

2. Soziales Europa: Bestandsaufnahme - Erosion der Legitimation in der Europäischen Union durch eine soziale Krise?

2.1. Thesenpapier Prof. Dr. Fritz W. Scharpf

Direktor emeritus am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Die Mitgliedstaaten der EU stecken seit längerem in einer sozialen Krise, weil die vom Europarecht erzwungene radikale Deregulierung und Liberalisierung der Wirtschaft und die uneingeschränkte Kapitalverkehrsfreiheit einen Wettbewerbsdruck und eine Steuerkonkurrenz erzeugen, denen die Staaten nur durch den Abbau sozialstaatlicher Leistungen und sozialer Schutzrechte begegnen können. Seit der Vollendung des Binnenmarktes ist deshalb die soziale Ungleichheit steil angestiegen – am steilsten übrigens in Deutschland. Weil aber die Folgen in der politischen Diskussion entweder der Globalisierung oder der nationalen Politik zugeschrieben werden, hat sich daraus keine manifeste Legitimationskrise der EU entwickelt. Das ist anders bei den wirtschaftlichen und sozialen Katastrophen im Gefolge der Eurokrise und der Euro-Rettungspolitik. Hier ist die europäische Politik als Verursacher so entscheidend und so sichtbar, dass mit ihr auch die Legitimation der europäischen Integration in Frage steht. Auf diese Krise will ich mich deshalb beziehen.

Was ist die Ursache der gegenwärtigen Krise?

Die Eurokrise wird bei uns der leichtfertigen Staatsverschuldung einiger Länder zugeschrieben. Tatsächlich aber ist sie die Folge der von Anfang an verfehlten Entscheidung für eine Währungsunion zwischen ökonomisch, sozial, institutionell und in ihren politischen Präferenzen extrem heterogenen Mitgliedstaaten. Der Verzicht auf die makroökonomischen Instrumente der Geld- und Währungspolitik entzog den Mitgliedern die Kontrolle über die eigene Wirtschaftsentwicklung. Statt dessen hat die One-size-fits-all-Politik der EZB Länder mit unterdurchschnittlicher Wachstums- und Inflationsrate in die Rezession getrieben (so z.B. Deutschland zwischen 2001-2005) und Ländern mit höheren Inflationsraten Kredite zu extrem niedrigen Realzinsen verschafft (so den GIPSI-Ländern Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Italien). Die Folge war dort eine Eskalation der kreditfinanzierten Inlandsnachfrage (und in Irland und Spanien eine Immobilien-Blase) mit steigenden Löhnen, steigenden Importen und steigenden Leistungsbilanz-Defiziten.

Unter den Bedingungen einer Währungsunion wurden diese Defizite automatisch durch Kapitalzuflüsse aus den Überschussländern (u.a. Deutschland) finanziert, ohne dass es zu einer Zahlungsbilanzkrise kam. Erst die internationale (Lehman) Bankenkrise im Herbst 2008 ließ diesen Kreislauf zusammenbrechen. Weil die Regierungen überall die Wirtschaft stabilisieren und ihre Banken retten wollten, stiegen nun überall die Staatsschulden. Aber die kreditabhängigen GIPSI-Ökonomien wurden durch die Kreditverknappung in eine besonders tiefe Wirtschaftskrise gestürzt und deshalb stieg dort die Staatsverschuldung nach Beginn der Krise besonders steil an. Erst jetzt reagierten auch die internationalen Kapitalmärkte und verlangten höhere Risikozinsen für die Refinanzierung der GIPSI-Schulden, die zuerst in Griechenland und dann in Spanien und Portugal die Gefahr einer Staatsinsolvenz erzeugten.

Da diese einen Austritt des betroffenen Landes aus der Währungsunion und Domino-Effekte auf andere Mitglieder zur Folge haben konnte, wurden und werden die Staatskreditkrisen der GIPSI-Staaten als Eurokrise definiert.

Drei Eurokrisen

Die gegenwärtige Politik der Euro-Rettung hat drei Probleme zu bewältigen, die sich in ihren Ursachen und in den möglichen Abhilfen deutlich unterscheiden.

