

Protokoll der Diskussion beim Treffen des AK Grundlagen am 26.3.2014 nach dem Referat von Andreas Barke zum Thema:

Die Politische Ökonomie der Bailout-Politik in der Eurozone am Beispiel Griechenlands

Protokoll: Jochen

Der Referent teilt eine vierseitige Gliederung seines Referats aus (mit Stichworten und Fragestellungen einschl. Literaturquellen), siehe Extradokument.

Einige **zentrale Aussagen des Referats** zur Entwicklung der Eurozone vor und in den Krisen:

Selbstverständnis der Eurozone

Leitbild der EU: einheitliche Integration aller Mitgliedsländer („ever closer union“): gleiche Geschwindigkeit, gleiche Ausrichtung (also nicht: „differenzierte Integration“), das bedeutet (seit Maastrich 1992) u.a.

- Kein kodifiziertes Austritts- und Ausschlussrecht
- Institutionell: System der Zentralbanken (bestehend aus nationalen Notenbanken und der Europäischen Zentralbank EZB)
- Solidaritätsprinzip, das jedoch wie folgt eingeschränkt ist:
- Konvergenzkriterien (Eintrittsvoraussetzung: jedes Land muss nachweisen, dass es hinreichend wettbewerbsfähig ist, um den anderen nicht auf der Tasche zu liegen)
- Eigenverantwortlichkeit bei der Haushaltsführung: No-Bail-Klausel, d.h. die Mitgliedsländer dürfen nicht füreinander haften, wenn sich ein Land verschuldet (Beistandsverbot)

Wirtschaftstheoretischer Hintergrund: Es standen sich folgende zwei Positionen gegenüber:

1. Lokomotivtheorie (die „Monetarists“), z.B. vertreten von Frankreich: Die politische Union kann der monetären Vereinigung nachfolgen. Wenn erst der Euro eingeführt ist, lassen sich später die Staaten in ihren anderen Politikfeldern angleichen. Die Geldpolitik (Vereinheitlichung der Währung) zieht die anderen Schritte der Integration hinter sich her, z.B. die sozialen Regeln. Primat der Politik: Vertrauen darauf, dass die Politik gegen die Einflüsse des Finanzmarktes stark genug ist, um sich im Sinne des Sozialstaats durchsetzen zu können.

2. Krönungstheorie (die „Economists“), z.B. vertreten von Deutschland: Die politische Union soll nicht auf der Währungsunion aufbauen, sondern bei der Integration müssen alle Politikfelder aufeinander abgestimmt Schritt für Schritt vereinheitlicht werden. Primat des Rechts (verbindliche zwischenstaatliche Vereinbarungen) und der Geldwertstabilität. Wenig Vertrauen in die Durchsetzungskraft der Politik gegenüber den Zwängen des global operierenden Finanzmarkts.

Die Frage nach der notwendigen Konvergenz der Volkswirtschaften (Theorie der optimalen Währungsräume) wurde von beiden Positionen unterschiedlich beantwortet: welche Voraussetzung muss ein Staat erfüllen, damit ein gemeinsamer Währungsraum funktioniert?

Frankreich hat sich mit seinem Wunsch nach Einführung des Euro durchgesetzt – Deutschland hat seine Position vertreten, indem es durchsetzte, dass strenge Aufnahmekriterien (makroökonomische Parameter) für die Eurostaaten festgesetzt wurden, z.B. hinsichtlich Inflationsrate, Haushaltsdefizit und Schuldenquote.

Folgende „Sicherungen“ wurden eingebaut:

- No-Bailout-Klausel (s.o.)
- Bei Überschreiten der Konvergenzkriterien: Defizitverfahren
- Pakt zu Stabilität und Wirtschaftswachstum (1997)

Bei Einführung der Währungsunion wurden nur in drei Staaten alle Konvergenzkriterien erfüllt. Griechenland wurde 2001 aufgenommen - mit getürkten Zahlen. Vor dem Euro musste Griechenland für seine Staatsanleihen 25% Zinsen zahlen.

Die Befürworter gingen davon aus, dass der nun sehr große Währungsraum sehr gute Wachstumsbedingungen für alle Staaten schafft („Binnenmarkt“): keine Zollschränken, freier Handel mit Waren und Dienstleistungen, freier Kapitalverkehr, Immunisierung einzelner Staaten gegenüber externen Spekulationen.

Dahinter steht die Theorie öffentlicher Güter und Kollektiventscheidungen. Die gemeinsamen Vorteile der Eurostaaten haben den Charakter eines „Clubgutes“: Alle genießen die Vorteile, wenn sich alle an die vereinbarten Regeln halten. Individuelle und kollektive Vorteile decken sich dann. Ein „Trittbrettfahrerverhalten“, bei dem Einzelne Vorteile genießen zu Lasten der anderen (Externalisierung von Kosten), wird ausgeschlossen z.B. durch die No-Bailout-Klausel und andere Regeln, mit denen gegenseitige Unterstützung (z.B. finanzielle Transferleistungen zu Gunsten benachteiligter Regionen) nach abgesprochenen Regeln erfolgt.

