

POLICY PLATFORM | Policy Letter

Europa – wohin?

Bertram Schefold

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftstheorie

Dezember 2011

Europa – wohin?¹

Prof. Dr. Dres. h.c. Bertram Schefold

In Wirtschaftskrisen verändert sich der Kapitalismus; das System wird in der Depression umgebaut. Einige Ideen wurden schon im Aufschwung diskutiert, werden aber erst im Abschwung durchgesetzt, andere dann improvisiert, weil die Bedingungen, unter denen die Depression Neues ermöglicht, nicht vorherzusehen waren. So wandelte sich die Bank of England in den Geldpaniken der Mitte des 19. Jahrhunderts zur Zentralbank, es folgte in der Gründerzeit die Durchsetzung von Bismarcks Sozialreformen nach einer Deflationsphase. Die Weltwirtschaftskrise bot Roosevelt und seiner demokratischen Partei die Gelegenheit, große Infrastrukturprojekte durchzuführen und die Arbeits- und die Bankengesetzgebung zu reformieren. Allerdings fand man sich auch gezwungen, die Beschäftigungspolitik mit Lohn- und Preiskontrollen zu verbinden, von denen man eigentlich wußte, daß sie keine nachhaltige Wirtschaftspolitik darstellten. Jetzt sehen wir einen Reformeifer, der das Finanzsystem transformieren und Europa voranbringen soll, aber einstweilen scheinen Improvisationen zu überwiegen. Selbstverständlich muß man sich in einer Währungsunion auf Grundzüge der Fiskalpolitik einigen. Die Frage ist nur, wer sie definiert und durchführt: durch eine gemeinsame Verfassung legitimierte Organe oder die Zwangsgemeinschaft der Staats- und Regierungschefs, die sich unter Hauen und Stechen zu einer einheitlichen Meinungsbildung durchkämpfen und diese dann ihren jeweiligen Parlamenten aufnötigen.

Krönungstheorie der Europäischen Währungsunion

In ihren Grundzügen entspricht die Krise dem, was die große Mehrheit der Ökonomen bei der Einführung des Euro erwartete². Kaum ein Ökonom, der in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht betonte, eine gemeinsame Währung setze eine gemeinsame Regierung voraus. Da diese aus politischen Gründen nicht zu haben war, einigte man sich auf eine Krönungstheorie: die Währungsunion würde die Notwendigkeit gemeinsamen Regierens allen vor Augen führen. Wäre die Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken

¹ Eine andere, kürzere Fassung dieses Aufsatzes wurde unter dem Titel "Die Engländer sind schuld" am 25. November 2011 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (Nr. 275, S. 12) veröffentlicht.

² Vgl. Schefold, Bertram: Bürgerwerte konkurrieren mit dem Geldwert. Der Euro: Barriere oder Brücke zu einem föderalistischen Europa? FAZ vom 8. April 1997.

einmal durchgeführt, würde man die Einführung eines europäischen Bundesstaats leichter ertragen. Das Haupthindernis sah man in der ungleichen Entwicklung von Löhnen und deshalb auch Preisen in den einzelnen Staaten Eurolands. Die ungleichen Lohn- und Produktivitätsentwicklungen könnten durch Wanderungsbewegungen schon wegen der Sprachbarrieren nicht ausgeglichen werden. In den inflationsgewohnten Ländern würden die Geldlöhne steigen, damit auch die Preise in ganz Euroland, und wenn insbesondere die Deutschen die Inflationstendenz nicht akzeptierten, könnte die Währungsunion an den daraus folgenden politischen Spannungen zerbrechen.

