

# Europa in der Falle

Von Claus Offe

**Der hier folgende Artikel ist in der renommierten deutschen Zeitschrift „Blätter für deutsche und internationale Politik“ erschienen (Ausgabe Januar 2013). Die Redaktion von Infosperber dankt der Redaktion der „Blätter“ für die Bewilligung, den Artikel *in extenso* auf Infosperber einsehbar zu machen. Auch für die Schweiz ist das Thema Europa wichtiger denn je.**

Europa befindet sich in seiner wohl schwersten Krise seit 1945. Eine wachsende Zahl historisch versierter Zeitgenossen sieht sich bereits an die Lage vor 1933 erinnert. Lässt diese Krise sich nicht überwinden, so werden sowohl das politische Projekt der europäischen Integration als auch die europäische und die Weltwirtschaft schweren Schaden nehmen, ganz abgesehen vom Ausmaß der sozialen Zerstörungen, die die Krise schon in den Ländern der europäischen Peripherie angerichtet hat.

Die Krise ist so ernst, weil sie einen unlösbar erscheinenden Widerspruch aufwirft. Einfach gesagt: Was dringend getan werden müsste, ist extrem unpopulär und deshalb auf demokratischem Wege nicht durchzusetzen. Aber auch auf postdemokratisch-technokratische Weise ist ein Ausweg kaum zu finden. Alle Kenner sind sich „im Prinzip“ einig, was nützt – nämlich eine langfristige Schuldenvergemeinschaftung oder andere Formen grenzüberschreitender Lasten-Umverteilung großen Stils; aber das lässt sich dem wählenden Publikum der reichen Länder kaum vermitteln.

Analoges gilt für die Länder der Peripherie: eine rasche und nachhaltige Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und eine Senkung der Lohnstückkosten müsste erreicht werden, um dann irgendwann annähernd ausgewogene Handelsbilanzen und einigermaßen tragbare Haushaltsdefizite zu ermöglichen – auch dies gilt sachkundigen Eliten als „erforderlich“, ist aber offenbar nicht machbar, ohne die demokratische Souveränität dieser Länder schwer zu beschädigen, weil deren Bevölkerung das genaue Gegenteil „fordert“. Das Missverhältnis zwischen ökonomisch Erforderlichem und politisch Machbarem zeigt sich also auf beiden Seiten der Nord-Süd-Linie, die Europa heute spaltet. Wenn die Eurozone zerfällt, weil jene Quadratur des Kreises misslingt, wird wohl auch die EU zugrunde gehen. Mit dieser Warnung hat die deutsche Bundeskanzlerin vollkommen recht.

Die neue Spaltung Europas trennt den armen Süden vom reichen Norden. Die Populisten im Norden lehnen steuerfinanzierte Transfers und Schuldenschnitte ab (zumal im Lande des Hauptzahlers nationale Wahlen bevorstehen), während die Populisten im Süden sich heftig gegen die Austeritätsdiktate wehren, die

Löhne, Renten und den öffentlichen Dienst treffen. Beide Sorten von Populisten profitieren von der Krise, die ihnen politischen Zulauf beschert und die Volksparteien der Mitte mit ihrem ohnehin schrumpfenden Wähleranteil zur Nachahmung nötigt. In Griechenland ist die neonazistische „Goldene Morgenröte“ mittlerweile zur drittstärksten Partei des Landes avanciert.[1] In dem Augenblick, in dem sie zusammen mit anderen Europa-Neinsagern eine Regierungskoalition zustande brächte, wäre es mit dem Euro vorbei – wegen der absehbaren Reaktionen der Europäischen Zentralbank (EZB), des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie der Finanzmärkte und des damit losgetretenen Dominoeffekts.

Die Auflösung der Eurozone mit ihrer unausweichlichen Konsequenz des EU-Zerfalls liefe auf einen Tsunami politischer und wirtschaftlicher Regression hinaus. Damit soll nicht bestritten sein, dass der Euro von Anfang an eine Fehlkonstruktion war. Wenn man Griechenland und Deutschland, um die beiden Extremfälle zu nennen, in eine Währungsunion steckt, setzt man den ärmeren, weniger produktiven Partner – den, der die höheren Lohnstückkosten hat und daher in seinem Außenhandel weniger wettbewerbsfähig ist – gewaltigen wirtschaftlichen Zwängen aus. Man nimmt ihm schlicht die Möglichkeit, sich mit eigenen Mitteln, nämlich denen einer nationalen Währungspolitik (sprich: Abwertung) *extern* anzupassen.

Griechenlands Aufnahme in die Eurozone erweist sich somit im Nachhinein als einer der fatalen Fehler, die, einmal gemacht, die Option ausschließen, sie durch Rückkehr zum Status quo ante zu korrigieren. Selbst wenn heute alle Beteiligten darüber einig wären, dass die Einführung des Euro in eine völlig falsch konstruierte Währungszone ein gewaltiger Fehler war (wegen der von vornherein bestehenden und sich weiter vertiefenden Inhomogenität dieser Zone, der fehlenden Abwärts-Flexibilität von Preisen und Löhnen, der Behinderung der Arbeitskräftemobilität durch Sprachbarrieren und weil es keine unionsweite Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik gibt) – der Versuch einer *Rückabwicklung* hätte schon wegen der Ankündigungseffekte seinerseits katastrophale Folgen. Es ist einfach unrealistisch, den Geist zurück in die Flasche zwingen zu wollen.

### **Unkalkulierbare Dominoeffekte**

Mit ihrem Beitritt gehen die Neumitglieder der EU die rechtliche Verpflichtung ein, ihre Volkswirtschaften so zu reformieren, dass sie sich nach den fünf Kriterien des Maastricht-Vertrages zu Mitgliedern der Eurozone qualifizieren. Wollte man diese Bedingung aussetzen oder den Austritt von Euro-Mitgliedern betreiben, würde für diese Länder eine Lawine negativer Konsequenzen losgetreten: Die Renationalisierung der Geldpolitik würde es den Peripherieländern zwar gestatten, ihre Währungen unbeschränkt abzuwerten, doch hätten

sie es danach um so schwerer, ihre Euro-Schulden zu bedienen. Desgleichen würden Finanzinvestoren die Zinsschraube für Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht aufgegeben haben, anziehen und auf diese Weise einen unkalkulierbaren Dominoeffekt auslösen. Dieser würde schließlich auch die Wirtschaft der Netto-Exporteure in Mitleidenschaft ziehen. Außerdem wären Länder, die den Euro aufgeben, zugleich gezwungen, die Befolgung des regulativen europäischen Rechts aufzugeben, weil sie sich die Einhaltung von dessen Regeln einfach nicht mehr leisten könnten.

