



DIE „DEUTSCHE STABILITÄTSKULTUR“ – EIN NACHRUF ZUM 25. GEBURTSTAG

[Zuerst erschienen in: Börsen-Zeitung, 30.12.2016, S. 5]

In diesen Tagen ist viel vom Maastrichter Vertrag die Rede, denn „Maastricht“ feierte gerade – bzw. feiert demnächst – seinen 25. Geburtstag. Ja nach Gusto konnte man das Silberjubiläum am 10.12.1991 (Jahrestag der gleichnamigen Regierungskonferenz) bzw. kann man es am 7.2.1991 (Jahrestag der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten) begehen. Ziemlich genau ein Vierteljahrhundert alt ist jedoch nicht nur der Maastrichter Vertrag, sondern auch der Begriff „Stabilitätskultur“ und das damit zum Ausdruck gebrachte Verständnis von Wirtschaftspolitik. „Stabilitätskultur“: Was ist das und welche Rolle kann dieses Konzept bei der Erklärung der europäischen Staatsschuldenkrise spielen?

Am 31.12.1991 schrieb der damalige Bundesbank-Präsident Helmut Schlesinger: „Die D-Mark darf nur durch eine europäische Währung ersetzt werden, die mindestens genauso stabil ist. (...) Damit eine Europäische Währungsunion überhaupt solch hohen Ansprüchen genügen kann, sind drei tragende Säulen notwendig:

ein Statut für die Europäische Zentralbank, das eine voll auf Stabilität ausgerichtete Politik zulässt; Kriterien für die Teilnahme an der Währungsunion, die eine wirkliche Stabilitätsgemeinschaft ist, und eine "Stabilitätskultur" in Öffentlichkeit und Politik.“ Denn: „Politik und Gesellschaft müssen die Stabilitätsorientierung aktiv mittragen.“

Interessanterweise lässt sich in einschlägigen Datenbanken und Pressearchiven kein älterer Beleg für die Verwendung des Terminus „Stabilitätskultur“ finden. Wir können daher am 31.12.2016 seinen 25. Geburtstag feiern. Dass gerade der Bundesbank-Präsident den Begriff ausgerechnet Ende 1991 geprägt hat, ist kein Zufall, sondern wirtschaftshistorisch gut erklärbar. Die europäische Währungsintegration hatte mit dem sogenannten „Delors-Bericht“ vom Frühjahr 1989 Fahrt aufgenommen – wahrscheinlich schneller, als es der „Hüterin der D-Mark“ lieb war. Die Frankfurter Notenbanker hatten im Zuge der Diskussion über die Empfehlungen Delors' und seiner Arbeitsgruppe darauf gedrungen, dass Gründlichkeit vor Schnelligkeit gehe und bestimmte Bedingungen zu erfüllen seien, bevor die EG-Mitgliedstaaten ihre nationalen Währungen zugunsten einer Einheitswährung aufgeben könnten: Die neu zu errichtende Europäische Zentralbank müsse unabhängig, nur der Preisniveaustabilität verpflichtet und dezentral aufgebaut sein; eine Staatsfinanzierung mit der Notenpresse sei vertraglich zu unterbinden; zudem dürften nur solche Länder dem neuen Wäh-



rungsraum beitreten, die ein Mindestmaß an realer und nominaler Konvergenz aufwiesen. Nur so könne die angestrebte Währungsunion langfristig zu einer Stabilitätsunion werden. Die Bundesregierung machte sich diese Ziele zu eigen – und setzte sie in Maastricht schließlich durch, sehr zur Überraschung vieler Beobachter, nicht zuletzt auch der Bundesbank.

Die Bundesbank wäre nicht die Bundesbank gewesen, hätte sie sich damals mit dem Erreichten zufrieden gegeben. Beginnend mit dem oben zitierten Schlesinger-Beitrag argumentierten die Frankfurter Währungshüter nun, die Maastrichter Beschlüsse seien zwar eine gute institutionelle Basis für die Einführung des Euros (der damals noch nicht so hieß); solcherart formale Regelungen könnten aber nur notwendige Voraussetzung für den Erfolg des Projektes sein. Als hinreichende Bedingung müsse eine informell-kulturelle Komponente hinzukommen. Eine wirkliche Stabilitätsunion erfordere nämlich nicht nur stabilitätsgerechte Institutionen, sondern auch, dass die Stabilitätsorientierung in den Teilnehmerländern gesellschaftlich tief verankert sei und „gelebt“ werde – dass es also eine Stabilitätskultur gebe.

