SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU? Konzept und Wirkung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik

Hein, Eckhard; Niechoj, Torsten

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Hein, E., & Niechoj, T. (2004). *Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU? Konzept und Wirkung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik.* (WSI-Diskussionspapier, 126). Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-219377

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WSI

Diskussionspapiere

Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU?

Konzept und Wirkung der *Grundzüge der Wirtschaftspolitik*

Eckhard Hein und Torsten Niechoj

WSI-Diskussionspapier Nr. 126

August 2004

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

In der Reihe „WSI-Diskussionspapiere“ erscheinen in unregelmäßiger Folge Arbeiten aus dem WSI zu aktuellen Vorgängen auf wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischem Gebiet. Sie basieren u.a. auf Vorträgen, die Mitglieder des Instituts gehalten haben oder auf gutachterlichen Stellungnahmen, können aber auch Diskussionsbeiträge zu ausgesuchten Einzelthemen sein. Für den Inhalt sind die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

Dieses und andere WSI-Diskussionspapiere finden Sie als pdf-Datei unter: www.wsi.de
Gedruckte Einzelexemplare sind zu beziehen über Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI in der HBS), Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf

Dr. Eckhard Hein u. Dr. Torsten Niechoj
WSI in der Hans-Böckler-Stiftung
Hans Böckler Str. 39
40476 Düsseldorf

e-mail Adr.: eckhard-hein@boeckler.de und
torsten-niechoj@boeckler.de

WSI

Diskussionspapiere

Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU?

Konzept und Wirkung der *Grundzüge der Wirtschaftspolitik*

Eckhard Hein und Torsten Niechoj

WSI-Diskussionspapier Nr. 126

August 2004

Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU?

Konzept und Wirkung der *Grundzüge der Wirtschaftspolitik*

Eckhard Hein und Torsten Niechoj

Zusammenfassung

Die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* formulieren die Antwort der EU-Regierungen und der Kommission auf die Wachstums- und Beschäftigungsschwierigkeiten in Europa. Obwohl damit seit mehr als zehn Jahren ein wirtschaftspolitisches Konzept für die Europäische Union vorliegt, haben die dort festgehaltenen Empfehlungen keine neue Wachstumsdynamik erzeugen können. In Auseinandersetzung mit den Grundzügen zeigt der Artikel die Schwächen des dahinter liegenden wirtschaftspolitischen Leitbildes und stellt Ansätze einer alternativen Konzeption vor, die auch langfristig mehr Wachstum für Europa verspricht.

Abstract

The *Broad Economic Policy Guidelines* contain the answers of the European Commission and the EU-governments to the growth and employment problems in the EU. These guidelines have been the EU-economic policy concept for ten years now, but this concept has not been able to generate sustained growth in the EU. Examining the guidelines we show the weaknesses of the economic policy model behind it and outline an alternative concept which promises more growth for Europe in the long run.

JEL classification: E61, E62, E 63, E 64

Keywords: Broad economic policy guidelines, European Union, monetary policy, wage policy, fiscal policy, policy coordination

1. Einleitung

Trotz erster Anzeichen für eine sich belebende Konjunktur kann von einem kräftigen Aufschwung innerhalb der Europäischen Union gegenwärtig nicht die Rede sein. Mit einer erwarteten Wachstumsrate von 1,9% für das Jahr 2004 liegt die Europäische Union (EU) weiter unter den Wachstumserwartungen in den USA, und die Arbeitslosenquote verharrt mit etwas über 8% weiterhin auf hohem Niveau. Für die Länder der Europäischen Währungsunion (EWU) sehen die Werte mit einer erwarteten Wachstumsrate von knapp 1,8% und einer Arbeitslosenquote von fast 9% noch schlechter aus (vgl. OECD 2003). Auch bei den öffentlichen Haushalten scheinen sich die Konsolidierungsanstrengungen der letzten Jahre nicht auszuzahlen. Insbesondere die beiden großen Länder Deutschland und Frankreich verzeichnen seit 2002 laufende Haushaltsdefizite oberhalb der 3-%-Marge des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Wirtschaftspolitisch wird seit Jahren mit verschiedenen Verfahren auf Ebene der EU versucht, eine neue Wachstums- und Beschäftigungsdynamik anzustoßen. Das zentrale Politikdokument der EU-Wirtschaftspolitik sind hierbei die seit 1993 jährlich formulierten *Gründzüge der Wirtschaftspolitik* (engl. »Broad Economic Policy Guidelines«). In ihnen wird ein umfassendes Konzept für die europäische Wirtschaftspolitik und die nationalstaatlichen Politiken formuliert: Über Strukturreformen und vorgeblich ›stabile‹ makroökonomische Rahmenbedingungen soll die Europäische Union gemäß der Zielsetzung des Lissabonner Gipfels zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt werden.

Bis jetzt waren diese Ansätze jedoch wenig erfolgreich. Woran liegt dies? Werden die gegebenen Ratschläge unzureichend verwirklicht oder sind sie selbst unzureichend? Um hier eine Antwort zu finden, schildern wir eingangs, wieso es überhaupt zur Erstellung der *Grundzüge* gekommen ist und welche Ziele damit verfolgt wurden. Danach geben wir einen Überblick über das aktuelle Verfahren der Erstellung der *Grundzüge* und analysieren dann das wirtschaftspolitische Leitbild hinter den Empfehlungen. Vor diesem Hintergrund prüfen wir, inwieweit die *Grundzüge* zu den erwünschten Ergebnissen geführt haben und prinzipiell führen

können. Wir werden zeigen, dass die Umsetzung der in den Grundzügen formulierten Empfehlungen statt zu einer dynamischen Entwicklung zu einer restriktiven Politik geführt hat, die gerade nicht in der Lage ist, Wachstum und Beschäftigung zu schaffen, sondern diesen Zielen vielmehr im Wege steht. Abschließend skizzieren wir daher die Möglichkeiten einer anderen Politikausrichtung und die hiermit verbundenen notwendigen institutionellen Änderungen, die unserer Meinung nach in der kurzen und in der langen Frist für eine dauerhafte Hebung des Wachstumstrends sorgen können.