Die Staatskreditkrise der GIPSI-Länder

Die Staatskreditkrisen entstanden, als Regierungen zur Rettung nationaler Banken, die sich im Investment- oder Kreditgeschäft verkalkuliert hatten, nun selbst wieder bei den Banken Kredite aufnehmen mussten – und als diese dann die Zahlungsfähigkeit einzelner Staaten in Frage stellten. Dabei kam es keineswegs auf die Höhe der Staatsschuld an, die in Irland und Spanien sogar weit unter der deutschen gelegen hatte (Abbildung 1). Wichtiger waren offenbar die unter den Bedingungen der Währungsunion akkumulierten Leistungsbilanz-Defizite und die daraus folgende Abhängigkeit von Kapitalimporten. Da man in Brüssel, Frankfurt und Berlin als Folge steigender Risikozinsen die Möglichkeit von Staatsinsolvenzen befürchtete – und als deren Konsequenz negative Rückwirkungen auf die Stabilität des Euro und auf die Banken und Exporte anderer Mitgliedstaaten – kam es nach einigem Zögern zu einer Abfolge von Programme zur Rettung des Euro. Deren erstes Ziel war die Beendigung der Staatskreditkrise durch Garantien, Direktkredite und Interventionen auf dem Kapitalmarkt, die die Risikozinsen senken und das „Vertrauen der Märkte“ wiederherstellen sollen. Wenn man von der möglichen Ausnahme Irlands absieht, wurde dieses Ziel bis heute nicht erreicht.

Ein Grund des Scheiterns liegt darin, dass die Retter im Blick auf den griechischen Sonderfall die verantwortungslose Staatsverschuldung der GIPSI-Staaten zur Ursache der Staatskreditkrise erklärten (und dass diese „Kriegsschuldflüge“ sich in der Öffentlichkeit der Gläubigerländer so verfestigt hat, dass selbst sozialdemokratische Philosophen ihr heute noch anhängen). Deshalb hat man, zur Bestrafung der Sünder und zum Abbau des Kreditbedarfs, die Hilfen an strikteste Sparauflagen für die Haushalte der Empfängerstaaten gebunden, und deshalb behandelt man heute die Kontrolle über die nationalen Haushalte als höchste Priorität auf dem Weg zu einer europäischen Demokratie. Damit aber hat man die realwirtschaftliche Krise in den GIPSI-Ländern so verschärft, dass steigende Massenarbeitslosigkeit und sinkende Steuereinnahmen das Misstrauen der Kapitalanleger immer wieder bestätigen und damit die Gefahr von Staatsinsolvenzen immer wieder erneuern.

Der zweite und wichtigere Grund des Scheiterns liegt darin, dass man zur Euro-Rettung zwar die No-bail-out-Klausel des Maastrichtvertrages ignorierte, aber am Verbot der monetären Staatsfinanzierung festhalten will. Deshalb mussten und müssen die Hilfen auf Kosten der nationalen Steuerzahler durch haushaltswirksame Beiträge und Garantien für die Rettungsfonds erbracht werden. Und da diese gegen erheblichen politischen Widerstand in den Retter-Ländern durchgesetzt werden mussten, waren die Rettungsfonds nie groß genug und ihre Garantien nie verlässlich genug, um weitere spekulative Attacken auf einzelne Mitgliedstaaten von vornherein aussichtslos erscheinen zu lassen.

Wenn die Euro-Rettungspolitik die Staatskreditkrise hätte wirksam beenden wollen, dann hätte sie sich nicht auf die Einrichtung haushaltswirksamer und deshalb begrenzter Fonds beschränken dürfen, sondern sie müsste den Einsatz der potentiell unbegrenzten Mittel der Europäischen Zentralbank öffentlich sichtbar ermöglichen. Das könnte entweder durch die

offiziell erteilte Banklizenz für den ESM oder durch die formelle Streichung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung in den europäischen Verträgen geschehen. Da dies aber offenbar unüberwindbare deutsche Tabus verletzen würde, wird die Staatskreditkrise der GIPSI-Länder weiter schwelen.

