

Veranstaltungsreihe „Baustelle Demokratie – Chance Bürgerbeteiligung“  
Vortrag am 21. Mai 2015 – Cusanus Akademie Brixen

*Herbert Dorfmann*

## **Demokratische Staaten unter dem Diktat der internationalen Finanzmärkte?**

Ich werde keinen Vortrag über Finanzmärkte halten, sondern vor allem überlegen, welche Rolle die Demokratie in diesen Jahren der Wirtschaftskrise in Europa gespielt hat. Man muss natürlich auch wissen, wie diese Märkte funktionieren. Ich war in den letzten fünf Jahren Mitglied des Ausschusses für Wirtschaft und Währung und damit mittendrin im Geschehen. Wo gab es eindeutige Demokratiedefizite? Wo war es hingegen nicht so und wo haben die demokratischen Organe durchaus richtig gehandelt?

Es schaut so aus, als wäre diese Art von Wirtschaftskrise ein Phänomen der Moderne. Wenn ich über die Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahre des letzten Jahrhunderts rede, blättere ich gerne zurück in die 1930er Jahre. Man kommt nicht darum herum, die jüngste Krise mit der Krise der Jahre 1929-1932 zu vergleichen. Die Ursachen sind dieselben, zum Glück sind die Folgen nicht die gleichen. Das heutige Phänomen ist nicht eine Auswirkung der modernsten Zeiten. Es lassen sich viele Parallelen zwischen der letzten Wirtschaftskrise und jener der 1930er Jahre beobachten.

Was ist eigentlich passiert? Diese Krise seit 2008 ist nicht in den letzten zehn Jahren entstanden. Ihren wirklichen Ursprung hat diese Krise in den 1990er Jahren. Die Welt hat damals eine Wende erlebt, der Eiserner Vorhang ist gefallen. Was wir Globalisierung nennen, hat sich seit 1990 beschleunigt. Der Welthandel ist rasch expandiert. In einer der wichtigsten EU-Richtlinien haben wir vor Kurzem festgehalten, dass jeder, der ein Finanzpapier kauft, es mindestens 500 Millisekunden lang behalten muss. Innerhalb einer halben Sekunde darf kein Papier weiter verkauft werden. Schon dagegen hat es großen Widerstand aus der Bankenwelt gegeben. Noch vor 10 Jahren hätten wir diese Regelung nicht gebraucht. Dieser Hochfrequenzhandel ist erst durch den technologischen Wandel möglich geworden. In den USA ist seit den 1980er Jahren bereits eine sehr wirtschaftsliberale Politik betrieben worden. Man hat Regulierungen, die in den 1930er Jahren als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise erlassen worden waren, wieder abgeschafft. Man hat geglaubt, dass sich die Bankenwelt schon selbst regulieren wird.

Was ist passiert? In dieser Zeit wachsenden Wohlstands haben viele US-Amerikaner geglaubt, es wäre wichtig, sich ein Eigenheim zu bauen. Die Kaufpreise von Eigenheimen sind in der Folge sehr schnell gestiegen. In 13 Jahren haben sich die Preise verdoppelt. Die meisten Bauherren haben sich dieses Geld bei den Banken geliehen. Banken haben in hoher Zahl Hypothekenkredite vergeben, diese Schuldscheine aber nicht behalten, sondern

gebündelt und weiterverkauft. In den Jahren 2005 und 2006 ist nichts Dramatisches passiert. Die Preise auf dem Immobilienmarkt haben um 20% nachgegeben. Damit haben die Hypothekarkredite dem realen Marktwert der Häuser nicht mehr entsprochen. Die Banken haben sich gezwungen gesehen, ihre Bilanzen zu berichtigen und die faulen Kredite auszubuchen. Bei der in den USA gängigen geringen Kapitalisierung haben die Banken ihr Eigenkapital aufgebraucht. Man muss sich die Dimension dieser Banken vergegenwärtigen: manche US-Banken haben einen Jahresumsatz, der das BIP des jeweiligen US-Bundesstaates übersteigt, in dem sie arbeiten. Am 15. September 2008 ist die Bank Lehman Brothers zusammengebrochen. Das war der Auftakt der Krise.