2. Die Vorgeschichte

Schwierigkeiten einzelner Währungen, die Bandbreiten des Europäischen Währungssystems (EWS) einzuhalten, führten Ende der 1980er Jahre zu Planungen für eine andere, eine einheitliche Währungspolitik in der Europäischen Union, die um Elemente einer supranationalen Wirtschaftskoordinierung ergänzt werden sollte. Um diese Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vorzubereiten, wurde auf dem Hannoveraner Gipfel 1988 ein Gremium unter Vorsitz des damaligen Kommissionspräsidenten Jaques Delors eingesetzt (vgl. Dyson/Featherstone 1999: 326–342). Beteiligt waren die Zentralbankpräsidenten der EU-Mitgliedsstaaten wie Pöhl (Deutschen Bundesbank) oder Duisenberg (Niederländische Zentralbank) sowie drei externe Fachleute.[1] Der durch das Gremium am 12.04.1989 vorgestellte so genannte Delors-Bericht enthält sowohl Ausführungen zur monetären wie auch zur ökonomischen Integration, jedoch mit ungleichgewichtigen Anteilen: Die vorgeschlagene Vereinheitlichung im monetären Bereich geht deutlich über jene der wirtschaftlichen hinaus. Auf der einen Seite wird eine unabhängige Zentralbank, die auf Preisniveaustabilität verpflichtet ist, angeregt (vgl. Delors-Bericht 1989: 151 f.), auf der anderen ist aber keine auf supranationaler Ebene gebündelte Wirt-

1 Nämlich Alexandre Lamfalussy (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich), Niels Thygesen (Universität Kopenhagen) und Miguel Boyer (Banco Exterior de España).

schaftspolitik, sondern nur eine mehr oder minder verbindliche Koordinierung vorgesehen.[2,3] Die vorgesehen Koordinierung bezieht sich vor allem auf die Fiskalpolitik, die keinen negativen Einfluss auf die Geldpolitik ausüben können sollte; eine Überwachung der weiterhin in nationaler Verantwortung bleibenden Budgets zur Defizitbegrenzung wird im Bericht vorgeschlagen. Auch eine regelmäßige Gesamtbeurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung und Leitlinien für die Wirtschaftspolitik werden angeregt (vgl. Delors-Bericht 1989: 150–152).

Die Verhandlungen und Entwicklungen des späteren Regelwerks zur Währungsunion fanden dabei nahezu vollständig außerhalb jeder öffentlichen Diskussion statt. Weil mit dem EWS bereits ein existierendes Netzwerk zwischen den Zentralbanken etabliert war und da die einzelnen Regierungen trotz des formell parallelen Ausbaus ökonomischer und monetärer Konvergenz vorrangig die Finanzministerien mit den Verhandlungen befassten, fanden die entscheidenden Weichenstellungen innerhalb eines kleinen Kreises aus Experten des Währungsausschusses oder des Rates der Zentralbankpräsidenten statt. So erklärt sich der recht breite Konsens zwischen den Beteiligten, die alle die Auffassung teilten, ein einheitlicher Währungsraum benötige eine unabhängige Zentralbank, um Preisniveaustabilität sicherzustellen, und eine institutionelle Beschränkung der staatlichen Defizite (vgl. Dyson 1999).

Umstritten war aber, welche Art und welchen Umfang eine die Währungsunion ergänzende Koordinierung bzw. wirtschaftspolitische Steuerung auf EU-Ebene erhalten sollte. Wir diskutieren hier vier Entwürfe für das Regelwerk der WWU

---

2 »Eine Währungsunion würde eine einheitliche Geldpolitik erfordern, für deren Formulierung folglich ein einziges Entscheidungsgremium zuständig sein müsste. Im wirtschaftlichen Bereich würden zahlreiche Entscheidungen Sache der nationalen und regionalen politischen Instanzen bleiben. Wegen ihrer möglichen Auswirkungen auf die interne und externe gesamtwirtschaftliche Situation der Gemeinschaft sowie ihrer Konsequenzen für die gemeinsame Geldpolitik müssten derartige Entscheidungen jedoch in einen vereinbarten makroökonomischen Rahmen gestellt werden und verbindlichen Verfahren und Regeln unterliegen.« (Delors-Bericht 1989: 148)

3 Die im Delors-Bericht enthaltene Koordinierungsvorstellung hat bereits eine längere Tradition. Schon im Vertrag von Rom 1957 gab es den Artikel 6, der die Mitgliedsstaaten zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken aufforderte.

von Seiten der Kommission, der deutschen und der französischen Regierung sowie der niederländischen Präsidentschaft, die zentrale Stationen markieren.[4]

Im Kommissionsentwurf dominieren die Ausführungen zum währungspolitischen Teil der Integration. Die Formulierungsvorschläge zur wirtschaftspolitischen Koordinierung sind deutlich geringer im Umfang, wenngleich sie wiederum in Relation zu den nachfolgend vorgelegten Entwürfen der Regierungen umfangreicher und konkreter ausfallen. Drei Instrumente bzw. Verfahren sind es, die von der Kommission zur Verwirklichung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik genannt werden (vgl. Entwurf der Europäischen Kommission 1993 [1990]: 199f.): Erstens schlägt sie die Aufstellung und Überprüfung von allgemeinen und von länderspezifischen Leitlinien (»guidelines«) für die öffentlichen Haushalte, die Lohnpolitik und die Strukturpolitik vor. Damit liefert die Kommission eine Blaupause für die später beschlossenen *Grundzüge der Wirtschaftspolitik*. Zweitens möchte sie zur Konkretisierung des bereits vertraglich fixierten Ziels einer Abstimmung der Wirtschaftspolitiken zwischen den Mitgliedsstaaten eine regelmäßige Gesamtbewertung der Wirtschaftsentwicklung vornehmen. Drittens will die Kommission ein Stützungsprogramm über Haushaltsmittel oder Sonderdarlehen für Länder einführen, die finanziell in Schwierigkeiten geraten.

