

Falk Illing

Die Eurokrise

Analyse der europäischen
Strukturkrise

2. Auflage



Springer VS

Die Eurokrise

Falk Illing

Die Eurokrise

Analyse der europäischen
Strukturkrise

2. Auflage

 Springer VS

Dr. Falk Illing
Chemnitz, Deutschland

ISBN 978-3-658-09540-6 ISBN 978-3-658-09541-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-09541-3

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013, 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Lektorat: Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abkürzungsverzeichnis | IX |
| 1 Einleitung | 1 |
| Teil I Ursachen der Eurokrise | |
| 2 Die Wirtschaftspolitik des „artificial spending“ | 9 |
| 3 Ungleichgewichte aufgrund von Wettbewerbsunterschieden | 15 |
| 4 Staatsschulden und Finanzmärkte | 19 |
| 5 Institutionelle Hemmnisse auf europäischer Ebene | 29 |
| 6 Griechenland als Sonderfall und Katalysator | 35 |
| 7 Finanzverflechtungen Banken – Staat | 39 |
| 8 Zwischenfazit: Die Eurokrise als Strukturkrise des Staates | 45 |

Teil II Die Entwicklung der Euro-Krise seit 2009

| | | |
|-----------|--|-----|
| 9 | Ausbruch der Eurokrise 2009-2010 | 53 |
| 9.1 | Das griechische Schuldenproblem als Keim der Krise | 53 |
| 9.2 | Erstes Hilfspaket für Griechenland | 59 |
| 9.3 | Zwischenfazit | 66 |
| 10 | Vertiefung der Eurokrise 2010-2011 | 69 |
| 10.1 | Der provisorische Stabilitätsmechanismus (EFSF) | 69 |
| 10.2 | Fehlinvestments der Banken Irlands | 72 |
| 10.3 | Infektion Portugals | 77 |
| 10.4 | Zwischenfazit | 79 |
| 11 | Voranschreitende Destabilisierung der Union 2011-2012 | 81 |
| 11.1 | Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Six Pack) | 81 |
| 11.2 | Zweites Hilfspaket für Griechenland | 83 |
| 11.3 | Griechenlands Schuldenschnitt im März 2012 | 86 |
| 11.4 | Italiens dauerhafte Rezession | 88 |
| 11.5 | Kollateralschäden in Zypern | 90 |
| 11.6 | Hilfspaket für Spaniens Banken | 92 |
| 11.7 | Zwischenfazit | 95 |
| 12 | Der Höhepunkt der Eurokrise im August 2012 | 99 |
| 12.1 | Eine neue Qualität der Eurokrise | 99 |
| 12.2 | Damokles-Schwert über Athen | 100 |
| 12.3 | Krisen- und Zerfallserscheinungen in den Ländern | 103 |
| 12.4 | Zwischenfazit | 105 |
| 13 | Stabilisierung und Normalisierung ab September 2012 | 107 |
| 13.1 | Fiskalpakt und fiskalpolitische Integration | 107 |
| 13.2 | Der dauerhafte Rettungsmechanismus (ESM) | 110 |
| 13.3 | Unbegrenzter Anleihekauf der EZB | 113 |
| 13.4 | Griechenlands langer Weg nach Ithaka | 116 |
| 13.5 | Fortbestehende Rezession ohne Krise | 119 |
| 13.6 | Zwischenfazit | 120 |

| | |
|---|-----|
| 14 Schritte zur Bankenunion ab 2013 | 125 |
| 14.1 Einheitliche Bankenaufsicht (SSM) | 125 |
| 14.2 Abwicklungsrichtlinie (BRRD) | 131 |
| 14.3 Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) | 135 |
| 14.4 Umsetzung in Deutschland | 139 |
| 14.5 Rekapitalisierung der Banken durch den ESM | 142 |
| 14.6 Zwischenfazit | 143 |
| 15 Krisenmanagement der EZB seit 2014 | 145 |
| 15.1 Geldpolitische Hilfe für Griechenland | 145 |
| 15.2 OMT: Karlsruhe – EuGH – Karlsruhe | 149 |
| 15.3 Zwischenfazit | 154 |
| 16 Konzentration der Krise auf Griechenland seit 2015 | 155 |
| 16.1 Erste Schritte der Regierung Tsipras | 155 |
| 16.2 Verlängerung des zweiten Hilfsprogramms für Griechenland | 158 |
| 16.3 Zuspitzung der Krise, Referendum und Auslaufen des zweiten Hilfsprogramms | 161 |
| 16.4 Vom Grexit zum dritten Hilfspaket | 164 |
| 16.5 Reformanstrengungen Griechenlands und schwelende Krise | 169 |
| 16.6 Zypern, Spanien und Portugal | 173 |
| 16.7 Zwischenfazit | 176 |

