

Politik gegen die Krise in Europa

Für Strukturreformen und ein groß dimensioniertes Investitionsprogramm

MATTHIAS KOLLATZ-AHNEN

September 2012

Wir befinden uns seit 2008 in der größten **globalen Finanzkrise** seit 1929. In der Euro-Zone gab es ausgelöst durch die von den USA ausgehende Hypotheken- und Finanzkrise einen weltweiten wirtschaftlichen Einbruch, der zu einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen führte, der in Krisenländern wie Spanien und Griechenland dramatische Ausmaße annimmt. Die Staatsschuldenkrise ist die zweite Folge der globalen Finanzkrise, die allein für Deutschland mit einer Erhöhung der Staatsschulden um 470 Mrd. Euro verbunden war. Leistungsbilanzunterschiede innerhalb der EU und Zinssätze für Staatskredite einzelner Länder, die deutlich über den Wachstumsraten liegen, führen zu einem weiteren Auseinanderdriften der Ökonomien in Europa, was auf Produktivitätsunterschiede in der Realwirtschaft zurückzuführen ist.

Die Rückführung staatlicher Schulden sowie Umstrukturierungen zur Modernisierung der Gesellschaft bleiben notwendig, brauchen aber ein gleichwertiges zweites Standbein, eine wachstumsfördernde Investitionsstrategie, die rasch greift, auf wirtschaftliche Investitionen im öffentlichen und privaten Bereich sowie auf wirtschaftliche Vorhaben von Unternehmen setzt, damit diese wachsen und exportieren können. Ein neuer Wachstumspfad mit nachhaltiger Energie- und Transportwirtschaft und Breitbandnetzen für eine wissensbasierte Gesellschaft benötigt Investitionen.

Nach den Grundüberzeugungen der bisher in den Wirtschaftswissenschaften dominierenden Lehre des **Neoliberalismus** hätte es zu einer Krise dieses Ausmaßes nie kommen dürfen. Der Neoliberalismus konnte zudem weder die Krise vorhersagen, noch nach deren Ausbruch wirksame Wege zur Überwindung der Krise aufzeigen. Die gleichzeitige Umsetzung von Austeritätsprogrammen hat weiter in die Krise hinein und nicht aus ihr heraus geführt. In Ländern wie Spanien und Italien droht eine

Abwärtsspirale aus Sparanstrengungen, wirtschaftlichem Einbruch und damit verbundener Arbeitslosigkeit und sinkender Staatseinnahmen, die weitere Kürzungen der öffentlichen Hand nötig machen. Als Grundirrtümer erwiesen haben sich beispielsweise der Glaube an die Effizienz der Finanzmärkte und die Bildung von stabilen und »richtigen« Preisen auf den Märkten, die Ausrichtung der Wirtschaft auf die kurzfristige Maximierung von Gewinnen (*shareholder value*) und die Ausrichtung volkswirtschaftlicher Theorie auf den homo oeconomicus. Ebenso falsch war die Übertragung mikroökonomischer Grundsätze auf makroökonomisches staatliches Handeln sowie das Idealbild eines regulatorisch möglichst untätigen weil unterfinanzierten Staates. Die Wirklichkeit ist bestimmt durch (i) strukturelle Arbeitslosigkeit, (ii) fehlgeleitete und nicht effiziente Anreizsysteme, (iii) Blasenbildung in der Wirtschaft, (iv) Herdentrieb statt Rationalität, (v) tiefe Krisen, die im Finanzsystem selbst entstehen, sowie (vi) ein Kreditangebot, das im Boom zu groß und in der Krise zu klein ist.

Deutschland ist für andere Euro-Länder in die Haftung gegangen – allerdings nicht in dem Ausmaß, wie es die »Euro-Gegner« beschwören. Für die Griechenland-Hilfe, die Rettungsschirme und den Internationalen Währungsfond sind Darlehen und Garantien in Höhe von rund 400 Mrd. Euro bereitgestellt worden, die auch im Falle von Staatspleiten keineswegs völlig abgeschrieben werden müssen und deshalb keine »verschenkten Hilfgelder« sind. Der deutsche Risiko-Anteil am Aufkauf von Staatsbonds durch die Europäische Zentralbank (EZB) ist ebenso wenig ein in großem Maße verlorener Transfer wie der Target-Saldo der Deutschen Bundesbank in Höhe von 644 Mrd. Euro – es gibt Sicherheiten, Rückzahlungs- und Rücktauschverpflichtungen.

