

## Währungsintegration, Wirtschaftszyklen und Neokratie

### *Diagnoseprobleme nach der Währungsintegration*

Man sollte nicht erwarten, dass Ökonomen die Wirkungen einer Währungsintegration voraussagen können. Eine der grundlegenden Einsichten, zu denen die Ökonomie Zugang verschaffen kann, ist diejenige von der Allgegenwart unerwarteter Nebenwirkungen.<sup>1</sup> Wer diese Einsicht einigermaßen konsequent anwendet, wird sich dazu bekennen, dass die Folgen einer Währungsintegration sein Vorstellungsvermögen übersteigen. Ein historisches Lehrstück war in dieser Hinsicht schon die gesamtdeutsche Währungsintegration, die Einführung also der Deutschen Mark in Ostdeutschland. Selbst die von kritischen Ökonomen gewagten Prognosen zu den Auswirkungen dieser währungspolitischen Entscheidung waren fast durchweg verfehlt, nämlich viel zu optimistisch.<sup>2</sup>

Sicher wäre es leichtfertig, allzu enge Parallelen zwischen der gesamtdeutschen und der europäischen Währungsintegration ziehen zu wollen. Dennoch hätte der „Fall Deutschland“ als lehrreiches Anschauungsbeispiel für den Prozess der europäischen Währungsintegration dienen können, wäre letztere nur mit weniger politischer Eile zustande gebracht worden. Dass die Einführung des Euro schon ein gutes Jahrzehnt nach der Einführung der Deutschen Mark in Ostdeutschland erfolgte, ließ in Europa für nachhaltiges Lernen aus der gesamtdeutschen Erfahrung offenbar nicht genug Zeit.

Das Beispiel Ostdeutschland hat gezeigt, dass infolge einer Währungsintegration im Extremfall nahezu ein ganzes Land seine Wettbewerbsfähigkeit einbüßt, in eine dauerhafte Wirtschaftskrise gerät und damit von externer Finanzhilfe abhängig wird. Der Osten Deutschlands ist auch ein Beispiel dafür, dass die Bewältigung einer so tiefgreifenden Wirtschaftskrise Generationen dauern kann.

---

<sup>1</sup> S. hierzu auch „Das Elend der Ökonomie“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de), dort insbesondere den Hinweis auf die – leider allzu oft vergessene - ökonomische Grunderkenntnis des „Everything depends on everything else“.

<sup>2</sup> S. hierzu auch B. Wehner, *Das Fiasko im Osten*, Marburg 1991, ders., *Deutschland stagniert*, Darmstadt 1994, sowie den kommenden Beitrag über die ökonomischen Spätfolgen der deutschen Einheit in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

---

Auch im Euroraum werden die Folgen der Währungsintegration nur langsam erkennbar, und es wird wohl eines jahrzehntelangen Beobachtungszeitraums bedürfen, bis sich hierzu eine halbwegs schlüssige Diagnose durchsetzt. Dabei wird natürlich lange Zeit auch eine Rolle spielen, dass viele voreilige Prognosen zur Wirkung des Euro zu verteidigen sind. Zu einem wirklich allgemein akzeptierten, ganz und gar sachlichen Urteil wird es womöglich erst kommen, wenn eine neue, unbefangene Beobachtergeneration den Prozess der Währungsintegration aus historischer Distanz betrachten kann.

In Deutschland wird ein objektives Urteil in dieser Angelegenheit noch dadurch erschwert, dass die Wirkungen der gesamtdeutschen und der europäischen Währungsintegration einander für längere Zeit überlagern. Wenn etwa Deutschland eine lange Beinahe-Stagnation durchgemacht hat und dabei gegenüber anderen europäischen Ländern wirtschaftlich zurückgefallen ist, hat dies auch mit der ökonomisch unbewältigten deutschen Vereinigung zu tun. In welchem Umfang Deutschland darüber hinaus Lasten der europäischen Währungsintegration auszustehen hat, ist nicht präzise abgrenzbar. Dennoch lassen sich zumindest in theoretischer Betrachtung eindeutige Wirkungen der europäischen Währungsintegration aufzeigen, deren praktische Bedeutung viel zu wenig diskutiert wurde.

