

Unterschiedlichste Mechanismen zur Rettung oder zum Ausschluss strauchelnder Eurostaaten werden hitzig diskutiert und mit immer neuen Feinheiten präsentiert. Ein Durchblick fällt schwer. Der Jesuit Friedrich Hengsbach fordert in seinem 2011 in Frankfurt erschienenen Arbeitspapier *Europäische Solidarität – nicht zum Nulltarif* einen Systemwechsel. Der Primat von Preisstabilität und Budgetdisziplin soll fallen. Diese Stimme wird vor allem deshalb gerade im Bereich der Sozialethik Gehör finden, weil der stabilitätsorientierten Idee der Europäischen Währungsunion offenbar ein eigenes soziales Fundament fehlt. Hier wird die Idee einer Geld- und Fiskalpolitik dagegengestellt, die Solidarität in einer Kultur von Vertrauen und Verantwortung realisiert sieht.

Systemwechsel im Namen der Solidarität?

Eine auf Geldwertstabilität ausgerichtete restriktive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) hat Hengsbach zufolge wesentlich Schuld an der Misere Griechenlands und anderer Sorgenkinder im Euroraum. Die ethisch gebotene Solidarität als „gesellschaftliche Steuerungsform“ mit dem erklärten Ziel einer „Gerechtigkeit als Gleichheitsvermutung“ fordere, dass „die Schwächeren gemäß ihrem Bedarf unterstützt werden“ sollten. Dazu zähle – nicht nur ausnahmsweise (wie jetzt für Griechenland), sondern systematisch – neben einem großzügigen Schuldenerlass eine von gewählten Volksvertretern kontrollierte Geld-

politik. Die geldpolitische Autonomie der EZB zur Garantie der Preisstabilität (vergleiche Artikel 127, 130 des Lissabon-Vertrags) sei dagegen ein zu beseitigender „Konstruktionsfehler der Währungsunion“. Diese sei fälschlicherweise „auf den Sand zweiter monetärer Stellgrößen gebaut, der Stabilität des Güterpreinsniveaus und des Ausgleichs der öffentlichen Haushalte“. Stattdessen sei die bisher noch demokratischer Kontrolle entzogene Geldpolitik gemeinsam mit einer übergreifend koordinierten Wirtschafts- und Sozialpolitik in Zukunft am sogenannten magischen Viereck von Preisstabilität, hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und stetigem Wirtschaftswachstum gleichermaßen auszurichten. Die öffentliche Kontrolle der Geldpolitik mit einer Relativierung des Primats der Preisstabilität sei ein Gebot der Solidarität. Die Stellschrauben des Einigungsvertrages würden wesentlich neu justiert.

Gerechtigkeit in diesem Sinne fordert eine von der vermeintlichen Bevormundung einer zentralistischen EZB befreite föderalistische Geldpolitik, die gerade den schwächeren Ländern expansive Möglichkeiten (überdurchschnittliche Erhöhung der Geldmenge und der Schulden) zur Erhöhung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit und zur öffentlich stimulierten Beseitigung von Arbeitslosigkeit weitgehend offenlässt. Dahinter steht die verbreitete Ansicht, mehr Geld im Umlauf erhöhe die Binnennachfrage und senke die Arbeitslosigkeit. Im Kon-

text einer europäisch koordinierten Wirtschafts- und Sozialpolitik könnten die national verursachten Schulden in einen großen gemeinsamen europäischen Schuldentopf einfließen.

