

Wegweiser für den Euro

Wie das Vertrauen in die gemeinsame Währung gestärkt werden kann

NICOLAUS HEINEN

Geboren 1980 in Hachenburg, Analyst für europäische Wirtschaftspolitik bei der Deutschen Bank in Frankfurt. Jüngste Veröffentlichung: „Mission Vertrauen: Wege aus der Eurokrise“, Mitteldeutscher Verlag, Halle 2012.

Die Eurozone kommt nicht zur Ruhe. Die Lage an den Finanzmärkten bleibt zerbrechlich. In den Krisenländern kommt es immer wieder zu Protesten gegen die Reformrezepte aus Brüssel.

Auf den ersten Blick erscheint dies angesichts der umfangreichen Rettungsmaßnahmen erstaunlich: Mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wurden umfangreiche Rettungsmechanismen in Gang gesetzt, um die Not leidenden Staaten vorübergehend vor Illiquidität und Insolvenz bewahren zu können.

Gleichzeitig hat die Europäische Zentralbank (EZB) mit Niedrigzinspolitik und mit ihren Aufkaufprogrammen für Staatsanleihen eine aktive Rolle eingenommen – bis hin zur indirekten Staatsfinanzierung.

Alle diese Hilfsmaßnahmen zielen darauf ab, den Krisenländern mehr Zeit zu geben, damit sie ihre fiskalische Schieflage beenden und über Strukturreformen der wirtschaftlichen und politischen Stagnation entkommen können. Sparkurs und Strukturreformen sind jedoch kein Selbstzweck. Erfolgreich sind sie nur, wenn die Politik über sie verlässliche Erwartungshaltungen

bilden kann. Diese können jedoch nur gebildet werden, wenn Menschen der Politik in ihrer Steuerungsfunktion ihr Vertrauen schenken.

Eben dieses Vertrauen ist angeschlagen. Bei der Eurokrise handelt es sich um mehr als eine Staatsschuldenkrise. Es handelt sich auch um eine Vertrauenskrise.

DIE „EUROKRISE“ – EINE VERTRAUENSKRISE

Das belegen Umfragen. Eurobarometer meldet, dass 59 Prozent der Deutschen europäischen Institutionen misstrauen (EU: 57 Prozent). 2007 waren es noch 36 Prozent (EU: 32 Prozent). In einem ARD-DeutschlandTREND im Spätherbst 2013 gaben 75 Prozent der Befragten an, dass der schlimmste Teil der Eurokrise noch bevorstehe. 44 Prozent der Befragten machten sich Sorgen um ihre Ersparnisse.

Die Ursachen dieses allgemeinen Vertrauensverlustes liegen im Krisenmanagement der letzten Jahre. Auf einen kurzen Nenner gebracht, lassen sie sich drei Faktoren zuschreiben:

1. Überraschungsmoment und Politik der kleinen Schritte: In der Frühphase der Krise führte die unterschiedliche Interessenlage der siebzehn Euroländer zu einem Entscheidungsstau. Dieser wurde über eine Lösungsstrategie der kleinen Schritte abgebaut, die sich am kleinsten gemeinsamen Nenner aller beteiligten Staaten orientierte und zugleich ein Bild der Trägheit vermittelte.
2. Dehnung des europarechtlichen Rahmens: Mit den finanziellen Hilfen für Griechenland und andere Krisenländer wurde das Nichtbeistandsgebot des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein Stück weit umgangen.
3. Politische Kommunikation: Streckenweise wurde in der Eurokrise eine Strategie nur undeutlich vermittelt. Mehrfach waren die Haftungssummen des Euro-Rettungsschirms ausgeweitet, die wirtschaftspolitischen Bedingungen der finanziellen Unterstützungsleistungen aufgeweicht und Zinskonditionen für Rettungskredite vergünstigt worden.

All dies steht im diametralen Verhältnis zum bürgerlichen Bedürfnis nach Sicherheit, das angesichts instabiler Finanzmärkte, niedrigen Wachstumspotenzials, steigender Staatsverschuldung und einer Verschiebung des globalen Kraftfelds hin zu den aufstrebenden Wachstumsmärkten in Lateinamerika und Fernost zunimmt. Eine europäische Politik, die keine klare Gesamtstrategie erkennen lässt, kann langfristig nicht darin erfolgreich sein, Bürgern diese Ängste zu nehmen und Vertrauen zu sichern. Was ist zu tun? Neues Vertrauen in die Politik und in das Wirtschaftssystem kann über die im Folgenden dargestellten Vertrauensanker geschaffen werden.

