

Article by an MPIfG researcher

Fritz W. Scharpf: Europa nach dem Euro: Ökonomische Integration ohne politischen Fortschritt. In: Internationale Politik 53(6), 39-44 (1998). Verlag für Internationale Politik

# Europa nach dem Euro

## Ökonomische Integration ohne politischen Fortschritt

von Fritz W. Scharpf

**N**achdem die Entscheidungen gefallen sind, kann man sich endlich ohne taktische Rücksichten mit den Befürchtungen und Hoffnungen auseinandersetzen, welche die bisherige Diskussion über die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung bestimmt haben. Dabei sind, wie nachfolgend gezeigt wird, Befürchtungen und Hoffnungen so eng verknüpft, daß wenn die ersten sich als unbegründet erweisen sollten, man damit rechnen kann, daß die zweiten ebenfalls enttäuscht werden.

Im Vordergrund der Diskussion standen zwei einander exakt widersprechende Befürchtungen. Die erste vermutet, daß der Euro sich als eine schwache, inflationsgefährdete Währung erweisen werde. Selbst wenn, so wird argumentiert, die politische Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank gesichert wäre, so gäbe es doch keine Garantie dafür, daß die Mitgliedstaaten auch künftig jene finanzwirtschaftliche Disziplin durchhalten, zu der sie in den vergangenen Jahren gezwungen waren, wenn sie unter den Maastricht-Kriterien den Eintritt in die Währungsunion schaffen wollten. Eben wegen dieser Gefahr aber, so die zweite Befürchtung, muß man damit rechnen, daß die Europäi-

sche Zentralbank von Anfang an eine stark restriktive Geldpolitik verfolgen wird, um so alle von der Finanzpolitik der Mitgliedstaaten ausgehenden Inflationsrisiken zu neutralisieren und die internationale Reputation des Euro als Hartwährung von Anfang an zu sichern. Die Folge wäre dann ein noch weiterer Anstieg der Massenarbeitslosigkeit in Europa. Aber selbst wenn die Zentralbank auf einem mittleren Kurs bliebe, so die weitere Befürchtung, wären die nationalen Regierungen doch hilflos gegenüber „asymmetrischen Schocks“, welche Nachfrageausfälle und Beschäftigungsverluste in einzelnen Regionen der Währungsunion zur Folge hätten – sie könnten ja auf nationaler Ebene weder geldpolitisch noch fiskalpolitisch gegensteuern, und sie wären auch nicht mehr in der Lage, die eigene Währung abzuwerten.

Aber eben diese düsteren Erwartungen speisen auch die Hoffnungen, die sich an die Europäische Währungsunion knüpfen. Wenn die Risiken so groß sind, so das optimistische Argument, dann werde den Mitgliedstaaten doch gar nichts anderes übrigbleiben, als endlich auf der europäischen Ebene eine effektive „Wirtschaftsregierung“ zu schaffen, die nicht nur die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten koordinieren, sondern auch eine politische Führungsfunktion gegenüber der Geldpolitik beanspruchen müßte, welche die Europäi-

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf,  
Direktor am Max-Planck-Institut  
für Gesellschaftsforschung, Köln.

sche Zentralbank trotz ihrer formellen Unabhängigkeit nicht ungestraft ignorieren dürfte. Wenn dann aber einzelne Länder dennoch in ernsthafte wirtschaftliche Krisen geraten sollten, so könnten sie trotz des im Maastricht-Vertrag verankerten Haftungsausschlusses sicherlich auf die politische und finanzielle Solidarität aller anderen Mitgliedstaaten rechnen.

## **Fernziel Politische Union?**

**M**it anderen Worten: die Hoffnungen richten sich darauf, daß gerade die von der Währungsunion ausgehenden Risiken und Krisen die Mitgliedstaaten schließlich zur Verwirklichung einer engeren politischen Union zwingen werden. An diesem Fernziel hatten die überzeugten Europäer ja immer festgehalten, auch wenn nach dem Scheitern der europäischen Verteidigungsgemeinschaft die ökonomische Integration als zweitbeste Strategie zur Annäherung an die politische Einheit Europas gewählt werden mußte. Diese Rechnung ist freilich bisher nicht aufgegangen, und es steht zu erwarten, daß – ebenso wie dies bei Jacques *Delors* vorigem Programm zur Vollendung des Binnenmarkts der Fall war – auch die Währungsunion zwar ihre ökonomischen Ziele erreichen, aber Europa keineswegs der politischen Integration näherbringen wird. Statt dessen muß man damit rechnen, daß die Währungsunion die politische Ökonomie der europäischen Staaten noch mehr einem neoliberalen Idealzu-

stand annähern wird, in dem politische Entscheidungen in immer höherem Maße der Disziplin des Marktwettbewerbs unterworfen werden.

