

Hans-Jürgen Bieling

Vom Krisenmanagement zur neuen Konsolidierungsagenda der EU

1. Einleitung: Verschiebung der Krisendynamik

Die Krisenprozesse haben sich in den letzten Jahren spürbar verlagert. Was im Jahr 2007 als Immobilien- und Subprime-Krise in den USA begann, entfaltete sich schon bald zu einer globalen Wirtschafts- und Finanzkrise. Der europäische Wirtschaftsraum war aufgrund seiner engen Verflechtung mit der US-Ökonomie von der Krise besonders betroffen. Zugleich gab es, was die Intensität und den zeitlichen Verlauf der Krise betrifft, aber auch deutliche Unterschiede. Diese resultierten zum einen aus der relativen Bedeutung der Mechanismen oder Kanäle – die Kapital- und Kreditmärkte oder die Handelsbeziehungen –, über die sich die Krise aus den USA nach Europa übertrug (vgl. Becker/Jäger 2009; Becker 2010). Allgemein waren all jene Länder, deren Kapital- und Kreditmärkte sehr stark in das globale Dollar-Wall Street-Regime (DWSR) (Gowan 1999) integriert waren, mit einem sehr raschen und häufig sehr heftigen Krisenausbruch konfrontiert. Im Unterschied hierzu konnte die Ansteckung über die Handelsbeziehungen, also der Einbruch der Exporte, konjunkturpolitisch zumeist etwas abgefedert werden, zog sich zeitlich aber länger hin. Neben den externen Übertragungsmechanismen sorgten zum anderen aber auch innereuropäische Faktoren für jeweils spezifische nationale Krisenverläufe. Im Laufe der letzten Jahre und Monate hat sich gezeigt, dass Ökonomien mit strukturellen Leistungsbilanzdefiziten, die ihrerseits auf externe Kapitalzuflüsse – Direktinvestitionen oder Kredite – angewiesen sind, zumeist nur über geringe wirtschaftspolitische Handlungsspielräume verfügen. Dies gilt vor allem dann, wenn sie – als Mitglieder der Eurozone – keine eigenständige Geld- und Währungspolitik mehr betreiben können oder die negative Leistungsbilanz mit einer hohen Verschuldung der öffentlichen Haushalte korrespondiert. In dieser Notlage verfolgen die Regierungen vielfach eine sehr harte Strategie der haushaltspolitischen Konsolidierung und versuchen zudem, durch arbeits- und sozialpolitische Deregulierungsmaßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Ökonomien zu stärken.

Dieser Kursschwenk verdeutlicht, dass sich die Wirtschaftskrise zu einer fiskalischen Krise fortentwickelt und zugleich stärker ins politische System verschoben

hat. Am Anfang standen die beträchtlichen Ausgaben für Bankenrettungspakete, Konjunkturprogramme, die automatischen Stabilisatoren – erhöhte Sozialleistungen und ein gleichzeitig vermindertes Steueraufkommen – sowie einige Zeit später die Einrichtung eines gemeinsamen Notfallfonds für zahlungsunfähige Staaten der Eurozone. Inzwischen wird mit Blick auf die sprunghaft angestiegenen Staatsschulden insbesondere von der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und einigen Regierungen – in erster Linie der deutschen Regierung – nun aber vehement das Problem der öffentlichen Verschuldung thematisiert. Die Schwierigkeiten der Schuldenrefinanzierung und der seit Mitte 2009 forcierte Diskurs über eine sog. Exit-Strategie, d.h. den Übergang zu einer erneuten finanzpolitischen Konsolidierungs-Agenda, scheinen sich wechselseitig hochzuschaukeln. Mit dieser Aussage soll keineswegs bestritten werden, dass die Kosten des staatlichen Krisenmanagements beträchtlich sind (2.) und entsprechend beglichen werden müssen. Der rasch eingeforderte und eingeleitete Übergang zu einer neuen, austeritätspolitisch ausgerichteten Konsolidierungsagenda vermag jedoch weder theoretisch-konzeptionell noch praktisch zu überzeugen. Theoretisch-konzeptionell werden die transnationalen sowie macht- und verteilungspolitischen Aspekte der europäischen Verschuldungsproblematik nicht hinreichend reflektiert (3.); und was die politische Praxis betrifft, so wird diese durch den Diskurs der europäischen Gläubigergemeinschaft dominiert, der insofern verengt ist, als Fragen einer steuerpolitisch progressiven Belastung der Verschuldungsgewinner nicht gestellt und alternative Optionen eines gesellschaftlich wie transnational solidarischen Krisenmanagements von vornherein ausgeschlossen werden (4.). Doch nicht nur die finanzpolitischen Themen im engeren Sinne werden austeritätspolitisch dominiert, auch die arbeits- und sozialpolitischen „Reform“-Aktivitäten verweisen im Prinzip auf eine sehr ungleich verteilte Belastung der schwächeren sozialen Klassen. Das finanzkapitalistische Reproduktionsmuster, das bereits maßgeblich die jüngere Krisendynamik mit verursacht hat, scheint sich vorerst damit fortzusetzen (5).

2. Die öffentlichen Kosten der Krise

Im Rückblick stellt sich die europäische Währungs- und Finanzpolitik, dies gilt insbesondere für die Eurozone, als janusköpfig dar. Auf der einen Seite ist seit den 1990er Jahren mit der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ein sehr restriktiver vertragsrechtlicher Handlungsrahmen geschaffen worden. Dieser setzt die gesellschaftlichen und staatlichen Akteure einem erhöhten Wettbewerbsdruck aus. Nach dem Wegfall spezifischer nationaler Gestaltungsoptionen – etwa Wechselkursanpassungen oder einer engen Verzahnung von Geld-,

Wirtschafts- und Tarifpolitik – bleibt ihnen kurzfristig oft nur die Möglichkeit, die nationale Wettbewerbsfähigkeit durch arbeits- und sozialpolitische Kostensenkungsprogramme zu verbessern (so schon früh Altvater/Mahnkopf 1993; Busch 1994). In Ergänzung zu dem erhöhten Wettbewerbsdruck, der der WWU strukturell eingeschrieben ist, soll der Stabilitätspakt – zuvor galten bereits die Konvergenzkriterien – dazu beitragen, dass sich die Regierungen der Eurozone haushaltspolitisch disziplinieren. Außerdem hat die institutionell autonome, inhaltlich aber auf den Primat der Geldwertstabilität fokussierte Operationsweise der Europäischen Zentralbank (EZB) ebenfalls eine restriktive Wirkung, während die wirtschaftspolitischen Koordinationsmechanismen, nicht zuletzt die im Rat ausgehandelten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“, nur allgemeine programmatische Leitlinien repräsentieren.

Die sehr enge und restriktive Konzeption der WWU, die politisch von den hartwährungsorientierten Regierungen der „nordischen“ Länder, in erster Linie Deutschland, Niederlande, Österreich, Finnland, die EZB sowie von den Banken und anderen Finanzmarktakteuren eingefordert wird, ist in der Praxis dann jedoch weitaus weniger rigide umgesetzt worden als vielfach angenommen. Dies lag zum Teil daran, dass auf der anderen Seite einige Regierungen – in erster Linie aus Frankreich, Italien und anderen südeuropäischen Ländern – bereits von Beginn an eine zweite bzw. „verborgene“ Agenda verfolgten (vgl. Jabko 2010: 321ff). Diese bestand weniger in einer offenen Zurückweisung der vorherrschenden marktliberal-monetaristischen Orthodoxie als vielmehr in einer partiellen Erweiterung politischer Gestaltungsoptionen. Während es sich bei einer vom Rat definierten Wechselkurspolitik nur um eine vertragliche Option handelt, wird über die Institutionalisierung einer europäischen Wirtschaftsregierung offen debattiert. Vor allem aber sind die haushaltspolitischen Vorgaben zunächst in der Praxis wiederholt unterlaufen, dann aber auch durch die im Frühjahr 2005 vollzogene, zyklische Defizite erlaubende Reform des Stabilitätspaktes vertragsrechtlich abgeschwächt worden.