Da Solidarität als sozialetisches Rechtsprinzip einklagbare Rechtsansprüche auf Hilfe verbrieft, hieße das nicht bloß einen Anspruch der hoch Verschuldeten auf eine Hilfe zur Selbsthilfe durch die Starken, sondern eine gerade auch als „gesellschaftliche Steuerungsform“ systematisch geförderte Nationalisierung der Vorzüge (der Schuldner) bei gleichzeitiger Sozialisierung der Schulden. Normative Grundlage dieses sozialetischen Entwurfs ist eine Idee der Bedarfsgerechtigkeit, nach der eine Kultur des Ausgleichs geschaffen werden soll. Die im Namen dieser Gerechtigkeitsidee erhobenen Forderungen sind also:

Erstens: Das in den Konvergenzkriterien geforderte Ziel möglichst ausgeglichener öffentlicher Haushalte ist durch eine Gemeinschaftshaftung zu ersetzen.

Zweitens: Das Ziel der Preisstabilität soll sich in den wirtschaftspolitischen Zielkatalog einreihen und im Zweifel als Dienstwert höheren Zielen wie etwa einem hohen Beschäftigungsstand untergeordnet werden.

Drittens: Die geldpolitische Autonomie der EZB muss aufgehoben und durch ein demokratisch legitimes Mandat öffentlicher Kontrolle (der Politik) ersetzt werden.

Grundideen der Europäischen Währungsunion

Dieses Gerechtigkeitsverständnis mit seinen Konsequenzen ist nicht die einzige Antwort katholischer Sozialethik auf die Währungskrise Europas. Vor dem Entwurf einer Alternative seien kurz die Grundpfeiler der Währungsunion in Erinnerung gerufen.

Der 1992 ratifizierte Vertrag von Maastricht, der 2009 im Lissabon-Vertrag auf-

ging, legte zur Sicherstellung einer dauerhaften Konvergenz die folgenden im letzten Prüfungsjahr zu erfüllenden Voraussetzungen für einen Beitritt zur Europäischen Währungsunion fest:

Erstens: Mindestens zwei Jahre muss das Land ohne Währungsabwertungen mit normalen Bandbreiten am Wechselkursverbund der Europäischen Währungsunion teilgenommen haben.

Zweitens: Die Inflationsrate darf maximal 1,5 Prozent über der Inflationsrate der drei Mitgliedstaaten aus dem Verbund liegen, die den größten Erfolg in der Preisstabilität aufweisen.

Drittens: Der Zinssatz für langfristige öffentliche Anleihen darf maximal zwei Prozent über dem entsprechenden Zinssatz in den drei Mitgliedstaaten aus dem Verbund liegen, die den größten Erfolg an Preisstabilität aufweisen.

Viertens: Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte darf maximal sechzig Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) betragen.

Fünftens: Der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte darf maximal drei Prozent des BIP betragen.

Diese Regeln sollen fiskalpolitische Unsolidität so weit wie möglich ausschließen. Sie wurden allerdings schon von Anfang an aufgeweicht. Griechenland erfüllte zunächst keine der Bedingungen, wurde aber 2001 aufgrund geschöner Berechnungen als vollgültiges Mitglied aufgenommen. Italiens öffentliche Verschuldung mit 120 Prozent des BIP wurde mit Rücksicht auf eine sich vermeintlich dort abzeichnende Entschuldungspolitik akzeptiert.

Die Solidität der Fiskalpolitik liegt in der Verantwortung der nationalen Regierungen. Artikel 126.1 fordert: „Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.“ Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend, wird diese Forderung in Artikel 125 durch die „No-Bailout-Klausel“ unterstrichen: Zur nach-

haltigen Sicherung der Währungs- und Finanzstabilität wird eine Gemeinschaftshaftung der Mitgliedstaaten ausdrücklich ausgeschlossen, auch wenn zugleich Artikel 3 die Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und Artikel 122 die ausnahmsweise Gewährung finanzieller Hilfen bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten vorsieht.

Die EZB hat mit der Vollendung der Währungsunion die alleinige Verantwortung für die europäische Geldpolitik übernommen, wobei die nationalen Zentralbanken im Verbund des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) vor allem die Umsetzung der EZB-Beschlüsse garantieren. „Das vorrangige Ziel des ESZB ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt die ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft, um zur Verwirklichung der in Artikel 3 festgelegten Ziele der Gemeinschaft beizutragen“ (Artikel 127.1).