Teil III Folgen der Eurokrise

| | |
|---|-----|
| 17 Machtkämpfe | 181 |
| 17.1 Stabilität gegen Funktionalismus | 181 |
| 17.2 Deutschland in der neuen Machtstruktur Europas | 185 |
| 17.3 Die Macht der Peripherie über das Zentrum | 189 |
| 17.4 Die Bedeutung des Euro für den alten Kontinent | 191 |
| 17.5 Konflikt der Notenbanken: Die Bundesbank gegen die Allmacht der EZB | 193 |
| 17.6 Die Machtausdehnung der Exekutive | 196 |

| | |
|--|-----|
| 18 Die politische Kultur | 203 |
| 18.1 Wiedererstarben des Nationalstaates | 203 |
| 18.2 Die politische Drohung | 206 |
| | |
| 19 Über den Umbau der Wirtschaftsordnung zur Vollkasko-Ökonomie | 209 |
| 19.1 Die Etablierung nicht-marktwirtschaftlicher Strukturen | 209 |
| 19.2 Umverteilung durch Inflation | 221 |
| 19.3 Zinsverluste | 225 |
| | |
| Literaturverzeichnis | 227 |
| Primärliteratur | 227 |
| Sekundärliteratur | 229 |
| | |
| Register | 231 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| AdR | Archiv des öffentlichen Rechts |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| Art. | Artikel |
| APuZ | Aus Politik und Zeitgeschichte |
| BaFin | Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BR | Bundesrat |
| BRRD | Bank Recovery and Resolution Directive |
| BT | Bundestag |
| CDU | Christlich Demokratische Union |
| CSU | Christlich-Soziale Union |
| Drs. | Drucksache |
| EFSF | Europäische Finanzstabilisierungsfazilität |
| EFSM | Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus |
| EGKS | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| ESM | Europäischer Stabilitätsmechanismus |
| ESMFinG | ESM-Finanzierungsgesetz |
| ESRB | Europäischer Ausschuss für Systemrisiken |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |

| | |
|-------------|--|
| FDP | Freie Demokratische Partei |
| Fed | Federal Reserve System (Zentralbankensystem der USA) |
| FMS | Finanzmarktstabilisierungsfonds |
| FMSA | Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung |
| FMStBG | Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetz |
| FP | Freie Presse |
| FR | Frankfurter Rundschau |
| FTD | Financial Times Deutschland |
| G8 | Gruppe der Acht (größten Industrienationen der Welt) |
| G20 | Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer |
| GG | Grundgesetz |
| GIPS | Griechenland, Italien, Portugal, Spanien |
| HRE | Hypo Real Estate Holding |
| IIF | Institute of International Finance |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| KWG | Gesetz über das Kreditwesen |
| Mrd. | Milliarden |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development |
| OMK | offene Methode der Koordinierung |
| PIPr. | Plenarprotokoll |
| Rn. | Randnummer |
| SAG | Gesetz zur Sanierung und Abwicklung von Instituten und Finanzgruppen |
| SKS-Vertrag | Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion |
| SoFFin | Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| SRM | Single Resolution Mechanism |
| SSM | Single Supervisory Mechanism |
| StabMechG | Stabilisierungsmechanismusgesetz |
| SVR | Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung |
| SWP | Stiftung Wissenschaft und Politik |
| SZ | Süddeutsche Zeitung |
| ZSE | Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften |

Mit Alexis Tsipras' Amtsantritt zu Beginn des Jahres 2015 kam es zu einer Renaissance der überwunden geglaubten Eurokrise. Trotz zahlreicher Reformpakete, die die EU gegen die Krisensymptome wappnen sollte, war die Eurozone noch immer verwundbar. Nach dem vorläufigen Höhepunkt der Eurokrise im August 2012 ergriffen die Staats- und Regierungschefs in Europa zahlreiche Maßnahmen, mit denen sie die institutionelle Architektur der Eurozone stärkten. Der ESM, aber auch der Fiskalpakt und eine voranschreitende fiskalpolitische Integration waren die Antworten auf die Funktionsprobleme, die beim supranationalen Zusammenschluss von Überschuss- und Defizitländern im Korsett einer Einheitswährung auftreten können. Die darauffolgende Phase vorübergehender Stabilisierung nutzte die EU, um jene Flanke zu schließen, die sich durch eine Staatsfinanzierung an Finanzmärkten bei gleichzeitig hohen Staatsschulden aufgetan hatte. Die Gefahren einer marktwirtschaftlichen Staatsfinanzierung erkennend sollte die Bankenunion jene Risiken minimieren, die von den Banken als Finanziers ausgehen. Mit der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM, der europaweiten Bankenaufsicht im Rahmen des SSM und dem Bankenabwicklungsmechanismus SRM wurden Antworten gefunden, um den Teufelskreis aus steigender Staatsverschuldung und Bankenrettungen zu durchbrechen. Im Jahr 2013 schien es, als wäre die Eurokrise überwunden. Doch dieser Schein war trügerisch.

Die Eurokrise war trotz der Vorkehrungen und einer längeren Phase der Stabilisierung zu keinem Zeitpunkt überwunden. Die Wucht, mit der sie im Jahr 2015 wieder auf die politische Bühne zurückdrängte, war allerdings überraschend. Die fortwährende Dynamik der Eurokrise und die zahlreichen Ereignisse seit August

2012 haben eine Neuauflage des Buches notwendig gemacht. Nicht nur die Politik Tsipras', das griechische Referendum und die politischen Entscheidungen, die zum dritten Hilfsprogramm für Griechenland im August 2015 führten, sind in die Chronologie der Ereignisse aufgenommen worden. Darüber hinaus gibt die Neuauflage detailliert Auskunft über die Bankenunion und das Krisenmanagement der Europäischen Zentralbank, aber auch über die Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof, die diese Einflussnahme der EZB im Allgemeinen und das OMT im Speziellen zum Inhalt hatten. Abschließend werden die Reformanstrengungen weiterer Krisenländer wie Portugal und Zypern dargelegt.