In der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ist diese zweite Seite der WWU, die sich am Leitbild einer aktiven politischen Gestaltung der Globalisierung orientiert, zunächst weiter ausgebaut worden (vgl. Bieling 2011). So hatten viele Regierungen bereits im Sommer 2007 ihre bis dahin proklamierte Interventions-scheu abgelegt und durch die ad hoc Rettung vieler in Not geratener Banken die Kredit- und Finanzmärkte zu stabilisieren versucht. Die EZB hatte diesen Prozess mit großzügigen Liquiditätsspritzen begleitet, um sich abzeichnenden Engpässen im Interbankenmarkt entgegenzuwirken, während sich die Finanzminister im Herbst 2007 auf erste allgemeine Richtlinien für ein grenzüberschreitendes krisenpolitisches Management verständigten. Dieser Übergang zu einer gelockerten Geldpolitik und zu vielfältigen Aktivitäten der Bankenrettung – bis

hin zur Errichtung staatlicher Bürgschafts- und Rettungsschirme – setzte sich in den nachfolgenden Monaten fort. Auch als sich im Herbst 2008 abzeichnete, dass die Krise zunehmend die sog. „Realwirtschaft“ erfasste, reagierten die maßgeblichen Akteure in der EU weiterhin sehr pragmatisch: Die EZB war recht kreativ im Bestreben, neue und effektive Instrumente einer expansiven Geldpolitik zu entwickeln; die Regierungen verabschiedeten zunächst nationale Konjunkturprogramme, kamen dann aber auch überein, diese in einem European Economic Recovery Plan (EERP) – mit einem Gesamtvolumen von etwa 200 Mrd. Euro zu bündeln – und dessen Umsetzung im Kontext der G-20 und der EU zu koordinieren; die Europäische Kommission unterstützte diese Entwicklung mit etwa 30 Mrd. Euro aus europäischen Haushaltsmitteln und trieb den Koordinationsprozess mit voran, konzentrierte sich angesichts beschränkter eigener Kompetenzen und Ressourcen ansonsten aber vor allem darauf, das System der Finanzmarktregulierung – in den Fokus rückten dabei insbesondere Hedge Fonds, Rating-Agenturen, Steueroasen oder die Gehälter und Boni von Managern – zu verbessern und ein effektiveres, auch systemische Risiken erfassendes Überwachungs- und Frühwarnsystem zu etablieren (vgl. Quaglia 2010, Semmler/Young 2010).

Die aufgeführten Aktivitäten brachten eine zum Teil beträchtliche Belastung der öffentlichen Haushalte mit sich. In den offiziellen Statistiken wird zumeist zwischen den „direkten“ und „indirekten“ Kosten der Krise unterschieden. Die direkten Kosten beziehen sich vor allem auf die Maßnahmen zur Stabilisierung des Kreditsystems, also vornehmlich der Banken-Rettung. Konkret verbergen sich hierunter Kredite oder Beteiligungen, die zur Aufstockung des Eigenkapitals der Banken (Rekapitalisierung) oder zum Kauf der sog. „Giftpapiere“ verwendet wurden, um die Bankenbilanzen zu bereinigen. Außerdem haben die Regierungen die Haftung von Bankanleihen und Garantien für Spareinlagen übernommen. Werden nur die Beteiligungen und Kredite berechnet, so belaufen sich die Gesamtbelastungen der öffentlichen Haushalte in der Eurozone für die Jahre 2008-2009 auf etwa 2,5% des BIP. Die Haftungszusagen liegen mit etwa 9,4% und die Garantien für Spareinlagen mit 20,1% des BIP deutlich höher (vgl. van Riet 2010: 15). Hierbei sind allerdings zwei Aspekte zu berücksichtigen: Zum einen sind die einzelnen Staaten sehr unterschiedlich betroffen. Die Staaten, deren Kreditmärkte sehr stark in das DWSR integriert sind – aus der Eurozone vor allem Irland, Deutschland, die Niederlande, Belgien und darüber hinaus Großbritannien und die Schweiz – mussten überdurchschnittliche Lasten tragen. Zum anderen sind die kursierenden Daten sehr unsicher, da die staatlichen Rettungsaktionen – dem eigenen Anspruch nach – auf eine spätere finanzielle Rückübertragung der geretteten Finanzinstitute vertrauen, rückwirkend also partiell gemindert werden können. Die Kosten, die Kapitalbeteiligungen, zins-

günstige Kredite, Bürgschaften und Garantien für die öffentlichen Haushalte mit sich bringen, lassen sich daher noch nicht definitiv beziffern; zumal die Ausgaben in den laufenden Haushalten vorerst nicht verbucht, sondern sog. Sonderhaushalten – in Deutschland dem mit etwa 500 Mrd. Euro ausgestatteten Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SOFFIN) – angelastet werden.

Im Unterschied zu den „direkten“ stellen sich die „indirekten“ öffentlichen Kosten der Krise – zumindest vorläufig – als weitaus gravierender dar. So haben die Regierungen in der EU in den letzten Jahren beträchtliche Finanzressourcen mobilisiert, um politisch gegenzusteuern. Ein Blick auf Tabelle 1 zeigt dabei, dass die größeren EU-Staaten in der Kombination von Konjunkturprogrammen und automatischen Stabilisatoren – entgegen anderslautender Einschätzungen – große finanzielle Anstrengungen unternommen haben und konjunkturpolitisch kaum hinter den USA zurückgeblieben sind.¹

Tabelle 1: *Schätzung der stützenden Wirkung von Konjunkturprogrammen und automatischen Stabilisatoren in Prozent des BIP*

	Konjunkturprogramme	Automatische Stabilisatoren	Konjunkturprogramme	Automatische Stabilisatoren	Konjunkturprogramme	Automatische Stabilisatoren	Gesamtwirkung
	2008	2008	2009	2009	2010	2010	2008-10
Frankreich	0,0	0,1	-0,7	-2,0	-0,7	-2,5	5,8
Dtld	0,0	1,0	-1,5	-2,7	-2,0	-2,9	8,1
Italien	0,0	-0,5	-0,2	-3,4	-0,1	-3,1	7,3
Spanien	-1,9	-0,4	-2,3	-2,9	0,0	-3,6	11,1
GB	-0,2	0,2	-1,4	-2,4	-0,1	-2,9	-6,8
USA	-1,1	-0,2	-2,0	-1,6	-1,8	-1,8	-8,5

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Schelkle (2010a: 10 u. 12).

Aufgrund der vielfältigen nationalen Aktivitäten sind die haushaltspolitischen Deckungslücken zugleich deutlich angewachsen (vgl. Tabelle 2). Natürlich

1 Obwohl der europäische Beitrag zur Bewältigung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise durchaus beachtlich war, sind Einschränkungen zu machen: Erstens konnten einige Regierungen – etwa die deutsche Bundesregierung – nur mühsam dazu bewegt werden, konjunkturpolitisch aktiv zu werden; zweitens waren die nationalen Konjunkturprogramme überwiegend strukturkonservativ ausgerichtet, setzten also kaum zukunftsorientierte, etwa die ökologische Nachhaltigkeit und soziale Integration stärkende Akzente; und drittens kam die supranationale Dimension im Krisenmanagement allenfalls in der Geldpolitik der EZB und der Koordination der nationalen Aktivitäten zur Geltung und war mangels eigener finanzieller Ressourcen insgesamt nur schwach entwickelt.

Tabelle 2: Verschuldung der öffentlichen Haushalte in den Mitgliedstaaten der EU

	Haushaltsdefizit in Prozent des BIP					Öffentlicher Schuldenstand in Prozent des BIP					Verände- rung d. Schul- den- stands in % punkten
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007-11
Belgien	-0,2	-1,2	-6,0	-5,0	-5,0	84,2	89,8	96,7	99,0	100,9	16,7
Dtld	0,2	0,0	-3,3	-5,0	-4,7	65,0	66,0	73,2	78,8	81,6	16,5
Irland	0,1	-7,3	-14,3	-11,7	-12,1	25,0	43,9	64,0	77,3	87,3	62,3
Griechen- land	-5,1	-7,7	-13,6	-9,3	-9,9	95,7	99,2	115,1	124,9	133,9	38,2
Spanien	1,9	-4,1	-11,2	-9,8	-8,8	36,2	39,7	53,2	64,9	72,5	36,3
Frank- reich	-2,7	-3,3	-7,5	-8,0	-7,4	63,8	67,5	77,6	83,6	88,6	24,8
Italien	-1,5	-2,7	-5,3	-5,3	-5,0	103,5	106,1	115,8	118,2	118,9	15,5
Luxem- burg	3,6	2,9	-0,7	-3,5	-3,9	6,7	13,7	14,5	19,0	23,6	16,9
Nieder- lande	0,2	0,7	-5,3	-6,3	-5,1	45,5	58,2	60,9	66,3	69,6	24,1
Österreich	-0,4	-0,4	-3,4	-4,7	-4,6	59,5	62,6	66,5	70,2	72,9	13,4
Portugal	-2,6	-2,8	-9,4	-8,5	-7,9	63,6	66,3	76,8	85,8	91,1	27,5
Slowenien	0,0	-1,7	-5,5	-6,1	-5,2	23,4	22,6	35,9	41,6	45,4	22,0
Finnland	5,2	4,2	-2,2	-3,8	-2,9	35,2	34,2	44,0	50,5	54,9	19,7
Malta	-2,2	-4,5	-3,8	-4,3	-3,6	61,9	63,7	69,1	71,5	72,5	10,6
Zypern	3,4	0,9	-6,1	-7,1	-7,7	58,3	48,4	56,2	62,3	67,6	9,3
Slowakei	-1,9	-2,3	-6,8	-6,0	-5,4	29,3	27,7	35,7	40,8	44,0	14,7
Euro- zone-16	-0,6	-2,0	-6,3	-6,6	-6,1	66,0	69,4	78,7	84,7	88,5	22,5
Bulgarien	0,1	1,8	-3,9	-2,8	-2,2	18,2	14,1	14,8	17,4	18,8	0,6
Tschechien	-0,7	-2,7	-5,9	-5,7	-5,7	29,0	30,0	35,4	39,8	43,5	14,6
Dänemark	4,8	3,4	-2,7	-5,5	-4,9	27,4	34,2	41,6	46,0	49,5	22,1
Estland	2,6	-2,7	-1,7	-2,4	-2,4	3,8	4,6	7,2	9,6	12,4	8,6
Lettland	-0,3	-4,1	-9,0	-8,6	-9,9	9,0	19,5	36,1	48,5	57,3	48,3
Litauen	-1,0	-3,3	-8,9	-8,4	-8,5	16,9	15,6	29,3	38,6	45,4	28,5
Ungarn	-5,0	-3,8	-4,0	-4,1	-4,0	65,9	72,9	78,3	78,9	77,8	11,9
Polen	-1,9	-3,7	-7,1	-7,3	-7,0	45,0	47,2	51,0	53,9	59,3	14,3
Rumänien	-2,5	-5,4	-8,3	-8,0	-7,4	12,6	13,3	23,7	30,5	35,8	23,3
Schweden	3,8	2,5	-0,5	-2,1	-1,6	40,8	38,3	42,3	42,6	42,1	1,3
GB	-2,8	-4,9	-11,5	-12,0	-10,0	44,7	52,0	68,1	79,1	86,9	42,2
EU-27	-0,8	-2,3	-6,8	-7,2	-6,5	58,8	61,6	73,6	79,6	83,8	25,0

