

Unverkäufliche Leseprobe



**Markus K. Brunnenmeier, Harold James,
Jean-Pierre Landau**
Euro

Der Kampf der Wirtschaftskulturen

1. Auflage 2018. 525 S., mit 20 Abbildungen Gebunden.
ISBN 978-3-406-71233-3

Weitere Informationen finden Sie hier:
<http://www.chbeck.de/246533>

Brunnermeier/James/Landau

EURO

Markus K. Brunnermeier

Harold James

Jean-Pierre Landau

EURO

Der Kampf der Wirtschafts- kulturen

Aus dem Englischen

von Thorsten Schmidt

C.H.Beck

Titel der amerikanischen Originalausgabe:
«The Euro and the Battle of Ideas»
Copyright © by Princeton University Press, 2016

Mit 20 Abbildungen

© Verlag C.H.Beck oHG, München 2018
Satz: Fotosatz Amann, Memmingen
Druck und Bindung: CPI – Ebner & Spiegel, Ulm
Umschlaggestaltung: Kunst oder Reklame, München
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)
Printed in Germany
ISBN 978 3 406 71233 3

www.chbeck.de

Inhalt

1. Einleitung	11
Wirtschaftspolitische Traditionen sind nicht in Stein gemeißelt	17
Die Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht: Unklarheiten und Masterpläne	19
Der Aufbau des Buches	21

TEIL I

Machtverschiebungen und deutsch-französische Differenzen

2. Machtverschiebungen	31
Lethargie der europäischen Institutionen	32
Die erste Machtverschiebung: von Brüssel in die nationalen Hauptstädte	35
Die zweite Machtverschiebung: nach Berlin und Paris und schließlich nach Berlin	43
3. Historische Ursachen der Unterschiede zwischen Frankreich und Deutschland	59
Kulturelle Unterschiede	60
Föderalismus versus Zentralismus	63
Mittelstand im Gegensatz zu nationalen Vorzeigeunternehmen	69
Kooperative versus konfrontative Gewerkschaften	72
Historische Inflationserfahrungen	75

4. Unterschiede in den Wirtschaftsphilosophien Deutschlands und Frankreichs	78
Traditionen im Fluss: Seitenwechsel	79
Die deutsche ökonomische Tradition	82
Die französische ökonomische Tradition	91
Außenwirtschaftliche Beziehungen	99

TEIL II

Monetäre und fiskalische Stabilität: Der Geist von Maastricht

5. Regeln, Flexibilität, Glaubwürdigkeit und Selbstverpflichtung	111
Zeitinkonsistenz: ex ante oder ex post	113
Französische extreme Selbstbindung und Flexibilität	116
Externe Selbstbindungen: Wechselkursbindung, Währungsunion und der Goldstandard	117
Interne Selbstbindungen: Reputation und institutionelles Design	119
Die Bewältigung aktueller Krisen und die Prävention künftiger Krisen	123
6. Haftung kontra Solidarität: Nichtbeistandsklausel und Fiskalunion	127
Die Nichtbeistandsklausel	129
Fiskalunion	131
Eurobonds	143
Politische Handlungsempfehlungen	148
7. Solvenz versus Liquidität	150
Entstehung von Ungleichgewichten und der nackte Schwimmer	152
Solvvenz	153
Liquidität	154
Den Rubikon durch Zahlungsunfähigkeit überschreiten	160
Die Restrukturierung von Staatsschulden und ein Insolvenzmechanismus	161

Fiskalische Impulse: Aufstockung und Aufgabenerweiterung von EFSF und ESM	163
Monetärer Impuls	168
Politische Handlungsempfehlungen	170
8. Sparpolitik oder Konjunkturprogramm	172
Die Debatte über den fiskalischen Multiplikator	175
Produktionslücke oder nicht nachhaltige Booms?	181
Die Politik verknüpft Strukturreformen mit Sparpolitik	184
Austerität oder Stimulus: die politische Debatte in Europa	187
Lehren und politische Handlungsempfehlungen	193

TEIL III

Finanzstabilität: Das Stiefkind des Vertrags von Maastricht

9. Die Rolle des Finanzsektors	199
Traditionelles Bankwesen	201
Modernes Bankwesen und Kapitalmärkte	205
Grenzüberschreitender Kapitalverkehr und der Interbankenmarkt	210
10. Finanzkrisen: Mechanismen und Management	218
Die Mechanismen von Finanzkrisen	220
Der Teufelskreis zwischen Bankensektor und Staat und «sichere Anlagen»	229
Krisenmanagement: Geldpolitik	232
Krisenbewältigung: Fiskalpolitik und regulatorische Maßnahmen	243
Ex-ante-Politik: eine Krise vermeiden	258
11. Bankenunion, Europäische Safe Bonds und Austrittsrisiko	262
Bankgeschäfte in einer Währungsunion	264
Sichere Anlagen: Flucht in die Sicherheit, grenzüberschreitende Kapitalströme	275

Währungsumstellungs- und Ausstiegsrisiken	281
Politische Handlungsempfehlungen	289

TEIL IV

Perspektiven anderer Länder

12. Italien	293
Wirtschaftsphilosophische Kontroversen innerhalb Italiens	294
Mezzogiorno: Konvergenz oder Divergenz innerhalb einer Transferunion	295
Die wirtschaftlichen Herausforderungen Italiens	298
Politisches Gezerre und Niedergang	302
13. Das angloamerikanische Wirtschaftsmodell und globale Perspektiven	307
Auseinanderstrebende Denkschulen	310
Die Europapolitik der USA während der Eurokrise	321
Großbritannien: der Brexit und die Politik des nationalen Alleingangs	328
China und Russland	342
Fazit	349
14. Der Internationale Währungsfonds (IWF)	351
Philosophie und Krisenmanagement des IWF	353
Der IWF und die Troika	366
Ein Wechsel an der Spitze des IWF	371
Verlust an Glaubwürdigkeit: Durchwursteln, aufgeschobene griechische PSI	374
15. Die Europäische Zentralbank (EZB)	381
Die EZB vor der Krise: Institutionelles Design und Philosophie	384
Die frühen Erfolge und Niederlagen der EZB	395
Die EZB und Konditionalität	402

Kreditvergabe und die Programme zum Ankauf von Vermögenswerten	416
Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus	443
Bestandsaufnahme: Wo steht die EZB?	448
16. Schluss: Schwarz und Weiß oder 28 Grauschattierungen?	451
Dank	471

Anhang

Anmerkungen	475
Abkürzungen	503
Personenregister	505
Sachregister	510

Einleitung

Der 18. Oktober 2010 veränderte die europäische Politik. Bundeskanzlerin Angela Merkel war in das Seebad Deauville in der Normandie gereist, um mit dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy die europäische Finanzkrise zu besprechen. Auf Pressefotos sieht man die beiden in dunklen Regenmänteln die menschenleere herbstliche Strandpromenade entlanglaufen: Sarkozy heftig gestikulierend, daneben Merkel mit einer Miene blanken Unverständnisses. Einen Moment lang sah es so aus, als würden die deutsche und die französische Sicht auf die Welt frontal aufeinanderprallen, doch tatsächlich schlossen die beiden einen spektakulären Kompromiss: Deutschland bot an, seine strenge Regelerorientierung zu lockern und Frankreich entgegenzukommen, wenn sich Frankreich im Gegenzug bereit erklärte, einem griechischen Schuldenschnitt mit «einer angemessenen Beteiligung privater Gläubiger» zuzustimmen. Bundeskanzlerin Merkel war – so wie eine Mehrheit der deutschen Bevölkerung – der Auffassung, die Banken seien für die leichtfertige Kreditvergabe verantwortlich gewesen und hätten deshalb die Kosten der Kreditausfälle zu tragen. Der Glaube, der Staat werde private Gläubiger im Notfall schon herauspauken, der sich im Gefolge der Weltfinanzkrise vom September 2008, insbesondere des Zusammenbruchs von Lehman Brothers und des Rettungspakets für den US-Versicherungskonzern AIG, allgemein durchgesetzt hatte, musste ein Ende haben. Deutsche und Franzosen hatten sich zwei Wochen zuvor während eines informellen Treffens der beiden Regierungschefs am Rand eines NATO-Gipfels auf die Grundzüge einer Vereinbarung verständigt, diese jedoch einstweilen geheim gehalten.