Sobald Staaten einmal in dieser Euro-Falle sitzen, beginnen sie – und ihre Bürgerinnen und Bürger – die teuflische Konsequenz zu spüren: Wenn sie nicht länger frei sind, die eigene Währung abzuwerten, sind sie zu dem Versuch gezwungen, ihre Defizite auf dem Wege „interner“ Anpassung zu bekämpfen – ein Euphemismus für tiefe Einschnitte bei den staatlichen Dienst- und Infrastrukturleistungen wie bei Löhnen, Renten und Sozialtransfers. Vermeiden ließe sich das nur, wenn es gelänge, hohe Einkommen und größere Vermögen stärker für fiskalische Zwecke heranzuziehen; da es jedoch in Europa weder Steuerharmonisierung noch Kapitalverkehrskontrollen gibt, sind die Fluchtwege für Finanzkapital breit ausgebaut. Daher halten die meisten politischen Kräfte, darunter alle Sozialdemokraten, diese Option für wenig aussichtsreich. So bleibt es dabei: Statt die eigene Währung abzuwerten, muss man jetzt die Beschäftigten und den Staatssektor im eigenen Lande abwerten.

Das erleben wir derzeit im Süden Europas, vor allem in Griechenland. Alles, was der Staat finanziert, organisiert und reguliert, muss jetzt „liberalisiert“ werden. Das geschieht durch „Reformen“ – einem Begriff, der unter der Hand überall semantisch umgekrempelt wurde. Wir waren gewohnt, uns unter Reformen etwas „Progressives“ vorzustellen, Schritte in Richtung Verteilungsgerechtigkeit und bessere Lebenschancen. Das war einmal. Heute erklären die herrschenden Eliten der EU und ihrer Mitgliedstaaten Reformen dieser neuen, liberalisierenden Sorte für eine zwar bittere, aber unverzichtbare Medizin. Es ist kein Wunder, dass so etwas enorme soziale Unruhen auslöst, deren Wucht es bisweilen selbst den Nutznießern völlig absurder Privilegien erlaubt, diese zu verteidigen. Die Gewerkschaften kämpfen, aber mit dem Rücken zur Wand. Fast jeden Sonntag kommt es zu linkspopulistischen Massenaktionen in griechischen, portugiesischen und spanischen Städten, im November 2012 kam es sogar zum ersten grenzüberschreitenden südeuropäischen Massestreik. Die Größenordnung des europäischen Ungleichgewichts ist leicht zu illustrieren: Um eine ausgeglichene Außenhandelsbilanz zu erreichen, müsste Griechenland in Euro-Preisen satte 40 Prozent billiger werden. Umgekehrt müssten Deutschlands Exporte sich um 20 Prozent verteuern, wollte man den Exportüberschuss des Landes auf Null reduzieren. Beides dürfte kaum zu erreichen sein, da weder griechische Arbeiter und Rentner noch deutsche Arbeitgeber oder Finanzminister gewillt sein dürften, größere Schritte in diese Richtung zu tun oder zuzulassen.

Schlimmer noch: Selbst wenn irgendein autoritärer Technokrat unter dem Diktat der EU, der EZB und des IWF Griechenlands Staatsausgaben, Löhne und Renten in einer derartigen Größenordnung zusammenstreichen würde, würde dadurch das allein maßgebliche Verhältnis zwischen öffentlicher Schuldenlast und BIP nicht verbessert, sondern im Gegenteil massiv *verschlechtert*. Finanzinvestoren wissen, dass es die positive Wachstumsaussicht (ein *credible business plan*) eines Landes ist, der darüber entscheidet, ob ausreichend künftige Steuereinnahmen zu erwarten sind, die es gestatten werden, gegebene Kredite zu bedienen. Daher werden sie auf *fehlende* Wachstumsaussichten entsprechend reagieren: entweder durch Kreditverweigerung oder mit einer weiteren Steigerung der Kreditkosten über das tragbare Maß hinaus. Gerade die als Preis für Kreditgarantien den Schuldnerländern aufgenötigte Spar- und Austeritätspolitik ist aber (was kaum jemand nach Veröffentlichung von neuen Daten des IWF im November 2012 noch bestreitet) für fehlende Wachstumsaussichten mitverantwortlich.

## **Verspernte Auswege**

Die Frage lautet also: Wie kann man – ohne die Möglichkeit einer Währungsabwertung – so gewaltige Handelsungleichgewichte innerhalb des Euro-Systems überwinden? Dazu gibt es diverse Vorschläge: eine Clearing-Union, Fiskalunion oder Schuldenvergemeinschaftung, Schuldenerlass, Zahlungsaufschub. Am praktikabelsten erscheinen Vielen die sogenannten Eurobonds – gleichsam eine „Bonitätsspende“, die allerdings durch Vertragsänderung erst noch „gerichtsfest“ gemacht werden müsste. Dasselbe gilt wohl für den unbegrenzten Ankauf von Staatsschulden durch die EZB, die dadurch marktberuhigend demonstrieren will, dass sie die angehäuften Papiere im Ernst für werthaltig hält und eben dadurch ihren Wert steigert. Hektische, geradezu verzweifelte Elitendebatten drehen sich derzeit darum, irgendeinen Mix aus diesen Maßnahmen zu finden. Die öffentliche Meinung reagiert darauf, besonders in den Nordländern, mit wachsendem Argwohn, dass hier eine „rote Linie“ nach der anderen überschritten wird.