Quelle: European Commission (2010a: 14 u. 16)

wäre es verkürzt, die öffentlichen Defizite und den Gesamtschuldenstand allein auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführen. Schon frühere Wirtschafts- und Strukturkrisen haben die öffentlichen Haushalte mitunter stark belastet, ohne dass es anschließend – selbst in Phasen der wirtschaftlichen Erholung – gelang, den Schuldenstand wieder deutlich abzusenken. Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielschichtig. Unter anderem spielte es eine Rolle, dass der hohe Schuldendienst und steigende Gesundheits- und Sozialausgaben die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erschwerten, zumal zugleich die Unternehmen, Kapitalbesitzer und Spitzenverdiener steuerpolitisch entlastet wurden. Ungeachtet vieler politischer Verlautbarungen blieben die Anstrengungen zur Konsolidierung im Kontext einer angebotsorientierten Wettbewerbsstrategie oft nur halbherzig und belasteten in erster Linie die abhängig Beschäftigten und sozial schwache Gesellschaftsgruppen. Letztlich gelang es kaum, die disponiblen haushaltspolitischen Gestaltungsspielräume wieder zu erweitern (vgl. Krätke 2009; Streeck 2010).

3. Gläubiger-Schuldner-Beziehungen in der europäischen Ökonomie

Die Haushaltsdefizite gelten in Verbindung mit dem hohen öffentlichen Schuldenstand gemeinhin als die zentrale Ursache der Schuldenkrise. Diese hat einige Länder der Eurozone bereits erfasst, droht andere in der näheren Zukunft zu ergreifen und hat damit das Potenzial, die Gemeinschaftswährung, den Euro, substantiell in Frage zu stellen. Um dies zu verhindern, haben sich die nationalen Regierungen in der EU und der Internationale Währungsfonds (IWF) in der ersten Hälfte des Jahres 2010 zunächst ad hoc darauf verständigt, Griechenland mit – auf drei Jahre angelegten – Nothilfe-Krediten im Umfang von 110 Mrd. Euro, davon 30 Mrd. Euro vom IWF, unter die Arme zu greifen. Anschließend kamen sie überein, eine „European Financial Stability Facility“ (EFSF), d.h. einen Notfallfonds für in Bedrängnis geratene Staaten der Eurozone, zu etablieren. Die EFSF stützt sich auf Garantien über insgesamt 750 Mrd. Euro, wobei 440 Mrd. Euro von den Staaten der Eurozone, 60 Mrd. Euro von der Europäischen Kommission und 250 Mrd. Euro vom IWF übernommen worden sind. Das tatsächliche Kreditvolumen des EFSF lag jedoch deutlich unterhalb der staatlichen Garantien. Um die Kredite auf 440 Mrd. Euro aufzustocken, wurde auf dem EU-Sondergipfel Mitte März 2011 daher eine Erhöhung der Garantien beschlossen. Bislang hat sich nur die irische Regierung der hieraus gespeisten Kredite bedient. Vielfach wird jedoch befürchtet, dass andere – vornehmlich südeuropäische – Staaten dem irischen Beispiel bald folgen könnten, zumal im Laufe des Jahres

2011 in der Eurozone staatliche Kredite im Umfang von etwa 700 bis 800 Mrd. Euro refinanziert werden müssen. Ob selbst das erhöhte Kreditvolumen des EFSF, der ab 2013 dauerhaft in den „European Stability Mechanism“ (ESM) überführt werden soll, ausreichen wird, bleibt vorerst abzuwarten.

Die europäische Schuldenkrise wird bis heute von oftmals recht hektischen, stark vereinfachenden oder sogar irreführenden Diskussionen begleitet. Dies gilt in erster Linie für die Boulevard-Presse und populistische Statements von Politikern, abgeschwächt zum Teil aber auch für die Berichterstattung in der Tagespresse und die wissenschaftliche Diskussion. So ist der öffentliche Verschuldungs-Diskurs durch einige Engführungen gekennzeichnet, die eine doppelt verzerrte Sichtweise – dies betrifft sowohl die Problemdiagnose als auch die politischen Antworten – begünstigen:

Eine erste Engführung und Verzerrung besteht darin, dass sich der Blick primär – zuweilen ausschließlich – auf die Rolle der Schuldner richtet. Tatsächlich handelt es sich bei einer Verschuldung jedoch stets um ein soziales Verhältnis, d.h. um eine Gläubiger-Schuldner-Beziehung. Entsprechend stellt auch die Staatsschuldenproblematik keine „einfache“ Generationenfrage dar; schließlich kann es sich keine Bank erlauben, über 30 Jahre auf die Tilgung von Krediten zu verzichten. Richtig bleibt aber, dass über die öffentliche Kreditaufnahme – oben wurde bereits darauf hingewiesen – Zahlungsströme festgelegt werden, die zukünftig den Staatshaushalt belasten.² So stellt die in der Vergangenheit aufgetürmte Staatsverschuldung für all jene Gruppen, deren Reproduktion von staatlichen Leistungen – Beschäftigung, öffentlichen Dienstleistungs- und Infrastrukturangeboten oder Sozialtransfers – abhängig ist, eine aktuelle und zukünftige Belastung dar. Im Gegenzug betrachtet die Gemeinschaft der Gläubiger – Finanzvermögensbesitzer wie Sparer und Banken, Versicherungen oder Investmentfonds – die staatlichen Schuldpapiere als eine lukrative, da relativ sichere Anlageoption. Wenn genau dieser Aspekt, dass von der Staatsverschuldung zugleich auch unterschiedliche Gläubigergruppen profitieren, in der öffentlichen – auch der wissenschaftlichen – Diskussion systematischer thematisiert würde, so wäre dies zumindest in zweifacher Hinsicht folgenreich: zum einen würden die gesellschaftlichen Interessenlagen im politischen Krisenmanagement der Staatsverschuldung umfassender diskutiert; und zum anderen würde verstärkt die Frage aufgeworfen, ob und wie die unterschiedlichen Gruppen der Gläubiger und Finanzvermögensbesitzer als Gewinner der Staatsverschuldung selbst an den Kosten der Schuldenkrise zu beteiligen sind.

2 Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Kreditaufnahme zur Finanzierung öffentlicher Investitionen ihrerseits Entlastungseffekte generieren kann, z.B. ein perspektivisch gesteigertes Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum und auch ein erhöhtes Steueraufkommen.

Die Erweiterung der Analyse- und Politikperspektive verweist implizit auf eine zweite Verengung: nämlich auf die Fokussierung einer primär durch nationale Probleme charakterisierten Staatsverschuldung, die anschließend per europäischer Koordination politisch bewältigt werden muss. Nimmt man die Gläubiger-Schuldner-Beziehungen genauer in den Blick, so zeigt sich sehr schnell, dass sich diese – zweifelsohne gefördert durch den Prozess der wirtschaftlichen Integration in der EU – zum Teil erheblich transnationalisiert haben. Dabei lassen sich mehrere Dimensionen unterscheiden: die Transnationalisierung durch Direktinvestitionen, die insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Transformationsökonomien dazu geführt hat, dass sich deren Kreditsysteme fast vollständig in ausländischer Hand befinden (vgl. Frangakis 2009: 72); die Transnationalisierung der Kreditvergabe an private Akteure – vornehmlich Unternehmen, zum Teil aber auch private Haushalte in Ländern mit einem Konjunkturboom oder einer Immobilienblase –, die auch in den stark von der Schuldenkrise betroffenen Ländern dominant ist; und schließlich die Transnationalisierung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand (vgl. Tabelle 3).

