

Das Eurosystem zwischen realwirtschaftlicher Anpassung und kollektiver Finanzierung

Prof. em. Dr. Alfred Schüller

Vorsitzender der „Marburger Gesellschaft für Ordnungsfragen der Wirtschaft e. V. (MGOW)“

« Teil I »

Die verkehrte Welt von heute – Finanzierung als Bringschuld, Anpassung als Holschuld der Euro-Gemeinschaft – erzeugt eine Asymmetrie der Bereitschaft, Verantwortung wahrzunehmen. Neben dem bekannten Geburtsfehler der Eurozone wird damit eine weitere Linie der inneren Verwerfung sichtbar, die zu einem verhängnisvollen Anspruchs- und Machbarkeitsdenken verleitet.

Was wird aus dem Euro? Diese Frage entscheidet sich im Spannungsfeld von Anpassung und Finanzierung. Die Neigung, der staatlichen Finanzierung und der Finanzpolitik den Vorrang vor der marktmäßigen Anpassung zu geben, steht im Widerspruch zu der Erkenntnis: Wird der „Primat der Währungspolitik“¹ verkannt oder verfehlt, kommen die Prinzipien, die grundlegend für eine marktwirtschaftliche Ordnung und Integration sind,² nicht oder nur unzureichend zur Geltung.

Anpassung und Finanzierung

Die marktmäßige Anpassung erfordert die Bereitschaft, auf gesamtwirtschaftliche Störungen mit Gegenmaßnahmen aus dem Anwendungsbereich des Primats der Währungspolitik zu reagieren:

- Der Weg der Wechselkursanpassung, um Störfaktoren zu bewältigen und Wettbewerbsschutz durch Begrenzung von Zahlungsbilanzsalden zu bieten, ist den Mitgliedern einer Währungsunion versperrt. Umso stärker müssen das System der relativen Preise und die dazu gehörenden institutionellen Erfordernisse ins Zentrum der Anpassungspolitik rücken.
- Beseitigung von Subventionen und anderen Privilegien, die den Wettbewerb verfälschen; Auflösung von Preisverzerrungen und -erstarrungen auf den Arbeits-, Wohnungs- und Verkehrsmärkten sowie von anderen wettbewerbsrechtlichen Ausnahmereichen; Privatisierung von Staatsunternehmen und andere Maßnahmen, die geeignet sind, die Wettbewerbskraft der Wirtschaft zu stärken.

Die Finanzierung als Mittel der zeitweiligen Schonung der Anpassungskräfte, der zeitlichen Streckung oder des Aufschubs der Anpassung bezieht sich auf Möglichkeiten der Besteuerung, vor allem aber der Binnen- und Außenverschuldung sowie der Inflation. Die Gefahr der missbräuchlichen Finanzierung ist bei privatwirtschaftlichen Krediten am geringsten, nimmt bei bilateralen, erst recht bei multilateralen staatlichen oder staatlich verbürgten Krediten zu. Multilaterale Hilfe zu nicht marktmäßigen Bedingungen verleitet oft zu Begehrlichkeit und zu verfehltm Bedarfsdenken. Dies auch deshalb, weil mit starken bürokratischen Eigeninteressen der Geberinstitutionen zu rechnen ist, die Hilfe aufzudrängen, beizubehalten oder zu erweitern, obwohl sie von der Sachlage her verweigert, eingestellt oder

1 Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1. Auflage 1952, 6. Auflage, Tübingen 1990, Seiten 255 ff.

2 Gemeint ist die Verknüpfung von Binnen- und Außenintegration im Sinne einer internationalen „Tausch-, Preis- und Zahlungsgemeinschaft“ (Wilhelm Röpke), die auf einem System formaler und informaler Institutionen beruht; siehe Alfred Schüller/Ralf L. Weber, Von der Transformation zur Integration: Eine ordnungs-, handels- und währungspolitische Aufgabenstellung, in: Helmut Gröner/Alfred Schüller (Hrsg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart/New York 1993, Seiten 445–491.

eingeschränkt werden müsste. Umso weniger müssen potenzielle Kreditgeber bei der Beurteilung der Schuldendienstfähigkeit der Kreditnehmer auf eine hohe Verwendungsqualität der Mittel bedacht sein.

Anpassungsperspektiven in der Eurozone

■ These eins: Die Aufgabe, Missverhältnisse zwischen der Notwendigkeit, Fähigkeit und Bereitschaft der Anpassung zu verhindern oder zu beseitigen, ist durch die Europäische Währungsunion – die schon im Vorfeld (beginnend mit dem Dubliner Gipfeltreffen von 1996) strukturell auf den Sieg der Fiskalpolitik über den Primat der Währungspolitik hin angelegt worden ist – in kaum zu überbietender Weise erschwert worden.