In so zentralen Ländern wie Deutschland will die Öffentlichkeit – bestärkt durch das desaströse Versagen der politischen Parteien vor ihrer Aufklärungsaufgabe – bislang einfach nicht wahrhaben, was hinter verschlossenen Türen als unstrittige Tatsache gilt: Dass es sich bei den geplanten Notmaßnahmen nicht so sehr um „Transfers“ oder Akte von „Altruismus“ handelt als vielmehr um *Solidarität* im genauen Sinn des Wortes. Solidarität orientiert sich daran, was „gut für uns alle“ ist, und fragt nicht nur „Was ist gut für dich, den Empfänger“. Derzeit dominiert jedoch ein Missverständnis, das solidarisches Handeln (im dargelegten Sinn) mit Wohltätigkeit, selbstlosen (von den Empfängern schwerlich verdienten) „Geschenken“ verwechselt. Dieses Missverständnis programmiert die Frage, „Warum sollen ‚wir‘ eigentlich für ‚die da‘ bezahlen, ihnen etwas schenken?“

„Warum sollte man nicht endlich an Griechenland ‚ein Exempel statuieren‘, statt immer noch mehr Geld in dieses oder jenes ‚Fass ohne Boden‘ zu schütten?“ Diese Perspektive machen sich rechtspopulistische Parteien (aber auch starke Strömungen innerhalb der politischen Mitte, die mit jenen Parteien im Wettbewerb stehen) für Wahlkampfzwecke zunutze, was wiederum die nationalen und europäischen Eliten daran hindert, die demokratisch fundierte Strategie eines „*wohlverstandenen* Eigeninteresses“ zu verfolgen, also eine Strategie der Solidarität.

Wovon eine (zurzeit schrumpfende) Minderheit von europäischen Integrations-enthusiasten jahrelang geträumt hat, nämlich von einer Vertiefung der Integration mit einem europäischen Bundesstaat als Zielzustand („*finalité*“), das ist nun plötzlich unter dem Druck der Krise zu einer eilbedürftigen Notmaßnahme geworden, die auf die Einrichtung starker fiskal- und wirtschafts-politischer Kompetenzen auf EU-Ebene hinausläuft. Doch da es an der Unterstützung von politischen Parteien und damit der Wähler (sowohl in den prosperierenden wie in den krisenbetroffenen EU-Staaten) für eine solche Notrettung mangelt, wird sie voraussichtlich scheitern. Es sieht nicht danach aus, dass sich der europäische Finanzkapitalismus mit demokratischen Mitteln unter Kontrolle bringen ließe.

Selbst wenn die Rettungsaktion dauerhaft gelingen (und nicht nur immer wieder ein wenig Zeit kaufen) sollte, trifft sie aus demokratischer Sicht der sogar im Erfolgsfall berechtigte Vorwurf, es handele sich um eine technokratisch erzwungene, unzulänglich bedachte, juristisch anfechtbare, verteilungspolitisch brutale und zudem verspätete Notoperation. Man wolle letztlich nur Zeit gewinnen – in der zweifelhaften Hoffnung, die Finanzmärkte so beruhigen und dann dauerhaft unter Kontrolle bringen zu können. Sowohl aus der Linken wie von Mitte-Rechts melden sich in letzter Zeit Stimmen zu Wort, die eine Stärkung der demokratischen Legitimation von aus „Brüssel“ kommenden Rettungsaktionen durch Referenden vorschlagen. Die Linke setzt dabei, eher zögerlich, auf positive Ergebnisse; die Rechte dagegen auf einen negativen Ausgang, weil bei ihr „nationale“ Interessen und Ressentiments sowie der Wunsch dominieren, an den Verlierern des Euro-Spiels ein „Exempel zu statuieren“.

## **Die Bildung des europapolitischen Volkswillens**

Doch bevor die Präferenzen der Wähler *gezählt* werden können, müssen sie erst einmal *gebildet* werden, und zwar im Lichte von normativen Prinzipien sozialer Gerechtigkeit wie ebenso eines aufgeklärten Sachverständnisses über die Situation, in der wir uns befinden, und die gangbaren Auswege und ihre Konsequenzen. Da es jedoch ein europaweites Parteiensystem, das diese Aufklärungsarbeit leisten könnte, erst rudimentär gibt und wegen der Rolle, die

nationale Scheuklappen deshalb bei der Bildung von Wählerpräferenzen nach wie vor spielen, fällt es nicht leicht, in eine direkt-demokratische „Notfall-Legitimation“ viel Vertrauen zu setzen; also darauf, dass Volksabstimmungen in den Mitgliedstaaten geeignet wären, den benötigten massiven Solidar-Interventionen auf europäischer Ebene demokratischen Rückhalt zu verschaffen.

Wenn man Griechenland – von Spanien, Portugal oder Italien gar nicht zu reden – durch Schuldenvergemeinschaftung und Eurobonds vor dem Staatsbankrott retten will, könnte sich dies in der Tat als ein extrem teurer Transfer erweisen, der mit Inflation oder weiter steigender öffentlicher Verschuldung im Norden bezahlt werden müsste. Steuerfinanzierte „Geschenke“ an notleidende Eurozonen-Teilnehmer sind nicht populär. Ein einziges Argument könnte die Wählerschaft in den Nordländern davon überzeugen, dass es sich bei solchen „Geschenken“ dennoch um eine vernünftige Sache handelt, nämlich das Argument, dass eine *unterlassene* Rettungsaktion und das *Versäumnis*, die dafür fälligen Opfer aufzubringen, für „uns“ *noch* höhere Kosten verursachen würde. Angesichts der ungewissen Reaktionen sämtlicher strategischer Akteure in diesem Spiel lässt sich dieses Argument jedoch nicht in einer Weise quantitativ unterfüttern, die auch die Träger entgegenstehender Interessen und Meinungen überzeugt.

Niemand kann sicher sein, was passieren wird, wenn *nichts* passiert, das heißt wenn die Vergemeinschaftung der Staatsschulden oder andere Varianten einer vom „Norden“ subventionierten Stabilisierung der Peripherie *nicht* zustande kommen. Die jüngsten Prognosen der Bertelsmann Stiftung lassen für diesen Fall eine Katastrophe erwarten: einen Dominoeffekt, der den ganzen europäischen Mittelmeerraum einschließlich Frankreich und womöglich auch Belgien erfassen und sich weltweit, besonders aber in ganz Europa, wirtschaftlich höchst destruktiv auswirken würde. Auch Deutschland, auch Finnland und die Niederlande, die bislang der Rolle des Nettozahlers wählerwirksam auszuweichen suchen, wären schwer betroffen; ihr ganzer schöner Exportüberschuss schmelze wie Schnee in der Frühlingssonne.