Die Währungsunion hat sich in den ersten Jahren gut entwickelt und damit viele Skeptiker zum Schweigen gebracht: Reichlich flossen günstige Kredite von den Kernländern in die peripheren Länder (wie Griechenland und Spanien). Acht Jahre lang gutes Wachstum, Arbeitslosigkeit ging zurück.

Sich anbahnende Fehlentwicklungen: Vernachlässigung des Risikos wegen der geringen Zinsen nach der Vereinheitlichung. Deutschland z.B. musste mehr Zinsen zahlen als vorher, südeuropäische Länder deutlich weniger. Die Geldgeber gingen davon aus, dass das zuvor hohe Risiko (mit entsprechend hohen Zinsen) der südeuropäischen Staaten nun nicht mehr gegeben ist. Die No-Bailout-Klausel werde im Ernstfall nicht durchgehalten. Letztlich würden alle europäischen Staaten für die Überschuldung einzelner Staaten gemeinsam haften („Antizipation von solidarischer Haftung der Währungsgemeinschaft“). Folge der für manche Länder zu niedrigen Zinsen: Anreiz für Überschuldung, Blasenbildung (z.B. Immobilien in Spanien).

Die Krisen

- 2007 - 2008: Subprime-Krise, Pleite von Leaman Brother, daraus folgend Liquiditäts- und Bankenkrise: faule Kreditpakete aus den USA belasten Großbanken in Europa, globaler Interbankenhandel verschärft das Problem („Ansteckungsgefahr“). Vertrauensschwund der Banken untereinander (wer sitzt auf wie vielen faulen Eiern? Wer geht vielleicht pleite?) Gefahr: große

Banken der Kernländer (Frankreich u. Deutschland) bekommen Liquiditätsprobleme, wenn von den Gläubigern Kredite zurückgefordert werden. Staaten greifen ein mit Rettungspaketen (für die Banken) und – um 2009 die realwirtschaftliche Krise (starker Rückgang des BIP) zu überwinden - mit Kreditprogrammen (für die Realwirtschaft) mit der Folge stark ansteigender Staatsverschuldung.

- 2009-ultimo: Griechenlandkrise (Beginn: Sicherheit der Staatsanleihen wird herabgestuft, Haushaltsdefizit schnell plötzlich nach oben, Zinsen steigen extrem, Rettungsschirme der EU mit strengen Spar-Auflagen)
- 2010-2013: Folgekrise „Staatsverschuldungskrise“ erfasst auch die anderen südeuropäischen Staaten mehr oder weniger.

Im Manuskript des Referats ist die Abfolge und Dramatik der Krise und sind die unterschiedlichen Positionen der Befürworter und Gegner der Rettungsschirme im Blick auf die Unabhängigkeit der EZB dargestellt.

Die EZB hat die Krise beruhigt, indem sie die No-Bailout-Klausel durch Aufkauf von Staatsanleihen verschuldeter Mitgliedsländer unterläuft. Letztlich haften die Mitgliedsländer mit sehr hohen Summen, wenn die Schuldnerländer ihre aufgenommenen Kredite nicht zurückzahlen können.

Kann sich Europa weiter integrieren – trotz der Fehlkonstruktion des Euro? „Europa wird in den Krisen geschaffen“ (sagte Jean Monnet): Lernen aus Fehlern.

Sind die unbedingt notwendigen Reformen der europäischen Institutionen möglich unter dem Druck des globalen Finanzmarktes? Beispiel: Einführung einer geordneten Staatsinsolvenz und eines formellen Austritts- und Ausschlussrechts (das es noch nicht gibt und bisher die EU bestimmten Ereignissen gegenüber völlig hilflos macht, wenn das bestehende Recht nicht gebrochen werden soll). Bankenunion, Schuldenbremse. Daran arbeitet zur Zeit die Politik.

Diskussion:

Die Frage wird aufgeworfen, ob es sich nicht eher um politische Krisen (und nicht um Banken Krisen) handelt. Denn die Politik habe versagt, weil sie den Banken nicht die richtigen Rahmenbedingungen vorgegeben hat.

Diese Unterscheidung, so wird entgegnet, sei schwer zu machen. Denn zu fragen sei: Wem nützt die Krise, wem schadet sie? Merkel und Ackermann seien ein Gespann. Aufschlussreich sei, nach welchen Kriterien Entscheidungen getroffen werden. Merkel spreche von einer „marktkonformen Demokratie“, was so viel heiße wie Unterwerfung der Politiker unter die Macht der Kapitaleigner. Das werde dann den Wählern als „Sachzwang“ verkauft.