Die Preisstabilität darf keinesfalls durch andere Ziele oder Interessen relativiert werden. Ihr kommt eine Sakrosanz zu, die sie für Kritiker verdächtig macht. Sie ist ein unbedingtes Ziel, das sogar durch die in Artikel 3 kodifizierten Solidaritätsgedanken der EU nicht relativiert werden darf.

Die Autonomie der Zentralbank ist ein weiteres Konstitutiv der Währungsunion (Artikel 130). Die Steuerung der Geldpolitik wird für so wichtig gehalten, dass sie nicht von politischen Interessen oder gar Weisungen beeinflusst werden darf.

Vertrauensfragen

Ohne Vertrauen verliert nicht nur das menschliche Miteinander, sondern auch jede Währung ihren Wert. Wäre auf dem Höhepunkt der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise dieses Vertrauen verloren gegangen, hätte ein Sturm auf die Bankguthaben eingesetzt, und das Finanzsys-

tem wäre kollabiert. Inflation – dies lehrt die Geschichte – ist in hohem Maße auch die Folge von Vertrauensverlust. Um diesen zu vermeiden, hat die Kanzlerin Angela Merkel im Jahr 2008 die Sicherheit aller Bankeinlagen für staatlich garantiert erklärt. Überzeugender als solche staatlichen Versprechen ist das Vertrauen in die Glaubwürdigkeit stabilitätsorientierter Politik. Die Achtung der EZB-Autonomie vonseiten der Politik und eine Transparenz der eigenen politischen Interessen in wichtigen finanz- und währungspolitischen Entscheidungen schaffen gute Rahmenbedingungen für eine Realisierung der Preisstabilität. Dadurch wird im Eurowährungsraum eine Kultur der Vertragsverlässlichkeit gestärkt, die sich durch gegenseitiges Vertrauen auszeichnet.

Doch ist eine gegenläufige Entwicklung bereits fortgeschritten. Von politischer Seite ist die Kette des Vertrauens mehrfach beschädigt worden. Zwar werden immer wieder einmal der Primat der Preisstabilität und die Autonomie der Zentralbank infrage gestellt. Die vertraglich abgesteckten Kompetenzen zwischen Geld- und Fiskalpolitik wurden in jüngster Zeit aber auch ganz grundlegend verwischt. So hat die EZB den von der Bundesbank kritisierten Ankauf fauler Staatsanleihen betrieben und so die Verantwortung für die Rettung von kriselnden Staaten mitübernommen. „Die Abwendung der Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedslandes oder die Stützung seines Finanzsystems ist aber gerade nicht Aufgabe der gemeinsamen Geldpolitik – sondern der Finanzpolitik“, so Bundesbankpräsident Jens Weidmann. Genau eine solche Abwendung geschah in dem vollen Bewusstsein, dass das Aufspannen der Rettungsschirme einen offenen Vertragsbruch darstellt. Die inzwischen betriebene Verwässerung der Konvergenzkriterien verschärft den Vertrauensschwund.

Auch die Regeln zur fiskalischen Solidarität haben an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Die No-Bail-out-Klausel ist quasi außer Kraft gesetzt. Dies mag dem in den Artikeln 3 und 122 betonten Solidaritätsgedanken entsprechen. Doch kann eine vertraglich gebotene konsequente Umsetzung von Artikel 125 und damit der Subsidiarität nicht ohne Vertrauensschaden einem Versorgungsgedanken weichen. Die unmittelbar nach dem Schuldenerlass für Griechenland aufkommenden Begehrlichkeiten in anderen Euro-Krisenländern bestätigen das. Unbedingte Hilfszusagen mögen manchen Beifall einbringen, doch das Vertrauen in die Glaubwürdigkeit der europäischen Geldwertstabilität schwindet.