*Das Ende der Wechselkursanpassung: von der Konjunkturkrise zur Strukturkrise*

Natürlich war von Anfang an klar, dass es nach dem Beitritt zu einer Währungsunion Wechselkursanpassungen allenfalls noch um den Preis des Wiederaustretens aus eben dieser Union geben kann. Geschäftsgrundlage der europäischen Währungsintegration war daher eine gewisse Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung. Divergenzen der Wirtschafts- und insbesondere der Preisniveaumentwicklung, die vor der Integration früher oder später durch Wechselkursanpassungen kompensiert wurden, durfte es nicht mehr geben.

Zu einem gewissen Grade ist diese Konvergenz in Europa tatsächlich gelungen. Dennoch sind innerhalb des Euroraums natürlich die ökonomischen Divergenzen zwischen den beteiligten Ländern nicht vollständig verschwunden. Es gibt nach wie vor unterschiedliche Konjunkturverläufe und Unterschiede in der Entwicklung von Inflation und Produktivität. Dies führt zu Ungleichgewichten, für die andere Lösungen als Wechselkursanpassungen gefunden werden müssen.

Sicher waren Änderungen der Wechselkurse immer äußerst ambivalente Vorgänge. Sie treffen die Wirtschaft eines Landes als ganze, und sosehr damit

---

ein großer Teil der Wirtschaftsakteure begünstigt wird, so schmerzlich sind die Folgen für andere. Daher wurden Wechselkursanpassungen selten ohne Not hingenommen. Dass aber in der Not, wenn also ein Anpassungsbedarf einmal entstanden ist, dieser Ausweg versperrt ist, erschwert dennoch die notwendig gewordenen gesamtwirtschaftlichen Prozesse. Wo einmal die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes sich z.B. durch überdurchschnittliche Lohnkostensteigerungen oder vergleichsweise geringe Produktivitätszuwächse verschlechtert hat, kann dies innerhalb eines gemeinsamen Währungsraumes nur noch durch ein Bündel schwieriger einzelwirtschaftlicher Anpassungsmaßnahmen in dem betreffenden Land kompensiert werden.<sup>3</sup>

Zu dem Maßnahmenbündel, das aus solcher Krise herausführt, gehört zunächst immer die Aufgabe unrentabel gewordener Produktion und die Entlassung bzw. Nichtbeschäftigung unrentabel gewordener Arbeitskräfte. Auf lange Sicht gehört hierzu natürlich auch ein - anderweitig ansetzendes - Bemühen um überdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen und eine verbesserte Einpassung der Angebotsstruktur in den internationalen Wettbewerb. Die Zurückhaltung der Unternehmen bei Produktion und Beschäftigung ist aber die zunächst einmal naheliegendste Reaktion, während andere Maßnahmen eher experimentellen Charakter haben, also besonders risikobehaftet und unter anderem deswegen im zeitlichen Verlauf höchst ungewiss sind. Damit aber wird, was vor der Währungsintegration als währungspolitisch beherrschbare und insofern auch zeitlich überschaubare Konjunkturkrise gelten konnte, zu einer in ihrer Dauer kaum abschätzbaren Strukturkrise.

#### *Lohnkosten, Realzinseffekt und Lohnnebenkosten*

Dass Strukturkrisen länger dauern als Konjunkturkrisen, ist eine ökonomische Binsenweisheit. Auch wenn die Symptome von Strukturkrisen zuweilen recht abrupt in Erscheinung treten können, zumal sie zunächst oft als konjunkturelle Symptome missverstanden werden, ist doch der Ausweg aus einer Strukturkrise in aller Regel sehr langwierig. Währungsintegration bedeutet daher für die Wirtschaft eines Landes immer auch, dass kürzerfristige gegen längerfristige Probleme eingetauscht werden. Dies gilt auch für den Fall, dass eine Strukturkrise eine scheinbar so einfache Ursache hat wie überdurchschnittliche Steigerungen von Löhnen und Preisen.

---

<sup>3</sup> Gleiches gilt natürlich für den Fall, dass ein Land sich schon beim Einstieg in eine Währungsunion auf einen ungünstigen Umtauschkurs eingelassen hat.