Wer die Gewinner der Rettungsmaßnahmen waren, sei Staatsgeheimnis. Es seien die Kapitaleigner (die Superreichen...) zu Lasten der Bevölkerung, die der Abbau des Sozialstaates als Folge der Staatsverschuldung treffe. Es wird einschränkend darauf hingewiesen, dass auch wenig begüterte Menschen sowie institutionelle Anleger (Rentenfonds, Lebensversicherungen, Versorgungskammern...) Staatsanleihen gekauft haben. Solche Wertpapiere seien besonders wenig renditeträchtig gewesen, weil sie als sicher galten.

Es wird die Frage aufgeworfen, ob Europa sich zum (zentralen) Bundesstaat oder zum dezentralen Staatenbund („Europa der Vaterländer“) entwickeln sollte. Eine Konstruktion der EU nach dem Subsidiaritätsprinzip wird von allen befürwortet. Der Zentrale (die europäische Entscheidungsebene) sollen nur solche Kompetenzen zugestanden werden, die unbedingt auf diese Ebene gehören, weil sie nur gemeinschaftlich entschieden werden können. Vorschlag: Außenpolitik, Finanz- und Wirtschaftspolitik. Alles andere sollte auf nationaler bzw. kommunaler Ebene geregelt werden.

Die zu große Macht der Großkapitalisten wird beklagt. 147 Konzerne kontrollieren 50% der Weltwirtschaft. Sie planen global und langfristig und sind daher den Staaten überlegen. Sie müssen nicht, können aber ihre Macht missbrauchen. Allein diese Möglichkeit reicht aus als Begründung für die Forderung: ihre Macht muss beschnitten werden. Sie gehören unter „Gemeinwohlkontrolle“.

Die Forderung, dass sich Großbanken und Konzerne an staatlich vorgegebene Regeln zu halten haben, setzt voraus, dass die Regeln im Interesse der Allgemeinheit liegen. In diesem Zusammenhang wird das Demokratiedefizit beklagt. In einem zentral vereinigten Europa, wie es zurzeit konzipiert ist, nehme zuerst die Demokratie Schaden. Die Zustimmung des EU-Parlaments sei schon heute nicht demokratieverträglich.

Die Entscheidungen z.B. über die Rettungsschirme und das Handeln der EZB sei nicht Ergebnis demokratischer Diskussion und Willensbildung, sondern man habe auf Zwänge des Finanzmarktes reagiert. Die Zwänge geben vor, wie Politik zu entscheiden habe.

Dem wird entgegengehalten: Das Primat der Politik war in der Krise gegeben (z.B. im Mai 2010). Frankreich und Italien haben sich gegen Deutschland durchgesetzt, als der EZB grünes Licht gegeben wurde zum Ankauf von Staatsanleihen, was gegen die No-Bail-Klausel verstoßen hat. Das Primat der Politik hat in diesem Fall in die Misere geführt (Haftungsunion, Verletzung des Prinzips der Eigenverantwortlichkeit, wie es in den Verträgen eigentlich festgelegt ist).

Hier wird die Frage aufgeworfen, ob und wie weit sich ein moderner hoch komplexer Staat durch Politik überhaupt steuern lässt. Nach der Systemtheorie von Luhmann folgen z.B. die Teilsysteme Politik, Wirtschaft, Recht je eigener Logik. Die Logik des Finanzsektors sei Selbst-Reproduzierung (Selbsterhaltung, wenn das Teilsystem mit seiner Umwelt, etwa mit politischen Ansprüchen, in Verbindung kommt). Das Problem dabei: der Finanzsektor will sich abkoppeln von seiner (politischen) Umwelt, obwohl es eine Interdependenz (gegenseitige Abhängigkeit) dieser Teilsysteme gibt.

Zu bedenke sei: Politik hat keine Fähigkeit zur Steuerung der Gesellschaft, sondern unterliege starken äußeren Zwängen. Ist es deswegen eine „Fassaden-Demokratie“? Lässt sich durch Politik das Finanzsystem ändern (ohne die Logik der Selbsterhaltung außer Kraft zu setzen)? Beispiel: die Bedingung wird politisch gesetzt, dass die Banken nur Kredite ausgeben dürfen, die 100%ig durch Einlagen und Einnahmen gedeckt sind. Oder: Bindung der Währungen an Goldreserven (wie es früher der Fall war). Dann könnten zwar weniger Kredite ausgegeben werden, diese seien jedoch sicher (Vermeidung globaler Krisen).