ANKER WERFEN

Vertrauensanker Nummer eins sind Regeln, die die Institutionen des Systems leiten und sie einhegen. Sie schaffen Verlässlichkeit und machen das Verhalten von Institutionen und ihren Vertretern berechenbarer. Voraussetzung dafür, dass Regeln Systemvertrauen stiften können, ist die gesellschaftliche Akzeptanz. Gerade im europäischen Kontext gilt es jedoch, drei Dinge zu beachten: Das Verständnis von Regeltreue ist in der Staatengemeinschaft unterschiedlich. Hinzu kommt, dass ein koordiniertes Vorgehen von siebzehn voll souveränen Euroländern mit allen ihren Interessen, Mentalitäten und Wahlzyklen allzu sehr auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausläuft. Nicht zuletzt gilt: Top-down-Vorgaben – etwa über Vorschriften, wie sie im Rahmen der Hilfsprogramme Ländern auferlegt werden – erzeugen Widerstand und Freund-Feind-Denken. Sie bevormunden Gesellschaften und nehmen ihnen die Motivation, Probleme eigenverantwortlich in die Hand zu nehmen.

Wo es keine europäische Öffentlichkeit gibt, scheinen hierarchisch strukturierte Ordnungsformen nicht zum Erfolg zu führen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Regelansatz an sich falsch wäre. Vielmehr muss er dazu genutzt werden, den Markt als Mittel einer funktionierenden spontanen Ordnung wiederzuentdecken: Intelligente Regeln sollten den Rahmen einer Wettbewerbsordnung setzen, die einerseits Freiräume schafft und andererseits sicherstellt, dass diese Freiheit nicht missbraucht wird.

Für Europa bedeutet dies: Vollendung des Binnenmarktes, Bankenunion mit einheitlicher Finanzmarktregulierung, vor allem jedoch eine schnellstmögliche Beendigung von Hilfsprogrammen und die Rückkehr an die Kapitalmärkte, die Länder für glaubwürdige Reformen über niedrigere Zinsen belohnen. Allein sie können Menschen und Gesellschaften aktivieren, indem sie Ländern mehr Eigenverantwortung in einer neuen europäischen Wettbewerbsordnung geben, die die Staaten wieder in einen stärkeren Wettbewerb stellt. Strukturreformen und Sparanstrengungen würden dann aus Eigenantrieb erfolgen – und sich direkt auszahlen. Die Erfolgsgeschichten von Ländern wie Deutschland, aber auch Estland und Lettland zeigen, dass dieser Weg möglich ist, wenn er aus eigenem Antrieb erfolgt. Allerdings: Regeln allein würden für Ödnis sorgen, wenn nicht gewährleistet wäre, dass sich aus ihrer Befolgung Nutzen ziehen lässt. Sie müssen daher um den Faktor Wachstum und Teilhabe ergänzt werden.

Erst wenn Wachstumsperspektiven zu Regeln als zweiter Vertrauensanker hinzukommen, glauben Menschen an die Zukunft und gehen Wagnisse ein. Sie vertrauen, sie investieren – und Wachstum nährt sich von selbst. Vertrauen wird dann zur Wette auf den Erfolg gemeinsamer Anstrengungen. Je besser die Wachstumsaussichten sind, desto weniger werden noch Regeln und Kontrollen gebraucht, weil die Akteure sich aus eigenem Antrieb an Versprechen halten. Sie möchten das, was durch Vertrauen erreicht wurde, nicht zerstören.

Ein Blick auf die Bemühungen auf europäischer Ebene, Wachstum zu schaffen, fällt jedoch ernüchternd aus. Wo Mittel in die Abfederung von Strukturwandel geleitet werden, statt in Bildung, Forschung und Infrastruktur die richtigen Wachstumsimpulse geben zu können, nimmt sich ein Kontinent seine eigenen wirtschaftlichen Zukunftsperspektiven. Und wo auf einen Euro für Landwirtschaft nur ein Cent für den Jugend- und Studentenaustausch kommt, kann er auch langfristig nicht zur Wertegemeinschaft zusammenwachsen.