Nicht übersehen werden darf, dass Deutschland in erheblichem Maße von der Situation profitiert: Der niedrige Kurs des Euro ist ein Vorteil für die Exportwirtschaft, und die extrem niedrigen Zinsen für deutsche Staatsanleihen reduzieren den Druck auf die Budgets der öffentlichen Hand. Es gibt darüber hinaus ein massives ökonomisches deutsches Eigeninteresse an einem Erhalt des Euro. Als wirtschaftlich starkes Land kann und muss es Beiträge zur Überwindung der Krise in Europa leisten. Gerade weil es Grenzen der deutschen Zahlungsfähigkeit und der deutschen Haftungsmöglichkeiten gibt, ist eine aktive vorausschauende Strategie nötig.

Die von CDU und FDP gestellte **Bundesregierung** hat keine langfristig ausgelegte Krisenbekämpfungspolitik betrieben, sondern immer nur unter dem Druck der jeweiligen Situation reagiert – und damit die jeweils »teuerste« Variante gewählt. Im Kern wurde auf einen Sparkurs mit sogenannten Strukturreformen in allen europäischen Ländern gleichzeitig gesetzt, der sich auf Kürzungen des Staatsbudgets, der Löhne und der Sozialleistungen konzentriert. Die prognostizierte rasche Erholung nach Umsetzung der Sparmaßnahmen trat aber nicht ein. Die Finanzierungsmittel und Garantien der Stützungsfonds mussten deshalb mehrmals aufgestockt werden. Diese Austeritätspolitik hat damit bislang zu einer Verschärfung der Krise beigetragen – und muss deshalb um eine Wachstumspolitik ergänzt werden.

Neben der strategischen Schwäche der Regierung tritt die des politischen Prozesses, immer wieder Entscheidungen aus Parlamenten und der demokratischen Kontrolle auslagern zu wollen. Deutschland braucht ein starkes Europa, um in der globalen Politik und Ökonomie der Zukunft eine Rolle spielen zu können – Deutschland allein ist hierfür zu klein. Wir brauchen einen **politischen Neuansatz**, der eine Stärkung der europäischen Institutionen beinhaltet – insbesondere das europäische Parlament braucht mehr Befugnisse, und eine gewählte europäische Regierung braucht ein höheres eigenes Budget.

Zur Vermeidung der Wiederholung von dramatischen Finanzkrisen sind eine Redimensionierung des Finanzsektors und einschneidende regulatorische Maßnahmen erforderlich; dazu gehören im Rahmen eines politischen Neuansatzes u. a. der Aufbau einer europäischen Bankenaufsicht, die Umwandlung von Hilfgeldern in Eigentumsanteile an Banken, die Aufgliederung von Banken und das Verbot hochspekulativer Geschäften.

Zum politischen Rahmen zählt auch ein konstruktives Verhalten der Länder mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen. Konstruktive Maßnahmen, um Leistungsbilanzüberschüsse abzubauen, die Deutschland und Europa gleichzeitig nützen, sind (i) die Erhöhung der Investitionstätigkeit in Deutschland und (ii) eine Erhöhung der Lohnquote, u. a. durch die Festlegung von Mindestlöhnen und die Begrenzung prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Zur Beseitigung des bestehenden deutschen Investitionsrückstands ist eine Steigerung der Investitionen des Staates, vor allem aber des privaten Sektors nötig. Politisches Ziel muss die Stärkung der Realwirtschaft und ein kleinerer, aber robusterer Finanzsektor sein.