Heute, ein Vierteljahrhundert später, wissen wir zweierlei: Erstens, dass die Bundesbank mit ihrem Beharren auf einer die ganze Eurozone durchdringenden Stabilitätskultur Recht hatte. Und zweitens, dass sich diese Stabilitätskultur in den meisten Euro-Ländern und auch in der EZB nie etabliert hat. Das Resultat: Alle Beteiligten reden seit 25 Jahren ebenso konsequent wie andauernd aneinander vorbei: Sind sie sich doch gerade nicht darüber einig, was eine stabilitätsorientierte Politik von Regierung und Notenbank erfordert; und „Politik und Gesellschaft“ tragen die Stabilitätsorientierung – jedenfalls in den meisten Euroländern – eben nicht aktiv mit. Das Postulat Helmut Schlesingers wurde also nicht erfüllt.

Vielmehr gibt es an dieser Stelle tiefgreifend unterschiedliche Einstellungen. Das gilt nicht nur für die von Schlesinger konkret genannten Punkte, sondern auch in Bezug auf die Frage, was „Stabilität“ überhaupt ist und wie sie erreicht werden kann. Die beiden relevanten Dimensionen hierbei sind die Regelerorientierung und der Zeithorizont der Entscheidungsträger. Die Schlesinger-Definition basiert nämlich implizit auf der Annahme, dass einmal gesetzte Regeln für alle verbindlich sind und die wirtschaftspolitischen Akteure (Regierungen, Zentralbank, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) ihr Handeln innerhalb des gegebenen Regelwerkes zudem langfristig ausrichten. Es gilt der Primat der Ordnungspolitik, und zwar in der kurzen wie in der langen Frist; in einer Stabilitätskultur verankerte Politikansätze sind somit im besten Sinne ordoliberal.



Dieses Gedankenmodell sieht sich zwei konkurrierenden Ansätzen gegenüber: Das angelsächsische Modell ist regel-, aber nicht immer langzeitorientiert. „The rule of law“ gilt, aber man hört aus dem angloamerikanischen Raum regelmäßig Rufe nach mehr Pragmatismus im Umgang mit tagesaktuellen Herausforderungen. So fordern nicht nur traditionell keynesianisch argumentierende Kolumnisten wie Paul Krugman und Joseph Stiglitz, sondern auch die Ökonomen des IWF von der Bundesregierung, es mit der Schuldenbremse nicht zu übertreiben, sondern lieber mit expansiver Fiskalpolitik der schwächelnden europäischen Wirtschaft unter die Arme zu greifen. Den Staatshaushalt konsolidieren könne man dann später immer noch.

Daneben steht das südeuropäische Modell, welches weder der Regel- noch der Langzeitorientierung eine herausgehobene Rolle beimisst. Aktuelles Beispiel ist die Diskussion über die Rettung der angeschlagenen Bank „Monte dei Paschi“. Eigentlich hatten alle europäischen Regierungen, auch die italienische, vereinbart, dass nicht mehr zuerst die Steuerzahler, sondern die Aktionäre für die Rettung angeschlagener Banken aufkommen müssen. Bei „Monte dei Paschi“ soll das aber anders sein. Die italienische Politik fürchtet sich vor der für den „Bail-In“-Fall zu erwartenden Reaktion Zehntausender von Kleinaktionären, die das Institut hat. Ausnahmsweise sollen diese noch einmal verschont werden und der italienische Staat einspringen.

So geht es jetzt seit Beginn der europäischen Staatsschuldenkrise. Man trifft sich in Brüssel mit dem Ziel, Krisen wie die aktuelle nach Möglichkeit in Zukunft zu verhindern. Dazu werden (immer einstimmige) Beschlüsse gefasst, die, sobald es ernst zu werden droht, in schöner Regelmäßigkeit zunächst angezweifelt, dann aufgeweicht und früher oder später ganz zur Disposition gestellt werden.

Es zeigt sich: Seit 1991, seit „Maastricht“ und seinen berühmten „Kriterien“, laufen die Regelsetzer denen nach, welche die Regeln eigentlich befolgen sollen. Dass die beiden Gruppen identisch sind, macht die Angelegenheit nur noch komplizierter. Denn wer hält sich an rechtliche Vorgaben, wenn er selbst seine Bestrafung bei Nichtbeachtung verhindern und zudem jederzeit auf eine Änderung der Regeln hinarbeiten kann? Die Antwort auf diese Frage ist einfach. In einem solchen Umfeld befolgt nur das Regelwerk, wer von dessen Sinnhaftigkeit zutiefst überzeugt ist. Das sind aktuell zu wenige. Die Anhänger einer Stabilitätskultur und damit einer regelbasierten, langfristig orientierten Fiskal- und Geldpolitik sind in der Eurozone hoffnungslos in der Minderheit. Helmut Schlesingers Petitum von 1991 verhallte ungehört. Die Verankerung einer Stabilitätskultur in den Euro-Teilnehmerländern hätte, wie wir



heute wissen, das entscheidende, zusätzliche „Maastricht-Kriterium“ sein müssen. Ein informell-kulturelles Kriterium zeichnet sich aber gerade dadurch aus, dass man es den Beteiligten nicht durch eine institutionelle Verankerung aufzwingen kann. Das ist unser Problem.