heute sind die Steuern von morgen. Sie substituieren zum einen den Konsum und zum anderen private Investitionen. Den Anteil des strukturellen Defizits am Gesamtdefizit bringt die ricardianische Komponente der öffentlichen Defizite zum Ausdruck. Um eine Vorstellung von der Größenordnung zu vermitteln: Die strukturelle Komponente des französischen Staatsdefizits beträgt ungefähr 4,5 Prozent des BIP, das sind ungefähr 90 Milliarden Euro, gegenüber einem Prozent im Fall Deutschlands. Entgegen anderslautenden Aussagen der französischen Regierung belastet somit ihre Entscheidung für eine moderate und in sehr kleinen Schritten vollzogene Reduzierung des Staatsdefizits – und dies noch dazu über Steuererhöhungen, um die Auswirkungen auf den Konsum und das Wachstum zu begrenzen⁴ – das Wachstumspotenzial der Wirtschaft. Denn mit einer Verschuldung in Höhe von 87 Prozent des BIP ist es mehr als wahrscheinlich, dass die ricardianischen Effekte die Oberhand über die keynesianischen Effekte haben. Eine rigorose Ausgabenkürzung hätte, ceteris paribus, steigende Wachstumsraten zur Folge. Wie Kanada, Schweden oder Dänemark hat auch Deutschland gezeigt, dass eine Politik der Reduktion der Staatsverschuldung günstige Voraussetzungen dafür schafft, dass es zu einer wettbewerbsfähigen und kreativen Vermehrung von Arbeitsplätzen kommt.

Der andere wichtige Punkt, der bei der Entwicklung von Wirtschaftsstrategien berücksichtigt werden sollte, betrifft die Illusion von der Rolle des Konsums als treibende Kraft für das Wachstum. Übertrieben gesprochen: Würde der Konsum die Gesamtheit des BIP repräsentieren, wäre das Wachstum gleich null. Denn Wachstum hängt vor allem von der Investitionsrate und der Kapitalakkumulation ab. Darauf hat auch Jean Peyrelavede, ehemaliger Berater des Premierministers Pierre Mauroy und ehemaliger Präsident der Versicherungsgruppe AGF, kürzlich in seinem neuen Buch »France, état critique« hingewiesen: »Es ist eine alte, nicht sonderlich intelligente und für jeden Volkswirt, der diesen Namen verdient (aber offensichtlich hört man auf diese in Frankreich so gut wie nicht), banale Idee: Wirtschaftswachstum vollzieht sich über die Investitionsrate; es ist die Investitionsrate, die das Tempo vorgibt. Sie ist es, von der die Zunahme des Kapitalstocks abhängt, welcher die übrige Wirtschaft antreibt. Wir haben in Frankreich, auf der Rechten wie auf der Linken, eine ideologische Verzerrung, der zufolge die Stützung des Konsums Priorität haben muss. Diese Entscheidung führt dazu, dass wir nicht genug investieren.«⁵

Es wird nicht häufig genug gesagt: Die unterschiedliche Gewichtung öffentlicher Ausgaben in Frankreich und Deutschland stellt eines der Elemente dar, welche die Eurozone langfristig am stärksten destabilisieren. Grund hierfür ist die langfristig unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung und auf Grund mangelnder Haushaltsmittel die Unmöglichkeit, Mechanismen der Finanzsolidarität zu etablieren. Die Herabstufung Frankreichs durch die Ratingagentur Standard & Poors am 13. Januar 2012 fügt der Kette von Indizien für eine Schwächung der politischen und finanzielle Stellung Frankreichs im Vergleich zu Deutschland noch ein weiteres Element hinzu, behält Deutschland bei den Ratingagenturen doch weiterhin die Bestnote. Mit öffentlichen Ausgaben von 56 Prozent des BIP in Frankreich gegenüber 48 Prozent in Deutschland besteht eine Differenz von 160 Milliarden Euro. Nun hat die französische Politik der letzten dreißig Jahre aber nicht nur eine Staatsverschuldung hervorgebracht, die aller Wahrscheinlichkeit nach ihre Obergrenze erreicht hat. Diese hat zudem bewirkt, dass das Wachstumspotenzial und die

Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft deutlich begrenzt wurden. Dies wiederum erschwert in der Folge die Beseitigung der öffentlichen Defizite und die Schuldentilgung. Dass es Deutschland heute gelingt, seine finanzielle Situation zu bewältigen, ist vor allem das Ergebnis einer auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit orientierten Wirtschaftsstrategie, die darauf gründet, dass die Unternehmen ihre Produktivitätsgewinne behalten. Aber auch aufgrund einer starken Beschränkung der Ausgaben und öffentlichen Abgaben, einer Politik der Lohnmäßigung, einer Flexibilisierung des Arbeitsmarkts (Agenda 2010) und einer Politik der Senkung des Staatsdefizits, die seit 2006 von Kanzlerin Angela Merkel verfolgt wird. Frankreich weicht seit ungefähr zehn Jahren immer stärker von der deutschen Wirtschaft ab. Der Anteil der Industrie an der gesamten Wertschöpfung ist in Frankreich auf 12 Prozent gesunken, gegenüber 25 Prozent in Deutschland; Frankreich verzeichnet heute 40 Prozent der Exporte Deutschlands, gegenüber 55 Prozent vor zehn Jahren. Deutschland hat mehr als 335 000 exportierende Unternehmen, gegenüber 95 000 in Frankreich.