Die Zahlen verdeutlichen, dass die ausländischen Gläubiger – etwas anders stellt sich die Situation in Griechenland dar – ihre Kredite nur zum Teil an den öffentlichen Sektor und überwiegend an die Privatwirtschaft – Haushalte und Unternehmen, vielfach ihrerseits Banken – vergeben haben. Die Stabilität des europäischen Finanzsystems ist demzufolge, anders als im austeritätspolitischen Diskurs suggeriert, nicht nur durch die gestiegene öffentliche, sondern auch durch eine erheblich private Schuldenlast gefährdet (vgl. Horn et al. 2010). Wenn in Zeiten der Krise und Stagnation der private Schuldendienst nicht mehr erfüllt werden kann und zugleich auch die Staaten nicht gewillt oder finanziell nicht mehr in der Lage sind³, den Kreditausfall zu übernehmen, also private in öffentliche Schulden zu transformieren, sind die Gläubiger – Banken und andere Finanzvermögensbesitzer – ihrerseits gezwungen, die Kredite abzuschreiben. Mehr noch, wenn ein sehr großes Kapitalvolumen abgeschrieben werden muss, können die Banken nicht nur in Liquiditätsnöte, sondern sogar in ernsthafte Solvenzprobleme geraten.

Die mitunter sehr heftige europäische Debatte über das fiskalische Krisenmanagement erklärt sich wesentlich aus dem transnationalen Charakter der Gläubiger-Schuldner-Beziehungen. Sofern die transnationale Dimension überhaupt wahrgenommen wird, zeigt sich oft jedoch eine dritte Verengung. Diese besteht in

3 Es ist genau diese Problemkonstellation, die den bangen Blick der Rating-Agenturen, Gläubiger und politischen Entscheidungsträger auf die Entwicklung des öffentlichen Schuldenstands gelenkt hat; schließlich werden die Ressourcen zur Stabilisierung und Steuerung des Finanzsystems vor allem aus den öffentlichen Haushalten entnommen.

Tabelle 3: Internationale Bankschulden März 2010 (in Mrd. US-Dollar)

		Nationalität der Banken								Summe
		Dtld	Spanien	Frankr	Italien	Sonstige Eurozone	GB	USA	Rest d Welt	
Griechenld	Öff. Sektor	23,1	0,9	27,0	3,3	22,9	3,6	5,4	6,3	92,5
	Insgesamt	51,0	1,6	111,6	8,8	47,9	16,5	41,2	18,6	297,2
Irland	Öff. Sektor	3,4	0,2	8,7	0,9	3,8	7,3	1,9	3,6	29,7
	Insgesamt	205,8	16,2	85,7	28,6	92,5	222,4	113,9	78,7	843,8
Portugal	Öff. Sektor	9,9	10,6	20,4	2,2	11,5	2,6	1,6	4,0	62,9
	Insgesamt	46,6	108,0	49,7	9,4	29,1	32,4	37,3	10,0	322,4
Spanien	Öff. Sektor	30,0		46,9	2,3	19,1	7,6	4,9	16,9	127,6
	Insgesamt	217,9		244,2	42,5	200,6	141,7	186,4	69,3	1.102,6
Summe	Öff. Sektor	66,4	11,7	103,0	8,7	57,3	21,1	13,8	30,8	312,7
	Insgesamt	521,3	125,8	491,2	89,3	370,1	413,0	378,8	176,6	2.566,0

Quelle: EuroMemo Gruppe (2011: 12).

einer nahezu ausschließlich auf die monetären Transferprozesse fokussierten Diskussion. Mit anderen Worten, die Tatsache, dass die transnationale Kreditvergabe gewissermaßen spiegelbildlich die Strukturen des grenzüberschreitenden Handels und Dienstleistungsverkehrs reflektiert, wird – zumindest in den Krisendiskursen der Länder mit einem Leistungsbilanzüberschuss – kaum thematisiert. Wenn es sich, wie im Falle Deutschlands, um einen sehr großen und über mehrere Jahre strukturell angewachsenen Leistungsbilanzüberschuss handelt (vgl. Tabelle 4), ist dies äußerst problematisch: zum einen, weil zu befürchten ist, dass der Kapital- bzw. Kreditbedarf in den Ländern mit einem Leistungsbilanzdefizit – vor allem dann, wenn diese in der Eurozone über keine eigene Währung mehr verfügen und nicht mehr abwerten können – weiter anwächst; und zum anderen, weil ohne Instrumente einer politisch gemeinschaftlich organisierten Korrektur der Ungleichgewichte zukünftig noch stärker nationalistisch akzentuierte Wettbewerbsstrategien verfolgt werden, die nicht nur einzelne Mitgliedstaaten, sondern letztlich die Eurozone und womöglich die EU insgesamt in Gefahr bringen.

Tabelle 4: Leistungsbilanz in Prozent des BIP und in absoluten Zahlen (Mrd. Euro) ausgewählter Überschussländer

	1997-01 Durch- schnitt	2002-06 Durch- schnitt	2007	2008	2009	2010*	2003-09 kumuliert	2010*	2011*
Belgien	4,5%	4,5%	3,9%	1,1%	2,0%	1,7%	72,9	5,9	7,3
Dtld	-0,8%	4,2%	7,6%	6,7%	5,0%	4,8%	894,8	119,5	119,7
Finnland	6,6%	5,6%	4,2%	3,5%	1,3%	1,3%	46,3	2,3	2,9
Nieder- lande	4,8%	7,5%	8,4%	4,8%	3,4%	5,2%	254,5	30,7	41,0
Öster- reich	-1,4%	2,4%	4,0%	3,7%	2,6%	3,0%	51,3	8,5	10,1
Schweden	4,7%	6,7%	8,6%	8,9%	7,3%	6,6%	164,7	23,0	24,5

Schätzung vom Oktober 2010, Quelle: European Commission (2010b: 208f)

Tabelle 5: Leistungsbilanz in Prozent des BIP und in absoluten Zahlen (Mrd. Euro) ausgewählter Defizitländer

	1997-01 Durch- schnitt	2002-06 Durch- schnitt	2007	2008	2009	2010*	2003-09	2010*	2011*
Bulgarien	-2,8%	-8,6%	-20,1%	-20,6%	-8,4%	-3,3%	-26,3	-1,2	-0,9
Estland	-7,4%	-11,8%	-17,2%	-8,8%	4,5%	4,1%	-8,8	0,6	0,2
Frank- reich	1,9%	-0,6%	-2,2%	-2,7%	-2,9%	-3,3%	-218,9	-64,0	-67,4
Grie- chenland	-6,7%	-11,8%	-15,7%	-16,4%	-14,0%	-10,6%	-195,1	-24,4	-18,1
GB	-1,5%	-2,3%	-2,6%	-1,6%	-1,3%	-2,2%	-280,1	-37,6	-27,1
Irland	0,5%	-1,3%	-5,5%	-5,6%	-3,1%	-1,1%	-35,9	-1,7	2,3
Italien	1,2%	-1,0%	-1,8%	-3,1%	-3,2%	-3,2%	-191,0	-49,7	-42,3
Lettland	-7,3%	-12,5%	-22,3%	-13,1%	8,6%	3,9%	-13,5	0,7	-0,1
Litauen	-8,5%	-7,4%	-15,1%	-13,1%	2,6%	2,6%	-15,1	0,7	0,4
Polen	-4,0%	-2,4%	-5,1%	-4,8%	-1,9%	-2,7%	-61,9	-9,7	-12,7
Portugal	-8,8%	-8,9%	-10,2%	-12,5%	-10,4%	-10,7%	-111,0	-18,4	-13,8
Spanien	-2,4%	-6,0%	-10,0%	-9,6%	-5,5%	-4,8%	-506,0	-50,7	-40,7
Rumä- nien	-5,4%	-6,3%	-13,6%	-11,4%	-4,5%	-5,5%	-61,8	-6,7	-7,1
Slowenien	-1,8%	-1,4%	-4,5%	-6,8%	-1,3%	-0,7%	-6,7	-0,2	-0,2
Slowakei	-6,5%	-7,5%	-5,1%	-6,9%	-3,4%	-2,9%	-20,4	-1,9	-1,4
Tschech.	-4,1%	-4,4%	-2,6%	-0,8%	-1,2%	-1,9%	-20,4	-2,7	-2,4
Ungarn	-6,2%	-8,1%	-7,0%	-6,9%	-0,4%	8,0%	-43,1	0,8	0,4

Schätzung vom Oktober 2010, Quelle: European Commission (2010b: 208f)