Die Analyse der verschiedenen Krisenherde verdeutlicht, dass die Eurokrise keine feste Gestalt oder Statik besitzt. Im Gegenteil: Sie manifestiert sich amorph. Sie unterliegt ständiger Veränderung und nimmt Einfluss auf die Staaten, ihre Wirtschaft und das Finanzsystem. Aufgrund dieser Eigenheiten ist die Eurokrise anders als die vorherige Finanzkrise nicht mit kausalen ökonomischen Fehlentscheidungen oder falschen Investitionen zu erklären. Sie lässt sich deswegen nicht als Fortführung der Finanzkrise charakterisieren. Die Finanzkrise setzte sich zusammen aus der durch das Bersten der Immobilienblase hervorgerufenen Bankenkrise und der daraufhin virulenten Kreditklemme, die zur Wirtschaftskrise führte. Ihren Abschluss fanden beide Verwerfungen in der Schuldenkrise, die fließend in die Eurokrise überleitete – jedoch nicht mit ihr gleichgesetzt werden kann. Die Eurokrise ist ein Phänomen, über dessen Ausprägung und Ursachen in der Literatur Uneinigkeit herrscht. Die Schuldenproblematik ist zwar eines der Elemente der Eurokrise, aber sie ist nicht ihre Ursache. In den Staatsschulden manifestieren sich nur die strukturellen Probleme der Eurozone und Europas, sodass sich die Eurokrise als „Strukturkrise“ definieren lässt.

Europas Strukturkrise setzt sich aus zwei Strängen zusammen. Den Problemen der Staaten mit ihren Schulden und ihren in den Finanzmarkt budgetär verlängerten Haushalten einerseits, sowie den unterschiedlich wettbewerbsfähigen Volkswirtschaften andererseits: Im Korsett der gemeinsamen Währung treffen sowohl die Staaten wie die Volkswirtschaften auf Probleme, die erst mit der Währungsunion entstanden. Die Eurokrise ist daher eine Strukturkrise, weil die derzeitige institutionelle Architektur und ökonomischen Prozesse den Anforderungen, die aus der Gemeinschaftswährung resultieren, nicht gewachsen sind. Ohne den Euro als einheitliche Währung wären die Probleme nicht aufgetreten – zumindest nicht so abrupt. Allerdings muss die Eurokrise als Strukturkrise verstanden werden, weil der Euro nicht eo ipso zu Verwerfungen führt, sondern nur aufgrund der derzeitigen wirtschafts- und fiskalpolitischen Konstruktion der Eurozone. Als Struk-

turkrise steht nicht der Wert der Währung¹ im Mittelpunkt, sondern das Problem, dass sich traditionelle politische und volkswirtschaftliche Prozesse unter der Einheitswährung dysfunktional gestalten – dass also die unter der Einführung des Euro ausgeprägten Strukturen der Auslöser für die Probleme sind.

Der Begriff „Staatschuldenkrise“ ist in vielerlei Hinsicht falsch für die Beschreibung der Herausforderungen, vor der Politik und Wirtschaft stehen. Schon weil sich die Strukturkrise aus zwei Strängen zusammensetzt, ist die Verkürzung auf die Schulden der Staaten nicht korrekt und blendet die wirtschaftlichen Problemfelder beinahe völlig aus. An seinen Schulden kristallisiert sich die Last, die der moderne Staat zu stemmen hat: Durch beständige Eingriffe in die Wirtschaft – gleichsam als Aufblähen der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – ist der Staat letztlich finanziell überfordert, weshalb die Politik mit beständiger Verschuldung seine Leistungsfähigkeit erhöht. Die Banken, um sie endlich zu nennen, mögen der staatlichen Solidität mit den Löchern in ihren Bilanzen den Todesstoß versetzt haben, doch sie sind nicht die Ursache für die seit Jahrzehnten stetig ansteigenden Schuldenstände der Staaten. Die durchschnittliche Verschuldung in Relation zum BIP stieg in der Union von 62,5 Prozent im Jahr 2008 auf 82,5 Prozent im Jahr 2011. Es lässt sich an vielen Faktoren zeigen, dass der Anstieg der Schulden durch die Hilfsmaßnahmen keinen Grund für die Refinanzierungsprobleme der Staaten am Finanzmarkt darstellt, sondern die drohende Insolvenz der Staaten in der Euro-Zone andere Ursachen hat.

Der Begriff „Bankenkrise“ für die Erklärung der Verwerfungen der Euro-Zone ist deshalb nicht zielführend. Zweifelsohne haben die Banken Anteil an der Euro-Krise, aber eben nur insoweit sie Bestandteil der Strukturen sind, die durch den Euro als Gemeinschaftswährung derzeit auf dem Prüfstand stehen. Die Banken stellen die Schnittstelle dar zwischen Staat und Wirtschaft. Über die Banken bringen die Regierungen ihre Staatsanleihen in den Markt, um sich Geld zu beschaffen. Die Investments der Banken und die Schulden der Staaten sind zwei Seiten derselben Medaille. Während die Geldhäuser mit ihren Subprime-Krediten der Auslöser für die Bankenkrise waren, so spielen sie in der Eurokrise eine andere Rolle. Obwohl durch die staatlichen Finanzhilfen für die Banken die Schuldenstände anstiegen, ist die Entwicklung hin zur Eurokrise übrigens ohne die Finanzinstitute denkbar. Auslöser und Katalysator der derzeitigen Verwerfungen in der Eurozone waren die Probleme Hellas, die zu steigenden Refinanzierungskosten der Staaten geführt haben. Gleichzeitig haben sie die volkswirtschaftlichen Un-