Eine neue deutsch-französische Dynamik

Auch wenn die Eurozone dank der Dynamik der deutsch-französischen Partnerschaft Lösungsstrategien für das Krisenmanagement gefunden hat, funktioniert diese Partnerschaft nur so lange zuverlässig, wie ein gewisses Gleichgewicht zwischen den beiden besteht. Zur Zeit der Binome De-Gaulle-Adenauer, Giscard-Schmidt oder Mitterrand-Kohl war Deutschland flächenmäßig weniger groß als heute und sein politischer Status stand im Zeichen seiner Teilung in zwei Staaten, die nur über beschränkte Souveränität verfügten. Nach der Wiedervereinigung hat die deutsch-französische Partnerschaft an Schwung verloren. Weder dem Paar Chirac-Schröder – sieht man einmal von ihrem gemeinsamen Widerstand gegen das amerikanische Vorhaben einer militärischen Intervention im Irak ab – noch dem Paar Sarkozy-Merkel ist es bis zur Krise der Eurozone gelungen, die Dynamik der Beziehungen ihrer Vorgängerpaare wiederzubele-

ben. Krisen fördern oft fundamentale Logiken zu Tage. Im Fall der Krise der Eurozone bilden die besonderen Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich sowohl in ökonomischer wie in politischer Hinsicht die Grundlage, auf der sich der europäische Einigungsprozess vollzieht.

Darüber hinaus hat die Krise der Eurozone der Idee der Integration Vorschub geleistet, die in Frankreich und Deutschland deutlich an Gewicht gewonnen hat. Zwar gab es harsche Kritik von Seiten der liberalen Partei (FDP), aber zahlreiche Persönlichkeiten der CDU, wie Angela Merkel und Wolfgang Schäuble, haben, als die Grundfesten Europas bedroht schienen, einen unerschütterlichen Glauben an Europa unter Beweis gestellt und ihren Wunsch zum Ausdruck gebracht, Europa möge auf dem Weg der politischen Integration voranschreiten. Im Gegensatz zur PS hat die SPD alle Rettungspläne unterstützt, welche die Regierung im Bundestag vorgebracht hat. In Frankreich haben sich der Staatspräsident, der Premierminister und der Außenminister unmissverständlich für ein politisch integriertes Europa ausgesprochen. Doch die Kanzlerin wies zu Recht darauf hin: Auf Worte müssen nun Taten folgen. Deutschland kann und will keine alleinige Führungsrolle in der Entwicklung Europas innehaben. Die ausgleichende Rolle Frankreichs ist somit entscheidend dafür, dass der Schlussstein des Europäischen Einigungsprozesses seinen Dienst tun kann. Das wirtschaftliche »Abhängen« Frankreichs, das sich seit zehn Jahren immer mehr beschleunigt und mit dem sowohl das Schwinden seiner Wettbewerbsfähigkeit als auch der Verlust der Kontrolle über seine öffentlichen Finanzen einhergeht, stellt nicht weniger als eine Schwachstelle dieses gerade entstehenden Bauwerks dar. Doch geht man davon aus, dass dieselben Ursachen zu denselben Folgen führen, ist vorstellbar, dass Frankreich dank seiner Bemühungen um eine Haushaltssanierung, die es im Rahmen der »zwischenstaatlichen« Vorgaben unternehmen wird, wieder ins Gleichgewicht kommen wird.

Das durch einen Politikwechsel begünstigte Risiko eines Infragestellens seitens Frankreich schafft alle Voraussetzungen für eine neue Krise der Eurozone. Die großen Staaten der Eurozone haben verlauten lassen, dass sie keine Änderungen der unterzeich-

neten Verträge akzeptieren würden. Bei einem Verzicht auf seine Forderungen würde Frankreich seine eigene Glaubwürdigkeit untergraben; bei einem Festhalten an seinen Forderungen jedoch das Risiko einer erneuten Krise eingehen. Ebenso gravierend für den Euro, wäre ein Nachlassen Frankreichs in seinen Bemühungen, Defizite zu verringern und seine Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Das Jahr 2012 könnte durchaus entscheidend sein. Angesichts einer Eurozone, die vor der Alternative steht, weiter auseinander zu driften oder näher zusammen zu rücken, war es noch nie so wichtig,

dass Deutschland und Frankreich sich darüber einig sind, welche Fehler in Zukunft vermieden werden und welche Handlungen folgen müssen. Das »Ausklinken« Frankreichs in den letzten zehn Jahren, das das europäische Konstrukt stark ins Wanken gebracht hat, sollte keine weitere Steigerungsstufe erfahren. Für die Zukunft der Eurozone spielt der französische Wahlkampf eine entscheidende Rolle.

Alain Fabre, Paris, ist Wirtschaftswissenschaftler und Unternehmensberater;
Übersetzung: Daniela Böhmler.