Die Nachfragemangel-Depression der GIPSI-Länder

Die internationale Bankenkrise und die darauf folgende weltweite Kreditklemme stürzte die Realwirtschaft überall in eine Rezession. Der Absturz in den auf Kapitalimporte angewiesenen GIPSI-Ökonomien war jedoch besonders tief und wurde in Irland und Spanien noch durch die platzende Immobilienblase verschärft. Wie anderswo auch versuchten die GIPSI-Regierungen ihre Banken zu retten und den Rückgang der privaten Nachfrage durch defizitfinanzierte Konjunkturprogramme zu mildern, aber sie wurden dabei durch die Staatskreditkrise gestoppt. Mit den Spar-Diktaten der Euro-Rettungspolitik schließlich verkehrte sich der Versuch einer fiskalischen Nachfrage-Stützung in sein ökonomisches Gegenteil: Drastische Kürzungen bei den Leistungen des Staates, Lohnsenkung und Entlassungen im öffentlichen Sektor und höhere Verbrauchsteuern vertieften die Krise und bewirkten eine Eskalation der Arbeitslosigkeit (insbesondere der Jugendarbeitslosigkeit) und der Armutsraten in allen GIPSI-Ländern (Abbildung 2).

Nötig zur Überwindung dieser Deflations-Krise wären „keynesianische“ Programme zur Erhöhung der privaten und öffentlichen Nachfrage, zur Stabilisierung der Sozialsysteme und zur Arbeitsbeschaffung. So lange aber die Euro-Retter nur auf die Staatskreditkrise zielen und jede Hilfe von einer weiteren Verschärfung der Austeritätspolitik abhängig machen, gibt es dafür keine Chance. Aber selbst wenn die europäisch oktroyierten Sparzwänge gelockert würden, müssten die Mittel für eine wirksame keynesianische Bekämpfung der Nachfrage-Depression durch europäische Transfers aufgebracht werden, die freilich das dritte Problem der GIPSI-Länder sogar noch vertiefen und verlängern könnten.

Leistungsbilanzdefizite und der Zwang zur realen Abwertung

Die Währungsunion hatte zunächst die Zinsen in den GIPSI-Ökonomien mit einem Schlag auf das viel niedrigere deutsche Niveau gesenkt. Die One-size-fits-all-Geldpolitik der EZB hatte dann diesen Einmal-Effekt durch dauerhaft extrem niedrige oder sogar negative Realzinsen verstetigt. Das ökonomisch unvermeidliche Ergebnis war eine rasche Steigerung der kreditfinanzierten Binnennachfrage mit steigenden Importen und steigender Beschäftigung in den lokalen Dienstleistungen (in Irland und Spanien vor allem in der Bauindustrie). Gleichzeitig untergruben aber die steigenden Lohnstückkosten die Position einheimischer Anbieter in den der internationalen Konkurrenz (vor allem auch nach der Osterweiterung der EU) ausgesetzten Sektoren. In Deutschland dagegen hatten die zu hohen EZB-Zinsen den genau gegenteiligen Effekt.

Vor Beginn der internationalen Finanzkrise hatten sich deshalb die Lohnstückkosten, die Leistungsbilanzen und die realen effektiven Wechselkurse innerhalb der Währungsunion weit auseinanderentwickelt. Im Ergebnis wurden die deutschen Exporte durch eine reale Unterbewertung von etwa 20 Prozent extrem begünstigt, während Produzenten in den GIPSI-Ländern durch eine reale Überbewertung in ähnlicher Größenordnung behindert werden (Abbildung 3-5). Im Laufe der gegenwärtigen Krise haben sich die Abstände zwar etwas vermindert, aber die GIPSI-Länder werden im Standortwettbewerb innerhalb der Eurozone immer noch erheblich benachteiligt.

Außerhalb der Währungsunion hätten solche Diskrepanzen nicht entstehen können, sondern wären frühzeitig durch Zahlungsbilanzkrisen gestoppt oder durch eine Korrektur der Wechselkurse ausgeglichen worden. Da aber bisher der Euro um jeden Preis verteidigt wird, ist die nominale Abwertung ausgeschlossen. Und weil Deutschland nicht zur Steigerung der Lohnstückkosten gezwungen werden kann, bleibt den GIPSI-Ländern nur die Möglichkeit einer Korrektur durch reale Abwertung, die faktisch nur durch eine drastische Senkung der Nominallöhne erreicht werden kann. Diese aber könnten nicht einmal extrem kooperative Gewerkschaften freiwillig akzeptieren, und auch die staatliche Gesetzgebung könnte sie im Privatsektor nicht erzwingen.