Der anschließend veröffentlichte französische Entwurf vom 25.01.1991 ist vor dem Hintergrund eines Ökonomieverständnisses zu lesen, dass traditionell stärker auf staatliche Steuerung setzt (vgl. Dyson/Featherstone 1999: 221–230). Ganz im Sinne dieser Vorstellung einer *gouvernement économique* soll der Ministerrat die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten koordinieren und er soll berechtigt werden, Haushaltskürzungen aus dem gemeinsamen Haushalt der EU vornehmen zu können, wenn den Empfehlungen des Rats nicht gefolgt wird. Zudem soll die Wirtschaftspolitik als Angelegenheit des gemeinsamen Interesses regelmäßig einer

4 Der Kommissionsentwurf ist der erste Entwurf, der vorgelegt wird; er versucht bereits, die Vorstellungen der Mitgliedsländer zu bündeln. In der weiteren Diskussion sind es die Positionen Frankreichs und Deutschlands, hinter denen sich die anderen Länder jeweils versammeln. Der Entwurf der niederländischen Präsidentschaft formuliert dann einen Kompromiss, der zum Vertrag von Maastricht überleitet.

Gesamtbewertung unterzogen werden. Die Geldpolitik sei zwar ebenfalls vorrangig auf Preisniveaustabilität zu orientieren, daneben aber müsse sie auch die allgemeine Wirtschaftspolitik der EU unterstützen (vgl. Entwurf der französischen Regierung 1993 [1991]: 343 f.) Nicht zuletzt wegen des missglückten Experiments einer expansiven Fiskal- und Geldpolitik unter Mitterand 1982 verbleiben die Vorschläge der französischen Regierung auf dem Boden des beschriebenen Konsenses aus Preisniveaustabilität und Haushaltskonsolidierung, setzen aber zugleich und ähnlich wie der Kommissionsentwurf auf eine Stärkung der Koordinierung, um die Kontrolle der Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene zu konzentrieren.

Der einen Monat nach dem französischen herausgegeben Entwurf für den Maastricht-Vertrag von deutscher Seite folgt einer wirtschaftspolitischen Linie, die Preisniveaustabilität des Geldes in den Vordergrund stellt und damit an eine langjährige Tradition der Deutschen Bundesbank anknüpft. Eine Einschränkung im Sinne des französischen Vorschlags zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik wird nicht gemacht. Anders als in den anderen genannten Entwürfen wird ordnungspolitischen Themen wie freier Preisbildung auf Märkten oder Privatisierung breiter Raum gegeben. Auch in diesem Entwurf ist die Koordinierung der Wirtschaftspolitik als Angelegenheit gemeinsamen Interesses vorgesehen, aber statt von Leitlinien für die Wirtschaftspolitik ist nur von Orientierungen die Rede. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser Koordinierung beschränkt sich zudem auf die Vermeidung von Haushaltsdefiziten. Mittelkürzungen des EU-Haushalts als Sanktionen werden auch hier als Mittel der Wahl gesehen, sind aber nur auf haushaltspolitisches Fehlverhalten bezogen (vgl. Entwurf der deutschen Regierung 1993 [1991]).

Im Entwurf der niederländischen Präsidentschaft vom 28.10.1991 finden sich dann erstmals die späteren Konvergenzkriterien ausformuliert (vgl. Proposal by the Dutch Presidency 1993 [1991]: 230). Analog zur deutschen Position ist die anvisierte Zentralbank nach dem Vorbild der deutschen gestaltet, ebenfalls im Einklang mit der deutschen Position ist für den Eintritt in die Währungsunion kein fester Termin vorgesehen: Erst wenn die Konvergenzkriterien für die Gemein-

schaft erfüllt sind, erfolgt die Integration. In Anlehnung an die Positionen Frankreichs und der Kommission finden sich aber auch umfangreiche Passagen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die neben der Haushaltsüberwachung die regelmäßige Erstellung von Leitlinien beinhalten.

Mit den niederländischen Kompromissformulierungen ist eine Einigung in greifbare Nähe gerückt; die letztendlichen Ergebnisse der Verhandlungen sind bekannt: Im Maastricht-Vertrag wird die unabhängige Stellung der EZB festgeschrieben und um Verfahren der Koordinierung ergänzt, die vor allem auf eine Kontrolle der Haushaltsdefizite abzielen (vgl. Vertrag von Maastricht: Art. 103–109).[5] Gegen den Widerstand Deutschlands wird die stärkere Formulierung der Leitlinien (statt: Orientierungen) für die Wirtschaftspolitik gewählt (vgl. Vertrag von Maastricht Art: 103 bzw. in der heutigen konsolidierten Fassung des EG-Vertrags: Art. 99, vgl. auch Dyson/Featherstone 1999: 412–416, 425) und ein Automatismus für den Übergang in die Währungsunion vertraglich fixiert (vgl. Vertrag von Maastricht: Art. 109j bzw. EG-Vertrag: Art. 121).