Aus Umfragen wissen wir, dass es in keinem der Länder, die unter besonders hohen Staatsdefiziten leiden, Mehrheiten für einen Austritt aus der Eurozone gibt – ganz im Gegenteil. Das ist ökonomisch aus drei Gründen völlig rational: Erstens würden sie durch einen Austritt ihren *nuisance value* verlieren, also ihre Fähigkeit, den anderen Teilnehmern des Spiels so auf die Nerven zu gehen und sie mit Ansteckungsszenarien zu verängstigen, dass die EU aktiv werden und ihre Banken, Staatshaushalte und Volkswirtschaften nach Kräften retten *muss*. Zweitens müssten sie auch im Austrittsfalle noch ihre auf Euro lautenden Kredite bedienen, nun aber auf der Basis einer stark abgewerteten neuen Landeswährung. Drittens würde aber auch kaum ein verantwortlich denkender, nicht nur mit populistischer Akquisition von Wählerstimmen befasster Politiker im restlichen Europa die Defizit-Länder zum Austritt drängen wollen, weil das zur besagten unkalkulierbaren Kettenreaktion führen könnte. Ohne

Griechenland hätte die Eurozone nicht ein Problem weniger, sondern womöglich ein Problem *mehr*. Schon aus Gründen der Vorsicht empfiehlt es sich, Griechenland aus der Klemme zu helfen und damit die Beutemacher aus der Finanzindustrie für eine Weile zu besänftigen. Daran ändert die Tatsache nichts, dass letztere die Akte supranationaler „Solidarität“ auf Schärfste begrüßen werden, weil sie ihr zumindest einen Teil des Risikos ihrer Finanzinvestitionen abnehmen.

Um das Vertrauen in die Fähigkeit der Schuldnerländer, ihre Kredite zu bedienen und letztlich zurückzuzahlen, auf Dauer wiederherzustellen, bedarf es allerdings *mehr* als temporärer Transfers. Was Griechenland dazu braucht, ist nicht allein die (in jedem Fall sowohl zeitlich wie finanziell begrenzte) Bereitschaft anderer Länder, als stellvertretende Schuldner einzuspringen und Griechenlands Schulden zu bezahlen, sondern letztlich die Wiederherstellung einer Steuerbasis der griechischen Volkswirtschaft. Nur so könnte das Land irgendwann dahin kommen, dass es seine finanziellen Verpflichtungen aus dem, was es selbst produziert (unterstützt durch Dauertransfers aus EU-Mitteln, wie sie jedes strukturschwache Bundesland in einem normalen Bundesstaat als „Finanzausgleich“ beanspruchen kann) auch selbst bedienen kann.

Die EU müsste ihr Vorgehen grundlegend ändern, wenn sie die Banken wirksam daran hindern will, einen Staatsbankrott Griechenlands und anderer Mittelmeerländer zu antizipieren (und so eine sich selbst erfüllende Prophezeiung tatsächlich auszulösen). Dabei spielen die Rating-Agenturen die Doppelrolle von Feuermelder und Brandbeschleuniger. Statt auf kontraproduktive Austeritätsprogramme und „Reformen“ zu setzen, die zu zerstörerischen und unproduktiven sozialen Konflikten führen, müsste die EU sich aktiv in den Auf- und Umbau der maroden und weitgehend wettbewerbsuntauglichen Volkswirtschaften der südlichen Eurozone einschalten. Die ernüchternde Realität sieht aber anders aus: In ihrem gegenwärtigen Zustand ist die EU weder institutionell, noch ökonomisch oder politisch willens und fähig, irgendeine dieser Aufgaben effektiv anzupacken. Und solange das so bleibt, werden die Banken weiterhin das letzte Wort darüber haben, was aus der Bevölkerung und den Volkswirtschaften der Südstaaten wird.

## **Vom Steuerstaat zum Schuldenstaat**

Das erklärt sich aus Verlauf und Vorgeschichte der gegenwärtigen Krise. Ein Hauptaspekt ist das (aus heutiger Sicht unbegreifliche) Versagen der national und europäisch Verantwortlichen vor der Aufgabe, die Finanzindustrie auf eine Art und Weise zu regulieren, die verhindert hätte, dass Banken reihenweise bankrott gehen und dann die Staaten zu ihrer Rettung einspringen müssen. Werfen wir kurz einen Blick auf einige der dieser komplexen Geschichte zugrunde liegenden Zusammenhänge: Ein Teil der Erklärung liegt ja darin, dass

die Staaten nur deshalb so hoch überschuldet und damit den Launen der Finanzmärkte ausgesetzt sind, weil sie ihren Banken aus der Patsche helfen mussten, zumindest denjenigen, die *too big to fail* sind. Die öffentlichen Kosten einer Rettung privater Banken zu Lasten der Steuerzahler haben also die fiskalische Krise angeheizt, aus der nun wiederum die Banken Profit schlagen – eine Obszönität ganz eigener Art.