Andere führende europäische Politiker waren fassungslos, als sie über ihre Smartphones von dem Ergebnis erfuhren. Der Präsident der Europäischen

Zentralbank (EZB) hielt die Vereinbarung für einen Fehler, auch US-Finanzminister Tim Geithner war zutiefst verärgert über den Vorschlag und warnte europäische Politiker: «Wenn Sie Griechenland restrukturieren, ... [müssen] Sie instande sein, den Rest Europas vor der anschließenden Ansteckung zu schützen.»¹ Die Märkte teilten diese Einschätzung. Unmittelbar nach dem Treffen in Deauville schnellten die Zinsen auf Staatsanleihen der Peripherieländer wie Portugal, Irland, Italien und Spanien in die Höhe. Die Deutschen begrüßten, dass die Peripherie Europas endlich der disziplinierenden Wirkung des Marktes unterworfen wurde; französische Kommentatoren waren dagegen der Meinung, dass die Fundamentaldaten einen solch starken Zinsanstieg nicht rechtfertigten – es handle sich vielmehr um einen reinen Liquiditätseffekt.

In Deauville wurde deutlich, dass in erster Linie grundlegende Meinungsverschiedenheiten zwischen Frankreich und Deutschland über die adäquaten wirtschaftspolitischen Maßnahmen dafür verantwortlich waren, dass Europa sich mit einer gemeinsamen Antwort auf seine Finanzkrise so schwertat. Das Treffen machte zudem die weitreichende Machtverschiebung in Europa sichtbar: weg von den supranationalen Institutionen der EU in Brüssel wie der Europäischen Kommission, hin zur zwischenstaatlichen Ebene und letztendlich zu den zwei großen Nationalstaaten Deutschland und Frankreich – zwei Ländern, denen es schwerfiel, eine gemeinsame *ökonomische* Sprache zu finden.

Die Eurokrise führte auf dem europäischen Kontinent zu einem Kampf der Wirtschaftskulturen und zu einer tektonischen Machtverschiebung innerhalb Europas. Als sich ab Ende 2009 Budgetprobleme in Griechenland, einer der kleinsten europäischen Volkswirtschaften, auftraten, brach ein seit langem schwelender Streit um die angemessene Wirtschaftsphilosophie und die zukünftige Gestalt der Europäischen Union offen aus. Es ist eine Auseinandersetzung zwischen nordeuropäischen – vor allem deutschen – und südeuropäischen – vor allem französischen – Grundanschauungen. Die Debatte beschränkt sich nicht auf Franzosen und Deutsche: Finnen, Österreicher, mitunter auch Slowaken und Polen verhalten sich so, als wären sie deutscher als die Deutschen, und Frankreich gilt vielfach als Vorkämpfer eines mediterranen Europa. Der Konflikt spielte auch eine Rolle in der Debatte, die die Briten mehrheitlich dazu brachte, für den Brexit zu stimmen. Aber in der Praxis wird dieser Streit vielfach so behandelt, als sei es ein Kampf der Wirtschaftsphilosophien, der links und rechts des Rheins ausge-

fochten wird. Italien ist geteilt in einen Norden, der in intellektueller und wirtschaftlicher Hinsicht große Ähnlichkeiten mit Deutschland aufweist, und einen Süden, der eher einer Philosophie französischer Spielart zuneigt. Die hier skizzierten Positionen Deutschlands und Frankreichs sind als *Idealtypen* im Sinne des Soziologen Max Weber aufzufassen. Weber entwickelte dieses Konzept in der Absicht, Probleme, Debatten und Institutionen durch die Zuspitzung von Unterscheidungsmerkmalen besser zu verstehen. Weber wusste wie jeder gute Gesellschaftsanalytiker nach ihm, dass die Wirklichkeit hochkomplex ist, doch er wollte mittels idealtypischer Begriffsbildung (mithilfe eines Schwarz-Weiß-Kontrasts) die Ursachen sozialer Eigenheiten besser verstehen.²

Dieser Kampf der Ideen steht im Mittelpunkt unseres Buches. Es geht uns vor allem darum, die langfristigen historischen, intellektuellen und kulturellen Ursachen für die gegensätzlichen deutschen und französischen Wirtschaftsphilosophien herauszuarbeiten und zu erklären. Man könnte meinen, jedes Land verfolge ausschließlich seine eigenen materiellen Interessen. Solch eine eingeschränkte Betrachtungsweise übersieht einen noch entscheidenden Aspekt: Interessen werden durch die Brille von Ideen oder Vorstellungen interpretiert. Einige Länder haben ihre eigenen ökonomischen Traditionen und Denkschulen entwickelt. Aufgrund ihrer historischen Entwicklung orientieren sich verschiedene europäische Länder an unterschiedlichen Wirtschaftsphilosophien, aus denen sie unterschiedliche wirtschaftspolitische Rezepte zur Bewältigung von Krisen ableiten. Bisher hatte man diese Unterschiede immer als gegeben hingenommen, zugleich heruntergespielt und nie eingehend erörtert. Der europäische Integrationsprozess – wohl eine der erfolgreichsten Friedensinitiativen in der Geschichte der Menschheit – zeichnete sich durch die Tendenz aus, Krisen mit naivem Optimismus zu begegnen. Tatsächlich waren nationale Politiker oft so sehr in ihren jeweiligen landesspezifischen Denkmustern gefangen, dass wechselseitiges Unverständnis die Folge war. Politische Entscheidungsträger verbanden sogar mit ein und demselben Ausdruck unterschiedliche Bedeutungen. So verstehen die Deutschen unter «wirtschaftspolitischer Steuerung» eine wechselseitige Annäherung an eine gemeinsame Stabilitätskultur, während die Franzosen darunter gemeinsame Initiativen zur Lenkung der wirtschaftlichen Entwicklung verstehen. In ähnlicher Weise interpretierten die Deutschen den Euro als eine verbesserte Version des alten Wechselkursmechanismus – aufbauend auf den Stärken der Deutschen Mark –, während die Franzosen den Euro als eine

neue Weltwährung und ein Vehikel für eine wirksamere keynesianische Konjunkturpolitik betrachteten.³