Wieso kam es zu diesen Ergebnissen? Klar ist, dass eine Währungsunion ohne die regionale Leitwährung Deutsche Mark unsinnig gewesen wäre. Hieraus erklärt sich die starke Verhandlungsposition Deutschlands. Aber mehr noch, die in Relation zu anderen europäischen Notenbanken sehr unabhängige Notenbank diente als Modell der geplanten Europäischen Zentralbank, nicht nur aus Sicht der Deutschen Bundesbank, sondern auch aus Sicht der anderen Zentralbanken. Dementsprechend fand die starke Stellung der EZB und die Einsetzung einer Haushaltsüberwachung breite und frühzeitige Unterstützung. Die konträren Positionen zur Frage, ob es auf jeden Fall eine Währungsunion geben würde und wer daran beteiligt würde, konnte über die Konvergenzkriterien und die Irreversibilität des Verfahrens gelöst werden, wobei die Akzeptanz dieses Automatismus der deutschen Delegation sehr schwer fiel. Bezüglich des Ausmaßes der gewünschten Koordinierung steckte die deutsche Delegation eine weitere Niederlage ein, indem

5 1996 stärkt der Europäische Rat die Koordinierung der öffentlichen Haushalte weiter mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt.

sie der Aufstellung von Leitlinien zustimmte. Damit waren die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* aus der Taufe gehoben. Der Grund für diese Zugeständnisse dürfte darin zu sehen sein, dass mit der deutschen Wiedervereinigung die deutsche Regierung ein starkes Interesse entwickelte, eine monetäre Integration als klares und eindeutiges Signal für die Einbindung Deutschlands in Europa zu nutzen, und daher zu Kompromissen bereit war (vgl. Dyson/Featherstone 1999: 363–369, Garrett 2001: 118–123).

3. Verfahren und Revisionen

Durch das Drängen der Europäischen Kommission und Frankreichs hat also ein neues Verfahren der wirtschaftspolitischen Koordinierung, die jährliche Formulierung der *Grundzüge der Wirtschaftspolitik*, seine rechtliche Verankerung im Vertrag von Maastricht gefunden (vgl. EG-Vertrag: Art. 99).[6] Im Vergleich mit den anderen Koordinierungsverfahren auf EU-Ebene nehmen die *Grundzüge* eine Sonderstellung ein, da sie Empfehlungen für *alle* ökonomisch relevanten Politikbereiche beinhalten und da alle anderen Koordinationsverfahren Ergebnisse liefern müssen, die im Einklang mit den Grundzügen stehen. Damit stellen die *Grundzüge* das zentrale Bezugsdokument für die gemeinsame Wirtschaftspolitik der Europäischen Union dar und formulieren somit den wirtschaftspolitischen Konsens auf EU-Ebene.

Die 1993er *Grundzüge* werden von der Kommission vorformuliert und umfassen nur wenige Seiten. Sie befassen sich vorrangig mit der Koordinierung der Fiskalpolitik und berücksichtigen in einem ergänzenden Dokument auch Strukturreformen und die Lohnpolitik. Der Ministerrat verändert die Kommissionsvorlage, indem er Passagen des unter der Leitung von Jaques Delors, der mittlerweile nicht mehr Kommissionspräsident ist, vorgelegten Weißbuchs »Wachstum, Wettbe-

6 Weitere allgemeinere rechtliche Bezugspunkte für die wirtschaftspolitische Koordinierung sind die Art. 2, 4 und 98 des EG-Vertrags.

werbsfähigkeit und Beschäftigung« (Europäische Kommission 1993) einbezieht. Bereits mit der ersten Formulierung der *Grundzüge* wird das bis heute gültige Grundkonzept zur Wirtschaftspolitik vorgelegt, welches ›stabile makroökonomische Rahmenbedingungen‹ niedriger Inflation und konsolidierter Haushalte mit Strukturreformen, die das Wachstums- und Beschäftigungsniveau heben sollen, kombiniert.

Wenngleich bereits 1994 in den Entwürfen der Kommission für die *Grundzüge* und ab 1995 in der vom Ministerrat verabschiedeten Fassung auf die Situation in einzelnen Mitgliedsländern eingegangen wird, werden länderspezifische Empfehlungen explizit erst mit den 1998er Grundzügen und in ausführlicher Form ab 1999 eingeführt. Seit 1994 überprüft die Kommission die Einhaltung der vorgeschlagenen Maßnahmen des Vorjahrs und nimmt 1996 Ausführungen dazu in ihre Vorlage für die *Grundzüge* auf. Ein eigener Umsetzungsbericht wird 1997 in kurzer und dann seit 2000 in ausführlicher Form vorgelegt. Im Jahr 1998 werden die Passagen zu strukturellen Reformen der Produkt-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte ausgeweitet und um Ausführungen zu den Finanzmärkten ergänzt; 2000 kommen auch Textstellen über die Wissensgesellschaft und die Alterung der Bevölkerung hinzu. Beschlossen auf der Tagung des Europäischen Rats in Barcelona, sind die *Grundzüge* seit der 2003er Ausgabe zudem nicht länger nur auf das kommende Jahr ausgerichtet, sondern sie umfassen Empfehlungen für eine dreijährige Periode (vgl. Broad economic policy guidelines 2003, Europäische Kommission 2002b). Jährliche Updates ergänzen und aktualisieren diese mittelfristig ausgerichteten Empfehlungen.