Wenn wir die wirtschaftliche Entwicklung in der unmittelbaren Nachkriegszeit mit den letzten Krisenjahren vergleichen – auch 1929 ist das System aufgrund von Bankenpleiten zusammengebrochen – kann man feststellen, dass es sich hier um eine Immobilienblase handelte, die aber eine ganze Reihe von Folgewirkungen ausgelöst hat. Das System hat sich in eine derart absurde Situation hineinmanövriert, und damit Systemprobleme ausgelöst, die schlagartig an die Oberfläche gerückt sind. Wieder Parallelen zu 1929. Das Zusammenbrechen einiger Banken hätte ja keine Weltwirtschaftskrise auslösen müssen. Dazu kam es nur, weil der Börsencrash gezeigt hat, dass das ganze System morsch war. Verschiedene Faktoren haben da hereingespielt: das Bündeln von Krediten und die Schaffung von Finanzderivaten, ein hohes Vertrauen in Ratings, übermäßige Hebeleffekte, und in der Europäischen Union ein ganz wichtiges Thema: die Rolle der Demokratie.

Bezogen auf den Fall Griechenland: kann ein Staat, der Teil der Gemeinschaft ist, vollkommen frei entscheiden oder muss er die Regeln dieser Gemeinschaft akzeptieren? Wir haben zwar mit dem Maastrichter Vertrag eine Währungsunion geschaffen, aber zu einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik ist es nicht gekommen. Nach wie vor gibt es keine echte gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik. Dann gibt z.T. massive Aufsichtsprobleme, wie es sich auch im Fall Kärnten gezeigt hat, wo die österreichische Bankenaufsicht versagt hat. Tatsache ist, dass das Land Kärnten in seiner Blauäugigkeit Risiken für 11 Milliarden Euro übernommen hat, was ihr später auf den Kopf gefallen ist. Die Pleite der Hypo Alpen-Adria führt zu einer Pleite des Landes Kärnten. In Italien funktioniert die Bankenaufsicht zum Glück etwas besser.

Aus europäischer Sicht betrachtet sind wir in einen Teufelskreis hineingeraten, der sich aufgeschaukelt hat. D.h. diese Bankenkrise hat eine Krise der Realwirtschaft ausgelöst, weil die Banken keine Kredite an Unternehmen vergeben haben, die Investitionen sind verringert worden, das Wachstum hat stagniert, und in manchen Ländern ist ein Phänomen zu Tage getreten, das manche als ein Grundversagen des Euro deuten. Der Euro hat zwischen 2001 und 2008 die Staaten stark verlockt, neue Schulden aufzunehmen. Das haben wir alle mitbekommen. Die Rendite der italienischen Staatspapiere hat sich vor dem Euro zwischen 6 und 8% bewegt. Mit dem Euro musste Italien nur mehr 3-4% Zinsen auf seine Staatsanleihen bezahlen. Das hat Folgendes bedeutet. Viele Staaten, u.a. Italien, haben einen Anreiz erhalten, die Schulden zu erhöhen, weil die Zinsenlast geringer geworden war. Dadurch

haben die Staaten die strukturellen Probleme ihrer Haushalte überdeckt. Aufgrund falscher politischer Entscheidungen hat Italien Jahr für Jahr an Wettbewerbsfähigkeit verloren. Dies hat Italien versucht, mit höherer Neuverschuldung aufzufangen. Wir alle haben das nicht mitgekriegt. 2008 funktionierte das nicht mehr, weil die Finanzmärkte nicht mehr mitgespielt haben. Auf den Finanzmärkten ist die Rendite von Wertpapieren immer mit einem Risiko verknüpft. Alle Systeme, die eine hohe Rendite mit wenig Risiko versprechen, funktionieren nicht. In dieser Zeit hat sich gezeigt, dass mit Staatspapieren gar kein so geringes Risiko verbunden ist. Bis 2008/09 war man allgemein davon ausgegangen, dass jeder Staat seine Schulden zurückzahlt. Das Risiko war gering, die Zinsen tief, doch plötzlich ist den Finanzmärkten das Risiko der Staatspapiere bewusst geworden und die Zinsen sind sprunghaft gestiegen. Plötzlich hat ein Staat wie Griechenland nicht mehr bloß 4%, sondern 8% Zinsen bezahlen müssen. Für Italien bedeutete dies nahezu eine Verdoppelung der Zinslasten. Daraus sind dann jene Maßnahmen erwachsen, die mit Demokratie nichts mehr zu tun haben.