Wenn trotzdem die Absenkung der Lohnstückkosten in den GIPSI-Ländern schon ein ganzes Stück vorangekommen ist, so ist dies unter dem Druck der Massenarbeitslosigkeit vom „Markt“ erzwungen worden. Und sowohl die „Memoranda of Understanding“ der Troika als auch die „strukturellen Reformen“, die GIPSI-Länder versprechen müssen, um die Auflagen des Rettungsschirms zu vermeiden, sollen diesen Zwang verstärken. Dabei geht es immer um die Verschärfung der Lohnkonkurrenz zwischen den Beschäftigten und den Arbeitslosen: durch Senkung der Mindestlöhne und der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, durch Lockerung des Kündigungsschutzes und der Verbindlichkeit der Flächentarife, durch die Zulassung von Betriebsgewerkschaften und durch die generelle Deregulierung und Liberalisierung des Arbeitsrechts. Die Logik entspricht der von Margaret Thatcher und Ronald Reagan verfolgten „Angebotspolitik“, die ja auch wichtige Aspekte der deutschen Hartz-IV-Reformen geprägt hat.

Selbstverständlich wird durch diese Reformen die soziale Krise in den GIPSI-Ländern noch weiter verschärft. Aber wenn die nominale Abwertung ausgeschlossen wird, dann können diese Länder im europäischen Standortwettbewerb nur bestehen, wenn die Lohnstückkosten noch weiter gesenkt werden. Und ohne diese Voraussetzung könnten auch öffentliche Investitionen und die Subventionierung privater Investitionen eine nachhaltige Erholung der privaten Wirtschaft nicht in Gang bringen.

Das legitimatorische Dilemma der Euro-Rettung

Die drei Aspekte der Eurokrise unterscheiden sich also in ihrer Problematik. Und die derzeit verfolgten Abhilfen gegen die erste und die dritte verschärfen die zweite und steigern sie zur Legitimationskrise der europäischen Integration.

Wenn man die *Staatskreditkrise* durch Rettungsprogramme auf Kosten der deutschen und finnischen Steuerzahler bewältigen will, müssen diese wohl gegenüber den Bürgern der „Geberländer“ durch die Koppelung mit strengen Spar-Auflagen gerechtfertigt werden. Das sehen offenbar auch die sozialdemokratischen Vordenker nicht anders, die die Euro-Rettung zwar in der Form einer gemeinschaftlichen Haftung für Staatsschulden organisieren wollen, aber darauf bestehen, dass diese „mit einer strikten gemeinschaftlichen Kontrolle über die nationalen Haushalte einhergehen“ müsse.⁹ Mit anderen Worten, es bliebe bei der Austeritätspolitik. Die Autoren möchten zwar über die Eurokrise die politische Union voranbringen, aber ihr Konzept

⁹ Bofinger, Habermas, Nida-Rümelin in der FAZ vom 4.8.2012: Für einen Kurswechsel in der Europapolitik. Online unter: <http://www.faz.net/aktuell/habermas-bofinger-nida-ruemelin-fuer-einen-kurswechsel-in-der-europapolitik-11843182.html>

würde die soziale Katastrophe in den GIPSI-Länder nicht weniger verschärfen als die Euro-Rettungspolitik von Merkel und Schäuble.

In der deutschen Politik vertritt bisher nur Sahara Wagenknecht die Einsicht, dass die Staatskreditkrise nicht durch leichtsinnige Defizite der Krisenländer verursacht wurde, dass sie durch strikte Haushaltsdisziplin weder hätte vermieden werden können, noch jetzt bekämpft werden kann, und dass die dauerhafte Abschreckung spekulativer Attacken auf einzelne Euro-Staaten nur mit den Mitteln der monetären Staatsfinanzierung erreicht werden könnte.¹⁰ Aber eben wegen dieser Provenienz werden Sozialdemokraten vermutlich noch länger brauchen als Angela Merkel, ehe sie diese Einsicht akzeptieren.