Anmerkungen

- 1 Also die »föderalen« Mechanismen: Aufgaben der Europäischen Zentralbank, besonders ihre Intervention auf dem Markt der Staatsschulden, Art und Umfang des Europäischen Stabilitätsfonds und, allgemeiner gesagt, alles, was als eine Art von – kurzfristiger oder langfristiger, teilweiser oder vollständiger – Vergemeinschaftung der Schulden einzelner Staaten betrachtet werden kann.
- 2 Nicolas Sarkozy: »Le sommet de Bruxelles crée les conditions de la sortie de crise«, in: Le Monde, 13.12.2011.
- 3 Carmen Reinart, Kenneth Rogoff, This time is different : eight centuries of financial folly, Princeton, NJ, 2009.
- 4 Diese Steuererhöhungen belaufen sich auf 15 Mrd. Euro gegenüber 3 Mrd. Euro Ausgabenkürzungen.
- 5 Jean Peyrelevade, France, état critique, Paris 2011.

Krise der Eurozone: Das Scheitern der ordoliberalen Strategie

von Arnaud Lechevalier

Im Zuge der Aushandlung des Vertrags von Maastricht hatte Deutschland einer Aufgabe seiner Währungssouveränität im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion lediglich unter der Bedingung zugestimmt, dass ein für alle Regierungen der Eurozone verbindlicher Ordnungsrahmen geschaffen wurde. Dieses institutionelle Gefüge sollte Ermessensentscheidungen auf europäischer Ebene und jede Art von Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten verhindern. Die wachsenden Divergenzen in der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Staaten, die durch dieses System befördert wurden, bilden heute den Kern der Krise. Im Zuge des Krisenmanagements wurde der institutionelle Rahmen nun de facto in Frage gestellt und die deutsche Regierung sah sich zu Zugeständnissen gegenüber Frankreich gezwungen – zumindest im Rahmen des Spielraums, den ihr ihre parlamentarische Mehrheit gewährte, und immer unter dem strengen Blick des Karlsruher Verfassungsgerichts. Aufgrund des wachsenden Ungleichgewichts zwischen den beiden Partnern Deutschland und Frankreich, das auf die schwache Leistung der französischen Wirtschaft in den vergangenen Jahren zurückzuführen ist, hat die Kanzlerin nun wieder das Heft des Handelns in die Hand genommen und knüpft zur Krisenbewältigung an die Prinzipien des ordoliberalen Ansatzes an. Diese Strategie ist jedoch erneut zum Scheitern verurteilt.

Deutschlands Ordoliberalismus im Maastricht-Vertrag

Um die derzeitige Krise zu verstehen, muss man auf ihre Ursprünge zurückblicken, in diesem Fall zu den Vertragsverhandlungen von Maastricht. Noch vor dem Mauerfall und der Frage der Verankerung des wiedervereinigten Deutschlands in der EU verfolgten alle französischen Regierungen das

Ziel, die asymmetrisch zu Gunsten Deutschlands gestaltete Funktionsweise des Europäischen Währungssystems (EWS) zu reformieren. Die Politik der Bundesbank, die selbstverständlich einer innerdeutschen Logik folgte, zwang die Zentralbanken der anderen Mitgliedstaaten des EWS – a fortiori in einem Kontext der Liberalisierung der Kapitalmärkte – auf ihre Linie einzuschwenken, um die Wechselkurse ihrer Währungen im Vergleich zur Mark stabil zu halten. In Frankreich wurde dies als Politik des »Franc fort« bezeichnet. Die Erhöhung des Zinssatzes durch die Bundesbank als Antwort auf die Überhitzung der deutschen Wirtschaft in Folge der Wiedervereinigung stellt ein besonders bezeichnendes Beispiel dieser Politik dar. Die Entscheidung der Bundesbank führte zu einer Krise des EWS in den Jahren 1992–1993, welche die Rezession im Jahr 1993 noch verstärkte.¹ Unter dem Druck der Bundesbank erklärten sich Kanzler Helmut Kohl und Finanzminister Theodor Waigel zwar bereit, die Deutsche Mark aufzugeben und einer gemeinsamen Währungssouveränität zuzustimmen, doch setzten sie dabei eine Reihe von Bedingungen durch, die auf den damals favorisierten ordoliberalen Prinzipien sowie Grundsätzen der neuen klassischen Makroökonomie beruhten.

Das institutionelle Gefüge, das sich daraus ergibt, dient dem Zweck, die Funktionsweise der Eurozone einer von der Europäischen Zentralbank (EZB) festgelegten Inflationsgrenze zu unterwerfen. Die Bedingung für die Glaubwürdigkeit dieses Ziels im Sinne der neuen klassischen Makroökonomie ist die Unabhängigkeit der EZB sowie die Tatsache, dass es sich hierbei praktisch um ihr einziges Mandat handelt – wobei nicht nur das Ziel des Wachstums, sondern auch das der Überwachung der Finanzmärkte außen vor bleibt. Mit den Maastricht-Kriterien, auf die schon bald der Stabilitäts- und Wachstumspakt folgte, wird die Rolle nationaler Haushaltspolitik auf die eines Stoßdämpfers kon-