4. Exit-Strategie und Konsolidierungsagenda: Akteure und politische Konzeptionen

Die Vorschläge und Positionen, die die nationalen Regierungen im europäischen Krisenmanagement vertreten, sind maßgeblich durch die skizzierten transnationalen Gläubiger-Schuldner-Beziehungen und die mit diesen korrespondierenden wirtschaftlichen Verflechtungsstrukturen geprägt. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass sich in Ergänzung zu den Handels-, Dienstleistungs- und Kapitalströmen auch die Kapitalbestände im Laufe der letzten Jahrzehnte erheblich transnationalisiert und europäisiert haben (vgl. Bieling 2010: 73ff). Ungeachtet der fortbestehenden spezifischen nationalen Interessenlagen hat die europäische Gestaltungsebene entsprechend an Bedeutung gewonnen, zumal dort inzwischen wichtige geldpolitische Kompetenzen angesiedelt sind. Außerdem wurden in der Krise einige gemeinsame interventionspolitische Instrumente geschaffen, die die supranationale Ebene partiell ebenfalls gestärkt haben. Gleichzeitig ist aber auch nicht zu übersehen, dass sich vor dem Hintergrund der skizzierten Gläubiger-Schuldner-Beziehungen und der Implikationen, die die gemeinsamen Rettungsaktionen und die Weiterentwicklung der WWU für die jeweiligen nationalen wirtschafts-, finanz- sowie arbeits- und sozialpolitischen Gestaltungsspielräume mit sich bringen, die Vorschläge und Positionen der nationalen Regierungen – und Zentralbanken – mitunter deutlich unterscheiden. In der konzeptuellen Divergenz reflektieren sich mithin unterschiedliche Kapitalismusmodelle (vgl. Schmidt 2011) und damit korrespondierende macht- und verteilungspolitische Interessenlagen. Diese werden zudem dadurch akzentuiert, dass sich in den Mitgliedstaaten der EU – so auch in der Eurozone – unterschiedliche Kulturen und hieraus gespeiste Diskurse der Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik reproduzieren.

Mit diesem Verweis soll keineswegs ignoriert werden, dass sich die nationalen geld-, wirtschafts- und finanzpolitischen Kulturen im Fortgang der europäischen Integration, d.h. vor allem durch das Europäische Währungssystem (EWS) und die Konvergenzanforderungen der WWU, deutlich angenähert haben. In der EG und dann in der EU orientierten sich die Zentralbanken, aber auch viele Politiker in wachsendem Maße an den Leitvorgaben der deutschen Stabilitätspolitik (vgl. McNamara 1998: 122ff). Allerdings war die Verallgemeinerung des Paradigmas einer stabilitätsorientierten Geld- und Finanzpolitik weniger umfassend und tief verankert als vielfach angenommen. Im Verlauf des Krisenmanagements sind die teils macht- und interessenpolitischen, teils ideologisch-diskursiv bedingten Positionsunterschiede wieder stärker hervorgetreten. Vereinfacht lassen sich in der europäischen Krisen-, Stabilisierungs- und Reformdiskussion drei Länder- bzw. Akteursgruppen identifizieren (vgl. Jabko 2010; Schelkle 2010b):

Eine erste Gruppe bilden die südeuropäischen Länder, die der Eurozone angehören und deren Solvenz von den Rating-Agenturen und Gläubigern – mit Blick auf das Wirtschaftswachstum, die negative Leistungsbilanz und eine hohe Staatsverschuldung – als fragwürdig eingeschätzt wird. Im Kern sind dies die sog. „Club-Med“-Staaten (Portugal, Italien, Griechenland, Spanien), die ungeachtet der Spezifika der nationalen Problemlagen mit unterschiedlicher Dringlichkeit allesamt daran interessiert sind, durch gemeinsame europäische Ressourcen und Instrumente – wie zum Teil bereits geschehen – bei der Bewältigung der Krise unterstützt zu werden. Je nach Diskussions- und Verhandlungsgegenstand schließt sich auch Irland, das die Mittel der EFSF bereits in Anspruch genommen hat, dieser Gruppe an. Der wichtigste Akteur und das Sprachrohr dieser Gruppe ist jedoch die französische Regierung. Sie ist angesichts der starken internationalen Gläubigerrolle der französischen Banken einerseits an einem umfassenden und aktiven nationalstaatlichen wie europäischen Krisenmanagement interessiert, versucht andererseits mit Blick auf die negative Leistungsbilanz und die steigende Staatsverschuldung zugleich aber auch neue europäische Instrumente zu generieren – etwa eine europäische Wirtschaftsregierung oder die Ausgabe von Eurobonds –, die den wettbewerbspolitischen Anpassungs- und Konsolidierungsdruck für diese Ländergruppe etwas abschwächen würden.

Die zweite Gruppe umfasst die sog. „nordischen Länder“ – Deutschland, Niederlande, Österreich, Finnland plus Schweden und Dänemark –, die zwar ebenfalls hart von der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise getroffen wurden, sich aber anschließend einigermaßen erholten. Die genannten Länder sind dadurch gekennzeichnet, dass ihre Ökonomien über beträchtliche Leistungsbilanzüberschüsse verfügen und die heimischen Banken – dies gilt in erster Linie für Deutschland, aber auch für Österreich und Schweden – eine sehr starke internationale Gläubigerposition aufgebaut haben. Grundlegend hierfür ist eine starke Exportindustrie, deren Wettbewerbsfähigkeit durch korporatistisch organisierte Arbeits- und Sozialsysteme und eine moderate Tarifpolitik sowie durch die stabilitätsorientierte Geldpolitik der Zentralbanken bzw. der EZB gestützt wird. Die Regierungen dieser Ländergruppe, nicht zuletzt die deutsche Regierung, sind in ihren Aktionen bestrebt, genau dieses Arrangement aufrecht zu erhalten (vgl. Bellofiore et al. 2010: 13ff). Obwohl hierdurch die Ungleichgewichte in der EU und der Eurozone nicht korrigiert, sondern fortgeschrieben, vielleicht sogar verschärft werden, wird diese – austeritätspolitisch orientierte – Position in den meisten Punkten auch von der EZB und der Europäischen Kommission mitgetragen.

Im Vergleich zu den ersten beiden Gruppen ist der politische Einfluss der dritten Ländergruppe, den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern, sehr viel geringer. Dies liegt zum einen an ihrer schwachen ökonomischen Posi-

tion, d.h. der ausgeprägten Abhängigkeit vom westeuropäischen Markt sowie den von dort stammenden Direktinvestitionen und Krediten; zum anderen zählen die meisten Transformationsländer – bis auf Slowenien, die Slowakei und zuletzt Estland – bislang noch nicht zur Eurozone, verfügen also auch formell noch nicht über alle politischen Mitspracherechte. Angesichts der westeuropäischen Kontrolle der nationalen Finanzsysteme und des Bestrebens, in näherer Zukunft der WWU beizutreten, schließt sich diese Ländergruppe zumeist den Positionen Deutschlands und der nordischen Gruppe an. Zuweilen gibt es aber auch eine formal-symbolische, also nicht eine inhaltlich substantielle Distanzierung, wenn sich diese dritte Ländergruppe in der Diskussion über die Reform der europäischen Geld-, Wirtschafts- und Finanzpolitik von Deutschland und Frankreich übergangen fühlt.

Die Charakterisierung der skizzierten Länder- bzw. Akteursgruppen lässt erkennen, dass die zweite Gruppe – und in dieser vor allem die deutsche Regierung – über ein besonderes Gewicht in der europäischen Krisen- und Reformdiskussion verfügt. Dies liegt nicht nur an der Zahl der Staaten, der guten Kooperation mit der EZB und Europäischen Kommission und der Einbindung der dritten Ländergruppe, sondern auch an der strukturellen Dominanz von Gläubigerinteressen in der europäischen Geld-, Wirtschafts- und Finanzpolitik. Als die Gläubiger, in erster Linie die Banken, im Krisenverlauf der Jahre 2007 bis 2009 selbst in Liquiditäts- oder sogar Solvenznöte geraten waren, wurde ihnen durch staatliche Rettungsprogramme unter die Arme gegriffen (vgl. Altvater 2010: 85ff). Die damit einhergehende Hinwendung zu einem pragmatischen Krisenmanagement mit einer expansiven Geld- und Finanzpolitik wurde von den Banken durchaus begrüßt, zumal eine öffentliche Einflussnahme auf die Geschäftspolitik der Banken abgewehrt werden konnte. Allerdings förderten die Krise und auch die staatliche Stützung des Kreditsystems eine gewisse Politisierung der Finanzmärkte wie auch der Geld- und Währungspolitik. Im europäischen Kontext zeigten sich in erster Linie die Regierungen der ersten Ländergruppe, allen voran die französische Regierung, bestrebt, die Operationsweise der WWU durch zusätzliche Ressourcen und Instrumente wirtschaftspolitisch zu flankieren (vgl. Schelkle 2010b: 12ff). Mit der aufbrechenden Schuldenkrise seit Ende des Jahres 2009 wurde dann jedoch die Rückkehr zum Primat der haushaltspolitischen Konsolidierung eingeleitet. So verständigten sich die Regierungen und die Europäische Kommission zwar darauf, erneut einen Rettungsschirm – diesmal für hochverschuldete Staaten – aufzuspannen, zugleich nutzten die Regierungen der Überschuss- und Gläubigerländer die Gelegenheit aber auch dazu, die von ihnen verfolgte Agenda einer austeritätspolitischen Konsolidierung in den Vordergrund zu schieben.