Obwohl es nun in der Krise anders aussieht, ist es im Wesentlichen doch so gekommen. Aus zwei Gründen erkennen viele die wahre Lage nicht: man meint, die Finanz- und Schuldenkrisen seien das Hauptproblem. Diese sind schlimm genug, aber in gewissem Sinn sekundär. Sodann ist die Inflation gering geblieben, weil Europa noch immer von in der Tendenz verbilligten Importen aus den Schwellenländern profitiert und somit der Außenhandel, abgesehen von den steigenden Energie- und Rohstoffpreisen, im Ganzen eher preissenkend und deflationär wirkt. Bei den Lohnstückkosten dagegen hat sich die Schere insbesondere zwischen Deutschland und Südeuropa noch viel weiter geöffnet, als zur Zeit der Einführung des Euro befürchtet. Die Lohnstückkosten sind in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren nur um rund 5 Prozent gestiegen; die Steigerung in Italien war sechsmal so hoch³. Wenn die bei Einführung des Euro im Konsens festgesetzten Wechselkurse bei den damals bestehenden Lohnstückkosten einer Gleichgewichtslage entsprachen, ist diese also heute nicht mehr gegeben; wir beobachten vielmehr eine starke Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Südländer. Deutschland feiert internationale Exporterfolge und denkt gar nicht daran, nun etwa die eigenen Löhne künstlich hochzutreiben und den Euro unter Inflationsgefahr abzuwerten, wie Christine Lagarde noch als französische Finanzministerin vorschlug, um den Kostenvorteil Deutschlands auszugleichen. Die Deutschen sind mit Recht heilfroh, auf ihre Weise die Wettbewerbsfähigkeit mit den Schwellenländern gehalten zu haben; ihr Produktivitätsvorteil bleibt immer noch groß genug, um die niedrigen Löhne in Ostasien zu kompensieren. Dagegen wächst die Arbeitslosigkeit im Süden Europas, weil nur noch technologisch fortgeschrittene Industrien und lokal relevante Produktionen ihre Marktanteile behaupten können. Millionen Arbeiter und Jugendliche sind dort Opfer einer allzu erfolgreichen Lohnpolitik der Gewerkschaften. Löhne wurden

³ FAZ vom 29. September 2011, S. 14.

gehalten oder erhöht, wo sie wegen mangelnder Steigerung der Produktivität und ungenügender Wettbewerbsfähigkeit hätten fallen müssen. Abwerten geht nicht, wegen der Einheitswährung, und so bleibt nur, was man mit dem Deckwort "strukturelle Anpassung" bezeichnet.

Schreckvorstellung Deflation

Eigentlich müßte eine massive Senkung des Lohn- und Preisniveaus in allen betroffenen Regionen durchgesetzt werden, soweit nicht ein entsprechendes Produktivitätswachstum stattfindet. Strukturelle Anpassung bedeutet also in Wahrheit Deflation. Aber Deflation ist ein schreckenerregender Begriff der Ökonomen, denn es ist schwer, Unternehmer bei fallenden Preisen zu Investitionen zu bewegen. Deflation hilft zwar, die Nachfrage in fremden Märkten auszuweiten, aber sie verkleinert den Binnenmarkt und hemmt bei Unsicherheit die Anstrengungen zur Steigerung der Effizienz. Sie kann gemildert werden, indem der Staat die Unternehmen bei der Belastung der Löhne durch Steuern und Abgaben schont und statt dessen andere Einkünfte sucht. Der Staat sollte vorangehen mit der Senkung der Preise, die er selbst kontrolliert, doch das setzt eine funktionierende Verwaltung in Ländern voraus, deren ökonomische Schwierigkeiten durch bürokratisches Versagen mitverursacht worden sind. Die Grausamkeit der Deflationspolitik schürt nationale Ressentiments. Tatsächlich beginnen Preise und Einkommen in Griechenland zu fallen; leider sinken Produktionsvolumen und Beschäftigung noch mehr.