Aus der Sicht jedes Finanzinvestors kommt es auf zwei Dinge an, zwischen denen ein *trade-off* besteht: je mehr vom einen desto weniger vom anderen. Zum einen will er *Sicherheit* für seine Investition (also die Gewähr, dass der Kredit zurückgezahlt werden wird), zum anderen hohe *Erträge* in Gestalt von Zinsen (die auch eine Kompensation für das Risiko bieten, dass der Kreditnehmer zahlungsunfähig wird). Staaten waren früher als Kreditnehmer besonders beliebt, weil sie gegenüber Privatschuldnern zwei Vorzüge aufweisen: Erstens verfügen sie über die politische Befugnis, *zwangsweise* die Steuern einzutreiben und gegebenenfalls so zu erhöhen, dass sie ihre Schulden bedienen können. Zweitens können sie Geld *drucken* und auf diese Weise ihre realen Schulden inflationär „abwerten“. Der letztere Weg ist einem Euro-Staat jedoch versperrt, weil er eben sein eigenes Geld nicht mehr drucken kann. Aber auch der erstgenannte Vorzug, die Steuerhoheit, ist aus Sicht der Investoren nicht mehr wie vordem gesichert, weil sie wissen, dass Staaten heute im *Steuerwettbewerb* miteinander stehen. Dieser hindert sie, zur Befriedigung von Gläubigern die Steuerlast zu steigern, weil dies bei offenen Grenzen zu Kapital-Abwanderung und damit zu einer Schädigung der zukünftigen Steuerbasis führen würde. Eine offene Ökonomie zwingt die Staaten zur Zurückhaltung bei der Besteuerung von Unternehmen und den Beziehern hoher Einkommen. Soweit Staaten ihre Schulden nicht durch fiskalische Belastung der Arbeitnehmer und Konsumenten und/oder eine Kürzung der öffentlichen Ausgaben finanzieren können, bleibt ihnen nichts anderes übrig, als ihren aus Verschuldung herrührenden Finanzbedarf durch Aufnahme weiterer Schulden zu decken. Dabei sind sie den Beutemachern der Finanzindustrie zwar nicht völlig wehrlos ausgeliefert: Sie können, anders als private Schuldner (die über kurz oder lang vom Gerichtsvollzieher aufgesucht würden) die Zahlung von Zinsen und Tilgungen *einstellen*. Gegen diese Option von Staaten verfügen Banken als Gläubiger jedoch über eine (auch für andere Schuldner abschreckend wirkende) „Zweitschlagkapazität“: Sie können einem Schuldnerstaat Kredite verweigern oder nur noch zu vollends untragbaren Bedingungen gewähren.

Wie Wolfgang Streeck in zahlreichen neueren Veröffentlichungen nachgewiesen hat, befinden sich die Staaten der OECD-Welt, was die Art ihrer Finanzierung angeht, auf dem Wege vom klassischen *Steuerstaat* zum kreditfinanzierten *Schuldnerstaat* – und das bei langfristig gegen Null gehenden Wachstumsraten in den entwickelten kapitalistischen Demokratien! Der Staat der kapitalistischen Ökonomie ist auf dem Wege, seine für diese Ökonomie unverzichtbaren Funktionen nur noch unter künstlicher Beatmung erfüllen zu



können, die wiederum von der Finanzindustrie übernommen wird. Der kumulierte Schuldenstand der Staaten hat sich während der gesamten Periode der Liberalisierung, also seit Anfang der 1980er Jahre, kontinuierlich erhöht. (Nebenbei: Der Wandel vom Steuerstaat zum Schuldnerstaat hat interessante verteilungspolitische Implikationen. Der *Steuerstaat vermindert* das verfügbare Einkommen der Bessergestellten, indem er sie – progressiv – besteuert, während der *Schuldnerstaat* deren Einkommen *vermehrte*, indem er Zinsen auf das zahlt, was Angehörige oberer Einkommensschichten ihm leihen können.) Im genannten Zeitraum hat der Umfang des Finanzsektors insgesamt sowie der Anteil der Einkünfte, die ihm aus der Finanzierung von Staatsschulden zufließen, ständig zugenommen. Gleichzeitig ist der Anteil der Einkünfte an ihrem Gesamtgeschäft, die Finanzinvestoren aus Krediten an die „reale“ Wirtschaft der Produktion von Gütern und Diensten beziehen, zurückgegangen. Der Soziologe Christoph Deutschmann hat die interessante These vertreten, der Schwenk der Finanzindustrie von der Finanzierung der Realwirtschaft zur Finanzierung von Staaten könne damit zu tun haben, dass die klassischen Unternehmer „knapp“ geworden sind, unter anderem auch aus demographischen Gründen der Alterung. „Klassische“ Unternehmer sind bereit und darauf angewiesen, bei Banken Kredite aufzunehmen, um in produktive Aktivitäten zu investieren, deren Erträge es ihnen dann gestatten, ihre Kredite zu bedienen. Bei sinkenden Wachstumsraten in der gesamten OECD-Welt kann in diesem Sektor nicht mehr das Hauptgeschäft des Geldgewerbes liegen; es wendet sich anderen Feldern zu, unter anderem auch der Finanzierung des privaten Konsums durch Konsumentenkredite, die eine ähnliche Aufblähung erfahren haben.

Ein Kernproblem bei der Euro-Rettung erwächst daraus, dass erst die Bankenkrise in eine Krise der Staatsfinanzierung umgeschlagen ist und letztere dann in die gegenwärtige Krise der europäischen Integration. Diese wiederum besteht in einer Renationalisierung der Solidaritätshorizonte und darin, dass die reichen Länder Europas den ärmeren Sparkuren verordnen, die ihnen das Vertrauen der Finanzindustrien zurückgewinnen sollen. Das geschieht gegen all jene Erfahrungen, die besagen, dass Austerität eine hochgiftige Medizin ist, die bei Überdosierung den Patienten wirtschaftlich umbringen kann, statt das Wachstum anzuregen und die Steuerbasis zu verbreitern. Auf diese Weise geraten die schwächsten (und schließlich alle) Mitglieder der Eurozone noch tiefer in Abhängigkeit von der Finanzindustrie, die ihrerseits auf die Wachstumsschwäche mit höheren und noch schwerer tragbaren Zinsen reagiert – ein Teufelskreis.

### **Die wirtschaftlichen Ungleichgewichte – der Geburtsfehler der Eurozone**

Um ein Land wirtschaftlich unter seine Kontrolle zu bringen, musste man es früher militärisch *besetzen*. Heute braucht man das nicht mehr. Man kann vollkommen friedliche Beziehungen mit einem Land unterhalten und es

dennoch buchstäblich *besitzen* – indem man sich nämlich auf dem Wege dauerhafter Exportüberschüsse dessen Wirtschaft aneignet und seine Souveränität dadurch zerstört, dass man seine Haushaltshoheit und andere Elemente seiner Souveränität aushebelt. Angesichts dieser wirtschaftlichen und politischen Machtkonstellation kann es nicht überraschen, dass sie in den betroffenen Ländern als eine neue Version von Imperialismus und Abhängigkeit empfunden wird – eine Stimmungslage, die ein Mobilisierungspotential in sich birgt, das die Zukunft der europäischen Integration düster erscheinen lässt. Wie gesagt: Die Konstruktion der Eurozone war von Anfang an ein gravierender Fehler, weil sie die (noch zunehmende) Heterogenität der in ihr zusammengeschlossenen Volkswirtschaften nicht zureichend berücksichtigte. Hinzu kommen das Fehlen wirksamer Sanktionsmechanismen im Maastricht-Vertrag und das Fehlen von supranationalen Zuständigkeiten für eine europäische Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik im Vertrag von Lissabon. Den Gipfel bildete die (rot-grüne!) Fehlentscheidung in Deutschland, das Land in einen Standortwettbewerb um die weitestgehende Liberalisierung der Finanzindustrie zu stürzen.