junkturreller Schwankungen reduziert. Dabei entbehren die Grenzen von drei Prozent des BIP für das laufende Defizit und 60 Prozent des BIP für die Staatsverschuldung jeder ökonomischer Grundlage und lassen sich lediglich aus der Situation der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten und den vorherrschenden Wachstumsperspektiven Ende der 1980er Jahre ableiten. Sanktionsmechanismen gegenüber Schuldensündern sollen sicherstellen, dass keine diskretionäre antizyklische Haushaltspolitik, obwohl im Rahmen der Währungsunion immer effizienter und unverzichtbarer, den Zielen der EZB entgegenläuft. Auch das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Einrichtungen durch die EZB sowie die Nichtbeistandsklausel (No-Bailout), die eine gegenseitige Haftung der Mitgliedsländer untereinander ausschließt, dienen dem Zweck, ein »Moral-Hazard«-Verhalten seitens der Mitgliedstaaten zu unterbinden. Dieser Satz von Regeln soll es ermöglichen, auf eine politische Instanz zu verzichten, die damit beauftragt wäre, innerhalb der Währungszone die optimale Kombination (policy mix) aus Währungspolitik und nationalen Haushaltspolitiken festzulegen und letztere so zu koordinieren, dass sie auf den ökonomischen Kontext sowohl der gesamten Währungszone als auch der jeweiligen Ländern abgestimmt wären. Mit einer Geldpolitik, die auf eine niedrige Inflationschwelle zielt (zwei Prozent), und Haushaltspolitiken, die auf die Dauer eines ökonomischen Zyklus gesehen neutral sein müssen, geht man davon aus, dass Wachstum und Beschäftigung ausschließlich aus Strukturreformen hervorgehen müssen, also aus der Deregulierung der Arbeits- und Produktmärkte und der Senkung der Arbeitskosten, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Nur wenig später reagierten in Deutschland mit der Agenda 2010 mehrere Regierungen in Folge sowie die Unternehmen auf diesen neuen Vorgaben.

Wachsende Disparitäten innerhalb der Eurozone

Auf die Situation nach der Wiedervereinigung reagierte Deutschland mit einer Wirtschaftspolitik, die – zum Preis wachsender gesellschaftlicher Ungleichheit – auf eine Senkung der Arbeits-

kosten, eine Flexibilisierung an den Rändern des Arbeitsmarkts (Minijobs, Zeitarbeit usw.) und auf Kürzungen der öffentlichen und hier insbesondere der Sozialausgaben setzte. Innerhalb weniger Jahre, zwischen 1999 und 2008, sanken in Deutschland die preisbereinigten Lohnstückkosten, also das Verhältnis zwischen den Arbeitskosten und der Produktivität der Arbeit, um 20 bis 30 Prozent im Vergleich zu den meisten anderen Mitgliedstaaten der Eurozone. Dieser Vorteil wurde nicht etwa aufgrund schnellerer Produktivitätszuwächse als anderswo erreicht – diese entsprachen etwa dem Durchschnitt in der Eurozone –, sondern aufgrund einer starken und langfristigen Lohnzurückhaltung. In Deutschland entschieden sich also mehrere Regierungen für ein Wachstumsmodell, das sicherlich kohärent war mit der langfristigen demografischen Entwicklung Deutschlands, indem es auf Exporte setzte. Zugleich wirkte es sich auf Grund der dauerhaften Stagnation des Privatkonsums und der Investitionen jedoch negativ auf die Importe aus den anderen Ländern der Eurozone aus. Dabei tätigte die deutsche Wirtschaft 40 Prozent ihrer Exporte mit genau diesen Ländern und erzielte von 2000 bis 2009 im Schnitt sogar knapp 60 Prozent ihrer beträchtlichen Handelsüberschüsse mit ihnen (85 Prozent mit allen EU-Ländern). Deutschland exportierte seine Ersparnisse zum Teil in die Länder Südeuropas, die auf Grund eines stärkeren Wachstums und negativer Realzinssätze einen Boom erlebten, der insbesondere den Immobiliensektor betraf. Das starke Wirtschaftswachstum ging mit einer Erhöhung der Reallöhne einher, die schneller stiegen als die Produktivitätszuwächse. Aufgrund der Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit entstand so beim Außenhandel ein wachsendes Defizit als notwendige Begleiterscheinung der Kapitalimporte.

Deutschlands Regierenden ist es gelungen, innerhalb der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eine asymmetrische Sichtweise dieser Ungleichheiten durchzusetzen,² während die französische Regierung, für die die damalige Wirtschafts- und Finanzministerin Christine Lagarde das Problem im März 2010 zu Sprache brachte, seither dazu schweigt. Deutschland weist jede Verantwortung für seine Handelsbilanzüberschüsse gegenüber den anderen Ländern zurück. Der

gesamte Druck für ihre Verringerung soll auf den Schultern der Defizitländer lasten. Letztendlich sollen also alle Mitgliedstaaten dem »deutschen Beispiel« folgen. Doch wenn alle Mitgliedstaaten dieselbe Politik wie Deutschland verfolgt hätten, hätte der Euroraum von Beginn an eine lange Phase der Stagnation erlebt.

