

Werner Polster

**Die Krise der
Europäischen Währungsunion**

Eine ordnungspolitische Analyse

Metropolis-Verlag
Marburg 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Metropolis-Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH

<http://www.metropolis-verlag.de>

Copyright: Metropolis-Verlag, Marburg 2014

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-7316-1098-4

Einleitung

Die Krise, in die die Europäer geschlingert sind, ist vorbei, das räumen selbst die größten Skeptiker ein. Zunächst benötigen wir einen Begriff für das Geschehen, das nach unserem Dafürhalten im letzten Quartal 2009 begonnen, auf dem Höhepunkt im Sommer 2012 den gesamten europäischen Bestand bedroht und im Spätsommer des Jahres mit dem Auftritt des Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) Mario Draghi als Deus ex Machina sein Ende gefunden hat. Gemeinhin werden in der Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang die Begriffe „Eurokrise“ oder „Staatsschuldenkrise“ ins Feld geführt, ungenaue Begriffe nach unserem Dafürhalten, auf die noch einzugehen sein wird. Die in dieser Arbeit verwendeten Begriffe lauten „Krise der europäischen Währungsunion“ und, da es sich um eine Krise handelte, die durchaus über das Währungspolitische hinausragt, auch „europäischen Krise“.

Dass die Krise gelöst ist, mag die einen oder anderen nicht überzeugen. Die einen werden beanstanden, dass die Krise in Staaten wie Griechenland, Irland und Portugal ein gesellschaftliches Trümmerfeld hinterlassen hat. Und nicht nur in diesen Staaten. Die deutsche Insel der Seligen in Europa ist ja ein einzigartiges Phänomen. Diesen einen sei gesagt, dass der Hinweis hinzunehmen ist. Mit dem Ende der Krise ist auch „nur“ der ordnungspolitische Umbau in der Währungsunion gemeint.¹

¹ Die These vom Ende der Krise betrifft ausschließlich die ordnungspolitischen Umbaumaßnahmen in der Eurogruppe und den neuen Dialog zwischen Politik und Kapitalmärkten. Die Krise schwelt derweil im wirtschaftlichen Bereich weiter. Die erbärmlichen Wachstumsraten (2014 geschätzt: 0,5 – 1 Prozent BIP-Wachstum im Euroraum), bedingt durch die dramatische Nachfrageschwäche, die wiederum eine Folge des rigorosen Restriktionskurses der europäischen Finanzpolitik ist, stellen nur ein Problem unter vielen dar. Auf europäischer Ebene wären noch die zunehmenden Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Volkswirtschaften zu nennen. Aber auch in den einzelnen Staaten frisst sich die Krise weiter. Zu denken ist in diesem Zusammenhang vor allen anderen Aspekten an die tiefen sozialen Verwerfungen in den Programmländern (Griechenland, Irland und Portugal) und deren Zurückversetzung auf wirtschaftliche Entwicklungsstände vor einem Vierteljahrhundert. Aber auch in den „Gewinnerländern“, z.B. Deutschland, glänzt nur die Oberfläche. Die ebenso triebhafte wie gedankenlose Exportorientierung steht für ein Problem, die tiefsitzende Investitionsschwäche für ein anderes.

Die anderen, die Euro- und Europaskeptiker, werden einwenden, die Krise sei lediglich in einer Liquiditätsschwemme ertränkt und durch eine Monetarisierung von Staatsschulden gelöst worden, die Zündschnur, die damit gelegt worden sei, brenne und werde eben später ihr Ziel erreichen. Mit Europa hat das freilich nichts zu tun, die Öffnung der Liquiditätsschleusen ist ein globales Phänomen. Und vielleicht hat sich ja in den vergangenen Jahren auch ein Epochenwechsel ergeben, der viele bisherige Problemstellungen über den Haufen geworfen hat.

Der „Schwarze Schwan“ (Nassim Taleb) trieb am 15. September 2008 mit der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers, die zwar „too big to fail“ war, von Marktradikalen aber dennoch in die Insolvenz geschickt wurde, an die Gestade der Marktwirtschaften der Welt. Um genau zu sein, sein Gastspiel begann im südlichen Manhattan. Das dann folgende Phänomen war einmalig in der globalen Wirtschaftsgeschichte. Förmlich über Nacht breitete sich das Killervirus, das der Schwarze Schwan mit sich führte, in der kapitalistischen Welt aus und nagte an den Nervenwunden des Systems: Am Morgen waren sie zerstört, und es breitete sich Misstrauen aus. Zunächst zwischen den Banken, wenig später in der Realwirtschaft und schließlich bei den Verbrauchern.