„Wir alle“ haben, könnte man also sagen, ernste und folgenreiche Fehler gemacht. Doch diese Einsicht, die von den heutigen politischen Eliten Europas weithin jedenfalls insgeheim geteilt wird, führt nicht von selbst zu einer gemeinsamen Strategie der Abhilfe. Im Gegenteil: Je mehr sich die Krise zuspitzt, desto strittiger wird die Frage, wer für die Abhilfe eine (Zahlungs-)verantwortung übernehmen soll. Man könnte versuchen, diese Frage nach einem einfachen moralischen Prinzip zu beantworten: Es verlangt von den Beteiligten, dass sie, je *weniger* sie jeweils unter den gemeinsam begangenen Fehlern zu leiden hatten bzw. je *mehr* sie sogar von diesen Fehlern handelspolitisch profitieren konnten, einen um so *größeren* Anteil der Lasten schultern müssen, die zur Bewältigung der Krise durch Entschuldung der am meisten Geschädigten unabwendbar sind. Die „Schuldfrage“, wer für die falschen Entscheidungen verantwortlich war, wird dabei ausgeklammert. (Ein Urteil darüber, wie es zu diesen Fehlern kommen konnte und inwieweit sie mit einem französisch-deutschen Deal – Abschaffung von DM und Bundesbank im Austausch gegen Frankreichs Zustimmung zur deutschen Einheit – zusammenhängen, überlasse ich gern zukünftigen Historikern.)

Dieses simple moralische Kalkül lässt sich sogar sowohl in deontischer als auch in konsequentialistischer Weise ausdeuten, prinzipienorientiert versus folgenorientiert. Im letzteren Fall lautet das Argument: Derjenige, der *vergleichsweise* ungeschoren davongekommen ist, muss am stärksten an der Konsolidierung eines Arrangements *interessiert* sein, das ihm bei vergleichsweise geringen Kosten so viel handelspolitischen Vorteil eingebracht hat. Die erstere Perspektive besagt: Derjenige, der sich die Kosten der Hilfeleistung am ehesten leisten kann, ist mit Vorrang *verpflichtet*, diese nicht zu verweigern. Wie man es auch wendet: Die Frage, auf wen dieses moralische

Kalkül im heutigen Europa in erster Linie zutrifft, findet leicht eine schlüssige Antwort. Sie lautet: Deutschland. Die größten Nutznießer des Euro sind die Deutschen, deren – unter den Bedingungen der Gemeinschaftswährung noch gesteigerte – Exportüberschüsse Teil des Problems sind. Und Deutschland profitiert sogar von der Krise: Hierzulande kommt der Staat heute so billig wie nie zuvor und nirgendwo sonst an Kredite. Die politischen Eliten Deutschlands denken jedoch ebenso wenig wie die Öffentlichkeit des Landes daran, diese Antwort als schlüssig *anzuerkennen* und danach zu handeln – ganz im Gegenteil. Eine von wohlverstandenen Eigeninteressen und/oder anerkannten Pflichten zur Hilfeleistung motivierte Bereitschaft von Regierungen, Parteien und Bürgern, die anfallenden fiskalischen Kosten auf sich zu nehmen, wird schon durch die Komplexität der Zusammenhänge entmutigt. Diese Zusammenhänge lassen sich in Umrissen so beschreiben: Gefordert ist die Bereitschaft, auf nationale Souveränitätsrechte teilweise zu verzichten und beträchtliche wirtschaftliche Opfer zu bringen, um fiskalische Regierungsfähigkeit auf europäischer Ebene aufzubauen und bei der Entschuldung hilfsbedürftiger Mitgliedstaaten und ihrer wirtschaftlichen Erholung mitzuwirken sowie ihre soziale Misere einzudämmen, damit sie gelingen kann; die Finanzindustrie ruhigzustellen und ihre Zinsforderungen zu zügeln, um dadurch die Eurozone und damit die EU insgesamt zu stabilisieren, was unter politisch-moralischen wie gleichermaßen unter Gesichtspunkten der wirtschaftlichen und fiskalischen Stabilität als ein hohes Gut zu werten ist. Der Appell an eine so begründete Bereitschaft wäre offensichtlich in jedem nationalstaatlichen Kontext eines Mitgliedstaates völlig aussichtslos, und das nicht allein seiner Komplexität wegen. Wer auch immer dieses vielstufige Handlungsprogramm vorschläge, müsste mit Ängsten, Ressentiments und massiven nationalistischen Rückfallerscheinungen im gesamten politischen Spektrum rechnen. Hier zeigt sich wieder, wie tief die Kluft zwischen *politics* und *policy*, dem Meinungs- und Machtkampf einerseits und strategischen Interventionen andererseits, bereits ist: Theoretisch sind politische Parteien – und am ehesten solche, die sich an eine europaweite Wählerschaft wenden – dazu da, diese Kluft zu überbrücken. Das könnte ihnen dann gelingen, wenn sie imstande wären, Wählerpräferenzen und öffentliche Meinung durch überzeugende Argumente zu formen und ihre Einsichtsfähigkeit zu qualifizieren. Stattdessen ist zu beobachten, dass politische Parteien hartnäckig an nationalen Schablonen und kurzfristigen Kostenrechnungen festhalten, weil sie fürchten, anderenfalls ihre Wähler zu überfordern und Stimmen an Parteien zu verlieren, die deren Ressentiments bedenkenlos bedienen. Als politische Machterwerbsorganisationen stehen Parteien unter dem korrumpierenden Druck eines positivistischen Opportunismus, nämlich sich nach den „gegebenen“ Präferenzen der Wähler zu richten und vor der Aufgabe zu resignieren, diese Präferenzen zunächst durch Vermittlung von Einsichten und Argumenten (mit)zuformen. Doch Parteien sind nun einmal darauf aus (und dazu da!), Wahlen zu gewinnen – auf welche Weise auch immer. Wenn sie hoffen können, dadurch zu gewinnen, dass sie Wählergruppen mit gezielten

Begünstigungen ködern („Klientelismus“), oder dadurch, dass sie das politische Blickfeld räumlich und zeitlich einengen, oder indem sie Ängste schüren oder wesentliche Zusammenhänge der Politik leugnen oder verzerrt darstellen, statt ihr Publikum aufzuklären und zu überzeugen – dann werden sie das tun.