1 Vgl. hierzu die Kritik am Begriff Eurokrise von Volker Grossmann: Wirkungen und Nebenwirkungen des EU/IWF-Rettungsschirms für verschuldete Euro-Länder, in: Wirtschaftsdienst, H. 3, Jg. 91 (2011), S. 179-185.

gleichgewichte offenbart, wodurch Investoren den Defizitländern der Peripherie kein Geld mehr zur Verfügung stellten. Mag Griechenlands Bankrott auch auf die Unsicherheit der Finanzmarktakteure durch die Banken- und Finanzkrise zurück zu führen sein. Die Schuldenlast Hellas wäre ebenso ohne die Bankenkrise als Beschleuniger als nicht nachhaltig bewertet worden. Die Banken forcierten nur eine Entwicklung, die langfristig ohne sie eingetreten wäre.

Mit dem Begriff „Handelsbilanzkrise“ wird wiederum nur die zweite Säule der europäischen Strukturkrise erfasst. Die unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeiten der Volkswirtschaften, denen durch die gemeinsame Währung die Möglichkeit der Auf- oder Abwertung fehlt, ist eine wesentliche Ursache der Eurokrise, aber nur eine. Allein auf die Handelsbilanzen abzielen, ist deshalb abzulehnen, vielmehr sind alle einzelnen Stränge unter die Strukturkrise zu subsumieren.

Die europäische Strukturkrise ist die schwerste und ausdauerndste Bewährungsprobe für die Regierungen seit der Grundsteinlegung des europäischen Fundaments mit der EGKS. Die unterschiedliche ökonomische Stärke der Volkswirtschaften und die differierenden wirtschaftspolitischen Ansätze prallen nicht zum ersten Mal in der 60-jährigen Epoche der europäischen Integration aufeinander. Die Wucht, mit der die politischen und ökonomischen Verwerfungen das Gebälk der europäischen Institutionen erschüttern lassen, ist allerdings neu. Die Eurokrise stellt eine Zäsur in der europäischen Entwicklung dar, denn sie bringt die europäischen Länder an den Rand der Leistungsfähigkeit ihrer politischen Systeme und ihrer Wirtschaftskraft. Sie ist deshalb eine Prüfung, welche integrative Kraft die Idee eines vereinten Europas noch entfalten kann. Sie ist ebenso ein Gradmesser für die Widerstandskraft des etablierten politischen Systems, das sich gegen die Ansprüche eines Krisenmanagements zur Wehr setzen muss, welches traditionelle Politiklinien und -muster angreift. Durch die Geschwindigkeit, mit der die Regierungen auf die krisenhaften Erscheinungen reagieren, werden überkommene politische Prozesse ausgehebelt. Die Exekutive zieht die Macht stärker an sich und diesen Vorgang legitimiert sie durch die Notwendigkeiten des Krisenmanagements. Zwar herrscht Beunruhigung, aber es besteht kein Grund zur Sorge, denn die politischen Systeme Europas verfügen über alle nötigen Instrumente, um einer Aushöhlung demokratischer Prinzipien entgegenzutreten. Fraglich ist, ob sie diese nutzen, oder ob sie sich unter Verweis auf eine angebliche Alternativlosigkeit der öffentlichen Debatte entziehen und über die Bedenken der Bevölkerung hinwegsetzen. Inzwischen sind europaweit Bewegungen entstanden, die die Legitimation einer fortgesetzten Rettungspolitik in Frage stellen.

Wann begann die Eurokrise? Welche Ursachen liegen ihr zugrunde? Aus welchen Elementen setzt sie sich zusammen? Die vorliegende Analyse erklärt die Strukturprobleme des Euro-Raums in drei Schritten. Im ersten Teil werden

die Ursachen der europäischen Strukturkrise dargelegt. Die Ausführungen über Staatsschulden, künstliches Wirtschaftswachstum und Finanzverflechtungen widerlegen die gängigen Erklärungsversuche und zeigen, warum die Regierungen mit ihrer Wirtschaftspolitik der Eurokrise lange Zeit hilflos gegenüberstanden. Im zweiten Teil gibt die chronologische Darstellung einen Überblick über die bisherige Entwicklung. Der dritte Teil analysiert die Konsequenzen aus der Eurokrise für Politik, Wirtschaft und die Bürger. Gleichzeitig verdeutlicht er die zukünftigen Probleme und kommenden Herausforderungen der Europäischen Union.

Teil I

Ursachen der Eurokrise

Die Eurokrise resultiert aus ökonomischen und politischen Strukturproblemen, die miteinander verschmelzen und Komplikationen der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik aufdecken. Die Eurokrise ist ebenso eine Krise der Wirtschaft wie eine Krise der Politik. Die derzeitigen Verwerfungen wären aber ohne den Staat nicht aufgetreten. Der Staat ist eine treibende Kraft in dieser Krise und er hat die Wirtschaft in Mithaftung genommen. Umso mehr erstaunt die Kritik, die sich nun am kapitalistischen Wirtschaftssystem manifestiert.¹ Das ökonomische System des Kapitalismus als Ursache zu bezeichnen und ihm die Verantwortung für die Entwicklung zu übertragen trifft aber nicht den Kern der aktuellen Strukturprobleme.