Welche Folgen? Nach wie vor ist die Lage in den betroffenen Staaten schwierig. Die Arbeitslosigkeit ist stark angestiegen. Sie liegt in Griechenland bei 24,5% mit einer Jugendarbeitslosigkeit von 55,5%, es gab also dramatische Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und auch auf das demokratische Geschehen. Dies musste auf die Wahlentscheidungen der Bürger einen massiven Einfluss haben. Auch da soll kurz zurückgeblättert werden. Wenn wir die Auswirkungen der großen Depression von 1929-32 in den zwei großen Staaten USA und Deutschland anschauen, nimmt sich das ähnlich gravierender aus. 1929-1932 ist das BIP der USA um 46% gefallen, im Deutschen Reich um 42%. Die Arbeitslosigkeit ist in den USA auf 25% gestiegen, im Deutschen Reich auf 30%. Obwohl die Ursachen vergleichbar sind, sind die wirtschaftlichen Auswirkungen jener Krise unheimlich dramatischer als der heutigen Krise. Warum? Weil damals in den 1930er Jahren die Staaten und typischerweise das Deutsche Reich sich in den Protektionismus geflüchtet haben. Wenn eine Krise ausbricht, wollen viele Menschen und Unternehmen ihre Märkte verteidigen, sich auf den eigenen kleinen Raum einschränken. In Südtirol hat die Bauwirtschaft gesagt: wir lösen das Problem nur, indem die Bauaufträge in Südtirol bleiben. Aber die Südtiroler Bauwirtschaft kann gar nicht leben, wenn sie nur in Südtirol arbeitet. Wenn wir Regeln schaffen zum Verbleib der Aufträge bei uns, reagieren andere Regionen in gleicher Weise. Der Rückzug aufs eigene Land, das hat sich schon 1929 fatal ausgewirkt. Ganz andere Voraussetzungen, Nationalsozialismus und Faschismus. Die USA haben mit Roosevelts New Deal reagiert und haben sich am schnellsten von der Krise erholt.

War es in dieser Phase richtig, die Banken zu retten? 1929 hat man es nicht getan und die Banken gingen Pleite. Eines der markantesten Beispiele: die Pleite der österreichischen Kreditanstalt. 2008 haben dagegen die USA und die EU beschlossen, die Banken zu retten und das hat Geld gekostet. Kein Staat sollte laut Maastricht-Verträgen mehr als 3% Neuverschuldung haben. Irland hat 2008 aber 30% neue Staatsschulden aufnehmen müssen, wobei 20% dieser 30% für die Bankenrettung bestimmt waren. Auch andere Staaten haben sich höher verschuldet. Deutschland hat in absoluten Zahlen enorme Anstrengungen

unternommen, die Banken zu retten. Das Problem war: die EU hat über keinen Mechanismus verfügt, die Rettung der Banken ohne Steuergelder zu ermöglichen. Hätte man die Banken pleite gehen lassen sollen? Es wäre wohl zu weit schwereren Folgen für die Realwirtschaft gekommen. In jener Situation waren der Einsatz von Steuergeldern der einzige Ausweg.

Welche Lehren können wir aus dieser Krise ziehen? Was ist passiert? Wir haben in Brüssel damals – das sage ich als Mitglied des Europäischen Parlaments – die sog. Gemeinschaftsmethode angewandt, die wir als demokratisch empfinden. Das bedeutet, dass die drei Säulen der EU sich aufeinander abstimmen: die Kommission als Exekutive, das Parlament als Legislative, und eine weitere de-facto-Legislative, das ist der Europäische Rat. Als Mitentscheidung gilt in der EU, aus meiner Sicht, wenn Vorschläge aus der Regierung (der Kommission) zur Beratung im Parlament kommen. Hier gibt es ein Demokratiedefizit, weil das Europäische Parlament kein Initiativrecht hat. Wenn die Kommission eine Norm vorlegt, müssen sich der Rat und das Parlament auf einen gemeinsamen Text einigen. Wir glauben, dass eigentlich die gewählte Vertretung der europäischen Bürger und Bürgerinnen entscheidend sein sollte.