Für diese Erwartung spricht keineswegs nur der ideologische Widerstand mancher Regierungen gegen den Versuch einer makroökonomischen Nachfragesteuerung auf der europäischen Ebene (der ja nach den deutschen Wahlen im September einiges von seiner Durchschlagskraft verlieren könnte). Viel wichtiger erscheint mir, daß die Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten, wenn sie sich schließlich zusammensetzen, um ihre Fiskalpolitik zu koordinieren, schnell feststellen werden, daß ihre eigene Bereitschaft und Fähigkeit zu einer keynesianischen Koordination der öffentlichen Haushalte ebenso gering ist, wie dies unter dem „Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“ in den siebziger Jahren bei den deutschen Landesregierungen der Fall war. Einheitliche Vorgaben, die auf den aktuellen Konjunkturzyklus keine Rücksicht nehmen, wären ökonomisch widersinnig, und der Streit darüber, wer im Rahmen einer antizyklischen Politik und im jeweils akuten Falle die Lokomotive und wer den Bremser spielen sollte, wird die etwa jetzt vorhandene Lust an der Koordination rasch schwinden lassen. Noch viel weniger werden die nationalen Parlamente bereit sein, ihre Budgethoheit dauerhaft durch formelle Vorgaben europäischer Gremien einschränken zu lassen. Kurz, die keynesianische Konzertierung der öffentlichen Haushalte hat im deutschen Föderalismus nie funktioniert, und es

spricht nichts dafür, daß sie in der Europäischen Währungsunion bessere Chancen hätte.

Bleibt also allenfalls die Koordination zur Vermeidung inflationstreibender Defizite (von der allein ja bisher offiziell geredet wird). Hier aber werden die europäischen Finanzminister feststellen, daß die Währungsunion am bisherigen Verhältnis zwischen der Geldpolitik und der nationalen Finanzpolitik kaum etwas geändert hat. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern für alle Länder, die schon seit einiger Zeit den Kurs ihrer Währung an die deutsche Mark gebunden hatten – für Österreich also seit dem Ende der siebziger Jahre, für die Niederlande seit den frühen achtziger Jahren, für Frankreich seit Mitte der achtziger Jahre und für die übrigen Gründungsmitglieder der Währungsunion jedenfalls seit den frühen neunziger Jahren. Sie alle hatten faktisch darauf verzichtet, die Abwertung der eigenen Währung als Instrument der Wirtschaftspolitik einzusetzen, und in keinem dieser Länder (auch nicht in Deutschland) hatte die Regierung irgendeinen wirksamen Einfluß auf die eindeutig stabilitätsorientierte statt beschäftigungsorientierte Geldpolitik der deutschen Bundesbank.

In dieser Hinsicht werden sich die Verhältnisse in der Währungsunion vermutlich sogar verbessern: Die Bundesbank hat zwar seit längerem die Geldpolitik für ganz Europa bestimmt, aber sie tat dies bisher in einem ausschließlich auf die deutsche Wirtschaft begrenzten Bezugsrahmen. Ins Gewicht fiel dabei insbesondere der Umstand, daß die deutsche

Wirtschaft überdurchschnittlich exportorientiert ist, so daß eine restriktive Geldpolitik im Inland mit einer gewissen Plausibilität auch als Beitrag zu einem stärker exportorientierten Wachstum interpretiert werden konnte. Die Europäische Zentralbank dagegen wird ihre Politik notwendigerweise am Zustand der Wirtschaft in der viel größeren Europäischen Währungsunion ausrichten müssen, in der insgesamt Exporte und Importe nur einen verhältnismäßig geringen – etwa den Verhältnissen in den Vereinigten Staaten entsprechenden – Anteil am Bruttoinlandsprodukt ausmachen. Allein deshalb müßte also der Stand der Binnennachfrage eine wesentlich größere Bedeutung im Bezugssystem der Europäischen Zentralbank gewinnen, als dies bei der Bundesbank der Fall war. Man könnte deshalb immerhin erwarten, daß die Europäische Zentralbank sich eher an der Politik der amerikanischen Federal Reserve als an der der Bundesbank orientieren wird, und daß deshalb die makroökonomischen Restriktionen nicht ganz so eng sein werden wie in den vergangenen Jahren.