Selbstverständlich bestehen auch unmittelbare *Interessensunterschiede* zwischen europäischen Ländern, auch zwischen Frankreich und Deutschland. Aber Interessen werden oft durch die ideologische Brille wahrgenommen. Einige Analytiker führen die Unterschiede zwischen europäischen Ländern auf einen einfachen Gegensatz zwischen Gläubigern und Schuldnern auf der Basis ihrer jeweiligen Nettovermögenspositionen zurück.⁴ Seit den Sechzigerjahren hat Deutschland aufgrund anhaltender Leistungsbilanzüberschüsse eine erhebliche Nettogläubigerposition aufgebaut. Frankreich hat in dieser Zeit gelegentlich Überschüsse erzielt, aber dazwischen immer wieder auch erhebliche Defizite aufgewiesen. Und so könnte man glauben, Deutschland (sowie Gläubigerstaaten im Allgemeinen) gehe es vor allem darum, dass Schulden vollumfänglich und fristgemäß zurückgezahlt werden, selbst wenn dies bedeute, Schuldner bis zum Gehtnichtmehr auszupressen; außerdem ziehe es eine niedrige Inflationsrate vor, um den realen Wert nomineller Schulden zu erhalten. Frankreich (sowie Schuldnerländer im Allgemeinen) dagegen befürworte Schuldenschnitte und eine höhere Inflation, um den realen Wert von Verbindlichkeiten zu verringern. Aber gegen diese Sichtweise lässt sich manches einwenden. Die Nettovermögensposition, die Gesamtheit der Forderungen der Bürger eines Landes gegenüber Ausländern, ist die Summe von Nettoflüssen über die Zeit hinweg. Aber Nettoflüsse verdecken viel größere Bruttoflüsse und eine Anhäufung einer breiten Palette privater und institutioneller Positionen: So kann es in Nettogläubigerländern mächtige Schuldner mit sehr hohen Verbindlichkeiten geben.⁵ Ebenso wird ein kluger Gläubiger normalerweise darauf hoffen, dass sein Schuldner wirtschaftlichen Erfolg hat und sich dynamisch entwickelt, damit er die Schulden zurückzahlen kann. Das Auspressen des Schuldners verringert möglicherweise die Chancen auf eine vollständige Rückzahlung der Verbindlichkeiten. Ein Schuldner wiederum ist sich seinerseits bewusst, dass eine Nichtrückzahlung seine Chancen schmälert, in der Zukunft Kredite für produktive Zwecke aufzunehmen. Ermessensentscheidungen auf beiden Seiten hängen daher von Annahmen über die jeweils andere Seite ab: Ist die Zunahme der Schulden wachstumsfördernd (gut) oder ein Anzeichen von Verschwendungssucht (schlecht)? Dies sind ideologische Urteile, oder in den Worten Max Webers: «Interessen (materielle und ideelle), nicht: Ideen beherrschen unmittelbar das Handeln der Menschen. Aber: die ›Weltbilder‹, welche

durch ›Ideen‹ geschaffen wurden, haben sehr oft als Weichensteller die Bahnen bestimmt, in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegte.»⁶

Der Prozess der europäischen Integration ist voll von Missverständnissen und Fehlinterpretationen, ähnlich denen, die so häufig Beziehungen zwischen Männern und Frauen belasten. Nach Aussage eines bekannten amerikanischen Psychologen, der einen «praktischen Leitfaden zur Verbesserung der Kommunikation und zur Verwirklichung der eigenen Wünsche in einer Beziehung» verfasst hat, sind Männer und Frauen von verschiedenen Planeten.⁷ Das Buch war mit sieben Millionen verkauften Exemplaren ein Megaseiler. Robert Kagan hat den Buchtitel auf die internationale Politik übertragen; er behauptete, Amerikaner seien vom Mars und Europäer von der Venus. «Wir sollten nicht länger so tun», schrieb er, «als hätten Europäer und Amerikaner die gleiche Weltsicht oder als würden sie auch nur in der gleichen Welt leben.»⁸ Jetzt haben die Europäer entdeckt, dass sie sich nicht einmal mehr untereinander richtig verstehen.

Die Grundelemente der gegensätzlichen Philosophien lassen sich recht einfach skizzieren. In der nordeuropäischen Vorstellung stehen Regeln, Strenge und Konsistenz im Vordergrund, während in Südeuropa mehr Gewicht auf Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Innovation gelegt wird. Kant gegen Machiavelli, so könnte man sagen. Wirtschaftswissenschaftlern ist dieser Gegensatz seit langem geläufig; sie sprechen von *Regelbindung* im Gegensatz zu *Ermessensfreiheit*.

Aus der allgemeinen Ausrichtung folgen einige spezifischere wirtschaftspolitische Präferenzen. Der regelgebundene Ansatz fürchtet vor allem Wertvernichtung, Insolvenz und Bail-outs, also die Übernahme privater Schulden durch den Staat, da diese ein schlechtes Beispiel geben und andere Akteure zu leichtfertigerem Verhalten ermuntern; zukünftige Krisen werden dadurch wahrscheinlicher. (Wirtschaftswissenschaftler sprechen in diesem Zusammenhang vom Moral-Hazard-Problem, also der Gefahr, durch Haftungsübernahme leichtfertiges Handeln zu begünstigen.) Der diskretionäre, also nicht regelbasierte, sondern auf Ermessensentscheidung im Einzelfall beruhende Ansatz hält viele wirtschaftliche Schwierigkeiten für vorübergehende Liquiditätsprobleme, die sich leicht durch neue Kredite beheben lassen. Nach dieser Auffassung ist die Bereitstellung von Liquidität kostenlos: Staatliche Rettungsprogramme bedeuten nicht, dass Verluste anfallen; tatsächlich werden alle durch die indirekten Folgen bessergestellt. Nach dieser Sichtweise

gibt es mehrere, nämlich gute und schlechte Gleichgewichtszustände. Wenn Regierungen und Währungsbehörden klug handeln, können sie die wirtschaftliche Lage eines Landes nachhaltig zum Positiven wenden, indem sie die Wirtschaft ins gute Gleichgewicht hieven. Es bedarf also aktiver Interventionen, um einer Ausweitung der Krise schnell entgegenzuwirken. Demgegenüber weisen die strengen Verfechter der Moral-Hazard-Sichtweise darauf hin, dass das schlechte Beispiel einen Präzedenzfall schaffen kann, Anreize verzerrt und dadurch eine zukünftige Krise wahrscheinlicher macht.

Die Ankündigung von EZB-Präsident Mario Draghi am 26. Juli 2012 in London, unmittelbar vor der Eröffnung der dortigen Olympischen Spiele, «alles Notwendige zu tun», um den Euro zu retten, war nach Deauville der zweite Wendepunkt in der Eurokrise. Draghis Versprechen führte zur Einrichtung des Outright-Monetary-Transactions-Programms (OMT-Programm); im Rahmen dieses Programms kann die EZB Staatsanleihen notleidender Länder ankaufen, vorausgesetzt, dass diese Länder spezielle Auflagen erfüllen, die sich auf Strukturreformen beziehen. Als die Zinssätze in den Ländern der Peripherie deutlich zurückgingen, ohne dass Outright-Geschäfte getätigt worden waren, fühlten sich die Verfechter der Liquiditätstheorie in ihrer Auffassung bestätigt. Die stillschweigende Rückendeckung durch Angela Merkel und den deutschen Finanzminister Wolfgang Schäuble war von entscheidender Bedeutung für den Erfolg von Mario Draghis Versprechen. Deutsche Konservative klagten jedoch vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof gegen das OMT-Programm der EZB. Ihrer Auffassung nach hatten die Zinsen nur deshalb nachgegeben, weil die EZB eine stillschweigende Bürgschaft für die Staatsschulden der Peripherieländer übernommen hatte.

Das Regelprinzip betont auch die Wichtigkeit der Solidität, also dass man nicht über seine Verhältnisse lebt. In dem Roman *David Copperfield* lässt Charles Dickens Mr. Micawber zu David sagen: «Jährliches Einkommen: zwanzig Pfund. Jährliche Ausgaben: neunzehn Pfund, neunzehn Schilling sechs Pence. Resultat: Wohlergehen. Jährliches Einkommen: zwanzig Pfund, jährliche Ausgaben: zwanzig Pfund sechs Pence. Resultat: Elend. Die Blüte ist dahin, das Laub verwelkt, der Gott des Tages geht unter über einem traurigen Schauspiel und – kurz, Sie sind im Saft. Wie ich.» Die südeuropäische bzw. französische Sichtweise dagegen betont den Aspekt der gesellschaftlichen Solidarität. Artikel 21 der Verfassung der französischen Republik von 1793 – deren Grundlage die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789

war, in der die Ideale der Französischen Revolution ihren höchsten Ausdruck fanden – lautet: «Die öffentliche Unterstützung ist eine heilige Schuld. Die Gesellschaft schuldet ihren unglücklichen Mitbürgern den Unterhalt.» Die Südländer wollten zudem den Grundsatz der Solidarität über nationale Grenzen hinweg erweitern, wogegen sich die Nordländer sperrten. Im Allgemeinen geht es dem regelbasierten Ansatz vor allem um Preisstabilität, während im Mittelpunkt des diskretionären Ansatzes die wohlfördernde Steuerung der Wirtschaft steht.