Der jährliche Erstellungszyklus startet im November mit der Veröffentlichung aktueller Entwicklungen in der EU und Prognosen für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung von Seiten der Kommission. Im Januar veröffentlicht die Kommission dann ihren Umsetzungsbericht für die *Grundzüge* der vorhergehenden Periode. Ebenfalls im Januar bereitet die Kommission die Debatte zu den Grundzügen im EcoFin-Rat vor. Die dortige Diskussion dient wiederum als Vorlage für den Europäischen Rat und mündet in der Erstellung einer Entwurfsfassung der *Grundzüge*

durch die Kommission im April, die darüber hinaus auch noch ihre Prognosen aktualisiert. Der Entwurf wird im EcoFin-Rat diskutiert und verändert, vom Europäischen Rat behandelt und dann abschließend durch den EcoFin-Rat angenommen. Während des Verfahrens sind weitere Gremien, wie der Wirtschafts- und Finanzsausschuss und der Ausschuss für Wirtschaftspolitik beratend tätig. Zuarbeiten von Seiten der Mitgliedsstaaten werden einbezogen, und das Europäische Parlament erstellt eine Stellungnahme zum Entwurf der Kommission.[7] Die *Grundzüge* stellen damit ein von der Kommission mit zahlreichen anderen Gremien abgestimmtes Politikdokument dar, das den wirtschaftspolitischen Konsens bzw. Kompromiss auf europäischer Ebene repräsentiert und vom Ministerrat als Vertretungsgremium der Regierungen in den EU-Mitgliedsländern verabschiedet wird. Mit der Aufstellung der in den Grundzügen enthaltenen Empfehlungen verpflichten sich die Mitgliedsländer auf deren Umsetzung, wenngleich es, anders als bei der Haushaltsüberwachung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, nicht die Möglichkeit gibt, Sanktionen bei Nichterfüllung der Empfehlungen auszusprechen. Bei den Grundzügen handelt es sich also um eine Form der so genannten weichen Koordinierung, die auf Selbstverpflichtung der Regierungen und Gruppendruck zwischen ihnen setzt.

4. Das wirtschaftspolitische Konzept der *Grundzüge*

Das Konzept der *Grundzüge* ist seit 1993 unverändert geblieben: Vermeintlich ›stabile‹ makroökonomische Rahmenbedingungen sollen mit Strukturreformen kombiniert werden. Im Rahmen dessen ist es im Zeitablauf aber zu einigen inhaltlichen Verschiebungen gekommen, auf die wir nachfolgend hinweisen. Wir beziehen uns vorrangig auf die *Grundzüge* für die Periode 2003–05 und den Entwurf der

7 Dementsprechend finden sich in der Reihe Europäische Wirtschaft drei Fassungen der Grundzüge abgedruckt: die Kommissionsvorlage, die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Vorlage sowie die abschließend angenommene und aktualisierte Fassung des EcoFin-Rates.

2004er Aktualisierung vom 07. April durch die Kommission, von der die endgültig vom Ministerrat verabschiedete Fassung normalerweise nur wenig abweicht.

Während bis 1999 dauerhaftes und nichtinflationäres Wachstum sowie ein hoher Beschäftigungsstand gemäß Art. 2, EG-Vertrag, den Zielkanon der *Grundzüge* definierten, greifen die *Grundzüge* seit dem Lissabonner Gipfel die dort beschlossene Formulierung auf,

> »to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion« (BEPG 2003: 59, vgl. auch Europäischer Rat 2000).

Zur Erreichung dieses Ziels sollen Strukturreformen das Potentialwachstum erhöhen. Aufgrund ›günstig‹ gestalteter makroökonomischen Bedingungen könnte, laut den *Grundzügen*, dieses Potential dann von der Wirtschaft realisiert werden. Das so erreichte Wachstum und die erfolgten Investitionen in Bildung und Forschung würden in der Folge zu mehr und qualifizierteren Arbeitsplätzen führen. In dieser Weise präzisieren die *Grundzüge* seit dem Jahr 2000 das vorher nicht weiter konkretisierte Ergänzungsverhältnis von makroökonomischer Politik und strukturellen Reformen.

Kern der Strukturanpassungen sind die Deregulierung und Liberalisierung von Produkt-, Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkten auf der einen Seite sowie Investitionen in Bildung und Forschung auf der anderen (vgl. BEPG 2003: 61–66). Der größte Teil der Investitionsmittel soll dabei aus privater Hand kommen, der Rest durch Umschichtung in den öffentlichen Haushalten verfügbar gemacht werden. Die Mobilität der Arbeitskräfte müsse gefördert, das Arbeitsangebot ausgeweitet und die Bildung verbessert werden.

Damit sich das durch strukturelle Reformen (vermeintlich) gestiegene Potentialwachstum in ein höheres Wachstum transformieren könne, müssten ›günstige makroökonomische Bedingungen‹ herrschen. Als solche definieren die *Grundzüge* niedrige Inflation, gesunde Staatsfinanzen und moderate Lohnsteigerungen (vgl. BEPG 2003: 60f., 66–68). Für die makropolitischen Akteure der Geld-, Finanz- und

Lohnpolitik sehen die Grundzüge regelmäßig ein klares Assignment der Akteure und der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zu den wirtschaftspolitischen Zielen vor: Die EZB wird in der Verfolgung ihrer primären Aufgabe, der Herstellung von Preisniveaustabilität, bestärkt. Ist dies gewährleistet, so soll die Zentralbank jedoch auch die Wirtschaftspolitik der EU unterstützen. Die Fiskalpolitik soll für einen überzyklischen Budgetausgleich sorgen. Für den Abbau der Arbeitslosigkeit werden dann die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, die Differenzierung der Reallöhne und deren Anpassung an die Arbeitsplatzproduktivitäten durch Dezentralisierung der Lohnverhandlungen, die Steigerung der Anreize zur Arbeitsaufnahme sowie die Erhöhung der Mobilität der Arbeitskräfte empfohlen.