Eine der Ursachen der Eurokrise ist die künstliche Steigerung der nationalen Wirtschaftskraft durch beständige Interventionen der Regierungen. Durch Ausgabenprogramme blähten die Regierungen die Volkswirtschaften künstlich auf. Diesen Vorgang nannte Dahrendorf Pumpkapitalismus: „Die europäisch-amerikanische Schuldenkrise lässt sich gewiss auch auf eine von Bankern, Konsumenten oder Wählern – eigentlich von fast jedem – kultivierte Mentalität zurückführen, welche Dahrendorf als Pumpkapitalismus bezeichnet. Doch entbindet dies die politisch Handelnden nicht von ihrer Verantwortung, die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen.“² Das Urteil Gujers verkehrt jedoch Ursache und Wirkung. Nicht die Wirtschaft war die treibende Kraft, die zu den Problemen führte, die nun durch die Politik zu beheben seien. Die Politik selbst setzte die Rahmenbe-

1 Vgl. zuletzt Jürgen Habermas: Zur Verfassung Europas, Berlin 2011, S. 117.

2 Vgl. Politik und Pumpkapitalismus, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. Oktober 2011.

dingungen, die zu den aktuellen Problemen führten. Die gilt nicht nur für die als „entfesselt“ wahrgenommene Wirtschaft. Dies gilt ebenso für die permanente Stimulation der Wirtschaft und ihr beständiges Wachstum durch mehr und mehr in die Zirkulation eingespeistes gedrucktes und geborgtes Geld.

Die Schulden der Staaten sind nicht die Ursache der Strukturkrise – sie sind nur der Ausdruck der permanenten Überhitzung der Wirtschaft. Eigentliche Krisenursache sind überforderte Staaten, die von der nationalen Wirtschaft beständig ökonomische Höchstleistungen fordern, die ohne den unentwegten Einsatz gedruckten und geborgten Geldes nicht möglich wären. Die Regierungen verfolgen seit den 1970er-Jahren die Maxime eines steten Wachstums des Bruttoinlandsproduktes, um den Wohlstand zu steigern. Aus Angst vor wirtschaftlichen Missständen, wie sie Adolf Hitler den Weg ebneten, begannen sie, mit wirtschaftspolitischen Interventionen Konjunkturreinbrüche zu vermeiden. Di Fabio spricht von der Furcht vor dem „Brüningschen Debakel“, welche die Regierungen zu konjunkturstabilisierenden Maßnahmen trieb.³ Doch dabei blieb es nicht, denn die Wirtschaftspolitik erhöhte das Niveau des Produktionsmöglichkeitenpfads. Als die Wirtschaft – so beispielsweise in Deutschland Ende der 1960er Jahre – an eine Wachstumsgrenze stieß, blähte die Politik den Produktionsapparat künstlich auf: „Allerdings verschoben sich die Forderungen nach sozialer Sicherung und Besserstellung – die nun nicht mehr innerhalb der Wirtschaft realisierbar waren – in die politische Arena. Dort kam es zu einem Druck auf die Regierungen, durch öffentliche Ausgaben zu kompensieren, was in der Lohnpolitik nicht mehr erreicht werden konnte.“⁴ Eine Rückkehr zu dem geringeren Wohlstandsniveau, das vor der staatlich in Gang gesetzten Steigerung der Wirtschaftskraft bestand, ist politisch schwer zu realisieren, weil das mit Wohlstandssteigerung verbundene Fortschrittsbild der westlichen Welt ein Zurück und Weniger nicht erlaubt. „Der neuzeitliche Staat, so der Baseler Staatsrechtler Kurt Eichenberger, sieht sich einer ‚unbegrenzten Erwartungssituation‘ seitens seiner Bürger ausgesetzt.“⁵ Die historische Entwicklung der Gemeinwesen führte zu einer Steigerung der Staatsausgaben: Der Staat übernimmt vielfältige Tätigkeiten, die aus der Zurverfügungstellung von Leistungen als öffentliche Güter statt wie bisher als Waren der freien verkehrswirtschaftlichen Organisation resultieren, wie Schmalenbachs Schüler Terhalle in Anlehnung

3 Vgl. Udo di Fabio: Europa in der Krise, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, H. 4, Jg. 9 (2011), S. 459.