So überraschend der Schwarze Schwan aus dem dunklen Nichts aufgetaucht war, so schnell verschwand er auch wieder im Dunkel des Unerklärlichen. Nach einem halben Jahr resoluter Krisenbekämpfung in den Metropolen der Welt – alle, die Staaten und ihre Notenbanken, zogen am gleichen Strang – und einem weiteren Vierteljahr war der wirtschaftliche Teil der Krisenbekämpfung erledigt. Das Jahr 2009 wird zwar als jenes mit den tiefsten Wirtschaftseinbrüchen der großen Volkswirtschaften der Welt in die Wirtschaftsgeschichte eingehen, am Ende des Jahres 2009 war der Einbruch aber eingedämmt. Die Staaten griffen zu allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln, sie verstaatlichten trudelnden Banken und Industriekonzerne, legten Konjunkturprogramme auf und, last but not least, kommunizierten Vertrauen. Die Zentralbanken fuhren geschwind die Leitzinsen nach unten, kreierte neue Instrumente der Geldpolitik und öffneten die Liquiditätsschleusen. Nur die Giftmischer und Kasinospiele des Marktradikalismus monierten diese Politik, nach ihnen hätte die „reinigende Krise“ noch viel mehr Raum zur Entfaltung haben und nicht schon bei der Insolvenz von Lehman Brothers stoppen sollen.

Alles schien gut. – Im sich verziehenden Dunst der ausklingenden globalen Finanzkrise braute sich oder wurde gebraut aber eine zweite

Krise zusammen, nämlich die sogenannte europäische Staatsschuldenkrise. Die Maßnahmen zum Containment der Krise mussten nämlich finanziert werden, und das gelang den europäischen Staaten nur durch eine gewaltige Erhöhung der Kreditaufnahme. Das war schon aus anderen Krisen bekannt, meist war es so, dass dann im folgenden Aufschwung die Kreditaufnahme, partiell jedenfalls, zurückgefahren werden konnte. Da es um Systemrettung ging, konnte auch kein vernunftbegabter Mensch ein solches Verfahren in Frage stellen.

Als sich die europäische Krise langsam aufbaute, konnte sie zunächst noch als die Prolongation der globalen Finanzkrise verkauft werden. Die sensibel und risikoavers gewordenen Kapitalmärkte beobachteten nun Staaten wie Griechenland, Portugal oder Irland, die späteren Programmstaaten, eben erheblich kritischer und verlangten hohe Risikoprämien für ihre Kredite. Das allerdings kann nur als Irrglaube charakterisiert werden. Die Kapitalmärkte und ihre Akteure wurden gerade aus der höchsten Not gerettet und traten nunmehr mir nichts dir nichts wieder als selbstbewusste Strafinstanzen auf? Die europäische Krise, so werden wir in unserer Analyse versuchen nachzuweisen, hatte weder eine Verbindung zu der globalen Finanzkrise noch zu den Staatsschulden. Um es pointiert zu formulieren: Sie hätte zu jedem anderen beliebigen Zeitpunkt ausbrechen oder entfacht werden können.

An dieser Stelle beginnt gewissermaßen unsere Analyse. Die Diagnose „Eurokrise“ und „Staatsschuldenkrise“ hatten wir oben bereits verworfen. Die Kernthese der Arbeit lautet demgegenüber: *Zwischen 2009 und 2012 spielte in der europäischen Währungsunion eine Krise, innerhalb derer sich eine Metamorphose bzw. ein Ordnungswechsel von der alten Währungsunion in einen neuen Typ Währungsunion vollzog.* Entstehung und Ursachen dieser Krise, Modellwechsel bei der Währungsunion und Auswirkungen der Krise in das wirtschaftliche und politische Umfeld bilden das Thema der Arbeit. Also Ordnungspolitik.

Die Ordnungspolitik, man könnte auch sagen die deutsche Ordnungspolitik, handelt es sich doch um einen Markennamen, der so nur in Deutschland bekannt ist, hat einen zweifelhaften Ruf. Schon bei der Übersetzung in andere Sprachen wird es holprig, gibt es doch keine direkte Entsprechung in anderen Sprachen. Das Englische bietet als Begriffe „regulatory process“ oder „regulatory policy“ oder auch „legal governance“ an, im Französischen findet man meist „gouvernance économique“, seltener „politique d'économie“. In der internationalen ökonomischen Diskussion spielt die deutsche Ordnungspolitik eine mehr als mar-

ginale Rolle, Außenseiterrolle käme fast schon einer Schmeichelei gleich. Sogar national ist die Ordnungspolitik als Wissenschaft vom Aussterben bedroht, werden doch gegenwärtig gerade die letzten Lehrstühle an Hochschulen geschlossen. Die Mainstream-Ökonomie hat sich auf die Mathematik verlegt und mathematisieren lässt sich bei der Ordnungspolitik nicht viel, sie ließe sich bestenfalls in den Vorannahmen der Modelle verwerten. Bei Keynesianern genießt die Ordnungspolitik auch keinen guten Ruf, sie rümpfen die Nase, wenn ihnen der Begriff begegnet. Die Keynesianer kennen nur Prozesspolitik, also die funktionalen makroökonomischen Zusammenhänge mit eingespeisten Daten.