### **„Missbrauchsgefahr“**

Um tatsächlich durch argumentative Auseinandersetzung und Überzeugungsarbeit Wählerpräferenzen (mit)gestalten zu können, müssten die Parteien willens und in der Lage sein, allerlei Befürchtungen, Misstrauen, Kurzsichtigkeit und Argwohn zu überwinden. Eines der starren Denkmuster, die Parteien eher als „gegeben“ betrachten statt zu verflüssigen versuchen, besteht in dem Grundverdacht: Wenn „wir“ Opfer bringen, um „denen da“, etwa „den Griechen“, zu helfen, dann werden „die“ unsere Großzügigkeit nur ausnutzen, um „uns“ zu übervorteilen und sich selbst erwartbare Anstrengungen zu ersparen; sie werden durch unsere „Geschenke“ nur zu jenem unanständig-eigennütigen Verhalten motiviert, das die Ökonomen als *moral hazard* bezeichnen. Ein Hauptproblem besteht in der verbreiteten *Unterstellung* einer solchen Missbrauchsgefahr, die die Akzeptanz sozial inklusiver und weitblickender Politikentscheidungen blockiert. Diese Unterstellung entspringt nicht allein dem Interesse potentieller Geldgeber daran, Vorwände zu finden, welche die Verweigerung von Hilfeleistungen rechtfertigen können. Oft basiert sie auch auf medial vermittelten Wahrnehmungen darüber, wie die Empfänger sich tatsächlich verhalten bzw. zu welchen Verhaltensweisen ihre Institutionen und Traditionen sie veranlassen. Einige der südeuropäischen Euro-Staaten geraten so in einen durchaus begründeten Verdacht, dass ihre Steuerbehörden korrupt sind, die Vermeidung von Steuerzahlungen als Beweis von Cleverness gilt, Sonderinteressen institutionell privilegiert werden und in öffentlichen Verwaltungen und Gerichtsbarkeit Verhaltensweisen anzutreffen sind, die deutlich von dem abweichen, was in anderen Teilen Europas als Berufsethik des öffentlichen Dienstes gilt. Wo es solche Verhaltensprobleme (die gewiss nicht einfach durch Druck und Einmischung von außen zu überwinden sind) tatsächlich gibt, bestärkt deren Beobachtung das Ressentiment im Norden Europas, weil sie die Verletzung von Solidaritätspflichten erleichtert und das Verdikt „selbst schuld“ suggeriert. Auch wenn offenbar weder der griechische Staat noch europäische Gesetzgebung in der Lage sind zu verhindern, dass reiche Griechen, wie berichtet wird, Jahr für Jahr geschätzte 40 Mrd. Euro außer Landes schaffen und auf Bankkonten in der Schweiz usw. transferieren, taugt diese Tatsache mitsamt ihrem Medienecho schwerlich dazu, bei anderen Europäern Solidaritätsgefühle zu fördern.

Die Auflockerung solcher Denkmuster und Beurteilungsreflexe würde wohl zweierlei voraussetzen. Erstens müsste das Denken in Staat-versus-Staat-Kategorien, der „methodische Nationalismus“ vieler Europa-Debatten,

zumindest ergänzt werden durch eine Kodierung, nach der die Europäer sich gegenseitig nicht primär durch ihre Staatsangehörigkeit, sondern als Individuen und Angehörige sozialer Klassen zur Kenntnis nehmen. Zweitens müsste das europäische Recht die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, innerstaatliche Umverteilungsmaßnahmen zwischen sozialen Klassen durchzusetzen, ohne dafür durch Nachteile im fiskalischen und sozialpolitischen „Regime-Wettbewerb“, in dem die EU-Mitglieder stehen, bestraft zu werden: Eine europaweite Harmonisierung der Einkommens- und Unternehmenssteuern wäre ein vielleicht aussichtsreicher Schritt zur Bekämpfung der Steuerflucht; ebenso Zwangsanleihen für Vermögende, ein System progressiver indirekter Steuern, ein Mindestsatz für direkte Steuern, eine Untergrenze für den Anteil der Sozialausgaben am Staatshaushalt und ein gesetzlich festgelegter Maximalwert des zulässigen Gini-Koeffizienten, mit dem das Ausmaß der Einkommensungleichheit gemessen wird. Auch muss es Banken von Mitgliedstaaten nicht uneingeschränkt erlaubt bleiben, Einlagen zu akzeptieren, die nach Herkunft und Volumen leicht als Fluchtgeld zu identifizieren sind. Nur auf dem Wege der europäischen Gesetzgebung können, so scheint es, den Mitgliedstaaten die Mittel in die Hand gegeben werden, durch deren Gebrauch sie zumindest einen Teil ihrer Finanzierungsprobleme „vor Ort“ lösen können, statt sich allein auf die Solidarität anderer Mitgliedstaaten verlassen zu müssen.