4 Vgl. „Das Dopingregime des Pump-Kapitalismus ist lebensgefährlich“, in: Zeitonline vom 28.12.2011.

5 Der überforderte Staat, in: Der Spiegel 53/1979.

an die Begrifflichkeit Euckens darlegt.⁶ Diese Entwicklung ist kein Merkmal des deutschen Staates allein, sondern trifft auf eine Vielzahl von Staaten der nördlichen Hemisphäre zu.⁷

Weil die Regierungen für die Intervention in die Wirtschaft Schulden aufnehmen und die Zinslast in den Etats stieg, begaben sie sich in den ökonomischen Zwang, kontinuierlich hohes Wachstum zu generieren, um die Schuldenlast auf einem erträglichen Niveau zu halten. Die Staatsapparate selbst mit ihrer Verwaltung wuchsen an und waren die dritte Kraft, die nun dauerhaft auf einem überhöhten Niveau zu halten waren. „Wer die spezifisch konstitutionellen Wirklichkeiten und Gefahren bezüglich einer überdurchschnittlichen staatsfinanziellen Verausgabung feststellen will, wird namentlich an der Tatsache des oft zu großen ‚Apparates‘ nicht vorbeigehen können“.⁸ Die Regierungen schufen für die Bürger, die Staatsverwaltung und die Last der Staatsverbindlichkeiten künstliches Wirtschaftswachstum und begaben sich in einen *Circulus vitiosus*, aus dem sie nicht mehr entkamen. Ein Vergleich mit dem Sport mag die Sache veranschaulichen: Die Politik hat die Wirtschaft mit Aufputzmitteln stimuliert. Vor diesem Hintergrund erhält Weidmanns Kritik und treffende Analyse der Anleihepolitik der Notenbanken und der EZB eine umfassendere Bedeutung. Für den Chef der Bundesbank kamen die Interventionen der Zentralbank der Verabreichung einer „Droge“⁹ gleich. Die steigenden Ausgaben des Staates führen nicht allein zu einer Substitution des Marktes durch den Staat, sondern zu einer Ausweitung der volkswirtschaftlichen Produktion: Durch den Einkommensmultiplikator führen die staatlichen Ausgaben zu einer Ausweitung der Nachfrage und des Angebots.¹⁰

Dahrendorfs Begriff des Pumpkapitalismus muss deswegen weiter gefasst werden, denn er geht über die von Schäuble im Bundestag kritisierte Staatsverschuldung zu Zwecken der Konjunkturstabilisierung hinaus. Der deutsche Finanzminister kritisierte die Politik der antizyklischen Wirtschaftseingriffe: „Mit geld- und finanzpolitischen Maßnahmen wurde versucht, drohende Rezessionen abzuwenden, ohne dass in der Folge die aufgeblähten öffentlichen Defizite in gu-

6 Vgl. Fritz Terhalle: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948, S. 39-56.

7 Vgl. Vito Tanzi: Government vs Markets. The Changing Economic Role of the State, Cambridge 2011, S. 101f.

8 Terhalle 1948, S. 47.

9 Vgl. „Wie eine Droge“, in: Der Spiegel 35/2012.

10 Vgl. Egon Görgens/Karlheinz Ruckriegel: Makroökonomik, Stuttgart 2007, 94f.

ten konjunkturellen Zeiten wieder zurückgefahren wurden.“¹¹ Schäubles Kritik impliziert, deficit spending hätte zu den langfristigen Schuldenproblemen geführt. Die Eurokrise ist aber Ausdruck der Probleme, die von einem langfristigen künstlichen Wirtschaftswachstum entstammen. Deficit Spending – als Intervention, um Rezessionen abzuwenden – ist für die Deutung der grundlegenden Ursachen der Eurokrise die falsche Erklärung. Deficit spending sieht vor, durch staatliche Mehrausgaben geringere Ausgaben der privaten Haushalte in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs zu kompensieren. Was dem Keynesianischen Konzept zugrunde liegt, ist die Annahme eines normalen Wirtschaftsverlaufes. Deficit spending gleicht Einbrüche eines regulären Wirtschaftsniveaus aus und stellt eine Form der antizyklischen Wirtschaftspolitik dar.

Auf die Kompensation und Verstetigung des Konjunkturverlaufs beschränkte sich die angewandte Wirtschaftspolitik aber nicht, sondern sie sah eine permanente Wachstumsstimulation der Ökonomie vor.¹² Es ist daher geboten, für die ständige Wachstumssteigerung den Begriff „artificial spending“ und entsprechend „artifizielles Wirtschaftswachstum“ zu verwenden. Die Wirtschaftsapparate wären sicher in der Lage, weiterhin die Politik des artificial spending zu tragen, doch den Märkten fehlt es in der derzeitigen Krise an Vertrauen in die Politik: „Beim jetzigen Schlamassel handelt es sich daher um mehr als eine Währungskrise, es ist eine eigentliche Krise des Politischen. Der Veitstanz der Börsenindizes reflektiert auch die Verunsicherung, wie Europa in einigen Jahren aussehen wird. Der Glaube an die Führungskompetenz der Politik ist aufgezehrt.“¹³ Solange der zusätzlich generierte Anteil des Bruttoinlandsproduktes die Zinslast durch die Schuldenaufnahme übersteigt, ist artificial spending erfolgreich und kann weiterhin angewandt werden. Dass es sich nicht um deficit, sondern um artificial spending handelt, zeigen die Probleme, die aus verminderten Staatsausgaben resultieren. Gäbe es ein stabiles Wirtschaftswachstum, wäre eine Ausgabenkürzung kein Problem. Aufgrund der beschleunigten Wirtschaftsleistung führt jedoch jede staatliche Minderausgabe zu Schrumpfungprozessen.

Die Politik muss den Weg des artifiziellen Wirtschaftswachstums nicht verlassen. Prinzipiell besteht dafür keine Notwendigkeit, denn die künstliche Wachstumsstimulation hat noch keine natürliche ökonomische Grenze erreicht. Die

11 Rede des Bundesministers der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, zur Einbringung des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2012 und des Finanzplans 2011 bis 2015 am 06.09.2011 im Bundestag.