Würde sie von der europäischen Politik, notfalls unter deutschem Protest, doch akzeptiert, so verlöre die Staatskreditkrise ihre apokalyptische Qualität. Staaten, die notfalls auf Zentralbank-Kredite zu angemessen niedrigen Zinsen zurückgreifen können, eignen sich nicht als Objekte von Zins- und Insolvenz-Wetten. In den GIPSI-Staaten könnten dann die Sparzwänge etwas gelockert und der finanzielle Handlungsspielraum der nationalen Politik könnte wieder etwas erweitert werden. Aber gerade dann würde der Zielkonflikt zwischen den Abhilfen gegen die beiden anderen Aspekte der Eurokrise besonders deutlich.

Wenn es nur um die Bewältigung der deflationären *Nachfragemangel-Krise* der GIPSI-Wirtschaften ginge, müsste man nach keynesianischem Rezept die Staatsausgaben und die Sozialeinkommen erhöhen und die Verbrauchsteuern senken. Aber wenn die erhöhte Nachfrage sich überwiegend auf die Importe richtete, stiege erneut das Leistungsbilanzdefizit, und wenn der Druck der Massenarbeitslosigkeit nachließ, würden die Nominallöhne nicht weiter sinken und die in den letzten Jahren in Gang gekommene reale Abwertung käme zum Stillstand. Sollte aber ihre *mangelnde Wettbewerbsfähigkeit* nicht überwunden werden, dann wären die GIPSI-Länder im Rahmen der Währungsunion zu dauerhafter Stagnation, Armut, Abwanderung und dauerhafter Abhängigkeit von externen Transfers verurteilt.

Daran könnte auch eine Intensivierung der europäischen Integration mit dem Ziel der „politische Union“ nichts ändern. Man kann darüber streiten, ob die Eurokrise hätte vermieden werden können, wenn mit der Währungsunion zugleich eine Europäische Politische Union (welcher Art?) beschlossen worden wäre. Aber nichts spricht dafür, dass nachträgliche Fortschritte der politischen Integration die bereits eingetretene Eurokrise und ihre Folgen überwinden könnten. Der politisch integrierte italienische Staat war ebenso wenig in der Lage, die ökonomische und soziale Deklassierung des Mezzogiorno zu überwinden wie die deutsche Politik nach der unter einem falschen Wechselkurs vollzogenen Vereinigung die Deindustrialisierung und Entvölkerung weiter ostdeutscher Regionen aufhalten konnte.

Da die europäischen Transfers zwar teuer würden, aber gewiss weniger generös und dann noch weniger wirksam wären als die inner-italienischen und inner-deutschen, sollte man in den Empfängerländern mit Protesten und politischer Radikalisierung rechnen – und in den Geberländern mit populistischer Mobilisierung nach dem Muster der Lega Nord und der Bayernklage

¹⁰ Wagenknecht Interview in der SZ vom 30.7.2012: Wagenknecht ruft Linke zu Offenheit auf. Online unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/vize-partiechef-der-linken-wagenknecht-ruft-linke-zu-offenheit-auf-1.1425876>

gegen den Länderfinanzausgleich. Gewiss keine günstigen Aussichten für die demokratische Legitimation einer europäischen politischen Union.

Wenn es um die Eurokrise geht, sollte man sich also von der Forderung nach einer europäischen Politischen Union keine Entlastung erhoffen. Die drei Krisen müssten, wenn an der Währungsunion festgehalten wird, auf jeden Fall innerhalb der gegebenen Strukturen bewältigt werden. Und solange die Politik der Euro-Rettung auf die Bewältigung der Staatskreditkrise durch die europäischen Steuerzahler und die daran gekoppelten Austeritäts-Verpflichtungen fixiert bleibt, erscheint dieser Versuch von vornherein aussichtslos.