In diesem Kontext ist es nicht uninteressant, die Begründung der Ratingagentur Standard & Poors für die Herabstufung von neun Ländern der Eurozone, darunter Frankreich, im Januar 2012 zu lesen: »Aus unserer Sicht sind die Finanzprobleme, die die Eurozone zu bewältigen hat, mindestens ebenso sehr die Folge eines zunehmenden Ungleichgewichts der Handelsbilanzen und einer wachsenden Kluft in der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Kernländern und der sogenannten »Peripherie«. Wir glauben, dass ein Reformprozess, der allein auf der Säule fiskalischer Sparsamkeit ruht, den eigentlichen Zielen entgegenzulaufen droht.«³

Merkel im Krisenmanagement zu Konzessionen gezwungen

Man kann die Politik der Regierung Merkel zum einen vor dem Hintergrund der notwendigen Rettung der Eurozone (und somit der deutschen Interessen), zum anderen unter Berücksichtigung des Einflusses der politischen Mehrheit im Bundestag und des Verfassungsgerichts in Karlsruhe interpretieren. Der erste Punkt hat das Duo Merkel-Schäuble – wo auch immer sich diese beiden im Übrigen in den Nuancen unterscheiden mögen – dazu gebracht, einige wichtige Zugeständnisse zu machen, die einen klaren Bruch mit den bis dato unantastbaren Grundsätzen darstellen. Tatsächlich hatte die Kanzlerin in der Sache kaum eine Wahl: Denn es gilt nicht nur »Scheitert der Euro, dann scheitert Europa«, sondern ein Auseinanderbrechen der Eurozone hätte vor allem für Deutschland unkalkulierbare, sicherlich aber dramatische Folgen. Im Hinblick auf den zweiten Einflussfaktor hat die aktuelle politische Mehrheit in Deutschland bislang den Schritt hin zu einer vertieften wirtschaftlichen und politischen Integration Europas verhindert, was die Zahl möglicher Antworten auf die Krise klar begrenzt.

Viele Kommentare widmeten sich dem Duo »Merkozy« und deren jeweiligem Beitrag zu den Krisenmaßnahmen, die auf Initiative der Regierungsvertreter der beiden Länder ergriffen wurden. Vielfach wurden dabei die unterschiedlichen nationalen Traditionen der Wirtschaftspolitik betont, denen die beiden Regierungschefs verpflichtet sind. Tatsächlich ergriff die französische Regierung schon zu einem Zeitpunkt die Initiative, als Angela Merkel noch jegliche Hilfe für Griechenland ablehnte, da sie Kritik vom Verfassungsgericht in Karlsruhe befürchtete und das Ergebnis der Wahlen in Baden-Württemberg abwarten wollte. Was jedoch eine überzeugende Politik Deutschlands zur Bewältigung der Krise grundlegend erschwerte, war das Festhalten an den langjährigen Spielregeln der Wirtschafts- und Währungsunion – auf Kosten von politischen Ermessensentscheidungen.⁴ Erst wenn man sich die zunächst als unumstößlich präsentierten Bedingungen noch einmal in Erinnerung ruft, wird klar, wie groß die Zugeständnisse der deutschen Regierung tatsächlich waren – weniger gegenüber der französischen Regierung als vielmehr für die Rettung der Währungsunion. Die Bedingungen lauteten: keine Wirtschaftsregierung, keine Finanzsolidarität zwischen den Staaten, aber die Perspektive auf ein Verfahren des »geordneten« Staatsbankrotts mit dem Ziel, angemessene Anreize im Hinblick auf das öffentliche Finanzmanagement zu bieten; die Reform des Stabilitätspakts, welche die Einführung automatischer Sanktionen gegenüber Staaten mit übermäßig hohen Defiziten beinhalten sollte, und schließlich die Unabhängigkeit der EZB. Im Sinne eines traditionellen republikanisches Politikverständnisses betont Frankreich hingegen das Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft⁵ und plädiert für eine Mitverantwortung der EZB für die Rettung der Eurozone sowie für eine – nur unklar definierte – »Wirtschaftsregierung« auf EWWU-Ebene. Im Gegensatz zu Deutschland erklärt sich Frankreich zur Haftung für einen Teil der öffentlichen Schulden der überschuldeten Staaten bereit.

Im Laufe der Ereignisse musste das Duo Merkel-Weidmann de facto die Infragestellung der »Nichtbeistandsklausel« der Staaten akzeptieren, der Schaffung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zustimmen sowie einwilligen, dass

diese in Gestalt des »Europäischen Stabilitätsmechanismus« auf Dauer fortbestehen wird. Die deutschen Vertreter waren in der Minderheit, als es um die Entscheidung über eine Intervention der Europäischen Zentralbank auf den Sekundärmärkten für öffentliche Schuldtitel ging, was den Rücktritt Axel Webers und dann auch Jürgen Starks nach sich zog. Und die Kanzlerin, die noch vor einigen Monaten nichts von einer Wirtschaftsregierung hören wollte, plädierte zwischenzeitlich für eine Wirtschaftsregierung im Kreis der 27 EU-Mitgliedstaaten, um schließlich erkennen zu müssen, dass diese de facto nur im Rahmen der Eurozone umsetzbar war.

Im Gegenzug konnte die deutsche Regierungskoalition beim EU-Gipfel von Deauville gegen die Position der EZB einen Beitrag des Bankensektors zum Griechenland-Rettungsplan durchsetzen, musste einen solchen aber für andere Mitgliedstaaten zu einem späteren Zeitpunkt ausschließen, weil man Angst vor den Reaktionen der Finanzmärkte hatte. Zudem lehnte Deutschland eine rein europäische Lösung ab und brachte für die Krisenbewältigung den IWF ins Spiel. Zugleich garantiert der »konditionale« und »begrenzte« Charakter der EZB-Interventionen, dass die Staaten, die sich in Schwierigkeiten befinden, in ihren Bemühungen zur Bewältigung ihrer Schulden nicht nachlassen. Die Regierungskoalition aus CDU, CSU und FDP hat sämtliche Mechanismen, die zu wirklich europäischen Lösungen geführt hätten, verhindert: die Ausgabe von Euro-Bonds,⁶ die Umwandlung des Rettungsschirms in eine Bank, die Anleihen bei der EZB machen könnte, oder auch die Vorschläge der Kommission, den Rettungsschirm in eine Versicherung umzuwandeln, um für einen Teil der von den Investoren gehaltenen Titel garantieren zu können.