12 Vgl. hierzu Lutz Wuchterpennig: Staatsverschuldung in Deutschland. Ökonomische und verfassungsrechtliche Problematik, Baden-Baden 2007, S. 164.

13 Vgl. Politik und Pumpkapitalismus, in: NZZ vom 8. Oktober 2011.

Volkswirtschaften können weiterhin wachsen, wodurch sie einen Überschuss generieren, der es erlaubt, weitere Mittel aufzunehmen, um die Produktion weiter zu steigern. Kritische Stimmen äußern jedoch Skepsis, inwieweit sich endloses Wachstum generieren lässt: „Zum einen ist die wirtschaftliche Basis in den modernen Industriestaaten auf einem derart hohen Niveau, dass sich nennenswerte Wachstumsraten kaum noch generieren lassen. Zum anderen sprechen viele Gesichtspunkte, u.a. die schlichte physikalische Endlichkeit der Welt und ihrer Ressourcen [...] eher dafür, dass der keinesfalls ‚ewige‘, sondern lediglich für die letzten 200 Jahre der Menschheitsgeschichte gekennzeichnete Wachstumspfad mittelfristig an ein Ende kommen wird“.¹⁴

In Europa hat sich in den vergangenen Jahren ein Mechanismus etabliert, der die Staaten zwingt, beständig die Ökonomie aufzublähen, um die Mittel zu erwirtschaften, um am Kapitalmarkt ihre Verbindlichkeiten zu bedienen. Diese wiederum sind notwendig und müssen erneut aufgenommen werden, um die Wirtschaft weiterhin auf einem gegebenen Niveau zu halten. Einen Ausweg aus dem Dilemma des artifiziellen Wirtschaftswachstums böte die Rückkehr zu einem nachhaltigen Produktionsniveau: „Das Schicksal der Europäischen Union liegt heute in der Bewährung und vorsichtigen Entwicklung der Verträge, vor allem aber in der Wiedergewinnung der Handlungsfähigkeit von Regierungen, die sich im Übermaß auf das Spiel einer Wirtschaftssteuerung durch öffentliche Haushaltswirtschaft eingelassen haben und jetzt einiges langsam zurückfahren müssen, ohne das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und die Akzeptanz demokratischen Regierens wie auch die Funktionsfähigkeit europäischen Koordinierens zu beschädigen“.¹⁵ Während Deutschland dieser Aufgabe gelassen entgegen schauen kann, stehen die Krisenstaaten vor viel größeren Anstrengungen.

14 Felix Ekardt/Daniel Buscher: Staatsschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit. Eine kritische Analyse der neuen Schuldenbremse und ihres Bezugs zur Eurokrise, in: Archiv des öffentlichen Rechts, H.1, Jg. 137 (2012), S. 43f.

15 Vgl. Udo di Fabio: Europa in der Krise, in: ZSE, H. 4, Jg. 9 (2011), S. 463.

Eine zweite Ursache der Eurokrise findet sich in den unterschiedlichen Wettbewerbspotenzialen¹ der europäischen Staaten, die seit der Währungsunion durch eine gemeinsame Währung monetär miteinander verbunden sind. Die leistungsfähigeren Volkswirtschaften der nordeuropäischen Überschussländer und die minder wettbewerbsfähigen Ökonomien der südeuropäischen Defizitstaaten sind in dieser Theorie die Ursache der Eurokrise². In diesem Erklärungsmuster wird der Begriff „Staatsschuldenkrise“ abgelehnt, weil die Ursachen der Verwerfungen im Euroraum in den Leistungs- und Zahlungsbilanzen zu suchen sind: „Die Divergenz der wirtschaftlichen Entwicklungen und Budgetpolitiken der EWU-Staaten erzeugt im starren Rahmen des einheitlichen Währungssystems Spannungen“.³ Weil die nordeuropäischen Staaten beständig exportieren und Südeuropa entsprechend importiert, entstehen Ungleichgewichte, die als strukturelle Verwerfungen in der Eurokrise mündeten. Die nordeuropäischen Kernstaaten finanzieren mit ihren Einnahmen permanent die Kredite, mit denen die südeuropäischen Krisenstaaten bei ihnen wieder einkaufen. Dieses Wirtschaftssystem „auf Pump“ scheint an seine Grenzen zu geraten, denn der Umfang der angewachsenen Schuldenberge und Forderungen wird von den Investoren der Finanzmärkte als nicht mehr nach-

1 Vgl. OECD (Hrsg.): OECD-Wirtschaftsausblick Ausgabe 2010/1, Nr. 87, S. 41f.

2 Vgl. Fritz W. Scharpf: Die Eurokrise. Ursachen und Folgerungen, in: ZSE, H. 3, Jg. 9 (2011) S. 324-337.

3 Vgl. Norbert Horn: Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, in: NJW, H. 20, Jg. 64 (2011), S. 1398-1404.

haltig gewertet. Dementsprechend trocknet der Kreditfluss in die Defizitländer aus und senkt das Wirtschaftswachstum in der Peripherie.