Man hofft, der Abwärtsspirale zu entrinnen, indem man eine keynesianische Wirtschaftspolitik betreibt. Zwar verbieten die steigenden Haushaltsdefizite, dies auf dem Wege höherer Regierungsausgaben und geringerer Besteuerung zu tun, aber man kann ja die Zentralbank, Unabhängigkeit hin oder her, unter Druck setzen, wenigstens die Kredite zu verbilligen und die Haushaltsdefizite durch den Ankauf von Schuldtiteln der geschwächten Staaten zu erleichtern. Aber wem wird so geholfen? Auch wenn die Zinssenkungspolitik ihr Ziel, zu mehr Investitionen und zu mehr privatem Konsum anzuregen, nicht verfehlt, kommen die wirtschaftlich geschwächten Ländern nur wenig voran, denn die gestiegene Nachfrage – soweit sie sich überhaupt so steigern läßt – kommt in erster Linie den Industrien und Ländern zugute, die am besten und billigsten produzieren, also in der Tendenz eher dem Norden als dem Süden. Von der Senkung der Tageszinsätze in Frankfurt bis zur Steigerung des Absatzes der Olivenbauern in Kreta ist es ein weiter Weg; kürzer ist er für einen deutschen Arbeiter, der

sich mit dem im Aufschwung durch Mehrarbeit gestiegenen Lohn zum Kauf eines neuen Volkswagens entschließt. Daß die neueste Zinssenkung der Europäischen Zentralbank durch ihren Präsidenten Mario Draghi die Konjunktur wirksam stimuliert, darf man bezweifeln; sicher erleichtert sie die Finanzierung staatlicher Defizite.

Die ungleichen Wirtschaftsentwicklungen der Nationalstaaten innerhalb Eurolands führen zu Defiziten und Überschüssen der Leistungsbilanzen, die sich wegen der Einheitswährung nicht in Wechselkursänderungen ausdrücken, sondern in Forderungen der nationalen Zentralbanken untereinander. Der Aufbau dieser sogenannten Targetsalden stellt nach Untersuchungen des IFO-Instituts eine besondere Risikoquelle für die Bundesrepublik dar. Natürlich gibt es in Europa längst eine Regionalpolitik, die ausgleichend wirken soll – schließlich gehört die europäische Agrarpolitik zum alten Fundament schon des Europa der Sechs, der EWG. Aber diese nun vom Europa der 27 von Brüssel aus verwalteten Zahlungen scheinen zur Zeit bedeutungslos neben den Folgen der Haushalts- und Finanzkrise, die sich einerseits als ein weltwirtschaftliches Problem darstellt, das zuerst ausging von den Vereinigten Staaten, andererseits als ein Problem Eurolands, während die Europäische Union gespalten ist zwischen den Interessen der am Euro beteiligten und der nicht beteiligten Länder.

Krise im Bankensektor

Die aus der Subprimekrise am amerikanischen Immobilienmarkt hervorgegangene Krise des Finanzsystems ist vor allem zu einer Krise des Bankensektors geworden, der zuvor zu groß und zu mächtig geworden war. Das Verhältnis zwischen Industrie- und Finanzkapital hat sich im Lauf der Geschichte immer wieder verschoben. In der Bundesrepublik dominierte in der Wirtschaftswunderzeit ein Industriesystem, verbunden mit einem bankbasierten Finanzsystem. Dieses war vom Erfolg der Industrie abhängig und diente ihr. In England hatte sich das Finanzsystem schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts stark aufgebläht. In der schwierigen Lage nach dem Ersten Weltkrieg sagte der konservative Churchill einmal: "I had rather see Finance less proud and Industry more content". Heute ist die Deindustrialisierung Großbritanniens weit vorangeschritten und das ganze Land indirekt auf die globalen Finanzdienstleistungen der City angewiesen.