Die anhaltende Krise bewirkt ein so massives Ansteigen der Zinsen für die Kredite einzelner Länder, dass über kurz oder lang die Zahlungsunfähigkeit von Krisenländern droht. Das Eintreten von zwei Szenarien sollte hierbei vermieden werden: Das Auseinanderbrechen der Euro-Zone ebenso wie die nahezu unbegrenzte Haftung Deutschlands für nicht limitierte Aufkäufe von Staatsanleihen durch die EZB oder die unbegrenzte Ausgabe von Euro-Bonds. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat als überzeugende Alternative einen **Schuldentilgungsfonds** vorgeschlagen, in den alle über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Länder hinausgehenden Schulden der Euro-Zone eingehen. Der Fonds hat ein Volumen von ca. 2,3 Billionen Euro; der betreffende Staat trägt die Tilgungslast selber, wirtschaftlich schwache Länder profitieren aufgrund der gemeinsamen (allerdings begrenzten) Haftung von relativ niedrigen Zinsen, ein starkes Land wie Deutschland zahlt höhere Zinsen als derzeit am Markt. Betrugen die deutschen Zinsen für zehnjährige Anleihen vor der Krise etwa vier Prozent, und liegen sie gegenwärtig unter der Inflationsrate bei 1,3 bis 1,4 Prozent, so lägen sie beim Schuldentilgungsfonds für den deutschen Anteil bei circa 2,5 bis 3,0 Prozent. Aufgrund der Beruhigung der Märkte nach einem solch starken Signal würden auch die deutschen Anleihen außerhalb des Fonds zu höheren Zinsen begeben werden müssen, vielleicht am geringeren Ende des Korridors von 2,5 bis 3,0 Prozent. Dieses »realistischere« Zinsniveau ist eine Investition Deutschlands in die Zukunft Europas.

Ein handlungsfähiger Staat braucht eine solide finanzielle Basis. Eine Steigerung der Einnahmen kann unter anderem erreicht werden durch die Einführung einer **Finanztransaktionssteuer**, die nach Berechnungen der

EU-Kommission ca. 57 Mrd. Euro p. a. einbringen kann. Es handelt sich um einen sehr bescheidenen Beitrag des Finanzsektors zur Begleichung der von ihm verursachten Schäden. Bei einem geschätzten deutschen Anteil von zehn Mrd. Euro p. a. würde es knapp 50 Jahre dauern, bis allein die in den letzten Jahren aufgebaute Staatsschuld getilgt wäre – ohne Zinsen. Sinnvoll ist, diese Einnahmen zur Schuldentilgung, zum Aufbau eines Interventions-Etats der EU und zur (Mit-)Finanzierung eines Wachstumsprogramms zu verwenden.

Eine weitere Einnahmequelle liegt in der Verringerung und Unterbindung von Steuerflucht, Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit. In der EU insgesamt liegt der geschätzte Anteil von Schwarzarbeit in Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt circa zehn Prozentpunkte höher als in anderen OECD Staaten, nämlich bei 19,2 statt 9,2 Prozent. Die deutsche Quote liegt bei 13,5 Prozent. Die Unterbindung von Steuerflucht ist ebenso eine weitere Einnahmequelle. Griechenland allein verliert jährlich geschätzte 40 bis 45 Mrd. Euro an Staatseinnahmen durch Steuerflucht.

Kern der Krisenbekämpfung muss ein **Investitionsprogramm für Wachstum und Beschäftigung** sein. Ein solcher *New Deal* für Europa muss das Volumen des **Marshallplans** der Nachkriegszeit erreichen und ein Volumen von mindestens 2,5 Prozent des BIP über fünf Jahre haben. Es ist möglich, von 2012 bis 2020 ein europäisches Investitionsprogramm in **Höhe von 335 Mrd. Euro** umzusetzen, das praktisch vollständig aus bestehenden und geplanten Budgets finanziert wird. Im historischen Vergleich wird damit der Input des Marshall-Plans erreicht, der im Nachkriegseuropa über etwa fünf Jahre gut 2,5 Prozent des BIP zur Verfügung stellte – in Form von Zuschüssen und Darlehen. Was Europa angesichts der sich vermutlich im zweiten Halbjahr 2012 weiter verschärfenden Krise nicht braucht, ist ein »so tun als ob«, ein paar klangvolle Überschriften, ohne eine Änderung der Realität. Deshalb bedarf es verbindlicher europäischer Entscheidungen und auch kontrollierbarer Verpflichtungen, um sicher zu gehen, dass der Ausbruch aus der Abwärtsspirale gelingt und es aufwärts geht. Bislang fehlt es insbesondere bei der deutschen Regierung, aber mehrheitlich auch auf der EU-Ebene an der Entschlossenheit zu einem solchen Investitionsprogramm. Deshalb droht sich die Krise weiter zu verschärfen.