Die konventionelle deutsche Ordnungspolitik Freiburger Prägung zieht sich deshalb den Unmut von allen Seiten der Wissenschaft zu, weil sie Norm- und Werteentscheidungen ins Zentrum stellt und daraus Theorien, Thesen und Prinzipien ableitet. Sie stellt im Grunde ein doktrinäres Lehrgebäude dar. Das ist der erste Vorwurf. Der zweite Vorwurf lautet, dass sie ihr Normen- und Wertegebäude aus einer untergegangenen, vormodernen Wirtschaftsform ableitet, einer Art Manufakturkapitalismus des frühen 19. Jahrhunderts. Die Antiquiertheit hat freilich nicht verhindert, dass, wie wir sehen werden, einer der Zentralbegriffe dieser Ordnungspolitik, der Haftungsbegriff, zum Schlüsselbegriff der neoliberalen Krisendiagnose und -bekämpfung wurde. – Dieser Typ Ordnungspolitik ist ausdrücklich nicht gemeint, wenn in der dem folgenden Text von einer Ordnungskrise die Rede ist.

Bei Heiner Flassbeck findet man den en passant gestreuten Hinweis, dass Währungsunion nicht gleich Währungsunion ist. „Finanzkrisen sind auch von den Ökonomen weitgehend unerklärte Phänomene, und die inhärente Logik von Währungsunionen ist noch weniger verstanden“ (2014, S. 36). Unsere Arbeit versucht in der Tat den Nachweis anzutreten, dass es verschiedene Typen von Währungsunionen gibt, die sich in ihrer ordnungspolitischen Funktionalität, ihren Grundlagen und ihren Wirkungen unterscheiden.

Das dieser Arbeit unterliegende Verständnis von Ordnungspolitik nimmt zuallererst die längst fällige Erweiterung um die europäische Komponente vor. Ordnungspolitik weiter im nationalen Paradigma zu verstehen, bedeutete, dass auf sie noch mehr Staub fiel, als ohnehin schon gefallen ist. Allgemein lässt sich sagen, dass die europäische Integration keinen Anwendungsfall von (deutscher) Ordnungspolitik darstellt, sondern dass umgekehrt die europäische Integration mit ihrem riesigen Vertragswerk selbst in die Ordnungspolitik eingeht und diese in

eine europäische Ordnungspolitik umgestaltet. Da die europäische Gemeinschaft in der Vergangenheit, aber selbst noch in der Gegenwart in ihrem Kern ein ökonomisches Projekt verkörpert, könnte – wiederum allgemein formuliert – gesagt werden, dass nahezu das gesamte europäische Vertragswerk in die Ordnungspolitik einfließt.

Selbstredend können wir nicht das Rechtswerk in toto in die Analyse aufnehmen. Als handelnde Akteure der europäischen Integration müssen aber die zentralen Institutionen in die Darstellung eingeflochten werden. Das sind der Europäische Rat, der Ministerrat, die Eurogruppe, die EU-Kommission, das Europäische Parlament.

Von den diversen Spielregeln, die die Funktionsweise der Währungsunion regulieren, wird allen anderen voran der im Artikel 125 des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)“ festgehaltene Haftungsausschluss – der „No-bail-out-Artikel“ – herangezogen, da ihm für die Entzifferung der Krise ein zentraler Stellenwert beikommt. Spätestens in der europäischen Krise ist der Begriff der Haftung zum Schlüsselbegriff ordnungspolitischer deutscher Vorstellungen aufgestiegen. Und bei der Analyse des oben genannten Artikels aus den EU-Verträgen werden wir sehen, dass es gar nicht so einfach ist, den Begriff eindeutig zu bestimmen. Dem No-bail-out-Artikel und seiner Interpretation wird jedenfalls in unserer Analyse ein Hauptaugenmerk gewidmet.

Aber nicht nur das Gegenwärtige der europäischen Politik wird eine Rolle spielen. Auch das gleichsam Zeitlose der Integrationsgrundlagen und -voraussetzungen muss mit aufgenommen werden. Wir nennen diesen Komplex „Integrationsprämissen“. Jedes Integrationsprojekt formiert sich auf einem Fundament, von dem aus mit den Integrationsprämissen Wirkungen ausgehen, denen fast die Qualität von Gesetzmäßigkeiten zukommt. An dieser Stelle seien nur zwei der wichtigsten genannt: Integration, erst recht europäische Integration, steht nicht für ein Nullsummenspiel. Eine der Integrationsprämissen lautet, dass der Wille zu Integration Großzügigkeit voraussetzt. Kommt man direkter auf das europäische Gelände, dann stößt man auf die Prämisse der deutsch-französischen Parität in der Gestaltung des europäischen Werks.