Aber wenn man von dieser Hoffnung auf eine etwas weniger restriktive Geldpolitik einmal absieht, dann werden sich die Finanzpolitiker der Mitgliedstaaten nach dem Übergang zur Währungsunion faktisch in genau der gleichen Lage wiederfinden, in der sie bisher schon waren: die Geldmenge wird von einer unabhängigen Zentralbank begrenzt; die nationalen Regierungen haben nicht die Möglichkeit, Geld zu drucken, sondern sie müssen ihre Defizite durch Kredite

auf dem privaten Kapitalmarkt finanzieren; und die Wechselkurse stehen weiterhin nicht als Instrument der Wirtschaftspolitik zur Verfügung. Allerdings werden nun die Preise überall in der gleichen Währung ausgedrückt, und sie werden deshalb unmittelbar vergleichbar sein. Unter diesen Bedingungen bleibt der finanzwirtschaftliche Handlungsspielraum der Nationalstaaten – und zwar mit dem oder ohne den in seiner Bedeutung gerade in Deutschland weit überschätzten „Stabilitätspakt“ – weiterhin eng beschränkt.

Überdurchschnittliche Haushaltsdefizite würden vom Kapitalmarkt mit einem Risikozuschlag bei den Kreditzinsen bestraft, und der ansteigende Schuldendienst würde die Gestaltungsspielräume der öffentlichen Haushalte rasch verbrauchen. Im übrigen würde der ökonomische Effekt einer defizitfinanzierten Zusatznachfrage zu einem erheblichen Teil den Importen zugute kommen. Soweit die Nachfrage aber im eigenen Land wirksam wird, wäre der praktisch unvermeidliche Nebeneffekt aber ein überdurchschnittlicher Anstieg der lokalen Löhne und Preise. Unter den Bedingungen einer einheitlichen Währung aber müßte diese höhere lokale Inflationsrate die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den europäischen Märkten verschlechtern. Die steigende lokale Nachfrage würde deshalb in noch stärkerem Maße den Importen zugutekommen, während die Beschäftigung in den dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Branchen sinken würde. Den Vorteil einer fiskalischen Expansion im nationalen

Alleingang hätten also in erster Linie die anderen Mitgliedstaaten, die bei höherer Preisstabilität mit einem Anstieg der Beschäftigung in ihren Exportbranchen rechnen können.

Kurz: Defizitfinanzierte Beschäftigungsprogramme im nationalen Alleingang wären finanzwirtschaftlich unverhältnismäßig teuer und beschäftigungspolitisch wenig wirksam. Sobald aber diese ökonomischen Zusammenhang verstanden werden, wird sich die finanzwirtschaftliche Disziplin in den Mitgliedstaaten von selbst durchsetzen. Aber eben deshalb wird es dann auch nicht den erhofften Problemdruck geben, der die Institutionalisierung einer „Wirtschaftsregierung auf der europäischen Ebene“ erzwingen könnte.

Die nationalen Probleme, die unter den von einer einheitlichen Geldpolitik geschaffenen Rahmenbedingungen aus mangelnder finanzwirtschaftlicher Disziplin oder aus anderen Gründen auftreten könnten, werden allseits als selbstverschuldete Schwierigkeiten des jeweiligen Landes interpretiert werden, die eben deshalb auch von den zuständigen nationalen Regierungen und Gewerkschaften bewältigt werden müssen. Die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten, die ja von der erhöhten Wettbewerbsfähigkeit ihrer eigenen Wirtschaft profitieren, werden unter solchen Umständen kaum bereit sein, an dem Haftungsausschluß des Vertrags von Maastricht etwas zu ändern. Die nationale Politik in den Mitgliedstaaten der Währungsunion hat diese Lektionen vermutlich schon in den vergangenen Jahren gelernt. Anders wäre die

erstaunliche Konvergenz der Inflationsraten auf niedrigstem Niveau gar nicht möglich gewesen. Sie brauchen also nur bei ihrer bisherigen finanzpolitischen Linie zu bleiben.

## Rolle der Gewerkschaften

**M**it weit größeren Schwierigkeiten wird die Währungsunion dagegen die Gewerkschaften in den Mitgliedstaaten konfrontieren. Nach wie vor gibt es ja erhebliche Unterschiede zwischen den nationalen Wirtschaften bei der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität und bei den durchschnittlichen Lohn- und Lohnnebenkosten, die aber bisher nicht ohne weiteres verglichen werden können. Unter den Bedingungen einer einheitlichen Währung werden zwar die Lohnunterschiede zwischen den Ländern völlig transparent werden, während die damit korrespondierenden Produktivitätsunterschiede auch weiterhin weniger offensichtlich sein werden. Für die nationalen Gewerkschaften entstehen aus einer solchen Konstellation zwei unterschiedliche Versuche, die jedoch gleichermaßen zur Selbstschädigung ihrer Interessen führen könnten.