Kritisch wird es für die Demokratie, wenn am Parlament vorbei Regelungen geschaffen werden. Diese Methode nennen wir die intergouvernementale Methode, die Zusammenarbeit zwischen Staats- und Regierungschefs. Diese machen Regelungen, in dem sie sich auf Maßnahmen direkt einigen und in Kraft setzen. Dies entspricht nicht dem klassischen demokratischen Verfahren. Auf dieser Ebene sind zwei ganz wichtige Entscheidungen getroffen worden, die aufzeigen, dass Demokratiedefizite auch qualitative Defizite mit sich bringen. Wenn Demokratie richtig funktioniert, sollte sie auch zum qualitativ besseren Ergebnis führen. In dieser Phase hat man an einem Wochenende verstanden, dass bei Börsenöffnung am Montag einige Euroländer vor der Pleite standen. An jenem Wochenende hat der EU-Rat die Entscheidung zur Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM getroffen. Dieser 700 Mrd. Euro starke Fonds ist ein Topf, der durch Bürgschaften der Euroländer gesichert wird. Aus diesem Topf können sich Staaten in Krise zu geringeren Zinsen als auf den Finanzmärkten refinanzieren. Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern mussten damals um die 20% Zinsen zahlen, dann aber beim ESM um 5% Kredite erhalten. Die Bedienung dafür war aber jene, mehr Kontrolle über die eigene Wirtschafts- und Finanzpolitik zuzulassen. Das war der Gründungsmoment der Troika. Ich bin überzeugt, die demokratischen Organe hätten mehr Zeit erhalten sollen zum Überlegen, ob diese Troika schon die beste Form der Kontrolle der in Krise geratenen Euroländer ist. Mit großer Wahrscheinlichkeit wäre man zu anderen Ergebnissen gekommen. Im Nachhinein lässt sich sagen, dass der ESM richtig, der Überwachungsmechanismus der Troika aber falsch war. Man hätte die jeweiligen Regierungen viel stärker in diesen Prozess einbinden müssen, nicht Kontrolltrupps hinschicken sollen, um direkt einzugreifen. Da sehe ich das größte Demokratiedefizit in dieser ganzen Geschichte.

Aber ich will die Politik der EU auch in Schutz nehmen. Sie hat sehr viel getan. Hier sind die wichtigsten Regelungen aufgelistet, die in diesen fünf Jahren 2008- bis 2013 verabschiedet worden sind, um die Finanzmärkte wieder in Griff zu bekommen. Z.B. das ganze System der Einlagensicherung, der Bankenaufsicht und der Bankenabwicklung. Bei uns in Europa sind ausschließlich auf der Ebene der EU viele neue Regeln verabschiedet worden, die den Banken nicht passen. Neue Auflagen, neue Kontrollen, die aber durchaus notwendig sind. Am Euro-Rettungsfonds müssen sich alle Staaten gemäß ihres BIP beteiligen. Italien haftet für rund 17% des 700 Milliarden schweren ESM, aber das tatsächlich einbezahlte Kapital beläuft sich auf nur 125 Millionen. Bis heute hat der ESM kaum Ausfälle, es ist also kein Geld für die Rettung etwa von Griechenland bezahlt worden, weil Griechenland das Geld wieder zurückgezahlt hat. Der ESM funktioniert wie eine Bank, aber die Staaten haften für die Ausfälle. Die Bankenaufsicht wird jetzt nicht mehr national vorgenommen, sondern durch die EZB, damit solche Defizite wie in Zypern und Österreich nicht mehr vorkommen.

Zum Abschluss möchte ich Folgendes festhalten: ich glaube, dass die EU eine ganze Reihe von Maßnahmen gegen die Krise gesetzt hat. Dies hat zur Reform der Bankenwelt geführt, es hat sicher Fehler gegeben, auch ein Demokratiedefizit. Wenn wir allerdings nochmals die Wirtschaftskrise von 1929-32 zum Vergleich hernehmen, sollte man sich auch die politischen Auswirkungen der Krise anschauen. Der Nationalsozialismus und der von diesem Regime verursachte 2. Weltkrieg wären ohne die Große Depression der 1930er Jahre nicht denkbar. Das war der Humus, auf dem der Nationalsozialismus gewachsen ist. Ein typisches Phänomen von Krisen. Wenn Millionen Menschen leiden, tendieren sie dazu, extremistische Positionen zu unterstützen. Das passiert auch in der jüngsten Krise, wie etwa in den besonders betroffenen Staaten wie Spanien, Griechenland und Italien. Das ist Ausdruck davon, dass sich viele Wähler von den etablierten Parteien enttäuscht sehen. Auswirkungen, die wir heute sehen, sind absolut nicht vergleichbar mit jenen von 1929-32. Eine letzte Überlegung. Große Finanz- und Wirtschaftskrisen hatten in der Geschichte immer wieder Diktaturen und Kriege zur Folge. Diese jüngste Finanzkrise mit ihren Verwerfungen wird nicht zu Diktaturen und Kriegen führen, das wird es diesmal nicht geben. Auch wenn gesagt wird, es sei alles falsch gelaufen, muss man zugeben: die Politik hat schnell reagiert und hat schlimmere Folgen zu verhindern gewusst.