Mehr Ungleichgewicht zwischen Deutschland und Frankreich

Grundsätzlich sollte nicht aus dem Blick verloren werden, dass die deutsch-französische Partnerschaft zunehmend zugunsten von Deutschland ins Ungleichgewicht geraten ist. Gleichmaßen gilt es, sich in Erinnerung zu rufen, dass sich die beiden Regierungen über bestimmte Lösungen

für die Krise grundsätzlich einig sind. Dass sich Deutschland bei der Bewältigung der Eurokrise in einer politisch und ökonomisch stärkeren Position befindet, liegt auf der Hand. Die Erweiterung und die geopolitische Gewichtsverschiebung der EU in Richtung Osten haben Deutschland ins Zentrum Europas gerückt. Die deutsche Wirtschaft steht für 27 Prozent des BIP der Eurozone, gegenüber Frankreich mit 21 Prozent. Während die deutsche Wirtschaftsleistung in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung seit Mitte der 1990er Jahre unter dem EU-Durchschnitt lag – und die Frankreichs ungefähr im Durchschnitt –, hat sich die Lage seit 2005 in ihr Gegenteil verkehrt, und dies trotz des massiven Absturzes des deutschen BIP im Jahr 2009. Auch im Hinblick auf die Parameter Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsbilanz ging die Entwicklung in den beiden Ländern in den letzten Jahren immer weiter auseinander. Vor allem hat Deutschland, das bereits mit einer besseren öffentlichen Finanzsituation in die Krise gestartet ist als Frankreich, seine öffentlichen Defizite schneller reduziert als andere Staaten: Das laufende Defizit der öffentlichen Haushalte konnte von 4,3 Prozent des BIP im Jahre 2010 auf ungefähr ein Prozent des BIP im Jahr 2011 gesenkt werden, und dies vor allem auf Grund von Steuereinnahmen, die durch das Wachstum in die Kassen flossen. Frankreich hingegen hat noch immer den Klotz nicht gegenfinanzierter Steuersenkungen am Bein – Zugeständnisse der Fillon-Sarkozy-Regierungen (öffentliches Defizit von 5,4 Prozent des BIP im Jahr 2011). Seit Einführung der Eurozone hatten sich die Schulden der beiden Länder, gerechnet in Prozent des BIP, parallel entwickelt. Doch dies ist vorbei: Deutschland ist dabei, seine Staatsverschuldung zu stabilisieren (vorbehaltlich unerwarteter kommender Ereignisse), während sich die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Frankreich immer weiter aufbläht.

Doch gibt es auch einige grundsätzliche Punkte, in denen sich die beiden Regierungen diesseits und jenseits des Rheins einig und die nötigen parlamentarischen Mehrheiten vorhanden sind. Was die Methoden der Krisenlösung angeht, so streben die Kanzlerin und der französische Präsident gleichermaßen eine intergouvernementale Lösung an, welche die europäischen Institutionen (Kommission, Parlament, Euro-Gruppe) marginalisiert und

den Schritt zu einem föderalen System verhindert. Im Grunde sind sich die beiden Regierungschefs auch über die Politik einig, die es in den einzelnen Staaten als Antwort auf die Krise umzusetzen gilt. Davon zeugt die Tatsache, dass sich die derzeitige französische Regierung – aus taktischen und strategischen Gründen – immer häufiger öffentlich auf das »Modell Deutschland« bezieht. Die angekündigte Orientierung am »Modell Deutschland« weist dabei einen doppelten Vorteil auf: Zunächst soll sie die Glaubwürdigkeit Frankreichs auf den Finanzmärkten stärken und die wachsende Ungleichheit innerhalb des deutsch-französischen Paares verschleiern. Darüber hinaus dient sie zur Rechtfertigung der Tatsache, dass nach dem Scheitern der Versprechungen von 2007 dieselbe Politik mit anderen Mitteln fortgeführt wird: Da die Steuersenkung damals nicht die erwarteten positiven Effekte auf Wachstum und Steuereinnahmen hatte, sollen nun in derselben Logik tiefgehende Einschnitte in den öffentlichen Ausgaben vorgenommen und Arbeitskosten gesenkt werden. Von diesem Ansatz zeugt das aktuelle Projekt der Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, das teilweise auch in Deutschland im Jahr 2007 umgesetzt wurde. Denn das, was der öffentlichen Meinung unter dem Label »Modell Deutschland« verkauft wird, ist im Wesentlichen die politische Philosophie der »Agenda 2010«.