Aber auch wenn die Staatskreditkrise durch die Inanspruchnahme der Europäischen Zentralbank entschärft würde, erfordert die gleichzeitige Bekämpfung der Nachfragemangel-Depression und der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit eine ökonomisch und politisch extrem schwierige Gratwanderung zwischen gegensätzlichen Anforderungen. Ökonomisch käme es darauf an, die wirtschaftlichen und sozialen Schäden der binnenwirtschaftlichen Depression zu mildern, ohne die weitere Absenkung der Lohnstückkosten zu gefährden oder das Leistungsbilanzdefizit wieder zu erhöhen. Die durch europäische Transfers aufgestockten öffentlichen Mittel müssten also soziale Notlagen mildern und die Nachfrage nach lokalen Dienstleistungen (aber nicht die Importnachfrage) steigern. Und politisch müsste die notwendige Begünstigung von Unternehmern verbunden werden mit einer Sozialpolitik, die eine Steigerung der Arbeitskosten strikt zu vermeiden sucht. Kein Souveränitätstransfer an europäische Instanzen – Kommission, Ministerrat oder Parlament – wäre in der Lage, diese prekäre Balance für die höchst unterschiedlichen Bedingungen in Irland, Portugal, Spanien oder Italien zu definieren, geschweige denn in der politischen Kommunikation mit den Bürgern zu legitimieren. Effektive Problemlösungen können nur im Bezug auf die jeweils besonderen ökonomischen, institutionellen, sozialen und politischen Konstellationen des betroffenen Landes gefunden und nur von demokratisch verantwortlichen Regierungen in nationalen Diskursen begründet und verteidigt werden. Und dasselbe gilt für die Politik in jenen Ländern, in denen die zur Verteidigung des Euro unvermeidlichen Transfers definiert und legitimiert werden müssen.

Vieles spricht dagegen, dass diese Gratwanderungen glücken könnten. Aber wenn sie scheitern, dann nicht wegen unterlassener Souveränitätsverzichte der Mitgliedstaaten, sondern wegen der ökonomisch verfehlten und politisch abenteuerlichen Entscheidung für eine Währungsunion unter ökonomisch, sozial, institutionell und politisch viel zu heterogenen Mitgliedstaaten. Wer die europäische Integration und die Demokratie in Europa vor den Folgen der Eurokrise schützen will, müsste also nicht über die weitere Entmachtung der nationalen Demokratie diskutieren, sondern über Möglichkeiten einer Revision dieser Fehlentscheidung.



Abbildung 1: Staatsschuld als % des BIP

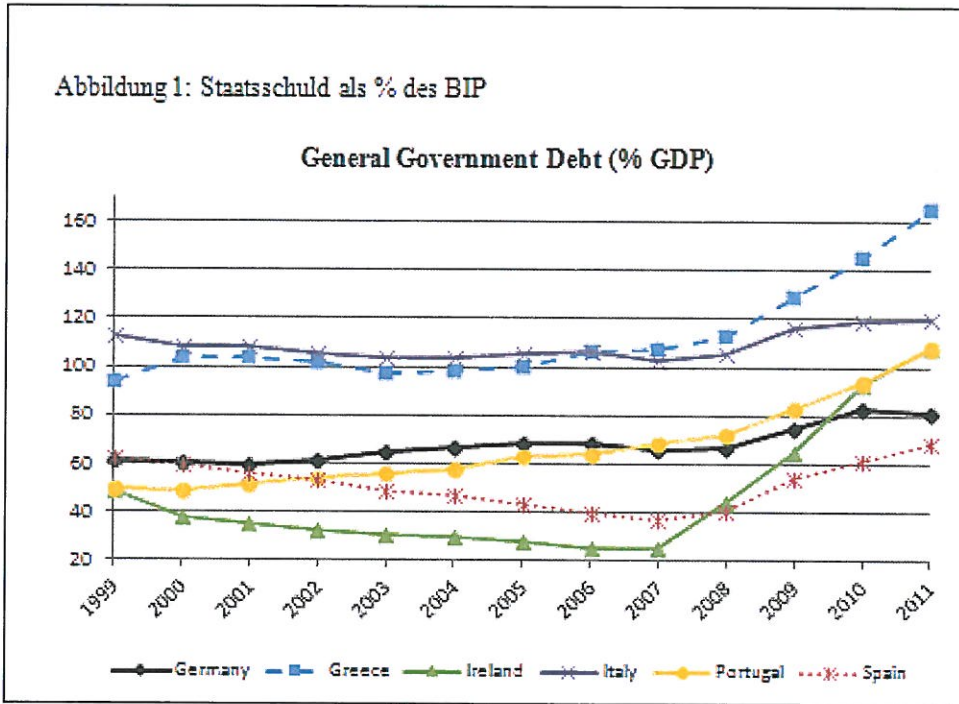


Abbildung 2: Arbeitslosigkeit