Während die Handwerker in mittelalterlichen Zünften es fertigbrachten, sich selbst zu organisieren und sich ins mittelalterliche Stadtleben zu inte-

grieren, ist es den Banken bisher nicht gelungen, eine überzeugende Perspektive für eine Reform des Finanzwesens zu entwickeln. In jedem Staat ist man sich der Überexpansion dieses Sektors bewußt, aber niemand weiß, wie und wie weit er schrumpfen soll (denn er bleibt selbstverständlich notwendig). Kein Staat möchte gerade eigene Banken der Strukturanpassung opfern und den lokalen Finanzplatz beschneiden. In einem Prozeß, der unübersichtlich zwischen Brüssel und den politischen Kräften in Euroland aufgeteilt ist, versucht man, eine komplexe Reformarchitektur aufzubauen und die Banken neu zu regulieren, wobei die bloße Forderung nach einer Steigerung des Eigenkapitals nicht recht überzeugt. Denn unter welchen Bedingungen soll im Falle einer neuen Krise auf dieses Eigenkapital zurückgegriffen werden dürfen? Immerhin wurde die Kapitalausstattung zumindest des deutschen Bankensystems verbessert, und im Zuge dieses Prozesses entsteht ein Druck, die Engagements der Banken etwas zu verkleinern.

Schließlich die Haushaltskonsolidierung: Wie soll sie gelingen, wenn Ausgabenbeschränkungen zu Rückgängen von Produktion und Beschäftigung führen und diese wieder zu sinkenden Staatseinnahmen? Nötig wäre, wenn es nicht zu einer unerwünschten und wieder in anderer Weise verderblichen Inflation kommt, einen Wachstumsprozeß in Gang zu setzen, bei dem in Europa hauptsächlich Deutschland innovativ die Führung übernehmen müßte.

Wie sieht es nach alledem nun mit der Krönungstheorie der europäischen Währungsunion aus? Von einem geordneten Vorrücken zur europäischen Integration, um derentwillen der Euro eingeführt wurde, sehen wir wenig. Statt dessen sind es immer neue Improvisationen und Erfindungen, wodurch die Politik sich wie der Forscher mit einem Buschmesser im Urwald durchschlägt. Man nennt das eine pfadabhängige Entwicklung, weil der Kurs je nach der augenblicklichen Lage neu bestimmt wird und sich nicht an einem langfristigen Ziel orientiert. Vom künftigen Europa als einem aufzubauenden Staat, der sich auf alte kulturelle Gemeinsamkeiten und historische Erfahrungen stützen soll, hat man immer weniger Zeit und Geduld zu reden. Aber nicht einmal technokratische Effizienz, sondern politischer Opportunismus scheint die Integration in ihrer gegenwärtigen Phase zu bestimmen.

Sonderrolle Englands

Zweifelloos ein wenig zugespitzt behaupte ich: Eigentlich sind die Engländer schuld! Hätten sie sich Euroland angeschlossen, wäre Euroland mit der Europäischen Union im Wesentlichen identisch und Schweden und Dänen und einige noch fehlende Länder würden bald folgen. Gäbe es aber eine Identität von Euroland und Europäischer Union, würde die jahrzehntelange Bemühung, die europäischen Institutionen in Brüssel zur Staatlichkeit auszubauen, in einen selbsttragenden Prozeß der Staatenbildung übergehen. Gewiß nicht, ohne daß neue Entscheidungen zu fällen wären, aber das Parlament, ergänzt um Referenden, würde sich als der natürliche Ort der Entscheidungsfindung in allen Grundsatzfragen aufdrängen. Dadurch legitimiert hätte die Kommission in Brüssel, umgebildet zu einer Regierung, auch die Macht, jene fiskalischen Entscheidungen durchzusetzen, ohne die es so schwer ist, die europäische Wirtschaft zu ordnen, ob es nun um die Banken geht, die Rechte und Pflichten der Mitgliedsstaaten bei der Verwaltung ihrer Haushalte oder die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik.