Ordoliberal ist keine Lösung

Nachdem die Kanzlerin einige weitreichende Zugeständnisse gemacht hatte, versuchte sie, das Heft des Handelns wieder in die Hand zu nehmen. Dabei nutzte sie die Gelegenheit, die sich aus der Zuspitzung der Krise ergab, um eine Reform der Verträge durchzusetzen, deren Mehrwert im Vergleich zu dem vom Europäischen Parlament verabschiedeten Gesetzespaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung (»Sixpack«) allenfalls ein symbolischer ist. Das erklärte Ziel dieser Reform fügt sich nahtlos in das Projekt einer verbindlichen regelbasierten Steuerung ein und besteht in der Durchsetzung einer Fiskalunion. Sie kommt dadurch zustande, dass den europäischen Instanzen im Bereich der Kontrolle und Intervention in die nationalen Haushaltsgesetze zusätzliche Kompetenzen übertragen werden,

was schon mit dem »Europäischen Semester« und dem Sixpack erreicht worden war. Darüber hinaus geht es darum, »to transpose the 'Balanced Budget Rule' into national legal systems through binding and permanent provision, preferably constitutional«⁷ – die verpflichtende Aufnahme der Schuldenbremse in die nationalen Verfassungen wurde wegen Irland und Dänemark also fallengelassen – und um quasiautomatische Sanktionen mittels der »umgekehrten qualifizierten Mehrheit« im Fall von übermäßiger Verschuldung. Diese Strategie soll ein »Moral-Hazard«-Verhalten der Schuldensünder im Bereich der öffentlichen Finanzen verhindern, das Vertrauen der Märkte zurückgewinnen und damit ein Sinken der Zinssätze für Staatsschulden ermöglichen. Entsprechend dem ordoliberalen Ansatz vertritt die deutsche Regierung die Haltung, dass der Stabilitätspakt nur deshalb versagt hat, weil die Regeln nicht verpflichtend genug waren. Dieser Ansatz, auf den in dem Moment, als die dreifache A-Bewertung Frankreichs von den Rating-Agenturen einer »genauen Überprüfung« unterzogen wurde, auch die französische Regierung eingeschwenkt ist, wirft jedoch einige grundsätzliche Probleme auf.

Zunächst wird die Krise der Eurozone in ihrem Ursprung als eine Krise der Staatsverschuldung gesehen, welche wiederum mit dem verantwortungslosen Verhalten der südeuropäischen Staaten zusammenhängt – was, abgesehen vom Sonderfall Griechenland, nicht den Tatsachen entspricht. In Wahrheit hatte die Eurozone vor der Krise eine Phase der Haushaltskonsolidierung erlebt: Die strukturellen Staatsdefizite innerhalb der Eurozone waren 2007 auf durchschnittlich weniger als ein Prozent des BIP zurückgegangen, und das Gewicht der Staatsverschuldung war zwischen 2005 und 2007 von 70 auf 66 Prozent des BIP gesunken. Nur Griechenland und, in geringerem Maße, auch Frankreich und Portugal wiesen Staatsdefizite von über zwei Prozent des BIP auf, während Spanien einen Haushaltsüberschuss hatte und die irischen Staatsfinanzen im Gleichgewicht waren. Der starke Anstieg der Defizite und der öffentlichen Schulden ist in Wirklichkeit eine Folge der Krise (Rettungspläne für den Bankensektor, Konjunkturmaßnahmen und Auswirkungen der »automatischen Stabilisatoren« auf das laufende Defizit), die insbesondere

durch die übermäßige Verschuldung der privaten Akteure (Spanien, Irland) ausgelöst wurde. Und für dieses Schlüsselproblem hält die »Fiskalunion« keinerlei Lösung bereit.

Zum zweiten wirft die deutsche Regierung zu Recht – und unter dem wachsamen Blick des Verfassungsgerichts in Karlsruhe – erneut die Frage nach Regeln für die Staatsfinanzen in einem Kontext zunehmender Verflechtung der Staaten auf. Mehrere Lösungen sind hierfür denkbar, die jedoch alle von Transfermechanismen begleitet werden müssen. Doch die Entscheidung, das strukturelle Defizit nach dem Vorbild der deutschen Verfassungsreform auf 0,5 Prozent (0,35 Prozent in Deutschland) des BIP zu begrenzen,⁸ wird sich dauerhaft negativ auf das Wachstum auswirken.⁹ Während die Verfassungsregel, die vor der Einführung der Schuldenbremse in Deutschland Gültigkeit hatte, ein Defizit in Höhe des öffentlichen Investitionsvolumens erlaubte, schreibt die neue Regel vor, dass die öffentlichen Investitionen sich durch laufende Staatseinnahmen selbst finanzieren müssen. Diese Regel macht aber nur dann Sinn, wenn man erwartet, dass Europa nie wieder Wachstum erleben wird: Dann würden die Staatseinnahmen der Zukunft nie wieder über denen von heute liegen und die öffentlichen Investitionen würden lediglich dazu dienen, die Infrastruktur zu erneuern. Diese Regel wird, sollte sie tatsächlich durchgesetzt werden, das Wachstumspotenzial der Eurozonenerländer noch weiter schwächen.