---

In der Strukturkrise werden unrentable Produktion und unrentable Beschäftigung aufgegeben, und dies erhöht die Arbeitslosigkeit. Auch wenn eine Ausweitung der Arbeitslosigkeit die Produktivität durchaus positiv beeinflussen kann<sup>4</sup>, erzeugt sie dennoch immer auch einen Druck auf die Löhne. Um die Lohnentwicklung wesentlich zu verändern, bedarf es aber einer Bewusstseinsveränderung bei den betroffenen Arbeitskräften. Diese fällt umso schwerer, je geringer die Lohn- und damit die Preissteigerungsraten schon vor Beginn der Strukturkrise waren. War nämlich das Lohnniveau vorher nahezu konstant, kann die Bewältigung einer lohnkostenbedingten Strukturkrise im Extremfall eine Kürzung der Löhne notwendig machen - oder z.B., was ökonomisch den gleichen Effekt hat, eine Erhöhung der Arbeitszeiten bei unverändertem Arbeitseinkommen. Bis die Akzeptanz für derartige Maßnahmen gewachsen ist, können viele Jahre vergehen. Möglich ist sogar, dass das bestehende Personal einer betroffenen Branche mit einem solchen Bewusstseinswandel überfordert ist und dass daher ein weitgehender Personalaustausch Voraussetzung ist für das wirtschaftliche Überleben der Branche. Auch dies sind Gründe dafür, dass die nationale Strukturkrise innerhalb eines Währungsraumes immer eine vergleichsweise tiefe und lang andauernde Krise ist.

Verschärft wird eine solche Krise noch dadurch, dass in der Phase der Lohnanpassung schließlich auch die Preissteigerungsraten fallen und damit für die Wirtschaft des betroffenen Landes der so genannte Realzins steigt, die Differenz also zwischen nominellem Zinssatz und aktueller Preissteigerungsrate. Der Realzins – und damit die reale Zinsbelastung der Wirtschaft – steigt bei einem Rückgang der nationalen Inflationsrate, weil der nominelle Zinssatz innerhalb eines Währungsraums überall nahezu gleich ist. Durch diesen Anstieg der Zinslast wird der Zeitraum, bis die Korrektur von Löhnen und Preisen die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft innerhalb des Währungsraumes wieder ins Gleichgewicht gebracht hat, noch länger.

Der in der Strukturkrise entstehende Druck auf die Löhne ist genau genommen ein Druck auf die Bruttolohnkosten der Unternehmen. Da diese Kosten aus den Löhnen selbst und den Lohnnebenkosten bestehen, geraten in wirtschaftlichen Strukturkrisen mit dem Lohn auch die Lohnnebenkosten unter Druck. Insoweit Sozialleistungen über Lohnnebenkosten finanziert

---

<sup>4</sup> S. hierzu auch „Die Logik des Arbeitsmarktes“ und „Die Logik des Arbeitsmarktes (2)“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

---

werden, entsteht damit zugleich bei den Akteuren der Politik die Neigung, politisch auf eine Senkung von Sozialleistungen hinzuwirken. So entwickelt sich aus der Strukturkrise der nationalen Wirtschaft letztlich auch eine Krise des Sozialstaats. Weil Sozialleistungen im zuvor gewohnten Umfang als inakzeptable Belastung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erscheinen, fallen sie zumindest teilweise der Strukturkrise der nationalen Wirtschaft zum Opfer.<sup>5</sup>

Je schwächer das sozialstaatliche Solidarsystem, desto wirkungsvoller ist indessen der Druck auf die Löhne. Der Abbau lohnnebenkostenfinanzierter Sozialleistungen erhöht die finanzielle Not derer, die keine Arbeit haben, und er verstärkt den Druck, Arbeit auch zu ungünstigen Bedingungen anzunehmen, sich also gegebenenfalls z.B. auf eine vom internationalen Wettbewerbsdruck auferlegte niedrigere Entlohnung oder eine Verlängerung von Arbeitszeiten einzulassen. Insofern ist die von einer Strukturkrise ausgelöste Senkung von Lohnnebenkosten immer auch ein Beitrag dazu, künftige Strukturkrisen in ihrer Intensität zu mildern und dementsprechend zu verkürzen. Da diese Wirkung aber auf Kosten des Solidarsystems erzielt wird, ist sie das Merkmal einer zwar wirtschaftlich weniger krisenanfälligen, aber eben unsolidarischeren Gesellschaft. Politisch ganz und gar ungeklärt ist dabei, inwieweit dies ein von den Bürgern wirklich gewolltes Ergebnis einer Währungsintegration ist.

#### *Währungsintegration und Sozialstaat*

Je länger der zeitliche Abstand zwischen Ursache und Wirkung ist, desto eher gerät die Ursache aus dem Blick. Dieser allgemeingültige Zusammenhang gilt natürlich auch für die Wirkungen einer Währungsintegration. Dass in einem einheitlichen Währungsraum nationale Wirtschaftszyklen statt von konjunktureller eher von struktureller Art sind, dass sie daher entsprechend länger dauern und dass in diesen Zyklen ein großer Teil einstmaliger gesellschaftlicher Solidarität verlorengehen kann, dafür ist im Euroraum die Währungsunion eine von Vergessen bedrohte Ursache.