Wirtschaftspolitische Traditionen sind nicht in Stein gemeißelt

Fast alle zeitgenössischen Kommentatoren haben auf die tiefe Kluft zwischen diesen beiden konkurrierenden Wirtschaftsphilosophien hingewiesen. Viele betrachten sie als das Produkt schlichter Dummheit und Ignoranz einer Seite: Paul Krugman sprach von einem «dunklen Zeitalter der Makroökonomie», in dem die vorbildlichen Lehren der Griechen und Römer von den obskurantistischen Barbaren (aus dem Norden!), die die mediterrane Zivilisation überrannt hätten, ausgelöscht worden seien.⁹ Nach einer zweiten Lesart verkörpern diese Präferenzen tiefsitzende kulturelle Überlieferungen und historische Erinnerungen – so tief verwurzelt, dass sie von den an der Oberfläche wirkenden Kräften der Vernunft und Logik nicht erreicht und korrigiert werden können. Insbesondere den Deutschen habe sich die Erfahrung der katastrophalen Hyperinflation zu Beginn des 20. Jahrhunderts derart ins kollektive Gedächtnis eingebrannt, dass sie noch neunzig Jahre später ein mittlerweile sinnlos gewordenes Mantra zwanghaft wiederholten.

Aber ausgerechnet Krugmans «Dunkles Zeitalter» zeichnet sich durch die Erneuerung von Grundsätzen aus, die auf einen Wirtschaftswissenschaftler des 19. Jahrhunderts zurückgehen, auf Jean-Baptiste Say: einen Franzosen! Tatsächlich waren im 19. Jahrhundert die meisten französischen (und übrigens auch italienischen) Ökonomen klassische Liberale, die das Wirtschaftsgeschehen aus einer regelbasierten Perspektive betrachteten. Jenseits des Rheins, in Deutschland, dagegen scherten sich Ökonomen und Politiker kaum um Regeln – diese betrachteten sie eher als ein fadenscheiniges Mittel englischer Verfechter des Freihandels, um auf einem rückständigen Kontinent ihre Präferenzen durchzusetzen. Anders gesagt: Die Franzosen waren

lange Zeit – im Grunde genommen bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts – Anhänger des Laissez-faire, während die Deutschen der Ansicht waren, hohe Staatsausgaben seien der Schlüssel zu Wohlstand und wirtschaftlichem Erfolg. Es kann also nicht stimmen, dass Wirtschaftskulturen unwiderruflich festgeschrieben sind.

Deutsche und Franzosen haben nämlich ihre Sicht auf Regeln diametral verändert, wie wir weiter unten ausführlich erläutern werden; der Grund war eine historische Krise beispiellosen Ausmaßes: die Nazi-Diktatur, der Zweite Weltkrieg und die Kapitulation Frankreichs im Jahr 1940. Daraus lernten die Deutschen, dass sie Regeln brauchen, um staatliche Willkür zu beschränken, während die Franzosen zu dem Schluss kamen, ihr politisches System unter der Dritten Republik habe auf die Bedrohung durch die Nazis fiskalisch, militärisch und intellektuell nicht hinreichend flexibel reagiert. Die Kürzung des Verteidigungsbudgets hat es Frankreich nicht erlaubt, sich 1940 hinreichend gegen den deutschen Angriff zu verteidigen. Auch die neuen Mitglieder der Europäischen Union aus dem ehemals kommunistischen Zentraleuropa lernten später eine ähnliche Lektion wie die Deutschen nach 1945: Gute Regierungsführung und die Eindämmung von Korruption und politischem Machtmissbrauch erfordern strenge Regeln.

Dieses Buch deutet das fortwährende Aufeinanderprallen der Wirtschaftskulturen etwas anders: Es gibt tatsächlich verschiedene nationale wirtschaftspolitische Denkschulen, die sich jedoch wandeln, wenn sich die Umstände grundlegend verändern. Allerdings ist bis heute, mitten in einer neuen Krise, der Prozess des Umdenkens noch nicht sehr weit gediehen. Im Gegenteil, die Länder machen alles in allem im alten Trott weiter – das heißt, sie beharren nachdrücklich auf ihren altbekannten intellektuellen und theoretischen Standpunkten. Die rationalen Verhandlungsstrategien, die sich im Verlauf der europäischen Krise entwickelt haben, haben den Zusammenstoß der Kulturen eher noch verstärkt als abgeschwächt. Im Fortgang der sich mit unerbittlicher Logik entfaltenden Ereignisse wurden die Franzosen immer französischer und die Deutschen immer deutscher.

Die Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht: Unklarheiten und Masterpläne

Die gegenwärtigen Probleme haben ihren Ursprung im Vertrag von Maastricht, dem Dokument, das den Rechtsrahmen für den Euro schuf. Er ging von der allzu einfachen Annahme aus, Preisstabilität genüge, um die Stabilität des Finanzsystems insgesamt zu gewährleisten. Er erlaubte es französischen und deutschen Wissenschaftlern und Politikern, mit unvereinbaren Grundkonzeptionen über die wirtschaftspolitische Steuerung zu operieren und Differenzen zu ignorieren. Es ging, kurz gesagt, um das, was der Vertrag «Europäische Union» nannte, aber es hatte den Anschein, als würden die Europäer den Begriff «Union» nicht richtig verstehen oder sich nur vordergründig dazu bekennen.

Für manche war Europa jetzt zu einem neuen politischen Gebilde geworden, einem postmodernen Staat des 21. Jahrhunderts, in dem der traditionelle Grundsatz der nationalen Souveränität nicht länger galt. Der Vertrag sah aus wie eine hilfreiche, detaillierte Wegbeschreibung zu einer «immer engeren Union». Andere hingegen glaubten, Maastricht sei lediglich eine (lockere) völkerrechtliche Vereinbarung, die gebrochen werden könne, wenn sich die Umstände änderten. Das Völkergewohnheitsrecht enthält eine *rebus sic stantibus* («unter gleich bleibenden Umständen») genannte Klausel, wonach Verträge gebrochen werden dürfen, wenn sich wesentliche Umstände ändern. Der Vertrag von Maastricht war noch in einer weiteren Hinsicht doppeldeutig: Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit Ausnahme von Großbritannien und Dänemark, die Opt-Out-Klauseln aushandelten, verpflichteten sich, der Währungsunion beizutreten, sobald sie die Beitrittskriterien erfüllten. Dies führte dazu, dass nicht alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch der Eurozone angehörten. Dieses Auseinanderfallen gab Anstoß zu einer Debatte über ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten. 1994, kurz nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht, veröffentlichten die beiden CDU-Politiker Karl Lamers und Wolfgang Schäuble ein einflussreiches Papier, in dem sie die Idee eines Europa «variabler Geometrie» ventilierten, das sich auf einen «festen Kern» von Frankreich und Deutschland stützen sollte.¹⁰

Für viele Politiker, insbesondere für den damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl, spielten wirtschaftliche Aspekte keine große Rolle bei der Planung

des Euro. Vielmehr war die Währungsunion ein von hohen Idealen getragenes politisches Projekt, das weit über ökonomische Realitäten hinausging. Es sei notwendig, um für alle Zeiten das Gespenst eines weiteren Krieges zwischen Frankreich und Deutschland zu bannen. Verfechter der «Friedensprojekttheorie» übersehen, dass man keine Währungsunion benötigt, um die Beziehungen zu Nachbarn zu verbessern. Noch schwerer wiegt der Hinweis des amerikanischen Ökonomen Martin Feldstein Ende der Neunzigerjahre, dass eine schlecht funktionierende Währungsunion sogar zu einem Bürgerkrieg führen könnte.