Ein föderalistisches Europa

Nach meiner auf Ländervergleiche gestützten Überzeugung wäre es dann vor allem wichtig, im Integrationsprozeß Entscheidungskompetenzen von den Nationalstaaten nicht nur nach Brüssel zu verlagern, sondern auch nach unten zu den Regionen. Denn ein nicht föderalistisches Europa würde als unerträglich empfunden. Ein echter Föderalismus kann sich nur entwickeln, wenn die Regionen als Gliedstaaten – in Deutschland wären dies die Länder – über eine eigene Steuerhoheit verfügen wie die amerikanischen Gliedstaaten oder die schweizerischen Kantone. Die neue politische Ökonomie lehrt, auch in der Politik den Wettbewerb zur Geltung zu bringen. Im Prinzip ist dieser in der Europäischen Union angelegt, insofern die Einnahmen Brüssels sich auf indirekte Steuern, die der Nationalstaaten auf direkte stützen. Aber die europäischen Regionen verfügen nur über geringe fiskalische Kompetenzen. Manche befürchten, die Regionen könnten, wäre es anders, ihre Leistungen für die Bürger zu sehr beschneiden, um mit weniger Steuern auszukommen und um Unternehmen billigere Standorte anbieten zu können. Doch Standorte mit schlechter Versorgung sind selbst schlechter, und das richtige Maß zwischen Wohlfahrts- und Wirtschaftsinteressen zu finden ist eben Aufgabe auch der Regionalpolitik; den Erfolg beurteilen die Wähler und Wanderer zwischen den Regionen.

Ich weiß nicht, ob man die Entwicklung hin zum europäischen Bundesstaat wirklich möchte. Aber alle Bemühungen um den Euro wären letztlich zwecklos, wenn die Vereinigung nicht den Zielpunkt darstellte. Nun sind Euroland und Europäische Union aber verschieden. Die Gegensätze scheinen mir tief und unüberbrückbar zu sein. England zweifelte von Anfang an, ob der Anschluss an Europa überhaupt sinnvoll wäre. Wer alt genug ist, erinnert sich, wie Charles de Gaulle in Kenntnis der nationalen Besonderheiten gegen den Beitritt Englands zunächst sein Veto einlegte. Heute erlebt man keine Konferenz über monetäre Fragen, ohne daß ein Engländer aufstünde (ich sage nicht "Brite", sondern Engländer, weil die Schotten etwas anders zu denken scheinen), um mit jener an den Engländern so zu bewundernden Höflichkeit seine Zweifel an der Zukunft des Euro mit fingiertem Bedauern zum Ausdruck zu bringen. Das ist nicht Bosheit, sondern ehrlich gemeint. Deswegen ist die englische Politik in dieser Hinsicht so stark. Da sie alle überzeugt sind, der Euro sei keine sehr gute Idee gewesen und die Selbständigkeit Londons als Finanzplatz wichtig, müssen sich Engländer nicht extra verabreden, um gegen den Euro zu spekulieren oder politisch zu agieren, sondern sie finden es einfach richtig. Sie stützen den Euro nur insoweit, als die Begleiterscheinungen eines Zusammenbruchs ihre eigenen Interessen schädigen könnten.

Daneben besteht in England ein echtes Interesse am kulturellen Europa. Es gibt die traditionelle Freude an Reisen auf den Kontinent, seit den Zeiten der Grand Tour im 18. Jahrhundert. Aber da nun Euroland den Weg einer weitergehenden Integration geht und die wirtschaftlichen Bedingungen eine Weichenstellung erfordern, muß die kontinentale Politik jetzt darauf gerichtet sein, entweder Großbritannien zum Beitritt zum Euroraum zu veranlassen oder die Brüsseler Positionen zu okkupieren und diese für Euroland zu entwickeln – an England vorbei. Denn die Vorstellung, man könne für Euroland nun noch eine weitere politische Ebene definieren und eine Art Ersatzregierung für das Währungsgebiet einführen, ist weder wünschenswert noch realisierbar, obwohl zur Zeit die Entwicklung in diese Richtung zu weisen scheint.