■ These zwei: Es gibt Fälle, in denen sich die innere Anpassung eines Landes unter starkem Einfluss von außen vollzogen hat – so in Deutschland und in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg. Doch beide Male haben nicht die finanzielle Hilfe, sondern der äußere Anstoß zum Wandel, vor allem aber der mit politischer Überzeugungskraft durchgesetzte ordnungspolitische Anpassungswille von innen die Bedingungen für die wirtschaftliche und moralische Gesundung und die Integration in die Weltwirtschaft geschaffen. Die geistigen und politischen Triebkräfte der Anpassung sind unter vielfältigen (auch leidvollen) Erfahrungen jeweils im eigenen Land entstanden. Für Westdeutschland war der vom Marshall-Plan gewiesene ordnungspolitische Weg der gleiche, der auch von den Vertretern des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft verfolgt und gegen massiven Widerstand der Anhänger des Primats der Fiskalpolitik durchgesetzt worden ist. In Fällen, in denen Eigenanstrengungen nicht bewusst im Zentrum der Reformpolitik stehen (wie damals in England und Frankreich), können auch die Regeln und die Hilfsmittel eines Marshall-Plans nicht zur physischen und geistigen Kraftentfaltung und zur moralischen Gesundung beitragen. *Ludwig Erhard* hat es klar ausgesprochen: „Wenn wir die Hilfe nur im Sinne eines Zuschusses zu unserem Konsumtionsfonds verstehen, dann kann uns auch nicht mit wesentlich höheren Beträgen, sondern überhaupt nicht geholfen werden.“³

■ These drei: Glaubwürdige Politiker mit der Bereitschaft, ordnungspolitisch notwendige Reformen im eigenen Land durchzusetzen, sind entscheidend für eine erfolgreiche Anpassungspolitik, für einen breiten Rück- und Zustrom von Mitteln (vor allem in Form von Direktinvestitionen) aus dem Ausland. Ohne diese Voraussetzung bleibt die erhoffte Gesundung von Wirtschaft und Gesellschaft aus. Wer heute den Vorwurf erhebt, die Reformfähigkeit von Ländern wie Griechenland, Italien, Portugal oder Spanien könnte an der versäumten Großzügigkeit der Auslandshilfe scheitern, geht unbesorgt mit der Frage um: Bestehen überhaupt Chancen, dass die damit finanzierten Maßnahmen in Zukunft grundlegend besser verwendet werden als bisher? Private Geldanleger und Unternehmer können dies bei voller Haftung besser beurteilen als staatliche oder staatlich beauftragte Verwalter des politischen Kredits.

■ These vier: *Karl Poppers* Gedanke von der Bedeutung des Zusammenwirkens von Personen, Institutionen und Traditionen kann auch für die Gestaltung des Verhältnisses von Anpassung und Finanzierung als zentraler Bezugspunkt angesehen werden. Den Regierungschefs mag es nicht an Mut und Entschlossenheit mangeln, um den anpassungsfeindlichen Ordnungszustand ihrer Länder zu überwinden. Doch wenn hinter diesem Vorhaben verlockende Angebote multilateraler Rettungsfonds stehen mit günstigen Aussichten, dass ihrem inneren Drang nach Ausdehnung entsprochen wird, dürfte es schwierig sein, diejenigen innenpolitischen Kräfte zurückzudrängen, die von der Regierung verlangen, die Tradition einer unsoliden Staatswirtschaft beizubehalten. Zügige Anpassungen geraten in Verruf.

■ These fünf: Nicht nur die Versuchung, die in einer vorauseilenden „weichen“ Finanzierung und in der Kollektivhaftung liegt, auch der institutionelle Uniformismus der Europäischen Union (EU) schwächt die Fähigkeit der Mitgliedsländer, auf veränderte wirtschaftliche Situationen ordnungspolitisch flexibel und kreativ zu reagieren. Der institutionelle Wettbewerb ist für eine wirkungsvolle Entdeckung und Nutzung von Anpassungswissen unabdingbar.

³ Ludwig Erhard, *Der Weg in die Zukunft*, Rede vom 21. April 1948, in: Karl Hohmann (Hrsg.), *Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften*, Düsseldorf/Wien/New York 1988, Seite 115.