In der Debatte um nationale Interessen setzte sich in Bezug auf den Euro eine noch sehr viel düstere Sichtweise durch – die Verschwörungstheorie eines angeblichen perfiden deutschen Masterplans. Weil Deutschland in der Regel eine niedrigere Lohninflation als Frankreich hat und erheblich niedrigere Raten als die Mittelmeerländer, würde eine gebundene Währung Deutschland erhöhte Exportüberschüsse um den Preis erheblicher Handelseinbußen in anderen Ländern garantieren. So wäre der deutsche Griff nach der wirtschaftlichen Vorherrschaft in Europa am Ende des 20. Jahrhunderts und im neuen Jahrtausend von Erfolg gekrönt, während ein ähnlicher militärischer Plan des Deutschen Reiches hundert Jahre zuvor gescheitert war. Einige der frühesten Vertreter der Auffassung, die neue Währung sei ein Instrument deutscher Vorherrschaft, waren Briten, insbesondere der ehemalige britische Schatzkanzler Denis Healey. Aber mittlerweile wird diese Auffassung von vielen geteilt, vor allem in Südeuropa und in den Ländern der europäischen Peripherie. In der Eurokrise sprachen die Südeuropäer unaufhörlich über das angebliche deutsche Vormachtstreben. Der italienische Ministerpräsident Matteo Renzi forderte: «Europa muss allen 28 Ländern dienen, nicht nur einem.»¹¹ Doch die Vorwürfe erscheinen schon deshalb nicht plausibel, weil man stabilen Wohlstand, welcher Form auch immer, nicht dadurch schafft, dass man seinen Nachbarn Kredite gewährt und sie anschließend in den Bankrott treibt.

Ein Spiegelbild der Idee eines deutschen Masterplans ist die ebenso oft zu hörende Behauptung, der Euro sei der Preis, den Frankreich 1990 für seine Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung verlangt habe. Staatspräsident François Mitterrand hat dieser Version zufolge einem Europa, dessen Geldpolitik von der Bundesbank bestimmt wurde, ein Ende setzen wollen. Er habe geglaubt, eine Währungsunion werde Hand in Hand gehen mit einer «*gouvernance économique*», in der Frankreich seine etatistische Ausrichtung

in ganz Europa werde durchsetzen können: die Währungsunion werde, kurz gesagt, das Trojanische Pferd sein, mit dessen Hilfe sich das französische Denken im Herzen Europas einrichten werde. Folglich sprachen deutsche Kommentatoren in der Eurokrise von einer Diktatur Südeuropas, oder sie beklagten, die EZB sei von südeuropäischen Regierungsbeamten übernommen worden. Aber auch diese Sicht ist nicht schlüssig, steht doch im Zentrum der europapolitischen Debatten weiterhin Deutschland.

Letztlich ist die Geschichte der Währungsunion geprägt von dem Bemühen, Ungleichgewichte zu beheben und fiskalische und monetäre Anpassungen in einer Weise vorzunehmen, die politisch die geringstmöglichen Kosten verursacht. Daher spiegelt die Währungsunion viele dieser Unterschiede der Wirtschaftsphilosophien Frankreichs und Deutschlands, die sie nicht auszugleichen vermochte. In der jüngsten Krise traten eben diese Differenzen in den Vordergrund.

Der Aufbau des Buches

In Teil II des Buches, «Der Geist von Maastricht», betrachten wir die wichtigsten Schlachtfelder und ideologischen Differenzen im ökonomischen Denken, die erneut hervorgetreten sind. Bereits während der Verhandlungen über den Maastricht-Vertrag Ende der Achtziger- und Anfang der Neunzigerjahre haben sie eine wichtige Rolle gespielt, und die Weltfinanzkrise hat die innereuropäische Debatte neu entfacht. Die verschiedenen wirtschaftspolitischen Konzeptionen und der Widerstreit zwischen einer Präferenz für Regeln und einer Präferenz für Ermessensentscheidungen hatten Auswirkungen darauf, wie die Interessen verschiedener Länder in politischen Debatten dargestellt wurden. Gläubiger- und Schuldnerländer spielten ein strategisches Spiel: Beide rechneten damit, dass die jeweils andere Seite kein Interesse daran haben könnte, das System zusammenbrechen zu lassen; folglich schien es vernünftig und verlockend zu sein, nicht nachzugeben und sich immer weiter dem Abgrund zu nähern. Dieses Zusammenspiel von Ideen und strategischem Interessenkalkül brachte Europa an den Rand des Abgrunds. Als das Bundesverfassungsgericht, das hochdifferenzierte Urteile über die Verfassungsmäßigkeit der Rettungspakete fällte, der deutschen Regierung Rückendeckung für einen kompromissloseren Kurs in der Euro-Rettungspolitik gab, hielten Verfassungsgerichte in Portugal und Griechenland

dagegen, indem sie die auferlegten Sparmaßnahmen als verfassungswidrig verwarfen.

Teil III, «Das Stiefkind von Maastricht», befasst sich mit dem Problem der Finanzmarktinstabilität und Lösungsansätzen – einer gravierenden Lücke im Vertrag von Maastricht. Dort werden die Verschiebungen in der Finanzarchitektur skizziert und dargelegt, wie die Bankenunion die Finanzmarktinstabilität in der Währungsunion zu verringern versucht. Schlagende Beispiele für die gefährliche Dynamik destabilisierter Finanzmärkte innerhalb der Währungsunion sind Spanien und Irland – zwei Länder mit im Grunde genommen soliden Staatsfinanzen, die durch ihre eigenen Bankensysteme in die Krise gestürzt wurden.

Der dritte Wendepunkt in der Eurokrise nach Deauville und Draghis Rede in London war die europäische Debatte über Zyperns Banken im Frühjahr 2013. Diese Debatte führte letztlich zu einer Umkehr weg von Bail-outs hin zu Bail-ins, in denen Gläubiger an den Verlusten beteiligt werden. Die deutsche Diskussion war von der Wahrnehmung bestimmt, dass ein Großteil der Verbindlichkeiten des zyprischen Bankensystems aus Einlagen russischer Oligarchen bestehe, die möglicherweise aus illegalen Geschäften stammten und daher keine Absicherung durch europäische Regierungen verdienten. Aus Berliner Sicht ging von den zyprischen Banken kein relevantes systemisches Risiko aus. «Wenn Zypern systemisch ist, dann ist alles systemisch», kritisierten deutsche Regierungsvertreter. Deshalb sollten Gläubiger an den Verlusten beteiligt werden. Viele politische Entscheidungsträger in Frankreich, aber auch in Italien und Spanien dagegen befürchteten, die Bestrafung zyprischer Einleger könnte zu einem Bankensturm in anderen Ländern (einschließlich ihrem eigenen) führen. Sie hielten ein Bail-out für die sichere Option.