Die Geldpolitik der EZB wird in den *Grundzügen* als prinzipiell mit den Empfehlungen konform gehend betrachtet und nicht weiter thematisiert. Es wird weder das für einen heterogenen Währungsraum mit unterschiedlichen Wachstumsraten und deutlich differenzierten Inflationsraten eigentlich zu enge Inflationsziel der EZB von »mittelfristig unter, jedoch nahe 2 %« (EZB 2003: 89) in Frage gestellt, noch wird die in der Vergangenheit asymmetrische und letztlich wachstumsfeindliche Politik der EZB kritisiert. Dabei wurde spätestens seit dem Abschwung 2001 deutlich, dass die EZB nicht bereit war, mit ihrer Zinspolitik einen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung zu leisten: Obwohl seitens der Lohnentwicklung keine Gefahren für das Erreichen des engen Inflationsziels ausgingen, war die EZB nicht willens — anders als die US-amerikanische Federal Reserve — die Zinssätze energisch zu senken. Sie begründetet dies damit, dass die Inflationsrate weiterhin ihr Inflationsziel überschritt. Dies war aber nicht das Ergebnis eines stabilitätswidrigen Verhaltens der anderen makropolitischen Akteure, welches von der EZB hätte sanktioniert werden müssen, sondern vielmehr einerseits die Konsequenz exogener Schocks (Ölpreiserhöhungen und Tierseuchen) und zum anderen das Ergebnis des mit dem Konjunktureinbruchs einhergehenden Rückgangs des Produktivitätswachstums. Für letzteres zeichnete die EZB jedoch mit verantwortlich. Diese Art der Geldpolitik vernachlässigte damit die Aufgabe, bei nicht existenten Risi-

ken für das Preisniveau die Wirtschaftspolitik der EU zu unterstützen (EG-Vertrag, Art. 105).[8]

Die Empfehlungen der *Grundzüge* konzentrieren sich auf die Fiskal- sowie auf die Lohn- und die Arbeitsmarktpolitik. Für die Fiskalpolitik werden im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) mittelfristig ausgeglichene oder überschüssige laufende Budgets der Mitgliedsstaaten eingefordert. Hiermit sollen die nationalen Fiskalpolitiken zum einen gegen zukünftige Rezessionen gewappnet sein und dann die Möglichkeit haben, die automatischen Stabilisatoren voll wirken zu lassen. Zum anderen sollen finanzielle Ressourcen freigemacht werden, um die Finanzierungsprobleme des demographischen Wandels und der Alterung der Bevölkerung zu bewältigen. Eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen für Forschung, Bildung und Infrastruktur ist erwünscht, allerdings ist die Möglichkeit der Kreditfinanzierung dieser Ausgaben nicht vorgesehen. Im Gegenteil, die dauerhafte Erwirtschaftung von laufenden Haushaltsüberschüssen impliziert vielmehr einen Abbau der öffentliche Verschuldung auf Null, d.h. die finanzpolitisch bis vor kurzem breit akzeptierte ›Goldene Regel‹ der Kreditfinanzierung des öffentlichen Kapitalstocks wird negiert. Die durch den SWP erzwungenen Konsolidierungsanstrengungen auch in der Rezession werden trotz eines gegenteiligen Bekenntnisses zum Wirkenlassen automatischer Stabilisatoren und zur Vermeidung von pro-zyklischer Politik in den *Grundzügen* nicht in Frage gestellt. So wird im länderspezifischen Teil für Deutschland (BEPG 2003: 72-75) nicht empfohlen, die durch die Konjunkturschwäche erzeugten zusätzlichen Defizite hinzunehmen und damit die automatischen Stabilisatoren voll wirken zu lassen, sondern es werden vielmehr zusätzliche Ausgabensenkungen in Höhe von jährlich einem Prozentpunkt des BIP bis 2005 gefordert. Deren Umsetzung würde jedoch eindeutig pro-zyklisch wirken und die Stagnation vertiefen.

8 Zu einer ausführlichen Kritik der EZB-Politik vgl. z.B. Allsopp/Artis (2003), Bibow (2002, 2003), Hein (2002b, 2003), Hein/Truger (2004a, 2004b), Heine/Herr (2004) und Janssen (2004).

Die Lohnpolitik bzw. Lohnentwicklung[9] ist auch in den *Grundzügen* der Schlüssel für die Beschäftigungsentwicklung. Die Lohnentwicklung in den Mitgliedsstaaten soll dabei zum einen konsistent mit Preisniveaustabilität sein. Zum anderen wird bei hoher Arbeitslosigkeit für die realen Lohnzuwächse zudem ein Zurückbleiben hinter dem Produktivitätswachstum empfohlen, um so den Beschäftigungsanstieg zu fördern. Die Löhne sollen daneben die Arbeitsplatzproduktivitäten widerspiegeln und daher weiter als bisher differenziert werden. An einigen Stellen beziehen sich die *Grundzüge* positiv auf die Rolle der Tarifparteien, und nehmen erst einmal eine durchaus freundliche Haltung gegenüber kollektiven Lohnverhandlungen ein: Die *Grundzüge* empfehlen beispielsweise, dass die Tarifparteien sich im Rahmen des Makroökonomischen Dialogs, ein im Rahmen des Köln-Prozesses geschaffenes Forum für die Verständigung der Akteure der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, auf eine moderate Lohnpolitik verpflichten. Damit setzen die *Grundzüge* auf die korporatistische Variante der Lohnfindung und wollen – bei allen vorgeschlagenen Öffnungsklauseln und Dezentralisierungen der Lohnfindung – an der prinzipiellen Zuständigkeit der Tarifparteien festhalten. Dass die Verlagerung der Lohnabschlüsse auf die betriebliche Ebene und die angestrebte Lohndifferenzierung aber gerade die strategische Fähigkeit der Tarifparteien unterminiert, eine an makroökonomischen Erfordernissen - wie auch immer diese definiert werden - orientierte Lohnentwicklung durchzusetzen, wird nicht thematisiert. Genauso wenig wird die Frage gestellt, ob Lohnsteigerungen unterhalb der Summe aus Produktivitätswachstum und Zielinflationsrate der EZB in der gegenwärtigen Stagnation nicht die makroökonomischen Probleme der EU verschärft, indem sie nämlich zu einer wenig dynamische Binnennachfrage und deflationären Tendenzen in der größten Volkswirtschaft (Deutschland) führen.[10]

---

9 Explizit wird nicht von Lohnpolitik, sondern nur von Lohnentwicklung gesprochen. Grund dieser Sprachregelung ist die vor dem Hintergrund der dezentralen Lohnfindung im Vereinigten Königreich zu sehende Ansicht der britischen Regierung, es könne und solle keine Lohnpolitik geben (vgl. Koll 2004: 132, Fußnote 8).