Die durch politische Interventionen herbeigeführte Vertragsbrüchigkeit ist aus ökonomischen und aus sozialetischen Gründen bedenklich. Sie gefährdet das Vertrauen in die ökonomisch wertvolle Stabilität des Euro und lebt eine Kultur vor, die zu Misstrauen und Unredlichkeit motiviert.

Sozialetische Bewertung

Die Vertrauenskrise wirft einmal mehr die Frage auf, ob die Währungsunion an ihr Ende gekommen ist. Die Währungsunion ist konstitutiver Bestandteil der europäischen Idee, die nach den Erfahrungen jahrhundertelanger Kriege untereinander ein friedliches Zusammenwachsen auch zu einer föderalen politischen Einheit zum Ziel hat. Die Frage nach dem Schicksal der gemeinsamen Währung kann diese friedensethische Dimension nicht ausblenden. Wenn die Währungsunion auch aus diesem Grund eine Zukunft haben soll, sind angesichts der Krise die Forderungen Hengsbachs nach einem neuen Vertrag zunächst verständlich. Doch seine Opposition gegen die Konvergenz, den Primat der Preisstabilität und die Autonomie der EZB ist dennoch falsch.

Das kritisierte Gebot der Budgetdisziplin mit gegenseitigem Haftungsausschluss scheint nur auf den ersten Blick ein unsolidarischer Schutzmechanismus der Starken gegenüber den Schwachen zu sein. Die jeweilige Regierung, in deren Verantwortung die Fiskalpolitik liegt, muss ein überzeugendes Konsolidierungsprogramm vorlegen, welches konsequent umzusetzen ist. Diese Forderung folgt etwa den Ideen materialer Freiheit des Sozialphilosophen Wolfgang Kersting und der Befähigungsgerechtigkeit im Sinne von Nobelpreisträger Amartya Sen, wo Solidarität und Subsidiarität eng miteinander verzahnt sind und wo auch das Verursacherprinzip zum Zuge kommt. Ausgehend von der Annahme einer bestimmten Natur des Menschen, werden etwa bei Sen unbedingte Rechte und Pflichten zur Entfaltung einer dem Menschen gegebenen natürlichen Bestimmung unterstellt. Diese humane Zielbindung entspricht den Grundideen der katholischen Soziallehre, indem sie ein positives, weil inhaltlich bestimmtes Freiheitsverständnis begründet. Die Legitimität einer Ordnung wie der Währungsunion bemisst sich daran, inwieweit in ihr diese natürliche Befähigung eingelöst werden kann. Jeder hat im Sinne so verstandener Solidarität einen rechtlich verbrieften Anspruch darauf, dass er – soweit ihm dies physisch und psychisch möglich ist – befähigt wird, Eigenverantwortung zu übernehmen. Wer die durch die Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Befähigungsräume nicht nutzt, hat die entsprechenden Konsequenzen zu tragen. Die verantwortete Verletzung von Freiheit ist für Sen „ein Vergehen, das wir mit gutem Grund als etwas an sich Schlechtes verwerfen“. Wer wissentlich die Gefährdung der Handlungsfreiheit eines Landes etwa durch eine unsolide Fiskalpolitik in Kauf nimmt, muss im Ernstfall dafür die Verantwortung übernehmen. Eine solche bewusste Verlet-

zung der eigenen Handlungsfreiheit erfüllt die Bedingung eines Sanktionskriteriums. Wer offensichtlich unverantwortlich handelt, kann im dadurch ursächlich bedingten Krisenfall nicht die bedingungslose Haftungsübernahme durch die Solidargemeinschaft erwarten. Hilfe ist nach dieser Gerechtigkeitsidee also an die Bedingung geknüpft, dass der Verantwortliche wesentlich verursachter eigener Unfreiheit diese mit allen Mitteln beheben muss. Solidarität versetzt danach in die Lage, diesen Befreiungsschlag überhaupt durchzuführen, und verpflichtet zugleich auf die Übernahme von Eigenverantwortung. Hilfe ist auf die Hilfe zur Selbsthilfe beschränkt. Wer diese Selbsthilfe nicht leistet, hat im Sinne so verstandener Gleichheit die Konsequenzen zu tragen.