Die Zypernkrise änderte die Einstellung der Europäer zu Rettungsprogrammen. Der neue Vorsitzende der Eurogruppe, der niederländische Finanzminister Jeroen Dijsselbloem sagte, der Umgang mit Zypern habe «Vorbildcharakter». Selbst außerhalb Europas sah man darin eine attraktive Lösung für die im Gefolge der Finanzkrise entstandenen Probleme. So zog der einflussreiche Direktor der Kanadischen Zentralbank, Mark Carney, daraus den Schluss, der kanadische Staat solle in Zukunft keine Bail-outs mehr vornehmen, und im Mai 2013 führte Kanada ein «Bail-in-Regime» ein, also eine Regelung über die Beteiligung von Gläubigern an Verlusten. In Europa war das Bail-in-Prinzip ein integraler Bestandteil der Vorschläge für eine

Bankenunion. Kritiker behaupten, das untergrabe die Transaktionsfunktion des Geldes. Sichteinlagen müssten informationsinsensitiv bleiben. Ein verpflichtendes größeres Eigenkapitalpolster der Banken wäre die eine Alternative, da dies Bail-ins weniger wahrscheinlich macht. Im Zuge der Ausarbeitung der Vorschläge für eine Bankenunion wurde die Anzahl der in einem Bail-in-Verfahren haftenden Kategorien von Vermögenswerten immer weiter herabgesetzt. Ende 2015 und Anfang 2016 wurde dem Grundsatz der Gläubigerbeteiligung ein weiterer Schlag versetzt. Italienische Banken hatten risikoträchtige nachrangige Anleihen an italienische Kleinanleger mit geringem Finanzwissen verkauft. Als einige Banken in Schwierigkeiten gerieten, verloren diese Investoren einen Großteil ihrer Altersrücklagen, was zu sozialen Notlagen führte; ein Rentner beging sogar Selbstmord.

Nach langem Hin und Her wurden im Juni 2017 schließlich zwei norditalienische Banken der Venetoregion abgewickelt und an die italienische Großbank Intesa Sanpaolo verkauft. Die italienische Regierung schoss 4,8 Milliarden Euro zu und garantierte weitere 12 Milliarden Euro, da ansonsten, so die Begründung, das Veneto gesamtwirtschaftlich leiden würde. Einige Wochen vorher hatte Spanien einen anderen Weg eingeschlagen und die europäische Bail-in-Regel strikt angewandt. Alle Aktien der Banco Popular wie auch ihre nachrangigen und vorrangigen Anleihen erlitten einen Totalverlust. Der verbleibende Teil wurde für einen Euro an die spanische Großbank Santander verkauft.

Während es in den Teilen I bis III vor allem um die Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich geht, stellen wir in Teil IV verschiedene andere Sichtweisen der Krise dar. Kapitel 12 widmet sich Italien, einem der sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Italien hielt sich aus der Debatte zwischen Frankreich und Deutschland weitgehend heraus und veranschaulicht schon seit langem in beispielhafter Weise die Probleme einer unzulänglichen wirtschaftlichen Integration in einem gemeinsamen politischen Raum. Sein alter Nord-Süd-Gegensatz war ein ständiges Spannungsfeld innerhalb der Währungsunion – und vielleicht schon ein Hinweis darauf, dass fiskalische Transfers allein diese Probleme nicht lösen können. Was die Wirtschaftsphilosophie anlangt, so waren die italienischen Wirtschaftswissenschaftler gespalten in die beiden Lager, die oben stark vereinfachend als «deutsch» und «französisch» etikettiert wurden. Das Italien der Nachkriegszeit wurde zunächst von Wirtschaftsliberalen wie dem Finanzwissenschaftler Luigi Einaudi geprägt, dem ersten Präsidenten der ita-

lienischen Zentralbank nach dem Krieg, der 1948 Präsident der Italienischen Republik wurde. Einaudis Betonung der Bedeutung von Regeln besaß große Ähnlichkeit mit dem Denken der deutschen Ordoliberalen. Der Keynesianismus wurde zunächst von zwei berühmten italienischen Wirtschaftswissenschaftlern repräsentiert, die unter Mussolini aus Italien geflohen waren: dem in Großbritannien an der Universität Cambridge lehrenden Piero Sraffa, der eine Synthese aus Keynesianismus und Marxismus anstrebte, und Franco Modigliani vom Massachusetts Institute of Technology in den Vereinigten Staaten, einem der Architekten der neoklassischen Synthese.

Kapitel 13 beginnt mit einem Abriss der angloamerikanischen volkswirtschaftlichen Theoriegeschichte. Insgesamt gibt es viele Parallelen zwischen den angloamerikanischen und den französischen Denkschulen, insbesondere eine starke Verwurzelung im keynesianischen Denken und eine Betonung der Liquidität gegenüber der Solvenz. Wann immer US-amerikanische oder britische Politiker EU-Vertreter über die bestmögliche Wirtschaftspolitik belehrten, ergriffen sie fast immer Partei für die französische Liquiditätsinterpretation – und sprachen sich für große Bail-out- und Bazooka-Lösungen (massive Anleihekäufe der EZB) aus. Sowohl die französische als auch die angloamerikanische Interpretation der Eurokrise betonen, wie wichtig eine Fiskalunion als eine notwendige Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren einer gemeinsamen Währungsunion ist, auch wenn die Briten und die Amerikaner die Fiskalunion in erster Linie aus einer externen Perspektive betrachtet haben. Allerdings gibt es auch drei bedeutende Unterschiede zwischen der angloamerikanischen und der französischen Denkschule. Erstens stehen die Angloamerikaner staatlichen Eingriffen im Allgemeinen skeptischer gegenüber als die Franzosen. Nach angloamerikanischer Sicht soll die Regierung nur in Krisenzeiten eingreifen und nicht ständig die wirtschaftlichen Aktivitäten koordinieren, was auch staatliches Engagement im Finanzsektor einschließt. Der zweite Unterschied ist die Einstellung zu einer möglichen Schuldenumstrukturierung. Schulden sind dem angloamerikanischen Ansatz zufolge ein kontingentes Konstrukt. Das bedeutet eine gewisse Flexibilität bei der Rückzahlung, die von den konkreten Umständen abhängt. In Notzeiten müssen Schulden nicht zurückgezahlt werden, und Insolvenzgesetze erlauben einen Neustart. Dagegen ist die kontinentaleuropäische und insbesondere die französische Sicht, dass Schulden zurückzuzahlen sind. Drittens drängen französische Politiker auf ein aktiv gesteuertes internationales Währungssystem und sehen im Euro eine Alter-

native zur langjährigen Vorherrschaft des Dollars. Deutschland fühlte sich durch die britische Haltung zugunsten eher handelsfreundlicher Lösungen dazu ermuntert, sich gegen den stärker interventionistischen Ansatz Frankreichs zu stemmen. Das britische Referendum über den Austritt aus der Europäischen Union am 23. Juni 2016 kann als der vierte Wendepunkt in dieser Krise gelten. Der Brexit hat das Potenzial, zu einer Auflösung des Vereinigten Königreichs zu führen, wenn sich Schottland (und evtl. auch Nordirland) abspaltet. Gleichzeitig stärkt er die zentrifugalen Kräfte innerhalb Europas. Unmittelbar nach der Brexit-Abstimmung haben antieuropäische Parteien in den Niederlanden und in Frankreich den Nexit, den Frexit und andere Exit-Referenden gefordert. Europa, insbesondere Deutschland steht vor einem Dilemma. Einerseits muss man gegenüber Großbritannien unnachgiebig bleiben und europäische Regeln aufrechterhalten, um zu vermeiden, dass andere Länder Sonderkonditionen für sich fordern – ein Moral-Hazard-Problem, das die Europäische Union zu zerstören droht. Andererseits muss Deutschland vermeiden, in der gegenwärtig vorherrschenden Euroskepsis antideutsche Ressentiments zu schüren. Die Wahl von Donald Trump im November 2016 und sein Slogan «America first» ließ die Europäer näher zusammenrücken. In Österreich, Holland und Frankreich erlitten europafeindliche Parteien Niederlagen. Insbesondere die Wahl von Emmanuel Macron zum neuen französischen Präsidenten im Mai 2017 gab Europa neue Impulse und Hoffnung. Kapitel 13 befasst sich auch mit der globalen Dimension der Krise, insbesondere mit der Haltung Russlands und Chinas angesichts der Probleme der Eurozone.