Grund dafür, den Euro gänzlich abzuschaffen und den *Staus quo ante* wiederherzustellen, sind diese Wirkungen der Währungsintegration sicher nicht. Sie werden vermutlich auch – zumindest in absehbarer Zukunft - für

---

<sup>5</sup> Natürlich können Lohnnebenkosten nicht immer aufs Neue, sondern nur ein einziges Mal konsequent abgebaut werden. Daher kann ein konsequenter Eingriff in die Lohnnebenkosten auch nur zur Bewältigung einer einzigen Strukturkrise eingesetzt werden. Danach sind es nur noch die Löhne selbst, denen die ausschließliche Last der Anpassung obliegt.

---

kein Land Grund genug sein, aus der Währungsunion auszuschließen, und auch kein Grund für die Gemeinschaft, einzelne Länder aus der Währungsunion ausschließen zu wollen. Dennoch stellt sich natürlich die Frage, welche Voraussetzungen vor Einführung des Euro hätten geschaffen werden sollen, um künftige Strukturkrisen möglichst glimpflich meistern zu können, und mehr noch die Frage, ob solche Voraussetzungen ggf. im Nachhinein geschaffen werden sollten.

Eine der wichtigsten Lehren aus den unerwarteten Nebenwirkungen der Währungsintegration ist aus der oben genannten schlichtesten und zugleich bedeutendsten aller ökonomischen Weisheiten abzuleiten, nämlich aus der Einsicht in die generelle Unberechenbarkeit des Wirtschaftsgeschehens. Die Entscheidung über die Schaffung eines großen einheitlichen Währungsraumes dürfte nach dieser Einsicht nicht fallen, ohne dass die beteiligten Länder auch für unerwartete Folgen wie nationale Strukturkrisen und daraus resultierende Krisen des Solidarsystems gerüstet sind. Dies aber bedeutet, dass Währungsintegration immer erst nach Schaffung eines weniger anfälligen, möglichst krisenfesten Sozialsystems gewagt werden sollte. Es bedeutet auch, dass dort, wo diese Voraussetzung nicht rechtzeitig geschaffen wurde, möglichst im Nachhinein das Solidarsystem den veränderten ökonomischen Bedingungen angepasst werden sollte.

Eine Maßnahme, die das Solidarsystem resistenter machen würde gegen wirtschaftliche Strukturkrisen, wäre eine ausschließliche Finanzierung der Solidarleistungen durch Lohn- bzw. Einkommensteuern. Bei dieser Finanzierungsform könnten die so genannten Lohnnebenkosten erheblich reduziert, in letzter Konsequenz sogar ganz abgeschafft werden. Wo es aber keine Lohnnebenkosten mehr gäbe, könnte dann - auch und gerade in wirtschaftlichen Strukturkrisen - kein Druck auf dieselben mehr entstehen. Die Lohnkosten der Unternehmen wären nicht mehr durch Nebenkosten aufgebläht und die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes nicht mehr durch solche Kosten beeinträchtigt.

Man muss sich allerdings davor hüten, eine Umstellung des Solidarsystems auf Steuerfinanzierung in der Wirkung zu überschätzen. Der Lohnanspruch der Arbeitskräfte orientiert sich nämlich nicht nur am Brutto-, sondern logischerweise auch, wenn nicht sogar hauptsächlich am Nettolohn. Daher wirkt eine Steuer, die größtenteils von den Arbeitskräften selbst aufgebracht wird, prinzipiell ähnlich auf die Lohnfindungsprozesse wie den Unternehmen

---

auferlegte Lohnnebenkosten. Dennoch hätte eine ausschließlichen Finanzierung der Solidarleistungen über die Einkommensteuer viele praktische Vorteile vor allem für das Solidarsystem. Dieses würde viel transparenter, und im Krisenfall wäre viel leichter verständlich, dass letztlich zwischen Lohneinbußen einerseits und Steuersenkungen zu Lasten der Solidarkasse andererseits abgewogen werden müsste. Ein vollständig steuerfinanziertes Solidarsystem würde insofern dafür sorgen, dass sowohl die Anpassung von Löhnen an veränderte ökonomische wie auch die Anpassung von Solidarleistungen an veränderte politische Gegebenheiten leichter vollzogen werden könnten. Eine gesellschaftliche Entsolidarisierung wäre im Krisenfall weniger zwangsläufig. Zugleich wäre durch die Transparenz des Systems der eventuelle Rückweg zu mehr gesellschaftlicher Solidarität erleichtert.