Die deutsche Regierung war eine treibende Kraft in diesem Prozess. Sie konnte sich dabei auf einen relativ breiten politischen Rückhalt stützen. Schließlich war

bereits im Frühjahr 2009 – ungeachtet der fortdauernden Wirtschafts- und Finanzkrise – mit einer Zweidrittelmehrheit die Verfassung geändert worden, um eine „Schuldenbremse“ zu institutionalisieren. Zeitgleich meldeten sich in der deutschen akademischen und öffentlichen Diskussion die Vertreter marktliberaler Positionen, die zu Beginn der Krise vorübergehend diskreditiert schienen, erneut wieder offensiver zu Wort (vgl. Bieling 2009). Sie argumentierten, dass die Krise weniger auf ein Versagen der Märkte als vielmehr der Politik – der US-amerikanischen Fed mit ihrer Niedrigzinspolitik sowie einer unzureichenden Regulierung und Überwachung – zurückzuführen sei; dass gleichwohl im politökonomischen „Ausnahmestand“ – einige zitierten sogar Carl Schmitt (vgl. Wohlgemuth 2009) – der Staat retten, sich dann aber möglichst rasch wieder aus der Politik zurückziehen müsse. Sobald sich das Gefühl breit machte, die Talsohle der Krise durchschritten zu haben, wurde demzufolge in Deutschland (vgl. z.B. Sachverständigenrat 2009: 6ff), aber auch in der EU sowie im Rahmen der G8 und G20 schon recht früh über die sog. „Exit-Strategie“ diskutiert, d.h. über den Ausstieg aus einem aktiven staatlichen Krisenmanagement und die Rückkehr zur finanzpolitischen Konsolidierung.

Die hier angedeutete Agenda rückte anschließend in dem Maße in den Vordergrund, wie sich die Schuldenkrise zuspitzte. Dies lag unter anderem daran, dass die von der EU mit dem IWF vergebenen Notfallkredite – im Falle Griechenlands ad hoc und für Irland und Portugal dann aus dem Notfallfonds – mit einer umfassenden austeritätspolitischen Konditionalisierung verknüpft waren. So musste die griechische Regierung ihr bereits vorab konzipiertes Sparprogramm, das im Haushalt des Jahres 2010 Einsparungen von etwa 9,6 Mrd. Euro vorsah, in den Verhandlungen nochmals verschärfen und mit insgesamt ca. 36,4 Mrd. Euro bis Ende 2013 erweitern (vgl. Kadritzke 2010: 8ff; Müller/Schmidt 2010: 294); Irland, das bereits bei Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise mit einem ersten Sparpaket zu einer restriktiven Haushaltspolitik übergegangen war, musste mit der Inanspruchnahme des Notfallfonds in eine weitere Sparrunde mit insgesamt 15 Mrd. Euro bis Ende 2014 einwilligen; und auch mit Portugal, das schon im März 2010 Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor beschloss, um das Haushaltsdefizit bis 2013 um 6,5 Prozentpunkte abzusenken (vgl. Mamede 2010), werden im Zuge der Inanspruchnahme des ESFS weitere austeritätspolitische Maßnahmen ausgehandelt. Doch auch ohne die politische Konditionalisierung, die in den Verhandlungen mit der Europäischen Kommission, der EZB und dem IWF festgelegt wurde, sind viele andere Regierungen, insbesondere jene mit Zahlungsschwierigkeiten, angesichts drohender Zinsaufschläge zu einer rigiden Sparpolitik übergegangen: So verabschiedete Spanien einen Konsolidierungsplan im Umfang von 45 Mrd. Euro bis 2013 (vgl. Köhler 2010: 11); Italien, das bereits in der Krise darauf verzichtet hatte, konjunkturpolitisch gegenzusteuern (vgl.

Braun 2010), verkündete im Sommer 2010 ein Sparpaket von 25 Mrd. Euro, das vor allem den öffentlichen Dienst betrifft und für die Jahre 2011 und 2012 gilt; und auch die neue britische Regierung beschloss in machiavellistischer Manier („begehe Grausamkeiten am Anfang Deiner Amtszeit, verteile Wohltaten an ihrem Ende“) im Oktober 2010 ein Konsolidierungsprogramm, das sich aus öffentlichen Einsparungen von über 81 Mrd. Pfund in den kommenden vier Jahren zusammensetzt (vgl. Krätke 2010).

Auch in anderen EU-Mitgliedstaaten sind – zumeist allerdings weniger drastisch – ähnliche Sparprogramme definiert worden. Dies verweist auf die gestärkte Rolle der Gläubigergemeinschaft, die sich im Kern über die Signale und Anforderungen der Finanzmärkte artikuliert. In Ergänzung hierzu wurde deren disziplinierende Kraft im europäischen Verhandlungsprozess zusätzlich verstärkt. Die deutsche Regierung spielte dabei eine wichtige Rolle (vgl. Barber 2010). Sie trug zunächst dadurch, dass sie die Bereitstellung von Finanzmitteln in der Griechenlandkrise verzögerte, mit dazu bei, die Krise zu verschärfen. Ähnlich zurückhaltend war die Haltung bei der Etablierung der EFSF; zumindest machte die deutsche Regierung ihre Einwilligung davon abhängig, dass der IWF beteiligt wird⁴ und die Notfallkredite mit einer umfassenden austeritätspolitischen Konditionalisierung versehen werden. Gleiches gilt auch für den Verhandlungskompromiss auf dem EU-Sondergipfel im März 2011, der nur zustande kam, weil sich die hochverschuldeten Länder Griechenland und Portugal verpflichteten, weitere Einsparungen durchzuführen.

Um der Exit-Strategie und dem Übergang zur neuen europäischen Konsolidierungsagenda weiteren Nachdruck zu verleihen, drängte die deutsche Regierung außerdem darauf, die Operationsweise des Stabilitätspaktes zu verschärfen. Die Reform aus dem Jahre 2005, die zyklische Defizite erlaubte, wurde zwar nicht in Frage gestellt, aber eine konsequentere Überwachung des Paktes und sogar „automatische Sanktionen“ eingefordert, die von der Europäischen Kommission dann nur noch exekutiert werden sollten. Diese Initiative fand eine recht breite Unterstützung – vor allem der „nordischen“ Länder, der EZB und der Kommission –, stieß bei den Ländern mit einem hohen Haushaltsdefizit, insbesondere bei den südeuropäischen Ländern jedoch auf großen Widerstand. Letztere befürchteten eine weitreichende Disziplinierung und Selbstentmachtung der Politik und

4 Die Beteiligung des IWF war im Wesentlichen aus zwei Überlegungen gespeist: zum einen ging es darum, das Kapitalvolumen zu vergrößern und die betroffenen Staaten – zumindest partiell – durch die noch etwas günstigeren Zinsen der IWF-Kredite etwas zu entlasten; zum anderen sah man im IWF zugleich aber auch einen externen Anker und erfahrenen Akteur in der Implementierung der austeritätspolitischen Konsolidierung (vgl. Wehr 2010: 100ff).

plädierten stattdessen dafür, die zentrale Rolle des ECOFIN-Rates, also des Rates der nationalen Finanzminister, nicht aufzugeben. Im Oktober 2010 verständigten sich die deutsche und französische Regierung auf einen Kompromiss, der ein strengeres und konsequenteres Sanktionierungsverfahren im Rat vorsieht.

Jenseits der Diskussion über eine Reform des Stabilitätspaktes beschränkte sich die deutsche Regierung – und was die Aktivitäten der EZB betraf, die Bundesbank – vornehmlich darauf, weitergehende Vergemeinschaftungsinitiativen abzuwehren: Wenig erfolgreich war dabei noch der isolierte Widerstand des Bundesbankpräsidenten Axel Weber, der sich vergeblich gegen das Vorhaben der EZB wandte, zur Flankierung der EFSF Staatsanleihen aufzukaufen. Etwas anders stellt sich die Situation aber in zwei anderen Streitpunkten dar: Zum einen ist der Vorschlag von Jean-Claude Juncker, Ministerpräsident Luxemburgs und zugleich Vorsitzender der Euro-Gruppe, eine europäische Schuldenagentur einzurichten und sog. Eurobonds einzuführen, mit Hilfe derer sich die finanzschwächeren Staaten zinsgünstigere Kredite beschaffen können, zurückgewiesen worden. Von deutscher Seite war befürchtet worden, im Umkehrschluss einen gewissen Zinsaufschlag hinnehmen zu müssen. Zum anderen ist auch die Diskussion über die Institutionalisierung einer europäischen Wirtschaftsregierung – ein französisches Prestigeprojekt, das bereits seit Anfang der 1990er Jahre wiederholt in die WWU-Debatte eingebracht worden war – nicht nur entschärft, sondern sogar wettbewerbsspolitisch uminterpretiert worden. Dies war insofern nicht allzu schwer, als die Vorschläge des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy jenseits der Institutionalisierung eines europäischen Generalsekretariats für die Euro-Gruppe recht vage blieben.⁵ Nachdem die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel noch im Frühjahr 2010 die Fokussierung der Euro-Gruppe zurückgewiesen hatte, stimmte sie Anfang 2011 dem Konzept zu. Allerdings wies sie den Plan, neue Institutionen zu schaffen, zurück und sprach selbst von einem „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, in dessen Kontext die Steuerpolitiken, öffentlichen Sektoren sowie Arbeits- und Sozialsysteme wettbewerbsspolitisch modernisiert werden sollten, um den Euro zu stabilisieren.