Durch die gemeinsame Währung stieg die Kreditnachfrage der GIPS-Staaten im Süden Europas überproportional an, weil sich die Kreditzinsen stark gesenkt hatten. Durch die gesunkenen Zinsen erhöhte sich die kreditfinanzierte Nachfrage nach Konsumgütern und Immobilien. Hohe Wachstumsraten sowie steigende Reallöhne und Lohnstückkosten führten zu mehr Importen, weniger Exporten und Leistungsbilanzdefiziten.⁴ Deutschland – der Exportweltmeister – trat mit einem anderen Niveau in die Währungsunion ein. Aufgrund der niedrigen Inflationsraten erhöhten sich die inflationsbedingten Realzinsen und die bereits im Abschwung befindliche Konjunktur rutschte stärker in die Rezession.⁵

Weil keine Abwertung zu Stärkung der Exportnachfrage möglich war, zielten strukturelle Reformen auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit. Da die deutsche Regierung keine geldpolitischen Optionen mehr besaß, konnte sie einzig Arbeitsmarktreformen veranlassen, um die Ökonomie an die Erfordernisse des Währungsraumes anzupassen. Deutschland reagierte auf die Notwendigkeit unter der Regierung Schröder mit der Agenda-Politik, die mit Einschnitten in das System der sozialen Sicherung und angebotspolitischen Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit erhöhte. Sinkende Reallöhne stärkten die deutsche Wettbewerbsfähigkeit und führten zum Anstieg der Exporte. Gleichzeitig minderten die gesunkenen Reallöhne die Nachfrage, wodurch die Importe abnahmen und ein Überschuss erwirtschaftet wurde.

Würden weiterhin freie Wechselkurse bestehen, könnten sich die Ungleichgewichte nivellieren. Indem Abwertungen die Wettbewerbsfähigkeit weniger leistungsstarker Länder erhöhen, während die starke Nachfrage bei den Exportstaaten durch Aufwertungen und Verteuerung zu entsprechend verminderter Nachfrage führen, würden die Ungleichgewichte ausgeglichen. Defizitländer würden weniger einführen und mehr exportieren, während die Überschussländer weniger exportierten und mehr Güter aus dem Ausland nachfragen würden. Derartige Anpassungsmechanismen streben hin zu einem Marktgleichgewicht und die Disparitäten verringern sich allmählich. Aufgrund der gemeinsamen Währung sind diese Anpassungsmechanismen nicht mehr möglich und auch nicht nötig. Unterschiedlich starke Volkswirtschaften sind in der Eurozone monetär aneinander gekettet und bauen Ungleichgewichte auf, weil fehlende Wechselkursmechanismen diesen Aufbau begünstigen. Der Überschuss der Exportstaaten resultiert in entsprechenden Defiziten der importierenden Länder. Deutschland steht bei den wettbewerbsfä-

4 Vgl. Scharpf 2011, S. 326.

5 Vgl. Ebenda, S. 327.

higen Wirtschaften der Welt an fünfter Stelle, dicht gefolgt von den Niederlanden und Finnland. Erst an Stelle 15 steht Frankreich.⁶

Die Ungleichgewichte haben ein Niveau erreicht, das die Finanzmärkte als bedrohlich und nicht mehr nachhaltig bewerten und das sich deshalb in erhöhten Zinsen für diese Staaten ausdrückt. Da die südeuropäischen Länder beständig mehr importieren als sie erwirtschaften, sind sie auf Kredite der Finanzmärkte angewiesen. Überschusststaaten wie Deutschland stellten ihnen ihre erwirtschafteten Gelder zur Verfügung, so dass sie weiter importieren können. Seit der Finanzkrise und den sensibilisierten Investoren ist der Kreditfluss weitgehend versiegt, sodass Staaten wie Griechenland in volkswirtschaftliche Turbulenzen geraten. „Der bisherige Krisenverlauf jedenfalls hat deutlich gemacht, dass die Länder mit einer ausgeprägt defizitären Leistungsbilanz und einer entsprechend hohen Außenverschuldung [...] Gefahr laufen, dass die internationalen Banken und institutionellen Anleger angesichts der bestehenden Risiken ihr Kapital abziehen oder nicht mehr bereit sind, Kredite nachzuschließen. Die Folge solcher Tendenzen sind Liquiditäts- und Solvenzschwierigkeiten, die oft nur mit Hilfe internationaler Kreditgeber – wie z. B. dem IWF aber auch der EU – gemildert werden können.“⁷

Eine Methode die Ungleichgewichte abzubauen, böte einerseits die stärkere Wettbewerbsfähigkeit der südeuropäischen Länder. Der von Deutschland eingeschlagene Weg der Senkung der Lohnkosten wird andererseits ebenso als Ursache für die strukturellen ökonomischen Probleme des Euro-Raums gewertet, denn die geringe deutsche Nachfrage verringert die Absatzchancen ausländischer Waren. Indem Deutschland mehr von den Nachbarländern kaufen würde, könnte es seine Überschüsse abbauen und ebenfalls auf ein Gleichgewicht hinwirken.

6 Vgl. EU: Schlecht ausbalanciert, in: Internationale Politik, H.3, Jg. 66 (2011), S. 30.

7 Hans-Jürgen Bieling: Eine gemeinsame europäische Krisenüberwindungsstrategie. Probleme und Perspektiven, in: Gudrun Hentges/Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.): Europa – Quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik, Wiesbaden 2011, S. 78.