Wichtig ist es, bei der Anlage eines solchen Programms auf die Qualität der Projekte zu achten und im Interesse der raschen Wirksamkeit guten Projekten Vorrang einzuräumen. Zudem gilt es im Interesse einer schnellen wirtschaftlichen Erholung eine Überdimensionierung von Projekten als auch das Produzieren von Folgekosten für die Staaten zu vermeiden und stattdessen auf Wirtschaftlichkeit von Projekten und nachhaltiges Wachstum zu setzen. Im Zentrum müssen das Erreichen von Strukturverbesserungen, die Modernisierung des Landes und die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit durch die Finanzierung von Innovationen, die Förderung von klein- und mittelgroßen Betrieben sowie der Neugründung von Unternehmen und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz stehen.

Die Finanzierung eines solchen Programms muss sich auf mehrere Quellen stützen. Zunächst können Mittel des **EU-Budgets** (Strukturfonds, Beschäftigung und Innovation) genutzt werden. Durch Umwidmungen und die Nutzung von nicht abgeflossenen Restmitteln lassen sich für 2012 und 2013 rund 20 Mrd. Euro aktivieren; aus dem normalen Etat sollten für 2014 und 2015 jeweils 30 Mrd. Euro und von 2016 bis 2020 pro Jahr 25 Mrd. Euro genutzt werden.

Wenn ein Teil des EU-Budgets als Risikopuffer eingesetzt wird, lassen sich unter Beteiligung der Europäischen Investitionsbank (EIB) Hebelwirkungen erreichen. Über **Projekt-Bonds** ist ein Finanzierungsmodell denkbar, das auf Basis der Einlage eines privaten Investors (von 25 Prozent) eine Tranche von der EIB (weitere 25 Prozent) übernommen wird, und die restlichen 50 Prozent als Vorrangdarlehen mit einem guten Rating ausgestattet für Fonds und Versicherungen finanzierbar sind. Die EIB könnte ihr jährliches Finanzierungsvolumen von 50 auf 60 Mrd. Euro steigern, wenn ein Risikopuffer von fünf Mrd. Euro pro Jahr aus dem EU-Budget bereitgestellt wird.

Der Interventionsfähigkeit der EIB droht eine Einschränkung, weil Ratingagenturen eine andere Relation von Eigenkapital und garantierten Volumina durch die Eigentümer, i.e. die EU-Länder, erwarten. Der Faktor 20 (von den 232,4 Mrd. Euro gezeichneten Eigenkapitals sind nur 11,6 Mrd. eingezahlt) wird nicht mehr akzeptiert; eine Absenkung des Faktors kann nur durch eine **Erhöhung des eingezahlten Stammkapitals** der EIB erreicht werden. Sinnvoll ist eine selektive zweckgebundene Eigenkapitalzufuhr von zehn Mrd. Euro, die den eingezahlten



Anteil aufstockt und ein zusätzliches EIB-Kreditvolumen in Höhe von 80 Mrd. Euro (also zehn Mrd. Euro p.a.) ermöglicht.

Hinzukommen sollte der zusätzliche Einsatz von Mitteln aus der Finanztransaktionssteuer. Diese werden benötigt, um für das gesamte Programm auf eine zusätzliche Schuldenaufnahme zu verzichten.