10 Zu den Deflationsgefahren in Deutschland und Europa vgl. Hein et al. (2004).

Eine Koordinierung von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik wird in den *Grundzügen* als dringend nötig erachtet (vgl. BEPG 2003: 67f.). Ziel dieser Koordinierung ist es, Lohnmoderation, öffentliche Defizitvermeidung und strukturelle Reformen durchzusetzen. Koordinierung in diesem Sinne heißt also, die Akteure auf das Programm der *Grundzüge* mit der dort vorgenommenen eindeutigen Zuweisung der wirtschaftspolitischen Ziele zu den makropolitischen Akteuren und ihren Instrumenten zu verpflichten. Eine Koordinierung in dem Sinne, dass die Akteure der jeweiligen Politikbereiche zwecks Durchsetzung ihrer Ziele essentiell aufeinander angewiesen wären, weil die Effekte der einzelnen Politiken wechselseitige Wirkungen hätten und die jeweiligen Ziele ohne Abstimmung mit den anderen Akteuren daher nicht erreichbar wären, ist damit nicht gemeint. Wie schon oben angemerkt, folgen die Ausführungen eher einer Assignment-Vorstellung, die für jeden Politikbereich eine klare Verantwortungszuschreibung für die Akteure beinhaltet und davon ausgeht, dass die Akteure in ihrem Bereich ihre Ziele individuell verwirklichen können.

Die Aktualisierung der *Grundzüge* vom April diesen Jahres (Europäische Kommission 2004b) ändert an der grundsätzlichen Ausrichtung nichts, ergänzt sie aber in zweifacher Weise. Erstens berücksichtigen sie den Ende 2003 offen im Ministerrat zutage tretenden Konflikt um die Durchsetzung des SWP, indem der am 25. November 2003 gefundene Kompromiss zu den über der 3%-Marke liegenden Defiziten Deutschlands und Frankreichs eingearbeitet wird. Im Vergleich zu den 2003er Grundzügen hält die Kommission in ihren länderspezifischen Empfehlungen weiter an einer Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und einem mittelfristigen Budgetausgleich fest. Die Rückführung der Neuverschuldung soll allerdings nun langsamer stattfinden. Für Deutschland beispielsweise lautet die Empfehlung, das konjunkturbereinigte Defizite statt um 1% des BIP um mindestens 0,5% im Jahr 2004 und um 0,6% in 2005 abzubauen (Europäische Kommission 2004b: 12f.). Zweitens legen die 2004er *Grundzüge* einen Schwerpunkt auf die mit der EU-Osterweiterung hinzukommenden Länder. Als zentrale Maßnahmen wird ihnen nahe gelegt, zu

> »gewährleisten, dass die Entwicklung der Reallöhne das Produktivitätswachstum widerspiegelt; [es wird nahe gelegt,] die finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme durch eine Reform der Abgaben- und Leistungssysteme [zu] erhöhen; die Humankapitalbildung [zu] verbessern, unter anderem durch Einrichtungen für das lebenslange Lernen; und die Arbeitsmarktregulierung in geeigneter Weise [zu] reformieren.« (Europäische Kommission 2004b: 8)

Damit unterscheiden sich die Empfehlungen für die neuen EU-Länder nur marginal von denjenigen, die mit den 2003er Grundzügen an die EU-15 gerichtet sind: Analog wird ausgeführt, dass ein Kernproblem der neu hinzukommenden Länder in der Regulierung des Arbeitsmarktes, einem zu hohen Niveau an Sozialausgaben bzw. Lohnnebenkosten und zu hohen staatlichen Defiziten besteht.

Zusammenfassend lässt sich resümieren, dass der in den *Grundzügen* empfohlene Politik-Mix für die EWU seit Jahren einem wirtschaftspolitischen Konzept folgt, das man mit Arestis et al. (2001) als ›neu-monetaristisch‹ bezeichnen kann und das sich theoretisch aus einer Mischung aus monetaristisch-neuklassischem und neu-keynesianischem Assignment der Wirtschaftspolitik ergibt (vgl. Hein 2002a). Dieses Konzept kann in vier Punkten zusammengefasst werden:

1. Der private Sektor ist langfristig stabil. In der langen Frist gelten das Saysche Gesetz und die klassische Dichotomie von nominaler und realer Sphäre. Diskretionäre Wirtschaftspolitik wirkt destabilisierend. Wirtschaftspolitische Entscheidungen müssen daher von demokratisch legitimierten Einflüssen unabhängig gemacht und klaren Regeln unterworfen werden.
2. Inflation ist ein ausschließlich monetäres Phänomen. Die Aufgabe unabhängiger Zentralbanken ist die Aufrechterhaltung der Preisniveaustabilität. Mittels ihrer Zinspolitik können sie die Inflationsrate ohne realwirtschaftliche Kosten steuern.
3. Die Arbeitslosigkeit schwankt um ihr angebotsseitig bestimmtes Gleichgewichtsniveau, die NAIRU (Non-Accelerating-Inflation-Rate-of-Unemployment), das durch Flexibilisierung der Arbeitsmärkte reduziert werden kann und unabhängig von der effektiven Nachfrage auf Gütermärkten ist.

4. Die Fiskalpolitik hat langfristig keinen Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung und sollte sich daher dem Ziel der Preisniveaustabilisierung unterordnen. Im Rahmen des Konjunkturzyklus sollte sie jedoch Budgetüberschüsse und -defizite in Grenzen passiv hinnehmen.