Was spräche dagegen, nur noch jene Haushaltsposten aus dem EU-Haushalt zu speisen, von denen konkrete Reformimpulse und Investitionen in Mitgliedsstaaten ausgehen? Was spräche dagegen, mit Brüsseler Mitteln arbeitslose junge Menschen, die angesichts schwerer Anpassungsrezessionen und rigider Arbeitsmärkte in Krisenländern keine Tätigkeit finden, über Sprachkurse und Mobilitätsstipendien zu aktivieren, anstatt sie – wie zuletzt im Rahmen der europäischen Jugendgarantie geplant – in Beschäftigungs gesellschaften ruhigzustellen und ihnen eine falsche Vorstellung vom Erwerbsleben zu vermitteln? Brüssel könnte Europas Namen als Wiege der Wissenschaft neue Ehre machen und dem Kontinent über die Förderung grenzüberschreitender, angewandter Innovation als Raum der Forschung und Entwicklung neue Dynamik verleihen. Mittel aus Brüssel könnten Mitgliedsstaaten jenen finanziellen Spielraum ermöglichen, den sie benötigen, um Steuerreformen eigenverantwortlich durchzuführen und vorzufinanzieren.

Subventionen zur Abfederung des Wandels und Erhaltung des Bestands könnten weiterhin in nationaler Verantwortung verbleiben. In nationale Hände zurückgegeben und von den Kapitalmärkten als Finanziers kritisch beäugt, könnte so manche lieb gewonnene Tradition schon bald ihrer Abwicklung entgegenblicken.

GEFÄHRLICHE SPRACHLOSIGKEIT

Auch das beste Wirtschaftssystem mit klaren, durchsetzbaren Regeln und soliden Wachstumsperspektiven kann allein kein Systemvertrauen gewinnen. Früher oder später stellen sich Bürger die Sinnfrage – warum Eurorettung? Warum Reformkurs? Warum Solidarität? Menschen suchen nach menschlicher wie gesellschaftlicher Orientierung, die gute Institutionen oder Wachstumsperspektiven allein nicht bieten können. Hilfreich ist eine Neubesinnung auf einen gemeinsamen Standpunkt entlang einer gesamteuropäischen, ergebnisoffenen Debatte über Werte – also eine Zielbestimmung im Hinblick auf das, was wichtig und wünschenswert ist. Dies ist der dritte Vertrauensanker. Ebenso wenig wie der Reformkurs lässt sich eine solche Debatte verordnen – wohl aber veranstalten, etwa über „Runde Tische“, öffentliche Diskussionen und Ideenwettbewerbe.

Von eben diesem Schritt sind EU und Eurozone noch weit entfernt. Eine gemeinsame europäische Öffentlichkeit gibt es nicht – ebenso wenig wie eine ergebnisoffene Diskussion über die langfristigen Ziele europäischer Integration. Der einzige Akteur, der diesen Dialog auf überstaatlicher Ebene anstoßen könnte, ist das Europäische Parlament. Die Macht, die das Parlament mittlerweile besitzt, nutzt es noch zu wenig. Die Abgeordneten blockieren sich innerhalb ihrer Fraktionen oft gegenseitig, da sie immer noch in nationalen Interessenkategorien denken, und praktizieren so eine Art *divide et impera* von unten. In der Eurokrise ist das Parlament bisher mit Lösungsvorschlägen oder Appellen nicht allzu sehr hervorgetreten. Das enorme Potenzial, das Europaparlament zu einem Band zwischen den Bevölkerungen Europas und der Brüsseler Steuerungsebene zu entwickeln, sollte zielstrebig genutzt werden. Sonst werden euroskeptische Parteien die gegenwärtige Sprachlosigkeit bei der Europawahl im Mai geschickt instrumentalisieren.

SYSTEMVERTRAUEN IST VORBEDINGUNG

Noch ist die Eurozone von den drei Faktoren für neues Systemvertrauen weit entfernt. Sollte das so bleiben, könnte das langfristig auch Auswirkungen auf das Vertrauen der Bürger in den Euro als gemeinsame Währung haben. Der Nexus zwischen Systemvertrauen und Währungsvertrauen in der Eurozone ist das Verhalten der Europäischen Zentralbank selbst. Über ihre Rettungspolitik, aber auch durch die explizite Zusage von EZB-Präsident Mario Draghi im September 2012, alles innerhalb des EZB-Mandats zu unternehmen, um den Euro zu retten, hat sich die EZB faktisch in eine Abhängigkeit von der Politik begeben.

Wo die allgemeine Schieflage im Währungsraum die Geldpolitik beeinflusst, kann die EZB langfristig Vertrauenskollateralschäden nicht verhindern. Die gemeinsame Währung wird langfristig immer nur so gut sein können wie das Vertrauen, das Menschen in die zugrunde liegenden Institutionen setzen können. Systemvertrauen in die europäische Politik bleibt daher Grundvoraussetzung dafür, dass auch das Vertrauen in die gemeinsame Währung erhalten wird und wieder wachsen kann.

Anmerkung des Autors: Dieser Beitrag gibt eine persönliche Meinung wieder.