Bei der **Umsetzung** des Programms sollte es für die Länder bei Zuschussprojekten die teilweise stark reduzierte Verpflichtung zur Kofinanzierung wieder geben, weil nur so Anreize zu einer verantwortlichen Projektplanung gegeben sind. Bei der Einführung von revolving Fonds kann allerdings die Kofinanzierungsverpflichtung entfallen, denn die Umstellung von Zuschüssen auf Darlehen optimiert die Wirkung und führt zu Mittelrückflüssen – und damit zu einer Kofinanzierung aus den Projekten. Die kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU) sollten im Zentrum von Umwidmungen des Strukturfonds und ihrer Förderungen stehen, weil hier in besonderem Maße Arbeitsplätze geschaffen werden. Ein Schwerpunkt muss die Unterstützung langfristiger Finanzierungen sein. Der Aufbau von Zukunftslasten ist zu vermeiden. Ein Sofortprogramm zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit muss aufgelegt werden.

Zusammengefasst: Ein Wachstumsprogramm ist eine eigenständige Säule einer integrierten Politik für robustes und nachhaltiges Wachstum, die auf drei Säulen basiert,

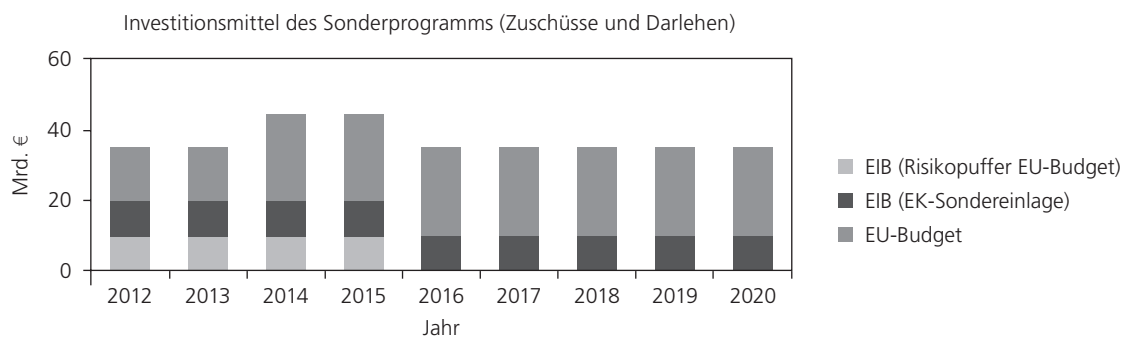
(i) der Einführung einer verstärkten Kontrolle und Aufsicht des Finanzsektors auf europäischer Ebene einschließlich einer Restrukturierung zu einem robusteren, aber kleineren Sektor, der weniger von der gesellschaftlichen Wertschöpfung vereinnahmt;

(ii) Sparprogrammen, Verwaltungsmodernisierung und Strukturreformen mit dem Ziel der Produktivitäts- und Effizienzsteigerung sowie

(iii) ein entschlossenes Wachstums- und Investitionsprogramm.

Letzteres kann nur dann durchschlagende Erfolge bringen, wenn es rasch aufgelegt wird und gleichzeitig die Stabilisierung des Finanzsektors Fortschritte macht. Für diese Stabilisierung spielen zwei Elemente eine zentrale Rolle: Die zeitnahe Abtrennung der faulen Kredite (in Abwicklungsanstalten), da sonst das Finanzsystem für neue Darlehen faktisch nicht funktionsfähig ist, und ein starkes, dauerhaftes Signal an die Märkte zum Erhalt der Euro-Zone sowie insbesondere zur Begrenzung der Zinssätze für Staatspapiere in der Euro-Zone.

Gesamtvolumen eines Investitionsprogramms von EU und EIB



ISBN 978-3-86498-252-1

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

Über den Autor

Dr. Matthias Kollatz-Ahnen, Physiker und Volkswirt, war bis Anfang 2012 Vorstandsmitglied der Europäischen Investitionsbank mit Sitz in Luxemburg und davor zehn Jahre in der Geschäftsleitung deutscher Förderbanken. Gegenwärtig arbeitet er bei einem großen Beratungsunternehmen.