Auf der einen Seite könnte man von einer „ostdeutschen Versuchung“ sprechen. Sie wird besonders deutlich, wenn man etwa an multinationale Unternehmen denkt, welche dieselbe Produktionstechnik beispielsweise in Portugal und in Deutschland einsetzen. In diesem Falle könnten die portugiesischen Arbeiter mit Recht ver-

langen, daß an beiden Produktionsstandorten für die gleiche Arbeit auch der gleiche Euro-Lohn bezahlt wird. Wenn dann aber die gleichen Lohnforderungen in ganz Portugal durchgesetzt werden sollten, obwohl die durchschnittliche Arbeitsproduktivität dort viel geringer ist als in Deutschland, wäre mit einem Prozeß der Deindustrialisierung zu rechnen, wie er in Ostdeutschland stattfand, nachdem dort die Löhne ohne Rücksicht auf die geringere Arbeitsproduktivität dem westdeutschen Niveau angenähert wurden.

Aber die mögliche Eskalation von Lohnforderungen in Ländern mit unterdurchschnittlicher Produktivität ist nicht die einzige Gefahr. Gerade wenn die nationalen Gewerkschaften organisatorisch in der Lage sind, ihre Lohnpolitik an den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt auszurichten, könnten sie der „holländischen Versuchung“ erliegen. Gemeint ist damit eine Politik der holländischen Gewerkschaften, die in den frühen achtziger Jahren angesichts hoher Arbeitslosigkeit und einer festen Koppelung des Gulden an die deutsche Mark sich zu einer lohnpolitischen Faustregel entschlossen, nach der die Lohnsteigerungen in den Niederlanden immer ein wenig unter den Tarifabschlüssen in den entsprechenden deutschen Branchen liegen sollten. Die eindrucksvolle Verbesserung der niederländischen Beschäftigungsentwicklung hat in der Tat bewiesen, daß unter der Bedingung fester Wechselkurse (oder in einer Währungsunion) die Lohnzurückhaltung in einem Lande zusätzliche Arbeitsplätze schaf-

fen kann. Aber könnte diese Strategie verallgemeinert werden – oder würde die kompetitive Lohnunterbietung (ebenso wie die kompetitive Abwertung der eigenen Währung) eine Abwärtsspirale in Gang setzen, bei der am Ende die Gewerkschaften in allen Ländern schlechter dastehen als am Anfang? Im Ergebnis könnte dadurch die Verteilungsposition der Arbeitnehmer in allen Mitgliedstaaten der Währungsunion geschwächt und gleichzeitig die Gefahr einer makroökonomischen Deflation heraufbeschoren werden.

Vernünftig wäre es dagegen, wenn die europäischen Gewerkschaften sowohl die nominale Lohnangleichung als auch die wechselseitige Lohnunterbietung vermeiden und sich auf eine produktivitätsorientierte Koordination der nationalen Lohnpolitiken verständigen würden. Aber dies Ziel ist schwer zu erreichen. Das größte Hindernis sind die Unterschiede in den organisatorischen Fähigkeiten, den institutionellen Strukturen und der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften in den europäischen Ländern. Am einen Extrem dieser Skala stehen die Länder, in denen die Lohnbildung in hohem Maße dezentralisiert und marktbestimmt erfolgt. Dies gilt heute etwa für Großbritannien. Am andern Extrem stehen Länder wie Österreich, Deutschland oder die Niederlande, wo organisatorisch starke Gewerkschaften ökonomisch rationale Handlungsziele verfolgen können. Trotz dieser Unterschiede werden beide Typen die neuen Her-

ausforderungen der Währungsunion besser bewältigen können, als Länder mit fragmentierten und gegeneinander konkurrierenden Gewerkschaften, die aber immer noch stark und militant genug sind, um Lohnforderungen durchzusetzen, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes gefährden.

Europa nach dem Euro wird für nationale Regierungen und nationale Gewerkschaften also eine schwierige Welt sein, eine Welt, in der sie ohne viel Hoffnung auf Unterstützung durch eine europäische „Wirtschaftsregierung“ zurecht kommen müssen. Die Währungsunion wird die ökonomische Integration der europäischen Nationalwirtschaften vollenden, und sie wird eben deshalb die nationale Politik und die nationalen Gewerkschaften vollends dazu zwingen, ihre verteilungspolitischen Ziele in einer nicht mehr zu beherrschenden wirtschaftlichen Umwelt zu verfolgen. Das heißt nicht, daß auf nationaler Ebene nicht auch anspruchsvolle soziale Ziele verfolgt werden könnten – die kleinen, weltmarktorientierten europäischen Wohlfahrtsstaaten haben dies in den Nachkriegsjahrzehnten zur Genüge demonstriert. Aber diese sozial- und verteilungspolitischen Ziele können nun überall nur noch durch Strategien verwirklicht werden, welche die Wettbewerbsfähigkeit im größeren europäischen Markt nicht in Frage stellen. Hier liegt die eigentliche Herausforderung für die demokratische Politik in den Mitgliedstaaten des Euro-Landes.