Unter der Annahme, das Wachstum gefördert werden sollte und seine Entwicklung nicht unabhängig von öffentlichen Investitionen ist,¹⁰ ist diese Regel nicht gerechtfertigt. Sie müsste sich vielmehr auf die Ausgaben jenseits der Investitionen beziehen. Die Bestimmungen des künftigen Vertrags sehen vor, dass die Länder mit einer Staatsverschuldung von über 60 Prozent des BIP ihre Abweichung von dieser Marke um ein Zwanzigstel pro Jahr verringern. Dies verurteilt bestimmte Länder dazu, beträchtliche Überschüsse aus ihrem Primarsaldo (also vor Zinslast) zu ziehen und damit zu permanenter Sparpolitik. Diese Bestimmungen stellen so hohe Anforderungen, dass sie große Gefahr laufen, dasselbe Schicksal zu erleiden wie der Stabilitätspakt. Die einzig mögliche ökonomische Rechtferti-

gung der geplanten Regelungen ist die Vorstellung, dass Phasen des öffentlichen Schuldenabbaus, der im Wesentlichen durch Ausgabenreduzierung erreicht würde, zu einer starken Senkung der Zinssätze führen und darüber hinaus die ökonomischen Akteure dazu bringen, von dauerhaft niedrigeren Steuern auszugehen, was positive Effekte auf das Wachstum hätte. Diese Sichtweise ist jedoch empirisch widerlegt.¹¹ Einzige Ausnahmen sind kleine Länder, wie Schweden und Finnland Anfang der 1990er Jahre, die ihre geldpolitische Autonomie für eine deutliche Abwertung des Wechselkurses ihrer Währung nutzten, was im Rahmen einer Währungsunion unmöglich ist.

Und schließlich weist dieser Ansatz einen methodischen Fehler auf, denn die Krise hat gezeigt, dass die Eurozone nur dann eine Zukunft hat, wenn sich in den politischen Debatten und Entscheidungen auf EU-Ebene endlich die Erkenntnis durchsetzt, dass die einzelnen Mitgliedstaaten in Wechselbeziehungen zueinander stehen. Die Strategie, für die man sich jetzt entschieden hat, läuft darauf hinaus, den Staaten einen Teil ihrer Haushaltssouveränität zu nehmen, ohne ihnen – zunächst – durch wachsende Solidarität innerhalb der Eurozone eine Gegenleistung zu bieten. Sie entwickelt nicht nur keine Wachstumsperspektive, insbesondere für die Länder Südeuropas, sondern trägt auch noch zu der aktuellen Rezession bei, welche die Defizite weiter in die Höhe treiben wird. Sie bringt keinerlei Lösung, weder für die Banken- und Finanzkrise, in der sich die der Staaten spiegelt, noch für das zentrale Problem der anhaltenden Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Außenhandelsbilanz. Diese Strategie führt letztlich zu dem paradoxen Ergebnis – aus der Perspektive einer gewissen Orthodoxie –, die Europäische Zentralbank alleine oder fast alleine (abgesehen vom IWF) an vorderster Front zu lassen. Die Strategie muss folglich erweitert oder verändert werden – oder sie ist zum Scheitern verurteilt.

Arnaud Lechevalier ist Dozent an der Université Paris 1, Wissenschaftler am Centre Marc Bloch Berlin, und Gastprofessor an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder); Übersetzung: Daniela Böhmler.

Anmerkungen

- 1 Zu dieser Phase vgl. auch Jean-Paul Fitoussi, *Le débat interdit*, Paris 1995.
- 2 Vgl. Michel Aglietta, *Zone euro. Eclatement ou fédération*, Paris 2012.
- 3 <<http://www.standardandpoors.com>>.
- 4 Vgl. Christian Deubner, *Mieux gouverner la zone euro. Le fragile compromis franco-allemand* (Note du Cerfa Nr. 82), Paris, März 2011.
- 5 Pascal Kauffmann und Henrik Unterwedde, *La France et l'Allemagne face à la crise de l'euro. À la recherche de la convergence perdue* (IFRI, Visions franco-allemandes Nr. 17), Paris, Juli 2012.
- 6 Einschließlich des Vorschlags der Wirtschaftsweisen einer Umlage aller Schulden über von 60 Prozent des BIP und als Gegenleistung einer drastischen – und für bestimmte Länder unrealistischen – Politik der Schuldenreduktion in Bezug auf die eigenstaatlichen Schulden.
- 7 Vorwort des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.
- 8 Dies erfordert eine Unterscheidung zwischen den strukturellen und den konjunkturellen Komponenten des Defizits, damit das freie Spiel der automatischen Stabilisatoren nicht behindert wird (in Rezessionsphasen sinken die Steuern tendenziell in Folge der sinkenden Einkommen und des Rückgangs des Konsums, während sie in Zeiten des Wachstums tendenziell steigen), wobei sich diese Unterscheidung äußerst problematisch gestaltet.
- 9 Siehe Michel Aglietta, *op. cit.* (Anm. 2), S. 155 ff.
- 10 Was zeitgenössische Theorien des »endogenen« Wachstums zeigen, bei dem die durch öffentliche Investitionen erzielten externen Effekte (Forschung, Bildung, ökologischer Wandel der Ökonomien) Wachstum generieren.
- 11 Siehe Jérôme Creel et al., *Doit-on oublier la politique budgétaire? Une analyse critique de la nouvelle théorie anti-keynésienne des finances publiques*, in: *Revue de l'OFCE*, Nr. 92, Januar 2005, S. 44–97; Jame Guajardo et al., *Expansionary Austerity: New International Evidence* (IMF Working Paper Nr. 158), Washington, DC, 2011.