Die Finanzierungsform eines Solidarsystems, die Wahl also zwischen Steuern und Lohnnebenkosten, ist kein Präjudiz für Art und Umfang der Leistungen, die dieses System seinen Bürgern gewährt. Insofern ist ein integrierter Währungsraum, auch wenn der Sozialstaat gänzlich durch Einkommensteuern finanziert würde, mit vielerlei Formen staatlicher Solidarität vereinbar. Weil die Risiken für den Sozialstaat durch Währungsintegration wachsen, sollte aber gerade in großen Währungsräumen ein möglichst einfaches, leicht verständliches und transparentes System auch auf der Leistungsseite des Sozialstaats realisiert werden. Diese Anforderung ist durch nichts besser erfüllbar als durch ein Bürgergeldsystem. Währungsintegration ist daher einer von vielen Gründen, den Sozialstaat der Zukunft als steuerfinanziertes Bürgergeldsystem zu konzipieren.<sup>6</sup> Ein solches System würde zum einen eine schleichende, am Ende womöglich doch ungewollte gesellschaftliche Entsolidarisierung unwahrscheinlicher machen, und es wäre zum anderen auch der einfachste Weg, die Wirtschaftsakteure mit der wachsenden Notwendigkeit hoher wirtschaftlicher Anpassungsbereitschaft zu versöhnen.

#### *Währungsintegration und Neokratie*

Währungsintegration wäre ein guter Grund für einen radikalen Umbau des Sozialsystems, aber sie hat noch viel weiter reichende Auswirkungen auf das solidarische Bewusstsein. Da sie langfristig die wirtschaftliche und soziale Risikolage eines Großteils der Bürger verändert, beeinflusst sie auch deren Bedürfnisse als Sozialstaatsbürger. Sie verändert damit letztlich auch den Willen, wer in Sachen Solidarität mit wem gemeinsame politische Sache

---

<sup>6</sup> S. hierzu auch „Die Logik des Bürgergeldes“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

---

machen sollte, und damit die geographische Reichweite der spontanen Solidarität. Diese Reichweite kann infolge einer Währungsintegration größer, aber sie kann natürlich auch geringer werden.

Es wäre müßig, in dieser Frage Werturteile zu fällen. Man kann zwar Denkmodelle darüber entwickeln, welchen Einflussfaktoren das solidarische Bewusstsein und insbesondere die Reichweite der spontanen Solidarität unterliegt. Auf diese Weise lassen sich z.B. Theorien eines optimalen Sozialraumes entwickeln, analog etwa zur ökonomischen Theorie eines optimalen Währungsraumes. Wie weit aber der Wille der Bürger zur sozialstaatlichen Gemeinsamkeit in der Realität reicht, sollte ebenso unbelastet von Theorien hingenommen werden wie die Reichweite des Willens zur Währungsintegration.

Die Konsequenz hieraus ist ebenso einfach wie umstürzend. Wenn es einen Zusammenhang gibt zwischen Währungsintegration und der Reichweite gesellschaftlicher Solidarität, dann sollten die Bürger schon bei Schaffung neuer bzw. Vergrößerung bestehender Währungsräume die Möglichkeit haben, auch in Sachen Solidarpolitik über die Frage des Wer-mit-wem neu zu befinden. Dann sollten sie zudem, weil ihre Erfahrungen in Sachen gesellschaftlicher Solidarität sich – nicht zuletzt infolge einer Währungsunion – ändern können, solche Entscheidungen jederzeit revidieren, d.h. die Reichweite des gemeinsamen Währungsraumes ebenso wie die Reichweite des gemeinsamen Sozialraumes neu bestimmen können. Dann sollten die Bürger in diesen Fragen letzten Endes über das verfügen, was in anderen Beiträgen des reformforum-neopolis als „politische Assoziationsfreiheit“ bezeichnet wird. Dies aber ist nur möglich in einer anderen politischen Ordnung als der bestehenden. Es setzt eine neue Staatsform voraus, nämlich die – kurz Neokratie zu nennende – mehrspurige Demokratie.<sup>7</sup>

08 - 2004

---

<sup>7</sup> Zur politischen Assoziationsfreiheit in einer Neokratie s. u.a. den Beitrag „Unterschlagnene Grundrechte in der Demokratie (1)“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).