Die Wirtschaftsphilosophie des Internationalen Währungsfonds (IWF) wird in Kapitel 14 diskutiert. Der IWF zeigt sich offen für die Restrukturierung von Staatsschulden, insbesondere wenn dadurch die Schuldenlast eines Landes wieder tragfähig wird und es sich wieder privat refinanzieren kann. Der IWF brachte auch dringend benötigten Sachverstand und externe Disziplin in die Diskussion ein. Dass der IWF Strukturreformen als Bedingung auferlegt, deckt sich mit der deutschen Linie. Andererseits teilte der IWF die französische Auffassung, dass zur Belebung der Konjunktur haushaltspolitische Vorgaben aufgeweicht und die Staatsausgaben ausgeweitet werden sollten. So beteiligte sich der IWF unmittelbar im Anschluss an die Subprime-Krise in den USA an einem zeitlich befristeten, scheinbar erfolgreichen gemeinsamen Stimulus-Programm im Herbst 2008 und Frühjahr 2009. Eine allzu optimistische Einschätzung der Kooperationsbereitschaft der Regie-

rungen führte dazu, dass das Nullsummend Denken wiederkehrte – ein Politikstil, der zuletzt achtzig Jahre zuvor während der Weltwirtschaftskrise praktiziert worden war.

In Kapitel 15 wenden wir uns der Europäischen Zentralbank zu – der einzigen europäischen Institution, die während der Krise einen dramatischen Machtzuwachs verbuchte, sich aber (wie andere Zentralbanken überall auf der Welt) durch unkonventionelle geldpolitische Maßnahmen und ein neues Mandat zur Bankenaufsicht stark verändert hat. Die EZB und die nationalen Regierungen spielten in der Eurokrise miteinander das Feiglingsspiel «Wer zuerst kneift, hat verloren». Die EZB wusste, dass nationale Regierungen in ihren Reformanstrengungen nachlassen würden, wenn sie sich zu großzügig zeigte. Aber auch die nationalen Regierungen wussten, dass, wenn sie selbst untätig blieben in der Krise, die Verantwortung, einen Ausweg zu finden, letztlich bei der EZB läge: Sie würde gezwungen sein, großzügig zu sein. Eine Schuldenrestrukturierung lehnt die EZB aus ökonomischen Gründen ab. Ihr Hauptargument ist, dass eine solche Maßnahme die Rolle und Funktion des Geldes und die Funktion von Staatspapieren als sichere Anlageform untergraben würde. Infolgedessen neigt auch die EZB dazu, Probleme eher als vorübergehende Liquiditätsengpässe denn als Solvenzschwierigkeiten anzusehen.

Unser Buch arbeitet diese Unterschiede heraus, indem es die Krisen durch verschiedene Brillen betrachtet: die germanische Brille und die lateinische Brille. Das Ziel ist es, durch die Analyse von Unterschieden eine gemeinsame Basis zu finden oder zumindest ein besseres Verständnis für die Position des jeweils anderen und dadurch die Krisenbewältigung nach Möglichkeit zu beschleunigen. Dies soll gute Kompromisse, die mit beiden Philosophien vereinbar sind und die wirtschaftliche Entwicklung fördern, ermöglichen und schlechte Kompromisse wie die Deauville-Vereinbarung (Schuldenschnitt mit mehr als einjähriger Verzögerung und ohne Firewalls) vermeiden.

Auf den folgenden Seiten diskutieren wir, die drei Autoren, wie diese gemeinsame Sprache gefunden werden kann. Wir haben unterschiedliche nationale Wurzeln – deutsch, britisch, französisch – und intellektuelle Werdegänge: Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftsgeschichte und öffentlicher Dienst. Im Folgenden befassen wir uns mit den grundlegenden wirtschaftlichen Dilemmata, die überall vorhanden sind, sich infolge der Finanzkrise vergrößerten und in der komplexen Situation, die durch die Bildung einer Währungsunion entstanden ist, noch einmal verschärft haben; wir unter-

suchen die seit langem bestehenden Unterschiede in den das Wirtschaftsleben betreffenden Denk- und Politiktraditionen; und wir fragen danach, wie die politischen Diskussionen durch diese Beschränkungen beeinflusst (und ihr Ergebnis dadurch geformt) werden. Wenn *wir* es schaffen, unsere Differenzen zu überwinden, dann – so die feste Überzeugung, mit der wir dieses Gemeinschaftswerk in Angriff genommen haben – wird eine solche Aussöhnung vielleicht auch auf der europäischen Ebene möglich werden. Diese Hoffnung geben wir nicht auf, und auch Europa sollte das nicht tun.

TEIL I

Machtverschiebungen und deutsch-französische Differenzen

Machtverschiebungen

Eine fundamentale Machtverschiebung hat die schwelenden Spannungen zwischen den gegensätzlichen Wirtschaftsphilosophien in den Vordergrund gerückt. Die erste Phase ereignete sich im Frühjahr 2010, als Entscheidungsbefugnisse von den supranationalen europäischen Institutionen in Brüssel auf die Hauptstädte der Mitgliedstaaten übertragen wurden. Im Anschluss wurden die meisten wichtigen Entscheidungen auf zwischenstaatlicher Ebene getroffen. Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs und die Ecofin-Sitzungen sämtlicher EU-Finanzminister wurden zu den entscheidenden Beschlussfassungsorganen, und die Europäische Kommission wurde in eine zweitrangige Position abgedrängt.¹ Die zweite Machtverschiebung war eine Verlagerung von den nationalen Hauptstädten zunächst nach Berlin und Paris und schließlich nur nach Berlin. Nun traten zwischen Frankreich und Deutschland die unterschiedlichen Wirtschaftsphilosophien und Traditionen der Volkswirtschaftslehre sehr deutlich zutage, und es war jetzt unverkennbar, wie grundverschieden die Weltanschauungen der beiden großen Länder sind. Tatsächlich hatten kleine Länder – wie Griechenland – auf dem Höhepunkt der Krise das Gefühl, sie seien lediglich Bauern in dem großen Schachspiel zwischen Deutschland und Frankreich.² Die einzige europäische Institution, die während der Eurokrise erheblich an Statur und Einfluss gewann, war die Europäische Zentralbank, auf die wir in Kapitel 15 näher eingehen. Sie fungierte – neben ihren übrigen Aufgaben – als eine Denkfabrik, in der die Differenzen zwischen Frankreich und Deutschland analytisch bewertet werden konnten, statt Gegenstand eines politischen Schlagabtauschs zu sein.

Dieses Kapitel erläutert die Umstände, unter denen die Achse Berlin-Paris in den Vordergrund rückte und die verschiedenen Denkansätze klar und

deutlich ausformuliert wurden. Konkret gehen wir in diesem Kapitel auf folgende Fragen ein:

- Warum und wodurch wurde das deutsch-französische Verhältnis zum Dreh- und Angelpunkt bei der Bewältigung der europäischen Krise?
- Was sind die entscheidenden Momente und die Entscheidungen, die eine Folge von Ereignissen auslösten, die zu einer Umschichtung der Macht führten?
- Was sind die grundlegenden Ursachen dieser Machtverschiebungen?
- Welche Rolle spielten die Marktdisziplin und insbesondere die anhaltende Gefahr steigender Zinsen?