Die Umsetzung dieses Zusammenspiels von Solidarität und Subsidiarität hat ebenso wie die Antworten auf die Vertrauensfragen Konsequenzen für die Kultur des Zusammenlebens. Eine EZB, die als verlängerter Arm der Politik zuverlässig die Risiken von privaten oder staatlichen Finanzgeschäften oder auch Fiskalentscheidungen sozialisiert, schafft Anreize für die Übernahme verantwortungsloser Risiken an den Finanzmärkten und in der Haushaltspolitik. Muss die EZB immer wieder die Ausfallbürgschaft für die Fehler unverantwortlicher Finanzjongleure oder Politiker übernehmen, so wird damit nicht nur ihre Autonomie verletzt und ihre Aufgabe, die Preisstabilität zu sichern, unterspült. Sie setzt damit Anreize zu einer Kultur fortlaufender Verantwortungslosigkeit.

Aufgabe europäischer Fiskal- und Geldpolitik muss es sein, in den Regierungen, bei den Banken und bei den Anlegern nicht eine Mentalität der finanziellen Maß- und Zügellosigkeit zu fördern. Denn eine begünstigte Sorglosigkeit entfesselt schnell Verschwendungssucht aus kurzfristigen wahltaktischen Gründen.

Sie kann bei den Akteuren in der Finanzwelt den Blick für den Dienstcharakter des Geldes verstellen. Sie tötet das Gespür für kreative Eigenverantwortung und einen Geist sozialer Verantwortung gegenüber den nachfolgenden Generationen ab. Subsidiarität fordert dagegen auch eine Kultur der Eigenverantwortung ein, die das gegenseitige Vertrauen zwischen Starken und Schwachen fördert. Denn die Starken können sich darauf verlassen, dass die Schwachen ihren Beitrag leisten. Und die Schwachen können sich darauf verlassen, dass sie im Notfall so viel Unterstützung finden, dass sie sich wieder selbst helfen können. Nationale Egoismen treten in den Hintergrund. Dieses Miteinander von Subsidiarität und Solidarität stärkt sowohl das Selbstwertgefühl als auch das europäische Wir-Gefühl. Voraussetzung dafür ist die Bereitschaft, Verantwortung auch zu übernehmen. Die konsequente Umsetzung der normativen Befähigungs-idee korrespondiert also mit einer Kultur der Verantwortung.

Das Ziel der Preisstabilität hat eine ökonomisch begründete sozialetische Qualität, da sie am Markt die Verschwendung knapper Ressourcen verhindert und weil sie der Altersarmut durch eine Absicherung von Ersparnissen und Rentenansprüchen entgegenwirkt. Eine Aufgabe des Primates zugunsten einer politischen Zielabwägung im magischen Viereck ist nur mit einer Aufgabe der geldpolitischen Autonomie der EZB denkbar. Die Preisstabilität wird dann schnell den für wahltaktische Zwecke populäreren Zielen geopfert. Sie konkurriert keineswegs mit dem sozialetisch gebotenen Ziel einer hohen Beschäftigung. Denn als Folge expansiver Geldpolitik mag sich zwar die Nachfrage am Markt für Güter und Dienstleistungen erhöhen, was die Preise dafür in die Höhe treibt. Dadurch steigen aber auch die Lohn- und die Lohnstückkosten, was wiederum die positiven Effekte auf dem Arbeitsmarkt aufhebt.