Die Analyse erfordert es, immer wieder auf die Währungsgeschichte, auf Währungsregime und auf die Währungspolitik zu rekurrieren. Aus der Währungstheorie ist bspw. zu hören, dass Wechselkursordnungen nicht ohne eine hegemoniale Struktur, eine Ankerwährung, auskommen. Der ordnungspolitische Systemwechsel in der europäischen Krise hat nun genau dazu geführt, dass es wieder eine Art Anker gibt, dieses Mal einen

Staat, Deutschland. Die neue Währungsunion zeichnet sich durch eine hegemoniale Struktur aus. Handelt es sich hierbei um einen akzidentiel- len Wiedergänger oder steckt System dahinter, benötigen auch Wäh- rungsunionen einen Anker, einen Hegemon? Weitere Themen aus dem Bereich der Währungspolitik streifen die Frage der Eindeutigkeit und Interpretationsfähigkeit von Spielregeln, die politischen und ordnungs- politischen Grundlagen einer Währungsunion und ihre Funktions- und Wirkungsweise.

Damit ist das Gelände kartographiert, auf dem sich unsere Argumen- tation entwickeln wird. Es bleibt noch die Ankündigung des Inhalts der sieben Teile. Die Ereignisgeschichte der Krise wird in *Teil 1* erfasst. Einerseits werden zentrale neue Positionsbestimmungen der deutschen Wirtschaftspolitik in den Jahren vor der europäischen Krise herausgear- beitet, andererseits werden die Vorgeschichte der Krise (bis auf den Maastrichter Vertrag zurück), der Krisenausbruch, der Krisenverlauf und die Krisenlösung skizziert. Das Phänomen, dass (alte) Fiktionalisierun- gen der Marktwirtschaft in der globalen Krise aufgebrochen sind, (neue) Fiktionalisierungen in der europäischen Krise aber hinzugekommen sind, wird Gegenstand in *Teil 2* sein. Ein Ausflug in die jüngere Währungsge- schichte mit den drei großen Währungsordnungen des Goldstandards, der Bretton-Woods-Ordnung und dem Europäischen Währungssystem (EWS) in *Teil 3* soll Linien zu der gegenwärtigen europäischen Ord- nungskrise aufzeigen. Da moderne Ordnungspolitik, wie oben angedeu- tet, ohne das europäische Vertragswerk und Kenntnisse um die Integra- tionsgeschichte nicht mehr auskommt, wird in *Teil 4* de lege artis zur Integration allgemein zusammengetragen. Der Kern der Analyse findet sich in *Teil 5*. Herausgearbeitet wird einerseits das, was wir „egalitäre Währungsunion“ nennen, deren Regeln das erste Jahrzehnt der europäi- schen Währungsunion bestimmt haben. Andererseits wird das Nachfolge- modell, das der europäischen Krise entsprungen ist, die „hegemoniale Währungsunion“, analysiert, wobei sich zeigen wird, dass deren Funk- tionsweise am bisherigen Verständnis von europäischer Integration rüt- telt. *Teil 6* thematisiert in Deutschland kursierende alternative Krisen- erklärungen und setzt sich damit auseinander. Abschließend wird auf der Basis der relevanten Entwürfe in *Teil 7* ein Blick auf den mutmaßlich zu- künftigen Pfad der Integration geworfen.

Ausdrücklich verzichtet die Arbeit auf die Skizze europafreundlicher, vielleicht auch konsistenter Utopien. Darüber sind schon genug kluge Essays, emphatische Manifeste und überzeugende Entwürfe in Büchern

verfasst worden. Klugheit, Emphase und Überzeugungskraft verhindern aber nicht, dass diese Arbeiten ebenso kraft- wie wirkungslos bleiben, meist weil sie von einer abgehobenen Ebene her formuliert sind, sei es, dass sie die europäische Integration nicht verstehen, sei es, dass sie den tatsächlichen Kern der europäischen Krise nicht erfassen.

Die US-amerikanische „Financial Crises Inquiry Commission“ (FCIC), im Mai 2009 vom US-Kongress zur Untersuchung der Ursachen und Hintergründe der Krise eingesetzt, kommt in ihrem Abschlussbericht, ihrem „Report“, zu dem folgenden zentralen Ergebnis: „Die Finanzkrise wäre vermeidbar gewesen“ (2011). Im Verlauf unserer Arbeit werden wir feststellen, dass eine solche Aussage für die europäische Krise nicht ohne weiteres getroffen werden kann. Dessen ungeachtet stünde den Europäern eine unabhängige Kommission zur Untersuchung ihrer Krise auch gut an.