Lethargie der europäischen Institutionen

Zunächst einmal müssen wir die Frage beantworten, warum europäische Institutionen so schwach und ineffektiv waren, bzw. warum es Europa insgesamt – in seinen supranationalen Institutionen, der EU-Kommission, dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament – mehr oder minder zwei großen Mitgliedsländern überließ, Gesamtlösungen für alle zu finden. Innerhalb der EU war die Europäische Kommission, die «Hüterin der Verträge», die treibende Kraft der Integration. Im weiteren Sinne verstand sie sich oftmals auch als «Hüterin der Union» und sogar als institutionelle Verkörperung des europäischen Traums. Gemäß den europäischen Verträgen hat sie praktisch das alleinige Initiativrecht für EU-Rechtsakte. Traditionell fühlten sich die Kommission und ihr Präsident auch verantwortlich für die Verteidigung und Förderung des «europäischen Gedankens», für das Aushandeln von Kompromissen zwischen Mitgliedstaaten und als Sprachrohr der kleinen (unterrepräsentierten) Länder in internationalen Foren.

Die Kommission war von jeher stolz darauf, dass sie Rückschläge und Krisen geschickt dazu nutzte, auf eine Vertiefung der Integration zu drängen. Jean Monnet, der geistige Vater der Europäischen Union, sprach unumwunden von der Notwendigkeit, sich eine Krise zunutze zu machen. Er sagte: «Ich war immer davon überzeugt, daß Europa in Krisen entstehen wird, und daß es die Summe der Lösungen sein würde, die man für diese Krisen findet.»³ Diese Einstellung wurde zur unhinterfragten Grundeinstellung derjenigen, die in der Welt der europäischen Institutionen in Brüssel lebten. Sie erzeugte eine gewisse Selbstgefälligkeit, eine mentale Blase; Brüssel-Insider

waren der festen Überzeugung, dass schlechte Nachrichten immer gute Nachrichten sind, weil sie als Antwort mehr Europa verlangen. Nach Brüsseler Auffassung erfordert jede Krise institutionelle Neujustierungen und Effizienzverbesserungen, nicht aber grundlegende Veränderungen: Brüssel fördert die schrittweise Vertiefung der Integration. Dies hat im Fall vergleichsweise kleiner Krisen – etwa Kontroversen über landwirtschaftliche Subventionen, Fischfangquoten oder die wechselseitige Zulassung von Produkten – gut funktioniert, aber es wird problematisch in Anbetracht existenzieller Krisen.

In der gegenwärtigen Krise gab sich die Kommission erstaunlich zurückhaltend, und die Maßnahmen, die sie ergriff, verpufften durchweg wirkungslos. Jenseits ihrer unmittelbaren institutionellen Zuständigkeiten – wirtschaftspolitische Steuerung und Finanzmarktregulierung – hat sie keinerlei wirklich bedeutende politische Initiative auf den Weg gebracht. Kommissionspräsident José Manuel Barroso hielt keine einzige große Rede; er befürchtete, es könne dem Ansehen der Kommission schaden, wenn sie sich politisch überhob. Die meisten der von der Kommission ergriffenen Initiativen wurden von Mitgliedstaaten erbeten (etwa für eine strengere Haushaltsdisziplin und wirtschaftspolitische Steuerung). Von Brüssel ausgehende Initiativen – zu Themen wie Finanztransaktionssteuern und Eurobonds – verliefen einfach im Sand. Dass die Kommission ihre zentrale Kompetenz bei der Ausarbeitung und Überwachung von Programmen für Griechenland, Portugal und Irland mit dem IWF und der EZB im Rahmen der Troika (nach den griechischen Parlamentswahlen von 2015 in «Institutionen» umbenannt) teilen musste, war ein offensichtliches Anzeichen mangelnden Vertrauens seitens der Mitgliedstaaten. Es ist keine Frage der Persönlichkeit: Insider hielten Barroso für den tüchtigsten Kommissionspräsidenten seit Jacques Delors.

Diese Schwäche der Kommission rührt daher, dass sie durch institutionelle Beschränkungen in ihrer Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt wird. Eine solche offensichtliche Beschränkung ist die Größe der Kommission. Ungeachtet der EU-Erweiterung in den Jahren 2004 und 2007, die die Anzahl der EU-Mitgliedstaaten zunächst auf 25 und dann auf 27 erhöhte, wurde der Grundsatz beibehalten, dass jedes Land einen Kommissar entsendet. Für jede dieser (mittlerweile 28) Personen bedurfte es eines eigenen politischen Zuständigkeitsbereichs, und die große Zahl hatte zur Folge, dass sich die Politikfelder oftmals überschneiden: So gibt es beispielsweise eine Generaldirektion für den Binnenmarkt und eine andere für Wettbewerb. Die erwei-

terte Kommission ist so groß, dass sie oft eher einem Parlament gleicht als einer Institution, die politische Entscheidungen trifft und umsetzt: Erst die neue Kommission unter Jean-Claude Juncker brachte 2014 eine administrative Straffung.

Die Instrumente und Befugnisse der Kommission beziehen sich im Wesentlichen auf die Rechtssetzung, und sie eignen sich nicht besonders gut zur Krisenbekämpfung. Die Bewältigung der Folgen einer schweren Finanzkrise erfordert im Unterschied zur Krisenprävention immer die Mobilisierung erheblicher Steuergelder. Diese Aufgabe blieb zwangsläufig in den Händen nationaler Regierungen, weil die Europäische Union nur in sehr geringem Umfang über eigene fiskalische Mittel verfügt. Zudem ist es das Budget der gesamten EU und nicht nur der Eurozone; EU-Länder, die nicht der Eurozone angehören, hätten sich gegen den Einsatz von Haushaltsmitteln (budgetäre Maßnahmen) verwahrt. So betrachtet ist ein Großteil der populären Kritik an der Kommission wegen ihres angeblich schlechten Krisenmanagements verfehlt: In schweren Finanzkrisen werden zwangsläufig Forderungen nach einer fiskalpolitischen Reaktion laut, diese konnte die Europäische Union nicht erfüllen.

Die Kommission hat drei bedeutende Gelegenheiten versäumt, wo sie vielleicht Einfluss auf die Entwicklung der europäischen Krise hätte nehmen und die Kosten von Gegenmaßnahmen minimieren können. Erstens hat sie sich zu Beginn der Weltfinanzkrise mit Möglichkeiten zur Verbesserung der Finanzmarktaufsicht befasst, es dabei jedoch unterlassen, sehr allgemeine Ideen über einen Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte in ein konkretes Aktionsprogramm zu übersetzen. Zweitens hätte sie die Möglichkeit in Betracht ziehen können, das EU-Budget als eine Säule des Krisenbewältigungsmechanismus zu nutzen. Und sie hätte, drittens, Wolfgang Schäubles Initiative für einen Europäischen Währungsfonds unterstützen können. Der Vorschlag wurde kurz auf der Ecofin-Sitzung vom 16. März 2010 erörtert, verschwand dann aber umgehend wieder in der Schublade. Anders als die EZB hätte ein Europäischer Währungsfonds Kredite an Staaten vergeben und diese mit Auflagen versehen können, das heißt, er hätte Strukturreformen zur Voraussetzung für neue Kredite machen können.

Der Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 führte neben der Europäischen Kommission das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates ein. Sein erster Inhaber war Herman Van Rompuy, auf den 2014 Donald Tusk folgte, der zuvor polnischer Ministerpräsident gewesen war. Die Ratspräsi-

denschaft war sichtbarer und nahm wichtige Zukunftsaufgaben in Angriff (die Van-Rompuy-Berichte und eine Vielzahl von Arbeitsgruppen), aber von ihr gingen keine nennenswerten politischen Impulse aus. Die nationalen Regierungen wollten ganz offensichtlich nicht, dass EU-Institutionen in Brüssel eine wichtige Rolle übernahmen.

[...]

Mehr Informationen zu diesem und vielen weiteren Büchern aus dem Verlag C.H.Beck finden Sie unter: www.chbeck.de