■ These sechs: Der Weg in die Staatsverschuldung und in die Inflation ist keine zwingende Konsequenz der Demokratie, wie allein die Umstände zeigen, die zur maßvollen Staatsverschuldung bis 1972 in Deutschland oder zur Auflösung des Europäischen Währungssystems (EWS) im Jahr 1993 geführt haben. Es ist keineswegs unvermeidbar, dass Regierungen dem Weg des geringsten politischen Widerstands folgen und sich von einer Politik unerfüllbarer Wünsche mitreißen lassen, um bei den Wählern Erfolg zu haben. Wissenschaftler sollten sich nicht leichtfertig auf das vermeintlich „politisch Machbare“ zurückziehen und Neigungen der Politik und der Massenmedien zum mikroökonomischen Anpassungspessimismus und zum makroökonomischen Finanzierungsoptimismus entgegenkommen.

Finanzierungsperspektiven in der Eurozone

■ These eins: Die Mittel der Rettungsfonds sind umso weniger begrenzt, je mehr Regierungen und Parlamente bereit sind, im Rahmen einer Kollektivhaftung für Schulden anderer Staaten nicht überschaubare Budgetbelastungen hinzunehmen, ohne die Verwendungsqualität der Mittel nach marktwirtschaftlichen Maßstäben beeinflussen zu wollen oder zu können. Hinzu kommen politisch motivierte Kredite der Europäischen Zentralbank (EZB), die direkt oder indirekt an Geschäftsbanken und Staaten zu extrem marktwidrigen („weichen“) Zinssätzen vergeben werden. Die Erwartungen, damit die Zahlungsfähigkeit der Banken und Staaten sichern zu können, werden auch künftig am Misstrauen der Märkte hinsichtlich der Stabilität und Bonität der Eurozone scheitern.

■ These zwei: Die Dominanz der „weichen“ Finanzierungspraxis zur Rettung des Euro beruht auf der Bereitschaft der Politiker, sich der Verantwortung für die Sparer und Steuerzahler fahrlässig oder vorsätzlich zu entziehen. Die Annahme, damit könnte es gelingen, das Gewicht von der Finanzierung auf eine Politik der erfolgreichen Anpassung zu verlagern, verkennt den Bedingungsrahmen politisch-bürokratischer Anpassungsverfahren:

In den Erklärungen und Übereinkünften der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Eurozone, die der Verschärfung der bisherigen weichen Anpassungserfordernisse dienen sollen, geht es meist um Kann-Bestimmungen, Empfehlungen, Aufforderungen und Absichten, um Einigungen darauf, dass bestimmte Maßnahmen gerechtfertigt oder notwendig erscheinen, dass sich die EU-Organe für eine verbesserte Kommunikation und strengere Überwachung einsetzen werden usw. Es geht um eine erleichterte Festlegung von Maßnahmen, um – etwa im Rahmen von Defizitverfahren – die betreffenden Regierungen zu ermutigen oder zu bedrängen, ein „möglicherweise feststellbares“ Defizit zu verringern. Ob ein staatliches Haushaltsdefizit insgesamt als „schädlich“ befunden wird, soll an „länderspezifischen Referenzwerten“ gemessen werden, wobei konjunkturelle und strukturelle Gegebenheiten sowie „außergewöhnliche wirtschaftliche Umstände“, die sich der „Kontrolle der betreffenden Vertragspartei“ entziehen, zu berücksichtigen sind. Bei der Verpflichtung, erhebliche Abweichungen vom Referenzwert zu korrigieren, ist die Zuständigkeit der nationalen Parlamente „uneingeschränkt“ zu achten.

Die Modalitäten eines solchen Anpassungsverfahrens sind für leere Versprechungen und trickreiche Ausweichmanöver höchst empfänglich. Die Ausnahme kann nach Bedarf zur Regel gemacht werden. Also wird es leicht sein, die multilateralen staatlichen Hilfen als unzureichend und ihre Bemessung als Ausdruck schuldhaften „Versagens“ darzustellen. Internationale Institutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sind nicht nur von Dauer, sondern in ihrem Drang nach Ausdehnung nimmer satt, wenn es um die Suche nach Möglichkeiten geht, die Hilfen generell aufzustocken und das Aufgabenfeld durch neue Kreditschalter zu erweitern. Man wird nicht ernsthaft erwarten können, dass solche Einrichtungen das Geschäftsziel darin sehen, sich überflüssig zu machen. Der ESM wird keine Lösung, sondern Teil des ungelösten Problems sein, das Verhältnis von Anpassung und Finanzierung stabilitäts- und marktgerecht zu gestalten.

Die verkehrte Welt von heute – Finanzierung als Bringschuld, Anpassung als Holschuld der Euro-Gemeinschaft – erzeugt eine Asymmetrie der Bereitschaft, Verantwortung wahrzunehmen. Neben dem bekannten Geburtsfehler der Eurozone wird damit eine weitere Linie der inneren Verwerfung sichtbar, die zu einem verhängnisvollen Anspruchs- und Machbarkeitsdenken verleitet.