Opportunistische Integrationsbemühungen

Man mag es gewiß als einen Fortschritt ansehen, daß sich die europäischen Staats- und Regierungschefs im Euroraum nun vermehrt umeinander kümmern, gegenseitig ihre Politiken beurteilen und Strukturanpassungen zu fördern suchen. Aber ohne die Einrichtung eines ganzen Apparates neuer

Institutionen wird daraus keine Kontrolle der nationalen Fiskalpolitiken und erst recht keine gemeinsame Wirtschaftspolitik werden. Soweit solche Koordination doch erreicht wird, dürfte man sie bald als Belastung empfinden, weil sie nicht auf demokratischen Strukturen, sondern auf dem immer nur zufällig herbeizuführenden Konsens von Staats- und Regierungschefs beruhte, die für eine solche Ausdehnung ihrer politischen Tätigkeit kein echtes Mandat besitzen. Nach französischem Staatsverständnis genießt der französische Präsident in dieser Hinsicht größere Freiheiten, aber föderalistische Strukturen würden so jedenfalls nicht entstehen.

Das wichtigste Beispiel noch nicht offen, aber desto häufiger hinter vorgehaltener Hand diskutierter Projekte besteht im Vorschlag, die Währungsunion in einen nord- und einen südeuropäischen Raum zu spalten, mit einem schwächeren Süd- und einem stärkeren Nordeuro. Die Abwertung hülfte dem Süden, der Aufwertungsdruck wäre für die Deutschen geringer, als wenn man zur Mark zurückkehrte, und das Gesicht der Eurobefürworter würde eher gewahrt. Aber der Euro, das Instrument, erfunden um Europa zu einigen, hätte nach solcher Zellteilung den Kontinent weiter gespalten. Stabilität würde nicht gewonnen, denn bald dürfte die Krankheit, an der die gegenwärtige Währungsunion leidet, die Teilwährungsunionen befallen. An das Problem, wie diese Ländergruppen neben den anderen europäischen Gruppierungen demokratisch zu steuern wären, wagt man gar nicht zu denken.

Leider kann man auch die griechische Referendumsepisode nicht als Stärkung demokratischer Prozesse interpretieren. Bei diesem schnell begrabenen Vorschlag handelte es sich nicht um eine Abstimmung in einer geregelten Folge von solchen – wie in einer direkten Demokratie –, sondern um ein einmaliges Plebiszit. In der direkten Demokratie werden Verfassungs- und Gesetzesänderungen nach Beschluß des Parlaments oder nach Unterschriftensammlungen mit einem bestimmten Quorum zwangsläufig zum Volksentscheid. So wie immer nur wenige Parlamentarier in eine bestimmte Materie gründlich eingearbeitet sind, verstehen auch bei Volksabstimmungen nur Spezialisten die Zusammenhänge genau. Beide, Parlamentarier und Bürger, müssen ihre Einschätzungen und ihr Abstimmungsverhalten auf Empfehlungen von Einzelnen stützen, deren Kompetenz sie anerkennen. Bürger sind dabei allerdings unabhängiger: Sie können sich, je nach der Fragestellung, eher nach ihrer bevorzugten Partei, nach der Kirche oder moralischen und fachlichen Autoritäten richten, während der Parlamentarier, nach der Theorie dem Gewissen verpflichtet, sich fast immer der

Parteidisziplin unterwirft. Und wer bestimmt, worin diese bestehen soll? Die direkte Demokratie ist daher oft sachlicher und vorausschauender als die parlamentarische. Doch das griechische Referendumsprojekt hatte einen anderen Charakter: "Liebt mich, sonst Chaos!", rief der Häuptling. Wie soll daraus Legitimität erwachsen?

Eine legitime neue Ordnung kann nur im Übergang zu geordneten Verfahren entstehen. Diese Einsicht lag der Krönungstheorie zugrunde. Ein tauglicher Kompromiß ist nicht in Sicht: Entweder setzt sich Europa wirklich die Krone auf, oder die Währungsunion zerbricht am Auseinanderlaufen der nationalen Wirtschaftsentwicklungen.