5 Jenseits dieser oberflächlichen Thematisierung umfasste die Konzeption in früheren Phasen jedoch einige, die Operationsweise der WWU signifikant modifizierende Aspekte (vgl. Howarth 2007: 1066ff): einen wachstums- und beschäftigungsorientierten Policy-Mix; die Bereitstellung gemeinsamer wirtschaftspolitischer Interventionskapazitäten, eine engere Kooperation innerhalb der Euro-Gruppe zulasten der Gesamt-EU und eine Relativierung der operativen Unabhängigkeit der EZB.

5. Konsolidierung, aber wie? Disziplinierungszwänge und Gestaltungsoptionen im europäischen Finanzmarktkapitalismus

Die meisten der hier angesprochenen Vorschläge und Diskussionspunkte sind im März 2011 auf zwei EU-Gipfeln gebündelt und verabschiedet worden. Neben der bereits zuvor ausgehandelten Verschärfung des Stabilitätspaktes verständigten sich die Regierungen auf die Aufstockung der EFSSF, die Institutionalisierung des „European Stability Mechanism“ (ESM) ab 2013, die Möglichkeit dieser Institutionen, unter strengen Bedingungen Anleihen zu kaufen, und die Umsetzung eines „Paktes für den Euro“ (vgl. FTD, 14.3.2011). All diese Reformschritte weisen in die Richtung einer modifizierten politisch-institutionellen Einbettung der WWU. Allerdings wird durch diese der Primat der fiskalischen Austerität nicht in Frage gestellt, sondern weiter gestärkt. In der WWU-Reformdiskussion reflektiert sich mithin eine erneut gestärkte Hegemonie von Gläubigerinteressen, die ihrerseits mit der Revitalisierung des europäischen „Finanzmarkt-Kapitalismus“ (Windolf 2005) korrespondiert. Diesem sind vielfältige Aspekte der Finanzialisierung – von der Orientierung am Shareholder Value, der (Teil-)Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Infrastrukturen und Rentensysteme bis hin zur austeritätspolitischen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – eingeschrieben; sie alle verweisen auf eine „increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies“ (Epstein 2005: 3).

Natürlich wäre es zu einfach, das europäische Krisenmanagement, die Reformdiskussion und nun die austeritätspolitische Konsolidierungsagenda allein und unmittelbar auf die politökonomischen Machtstrukturen des Finanzmarktkapitalismus zurückzuführen. Wie angedeutet, spielen nationale wirtschaftspolitische Kulturen, Leitbilder und Diskurse wie auch die politischen, institutionellen und mitunter auch persönlichen Rivalitäten im europäischen Verhandlungs- und öffentlichen Darstellungsprozess eine gewisse Rolle. Jenseits der skizzierten Auseinandersetzungen fällt jedoch auf, dass sich seit dem Jahr 2009 ein marktliberaler, d.h. wettbewerbs- und austeritätspolitischer Diskurs erneut in den Vordergrund geschoben hat. Den Problemkern, auf den sich dieser Diskurs bezieht, bildet ein recht hoher öffentlicher Schuldenstand und somit beträchtlicher Konsolidierungsdruck. Die zeitliche und verteilungspolitische Organisation und Umsetzung der Konsolidierung wird im marktliberalen Problem-Diskurs dann aber insofern sehr einseitig konzeptualisiert, als die Ursache der steigenden Staatsschulden kaum mehr in der Wirtschafts- und Finanzkrise, also in den Kosten der Bankenrettung und in den Konjunkturprogrammen gesehen wird, sondern in erster Linie in einem fehlenden Reformwillen, der Verschwendung öffentlicher Gelder

sowie in einer unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit aufgrund zu hoher Löhne und Sozialstandards. Der Blick richtet sich dabei auf die EU insgesamt, vor allem aber auf die sog. „PIIGS“-Staaten (Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien) und andere Länder mit einer negativen Leistungsbilanz.

Gemäß dieser Problemdiagnose werden alle Vorschläge, die innerhalb der EU und der Eurozone transnational-solidarische Aspekte beinhalten, die auch die Gläubiger, also Finanzvermögensbesitzer belasten, tendenziell zurückgewiesen. Die verteilungspolitischen Anpassungslasten bleiben damit – im europäischen wie nationalen Kontext – sehr einseitig verteilt. Dies gilt zum einen für die inter- bzw. transnationalen Verteilungskämpfe. Hier zeigen die Länder mit einer positiven Leistungsbilanz, die mit einem Sparüberschuss und einer Gläubigerrolle korrespondiert, wenig Bereitschaft, die Defizitländer, die auf ausländische Kredite angewiesen sind, im Schuldenmanagement zu entlasten. Wie die (Um-) Interpretation des Konzepts einer europäischen Wirtschaftsregierung verdeutlicht, geschieht dies im Kontext der Fortsetzung des Wettbewerbsfähigkeits-Diskurses (vgl. van Apeldoorn 2003). Tatsächlich ist Wettbewerbsfähigkeit aber ein relativer Begriff. Der Vorwurf an die Krisenländer, sich zu hohe Löhne und Sozialstandards zu leisten, trifft daher allenfalls im Vergleich zu jenen Überschussländern zu, in denen – wie in Deutschland mit der Agenda 2010, einer tarifpolitischen Lohnzurückhaltung und einem zuletzt sehr frühen und großen Sparpaket von über 80 Mrd. Euro – sehr umfangreiche arbeits- und sozialpolitische Zugeständnisse an die Kapitaleseite gemacht wurden (vgl. Busch/Hirschel 2011).

Diese Entwicklung verweist zugleich darauf, dass nicht nur die internationalen, sondern zum anderen auch die nationalen gesellschaftlichen Anpassungslasten sehr ungleich verteilt sind. Sicherlich haben viele Unternehmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise beträchtliche Einbußen hinnehmen müssen. Weitaus härter werden von der Finanzmarktkrise und der nachfolgenden fiskalischen Konsolidierungspolitik hingegen große Teile der abhängig Beschäftigten getroffen. Schon im Verlauf der Krise ist in vielen Ländern die Arbeitslosigkeit deutlich angestiegen. Zudem ist zu erwarten, dass mit dieser Entwicklung auch eine weitere Ausbreitung atypischer, oftmals prekärer Beschäftigungsformen einhergeht.

Vor dem Hintergrund der eingetrübten Beschäftigungsperspektiven wird es für die Gewerkschaften schwer werden, sich dem Druck zu tarifpolitischen Konzessionen entgegenzustellen. Dies gilt insbesondere für den öffentlichen Sektor, in dem die fiskalischen Konsolidierungsstrategien schon jetzt dazu geführt haben, dass die Löhne eingefroren oder gekürzt, Stellen gestrichen und die Entlohnungssysteme reformiert wurden (vgl. Glassner 2010). Werden die angekündigten Sparpakete wie geplant umgesetzt, so dürften sich derartige Tendenzen nicht nur weiter verschärfen, sondern auch durch eine Vielzahl sozialpolitischer Kürzungen – vornehmlich in den Bereichen öffentliche Dienstleistungen und

Alterssicherung – und neue Privatisierungsmaßnahmen ergänzt werden (vgl. Heise/Lierse 2011). Die dann privaten Leistungen gehen häufig mit erhöhten Gebühren einher, haben also ebenfalls eine regressive Verteilungswirkung wie die Erhöhung indirekter Steuern, die auch viele Konsolidierungsprogramme kennzeichnet.

In einigen Gesellschaften hat der harte Übergang zur Austeritätspolitik wiederholt Streiks und öffentliche Proteste provoziert. Diese zeugen zwar von einer wachsenden Unzufriedenheit mit den verantwortlichen Entscheidungsträgern, bislang vermochten es die Protestaktivitäten aber nicht, zu einer Diskussion über die Anforderungen an eine transnational-solidarische Konsolidierungsstrategie überzuleiten. Dies liegt weniger daran, dass es keine in diese Richtung weisenden Überlegungen gibt, so etwa (vgl. Horn et al. 2011: 6ff; Busch/Hirschl 2011): die bereits angesprochenen Eurobonds, die niedrige Zinsen für die unter Druck geratenen Staaten ermöglichen; die Überführung der EFSF in einen Europäischen Währungsfonds (EWF), der die Auflage der Eurobonds organisiert, die nationalen Konsolidierungspfade überwacht und die Entwicklung der Leistungsbilanzsalden beobachtet; eine Tarifpolitik, die sich an der Ausschöpfung verteilungsneutraler Spielräume – Trendproduktivitätswachstum plus Zielinflationsrate – orientiert und hierdurch lohnpolitisch induzierten Leistungsbilanzungleichgewichten vorbeugt; oder auch die Institutionalisierung eines europäischen Konsolidierungspaktes, der den Ländern mit einem hohen Leistungsbilanzüberschuss eine automatische Erhöhung der Besteuerung, z.B. von Unternehmens- und Kapitaleinkünften oder Erbschaften, auferlegt (vgl. Bofinger/Ried 2010: 207).