Keine dieser Reformideen (im heute antiquierten Sinn), die hier der Aufmerksamkeit europäischer Gesetzgeber empfohlen seien, ließe sich allerdings auf dem mittlerweile vertrauten Wege technokratischer Entscheidungsproduktion verwirklichen. Zwar würde ihre Realisierung wohl die demokratische Legitimität der EU stärken, ihre Umsetzung *hängt* aber gerade vom Vorhandensein solcher Legitimität *ab*, letztlich vom Konsens einer europäischen Bürgerschaft, die ihren Willen durch Wahlen und Referenden zum Ausdruck bringt. Gerade dieser europaweite Konsens über den Eigenwert der supranationalen politischen Gemeinschaft und ihrer demokratischen Ordnung ist aber durch die gegenwärtige Krise schwer beschädigt worden – und ebenso durch das Versäumnis oder die Unfähigkeit der Eliten, ihre zerstörerischen Auswirkungen einzudämmen. Um der europäischen Integration Festigkeit, Dauer, und Kalkulierbarkeit zu verschaffen, bedarf es der demokratischen Legitimation. Das Argument ist funktional: Wer *effektiv* regieren will, *muss* sich zunächst um die demokratische Legitimierung dieses Regierens bemühen; nur dann erlangen politische Strategien und Institutionen die Geltungskraft und Autorität, für welche die (unterstellte, wenn auch blamierte) Expertise von Technokraten keinen Ersatz bieten kann.

## **Demokratie statt TINA-Logik**

Legitimitätsstiftende demokratische Verfahren sind die einzige Abhilfe gegen Thatchers (und Merkels) marktradikal-technokratische „TINA“ Logik („there is

no alternative“). Wer sich auf diese Logik beruft, gesteht ein, dass die bisherige Politik vor ihrer elementaren Aufgabe versagt hat: der Aufgabe, Wahlmöglichkeiten offen zu halten. Durch dieses Versagen hat sie uns in die Falle manövriert, nämlich in eine „alternativlose“ Situation, aus der es nur einen einzigen Ausweg zu geben scheint: den der technokratischen Notstandsmaßnahmen.

Politiker sagen oft zu Unrecht, es gebe keine Alternative(n), weil sie sich von ihrer eingeschliffenen Sichtweise auf politische und ökonomische Realitäten leiten lassen. Man denke an den vertrauten Fall eines klaffenden Lochs im Staatshaushalt. Die technokratische Reaktion besteht hier im Ruf nach Einsparungen. Man kann das Loch aber auch statt durch Ausgabenkürzungen durch Steigerung der Einnahmen stopfen. Das allerdings würde Investoren abschrecken, deren Abwanderungsneigung beispielsweise durch Harmonisierung der direkten Steuern auf EU-Ebene zu begegnen wäre. Würde man das versuchen, hätte man allerdings mit Widerspruch aus den Mitgliedstaaten (Irland, Bulgarien usw.) zu rechnen, die ihre Chancen im Standortwettbewerb um Investitionen durch niedrige Unternehmenssteuersätze verbessern möchten. Die Berufung auf „Alternativlosigkeit“ dient oft nur dazu, die Kapitulation vor wahrgenommenen Kräfteverhältnissen zu bemänteln, vor den Mächten des Status quo.

Europa besteht aus Nationalstaaten, Bürgern und sozialen Klassen; es gibt eine Fülle alternativer Möglichkeiten dafür, wie wir diese unterschiedlichen Kräfte und Akteure im demokratischen Prozess zu Wort kommen lassen wollen. Unerlässlich ist die *Input*-Legitimation durch demokratische Verfahren, gerade angesichts der immer schwächer werdenden *Output*-Legitimation, die europäische Elitezirkel noch erzeugen können; die vertrauensselige Sicht, diese würden aufgrund ihres Durchblicks schon das Richtige tun, ist bei den europäischen Bürgern gründlich dahin. Wachsende Anteile der Wählerschaft empören sich über „Brüssel“ oder „Berlin“ oder ganz pauschal „Europa“ – eine Goldgrube für populistische politische Unternehmer. Man muss Europa so umbauen, dass die Brücke zwischen dem Willen der Bürger und den Entscheidungen der Eliten nicht wieder einbricht. Dafür ist der zentrale Ort natürlich das Europäische Parlament, konstituiert im politischen Wettbewerb europäischer Parteien; und die Kommission muss in eine Art parlamentsverantwortlicher Regierung umgewandelt werden.

### **Die Kluft zwischen „politics“ und „policy“**

Ein letzter Widerspruch betrifft die Europäische Zentralbank, den Europäischen Gerichtshof und die Europäische Kommission. Diese sind genau die Institutionen, die den Alltag der Menschen am *stärksten* beeinflussen und dabei der *schwächsten* demokratischen Kontrolle unterliegen. Sie sind völlig

entpolitisiert, stehen über dem Parteienwettbewerb und entscheiden in majestätischer Unabhängigkeit – gleichviel, ob Bürger, Parteien und Parlamente einverstanden sind oder nicht. Das ist die Kluft zwischen *politics* und *policy*, politischem Macht- und Meinungskampf einerseits und strategischen Problemlösungsversuchen andererseits. Wenn die Brücke der Input-Legitimation einmal eingebrochen ist, gedeiht auf dem einen Ufer der Populismus (verstanden als Machtkampf ohne Problemlösung) und auf dem anderen die Technokratie (verstanden als – versuchte – Problemlösung ohne demokratischen Kampf um Unterstützung). Beide Sphären der Politik treten auseinander.

Sollte sich die Eurozone – in „geordneter“ Weise oder chaotisch – tatsächlich auflösen, treten wir in ein gigantisches Negativsummenspiel ein: alle Seiten verlieren. Soviel dürfte selbst von denen begriffen worden sein, die öffentlich anderes im Munde führen. Die Bankenkrise hat sich zu einer Krise der Staatsfinanzen ausgewachsen, und diese zu einer Krise der europäischen Institutionen. Es fällt immer schwerer sich vorzustellen, wie die politischen Eliten Europas auf dieser schiefen Ebene einen Halt finden könnten, bevor der Bankrott der kapitalistischen Demokratie insgesamt manifest wird.

Ich denke, es wird letztlich auf den Protest und den Widerstand derjenigen ankommen, die von der Krise am härtesten betroffen sind. Vielleicht kann dieser Widerstand die Eliten zwingen, einen aussichtsreicheren Kurs zu steuern als den des immer hektischeren Kaufens von immer weniger Zeit auf Pump. Doch nach der aktuellen Lage der Dinge kann niemand ein sicheres Wissen darüber reklamieren, wie dieser Kurs aussieht oder wer ihn einschlagen und halten könnte.

**Der Artikel kann gegen eine Gebühr auch unter [www.blaetter.de](http://www.blaetter.de) abgerufen werden.**

Blätter für deutsche und internationale Politik, Ausgabe Januar 2013