Die Autonomie der EZB erhält ihre demokratische Legitimität durch die vertraglichen Vereinbarungen. Die Präsidenten der Notenbanken werden von den Regierungen ausgewählt, und auch die Besetzung des Direktoriums erfolgt auf politischem Wege, sodass die Vermutung fehlender demokratischer Legitimierung zurückzuweisen ist. Eine fortgesetzte politische Einflussnahme auf die konkrete Geldpolitik wird die Vertrauenskrise weiter verschärfen. Wird aber ein neuer Vertrag ohne Absicherung der EZB-Autonomie geschlossen, so würde dieses ein Glaubwürdigkeitsproblem zwar wegfallen, weil nun die Abhängigkeit der EZB von politischen Interessen ja offen zutage träte. Dass eine solche Transparenz aber eine Kultur der Redlichkeit verstärkt, darf angesichts der Eigengesetzlichkeiten politischer Rationalität bezweifelt werden.

Sozialethisch können die Einwände Hengsbachs zurückgewiesen und ihnen eine alternative Idee der Gerechtigkeit als ethisches Fundament einer stabilitätsorientierten Währungsunion entgegengehalten werden. Normative Grundlage ist eine Idee der Befähigungsgerechtigkeit, nach der bei einem gleichberechtigten Zusammenspiel von Solidarität und Subsidiarität eine Kultur der Eigen- und Mitverantwortung geschaffen wird.

Optionen in und aus der Krise

Das Szenario sozialisierter Schulden wiederholt die Fehler kollektivistischer Wirtschaft, welche die Eigenverantwortung des Menschen und damit seinen natürlichen Anspruch auf die materiale Entfaltung seiner Freiheit unterschätzt hat. Im Namen der Solidarität schafft eine politisch versorgende Regulierung zwar theoretisch zunächst ein Plus an finanzieller Sicherheit. Sie widerspricht aber der Idee der Befähigung, entmündigt Staaten und Wirtschaftsakteure, erstickt eine Kultur von Vertrauen und Eigenver-

antwortung und macht die Wohlfahrts-effekte von Markt und Preisstabilität zunichte.

Verlockend klingt eine föderale Struktur der Währungsunion nach Vorbild der Bundesrepublik, wo es zu D-Mark-Zeiten trotz konjunktureller Divergenzen der Regionen eine einheitliche und weitgehend stabile Währung gab. Die Geldpolitik allein kann diese Einheit aber nicht leisten. Voraussetzung für einen solchen Föderalismus ist die politische Einheit, in der Steuer- und Sozialsysteme einander angeglichen werden. Damit ginge die Fiskalpolitik in eine zentralistische europäische Gewalt über, sodass kein Land nach Belieben oder Bedarf Schulden machen kann auf Kosten anderer. Dies wiederum erfordert eine Disziplinierung zu einer gemeinsamen fiskalpolitischen Verantwortung. Das langfristige Ziel ist eine solche auch zunehmend politische Union mit Budgetdisziplin, in der nationale Egoismen, Unredlichkeiten und Alleingänge keinen Platz mehr haben. Dieser Weg wird aber noch steinig sein.

Die stabilitätsorientierte Währungsunion ohne fiskalpolitische Union muss sich auch als krisengeschütteltes Provisorium daran messen lassen, inwieweit sie schon jetzt in der Lage ist, auf Grundlage der Befähigungsgerechtigkeit eine Kultur des Vertrauens und der Verantwortung zu verwirklichen. Können die Krisenländer im Sinne solcher Gerechtigkeit zur Selbsthilfe überhaupt befähigt werden? Es kommt darauf an, ohne populistische Rhetorik die richtigen Schritte für eine nachhaltige Befähigung zu bedenken und sie gemeinsam konsequent zu gehen. Wer nicht bereit ist, durch eine Rückkehr oder eine Einführung der Solidität subsidiär seine Befähigung zu entfalten, verliert den Anspruch auf die solidarische Befähigung. Diese Konsequenz muss gezogen werden, nicht zum Schutz der Starken, sondern dem Gerechtigkeitsgebot der Befähigung aller entsprechend.