Die Liste dieser Vorschläge ließe sich noch erweitern: etwa um Umschuldungsmaßnahmen zur Entlastung der Schuldner, um die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, oder um die Institutionalisierung einer vom Europäischen Parlament gewählten Wirtschaftsregierung, die finanziell hinreichend ausgestattet die skizzierten Aktivitäten in Absprache mit der Kommission koordiniert und gegebenenfalls wirtschaftspolitisch flankiert. Ob diese Schritte ausreichen, um die Funktionsweise der WWU nachhaltig zu stabilisieren, lässt sich nicht mit Gewissheit sagen. Es würde aber ein politisch-institutioneller Rahmen geschaffen, der auf eine Korrektur der Leistungsbilanzungleichgewichte zielt und dabei die Anpassung nicht allein den Defizitländern auferlegt. Der europäische Finanzmarktkapitalismus und die diesem eingeschriebenen Machtverhältnisse würden hierdurch keineswegs überwunden. Sie würden allerdings insofern modifiziert, als für die politischen Entscheidungsträger fortan die Möglichkeit gegeben wäre, die Gläubiger und Finanzvermögensbesitzer an den Kosten wirtschaftlicher Krisenprozesse stärker zu beteiligen.

Literatur

- Altvater, Elmar (2010): *Der große Krach*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (1993): *Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Barber, Tony (2010): Dinner on the edge of the abyss, in: *Financial Times*, 10. Oktober, <http://www.ft.com/cms/s/0/190b32ae-d49a-11df-b230-00144feabdc0.html#axzz1Dpelh7Ey>, Zugriff 10.2.2011.
- Becker, Joachim (2010): EU in der Krise: Bruchlinien zwischen Zentrum und Peripherie, in: *Kurswechsel* 25(1), 6-23.
- Becker, Joachim/Jäger, Johannes (2009): Die EU und die große Krise, in: *PROKLA* 157, 39(4), 541-558.
- Bellofiore, Riccardo/Garibaldo, Francesco/Halevi, Joseph (2010): The Great Recession and the Contradictions of European Neomercantilism, in: Panitch, Leo/Albo, Greg/Chibber, Vivek (Hrsg.): *Socialist Register 2011. The Crisis This Time*, London: Merlin Press, 120-146.
- Bieling, Hans-Jürgen (2009): Neuer Staatsinterventionismus? Rolle und Perspektiven des Staates im marktliberalen Diskurs, in: *Widerspruch* 29(2), 41-52.
- (2010): *Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- (2011): Probleme und Perspektiven einer gemeinsamen europäischen Krisenüberwindungsstrategie, in: Hentges, Gudrun/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): *Europa – Quo Vadis?* Wiesbaden: VS-Verlag, 69-92.
- Bofinger, Peter/Ried, Stefan (2010): A New Framework for Fiscal Policy Consolidation in Europe; in: *Intereconomics* 4, 203-211.
- Braun, Michael (2010): Italien – Die Angst vor dem Dominoeffekt der Euro-Zone trotz solider Haushaltspolitik, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Euroland auf dem Prüfstand. Ist die Währungsunion noch zu retten?*, Berlin: FES, 30-32.
- Busch, Klaus (1994): *Europäische Integration und Tarifpolitik: lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion*, Köln: Bund-Verlag.
- Busch, Klaus/Hirschel, Dierk (2011): *Europa am Scheideweg. Wege aus der Krise*, Berlin: FES.
- Epstein, Gerald A. (2005): Introduction, in: Epstein, Gerald A. (Hrsg.): *Financialization and the World Economy*. London: Edward Elgar.
- EuroMemo Gruppe (2011): Der Krise entgegentreten: Solidarität statt Sparkurs, EuroMemo 2010/11, *Supplement der Zeitschrift Sozialismus* 3/2011, Hamburg: VSA.
- European Commission (2010a): *Public Finances in EMU – 2010*, Luxemburg.
- (2010b): *European Economy, Economic Forecast Autumn 2010*, Luxemburg.
- Frangakis, Marica (2009): Europe's financial systems under pressure, in: Grahl, John (Hrsg.): *Global Finance and Social Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 53-90.
- Glassner, Vera (2010): *The public sector in the crisis*, ETUI Working Paper 2010.07, Brüssel.
- Gowan, Peter (1999): *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*, London; New York: Verso.
- Heise, Arne/Lierse, Hanna (2011): *Haushaltskonsolidierung und das Europäische Sozialmodell. Auswirkungen der europäischen Sparprogramme auf die Sozialsysteme*, FES-Studie, Berlin.
- Horn, Gustav/Niechoj, Torsten/Tober, Silke/van Treeck, Till/Truger, Achim (2010): *Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Nicht nur öffentliche, auch private Verschuldung zählt*, IMK-Report Nr. 51, Düsseldorf.
- Horn, Gustav u.a. (2011): *Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011. Der Euroraum in Trümmern?* IMK-Report Nr. 59, Düsseldorf.

- Howarth, David J. (2007): Making and breaking the rules: French policy on EU 'gouvernement économique', in: *Journal of European Public Policy* 14(7), 1061-1078.
- Jabko, Nicolas (2010): The hidden face of the euro; in: *Journal of European Public Policy* 17(3), 318-334.
- Köhler, Holm-Detlef (2010): Spanien in Zeiten der globalen Wirtschaftskrise, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36-37, 7-13.
- Kadritzke, Niels (2010): Griechenland – Einschneidende Reformen wirken nur mit europäischer Solidarität, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Euroland auf dem Prüfstand. Ist die Währungsunion noch zu retten?* Berlin, 7-13.
- Krätke, Michael (2009): Kritik der öffentlichen Finanzen. Die Finanzkrise des Staates erneut betrachtet, in: *PROKLA* 154, 39(1), 119-139.
- (2010): Thatchers Enkel, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 55(12), 12-16.
- Mamede, Ricardo Paes (2010): Portugal – Austeritätspolitik ohne Erfolgsgarantie, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Euroland auf dem Prüfstand. Ist die Währungsunion noch zu retten?* Internationale Politikanalyse, Berlin: FES, 14-19.
- McNamara, Kathleen R. (1998): *The Currency of Ideas. Monetary Politics in the European Union*, Ithaca; London: Cornell University Press.
- Müller, Klaus/Schmidt, Rudi (2010): Von der griechischen zur europäischen Krise, in: *PROKLA* 159, 40(2), 277-300.
- Quaglia, Lucia (2010): *The „Old“ and „New“ Politics of Financial Services Regulation in the EU*, OSE Research Paper No. 2, Brüssel: OSE.
- Sachverständigenrat (2009): „Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen“, *Jahresgutachten 2009/2010*, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/jahresgutachten-2009-2010.html>, (10.2.2011).
- Schelkle, Waltraud (2010a): Good governance in crisis or a good crisis for governance? A comparison of the EU and the US, in: *Review of International Political Economy*, iFirst, 1-25.
- (2010b): Government responses to the economic crisis in the Euro area: a battle of the sexes between Marianne and Michel?, Paper to the Workshop „The Politics of the Economic Crisis“, 23-24 Oktober in New York, http://www.princeton.edu/~piirs/projects/Schelkle_France_and_Germany.pdf, (10.2.2011).
- Schmidt, Ingo (2011): *European Capitalism: Varieties of Crisis*, in: *Alternate Routes – A Journal of Critical Research* 22, 71-86.
- Semmler, Willi/Young, Brigitte (2010): Lost in Temptation of Risk: Financial Market Liberalization, Financial Market Meltdown and Regulatory Reforms, in: *Comparative European Politics* 8(3), 327-353.
- Streeck, Wolfgang (2010): Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: *Leviathan* 38(2): 159-173.
- Van Apeldoorn, Bastiaan (2003): European Unemployment and Transnational Capitalist Class Strategy: The Rise of the Neo-liberal Competitiveness Discourse, in Overbeek, Henk (Hrsg.): *The Political Economy of European Employment*, London, Routledge: 113-135.
- Van Riet, Ad (Hrsg.) (2010): *Euro area fiscal policies and the crisis*, ECB Occasional Paper Series, No. 109, April, Frankfurt a.M.: ECB.
- Wehr, Andreas (2010): *Griechenland, die Krise und der Euro*, Köln: Papyrossa.
- Windolf, Paul (Hrsg.) (2005): Finanzmarkt-Kapitalismus. Analysen zum Wandel von Produktionsregimen, *KZfSS Sonderheft 45*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wohlgemuth, Michael (2009): Die politische Ökonomie des Ausnahmezustands, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 4, 219-223.