Das Thema Lobbyismus wird aufgeworfen: Die Politiker seien in vielen (auch Finanz-) Fragen zu wenig informiert. Geldinstitute und Konzerne würden sehr leicht bei den Parlamentariern Gehör finden, weil sie als kompetent gelten, obwohl sie nur ihre eigenen Interessen verfolgen. Auch die von Wirtschaftsverbänden finanzierten Denkfabriken spielen bei politischen Entscheidungen eine allzu wichtige Rolle. Wenn Politiker einseitig informiert werden, fallen ihre Entscheidungen entsprechend aus. Oft wird z.B. mit dem Verlust oder dem Gewinn von Arbeitsplätzen argumentiert – mit zweifelhaften Studien, deren Korrektheit von Politikern schwer zu überprüfen ist. Politikern pauschal Misstrauen (Unehrllichkeit, Bestechlichkeit) entgegenzubringen, sei nicht fair.

In den 70er Jahren – vor der Globalisierung – sei das politische und wirtschaftliche Leben noch überschaubar gewesen. Heute seien die Politiker überfordert. Nur noch ein sehr kleiner Kreis unter den Politikern („Führungskader“) entscheide über wichtige politische Weichenstellungen. Der einzelne Abgeordnete habe nicht mehr die Möglichkeit, sachgerecht abzustimmen, weil ihm der Überblick fehle. Er müsse sich auf Spezialisten aus der Fraktion verlassen, und diese Spezialisten seien selbst abhängig von Informationen, deren Plausibilität sie nicht wirklich beurteilen können. Also auch hier kommt es wieder auf Expertenwissen an, wobei schwer erkennbar ist, wie viel weltanschaulich bedingte Vorurteile im Expertenurteil verborgen sind. Oft kriegen sich ja die Experten untereinander in die Haare (z.B. die Angehörigen unterschiedlicher wirtschaftstheoretischer Denkschulen).

Entscheidend wichtig sei, dass Universitäten und öffentliche Forschungseinrichtungen, die die Politiker auch beraten, nicht in die Abhängigkeit von Geldern bzw. Aufträgen privater Interessengruppen geraten.

Kritisiert wird: Die Bevölkerung ist immer der Verlierer, die Konzerne die Gewinner. Diesem Standpunkt wird entgegengehalten, dass die Nutznießer wirtschaftsfreundlicher Regeln zu 70% Zulieferfirmen (also mittelständische Unternehmen) seien. Die Macht liege immer bei einzelnen Personen, die es verstünden, über ihre Funktion und über ihre Vernetzung politischen Einfluss auszuüben. Entscheidend für die demokratische Legitimation sei: das Zustandekommen politischer Entscheidungen muss transparent sein. Was sind die Gründe für die Entscheidung? Auf welchen Informationen beruhen die Begründungen? Von wem stammen die Informationen? Wie sicher sind sie?

Gegen die Kritik an der Macht der Konzerne wird eingewendet: wir brauchen große Konzerne, weil sie bestimmte Wettbewerbsvorteile gegenüber kleineren Unternehmen aufweisen. Sie, die zahlreiche Arbeitsplätze bieten und Steuern zahlen, können sich auf dem Weltmarkt relativ gut behaupten. Es sei manchmal schwierig zu unterscheiden: welche Entscheidung ist (nur) wirtschaftsfreundlich, welche dient (auch) der Bevölkerung? Wie hängen beide Interessensphären zusammen? Es kann sein, dass die Förderung von Wirtschaft im Interesse der Menschen liegt, die von wettbewerbsfähigen Unternehmen abhängen.

Die Politik sei ein „Schlachtfeld der Interessen“. Zwischen Staaten und zwischen Politikern eines Landes gäbe es viel Streit z.B. über Bankenrettung, Rettungsschirme für Staaten und über die Funktion der EZB. Dabei seien die Vor- und Nachteile der verschiedenen Strategien und Maßnahmen oft schwer vorherzusagen. Es können Entwicklungen eintreten (wie sie z.B. befürchtet werden, wenn sehr große Banken

zusammenkrachen), von denen Wirtschaft und Gesellschaft sehr breit und hart betroffen sein würden.

Man sei sich zwar einig: das Finanzsystem muss sich ändern. Aber über das Wie herrsche Uneinigkeit. Einig sei man sich z.B. über alle Parteien hinweg: es ist nicht vertretbar, dass Großbanken mit Steuergeldern gerettet werden müssen. Gestritten werde über die Wege, wie diesem Übel abzuhelpen sei. Ein Alleingang eines Landes sei oft nicht möglich, weil dann der Effekt nicht erreicht werde bzw. die Nachteile für einen Standort (z.B. für den Finanzplatz London, der für England so wichtig sei wie für uns die Autobranche) politisch nicht durchzustehen, weil Wohlstandsverlust drohe.