Diese Politikkonzeption liegt auch den anderen Institutionen und wirtschaftspolitischen Regelungen der EWU, wie den Bestimmungen zur Geldpolitik im EG-Vertrag (Art. 105), der geldpolitischen Strategie der EZB (1999, 2003), den Bestimmungen zur Fiskalpolitik im EG-Vertrag (Art. 104), dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, dem Beschäftigungskapitel des EG-Vertrages (Art. 125–130), den jährlichen Beschäftigungspolitischen Leitlinien (›Luxemburg-Prozess‹) sowie den Maßnahmen zur Flexibilisierung von Güter- und Kapitalmärkten (›Cardiff-Prozess‹) zugrunde und wird in den *Grundzügen* gewissermaßen synthetisiert.[11]

5. Makroökonomische Wirkungen

Nachdem die Grundzüge der Wirtschaftspolitik seit etwa zehn Jahren die wirtschaftspolitische Ausrichtung in der EU wesentlich bestimmt haben, stellt sich die Frage nach den makroökonomischen Auswirkungen des damit verbundenen Politik-Konzeptes. Wir gehen dabei nicht davon aus, dass die Empfehlungen der Grundzüge immer buchstabengetreu umgesetzt wurden, nehmen aber schon an, dass die Grundzüge die grundlegende Richtung der Wirtschaftspolitik in der EU bzw. der EWU in der Tendenz durchaus treffend beschreiben. Im Folgenden findet daher — auch aus Platzgründen — keine detaillierte Auseinandersetzung mit den einzelnen Politikbereichen statt, sondern es geht lediglich um die Analyse der grundsätzlichen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Wir vergleichen dabei die Entwicklung makroökonomischer Zielvariablen sowie einiger Indikatoren für die

11 Vgl. Europäische Kommission (2002a) zu einer übersichtlichen Darstellung der wirtschaftspolitischen Prozesse in der EWU und Hein (2003) sowie Hein/Truger (2004a, 2004b) zu einer ausführlichen Analyse des restriktiven Politik-Mixes in der EWU.

eingesetzten Politiken in den Ländern der EWU von 1994 bis 2003 mit der Entwicklung von 1984 bis 1993. Der Vergleich bezieht sich also auf zwei Zehn-Jahres-Zeiträume, die am Ende jeweils eine Rezession enthalten. Zudem wird die Entwicklung in der EWU der in den USA als einem ähnlich großen Wirtschafts- und Währungsraum gegenüber gestellt. Obwohl die *Grundzüge* für alle Länder der EU gelten, beschränken wir die empirische Analyse nur auf die Länder der EWU, da sie seit 1999 unmittelbar von der zentralisierten einheitlichen Geldpolitik der EZB sowie den sanktionsbewehrten Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakt für die nationalen Fiskalpolitiken unterworfen sind.

Als entscheidende makroökonomische Zielvariablen, hierin besteht weitgehend Konsens, können Wirtschaftswachstum, hohe Beschäftigung und Preisniveaustabilität gelten (Tabelle 1).

Tabelle 1: Reales BIP-Wachstum, Arbeitslosenquote und Inflationsrate in der EWU und den USA, jahresdurchschnittliche Werte für 1984-1993 und 1994-2003, in %

	EWU		USA	
	1984-1993	1994-2003	1984-1993	1994-2003
Reales BIP-Wachstum (%)	2,7	2,1	3,2	3,2
Arbeitslosenquote (%)	8,7	9,6	6,6	5,1
Inflationsrate (privater Konsum) (%)	4,5	2,2	3,5	1,9

Quelle: OECD (2003), eigene Berechnungen

Wirft man zunächst einen Blick auf das reale BIP-Wachstum, so stellt man fest, dass die Wachstumsraten in der EWU von 94-03 tendenziell unter denen von 84-93 liegen. Betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 84-93 noch

2,7%, so fiel sie im Zeitraum 94-03 auf 2,1%. Die USA wies in beiden Zeitabschnitten mit jeweils einem durchschnittlichen Wachstum von 3,2% eine höhere Dynamik auf (Abbildung 1). Das abnehmende und gegenüber den USA zurückbleibende BIP-Wachstum in der EWU findet seinen entsprechenden Niederschlag in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote stieg von durchschnittlich 8,7% im Zeitraum 84-93 auf durchschnittlich 9,6% im Zeitraum 94-03 (Abbildung 2). In den USA hingegen ging die durchschnittliche Arbeitslosenquote von 6,6% in der Zeit von 84-93 auf 5,1% in der Zeit von 94-03 zurück und lag damit im Gesamtuntersuchungszeitraum stets unter dem Wert in der EWU. Bei den beiden realen Zielgrößen Wachstum und Arbeitslosigkeit hat sich die Performance der Länder der EWU seit Einführung der *Grundzüge* also sowohl gegenüber dem vorhergehenden Zehn-Jahres-Zeitraum als auch gegenüber den USA deutlich verschlechtert. Dem steht eine Verbesserung bei der nominalen Zielgröße Preisniveaustabilität gegenüber. Die durchschnittliche jährliche Inflationsrate in den Ländern der EWU ging von 4,5% im Zeitraum 84-93 auf 2,2% im Zeitraum 94-03 zurück und lag damit nur noch knapp über dem Wert in den USA, die in diesem Zeitraum eine durchschnittliche Inflationsrate von 1,9% aufwiesen, nachdem die Preissteigerungsrate in der Zeit von 84-93 noch bei durchschnittlich 3,5% gelegen hatte (Abbildung 3). Insgesamt ist es in den USA seit 1994 sehr viel besser als in der EWU gelungen, hohes Wachstum, geringe Arbeitslosigkeit und Preisniveaustabilität zu kombinieren.

Abb. 1: Wachstumsrate des realen BIP in der EWU und den USA, 1984 - 2003, in %
Quelle: OECD (2003)

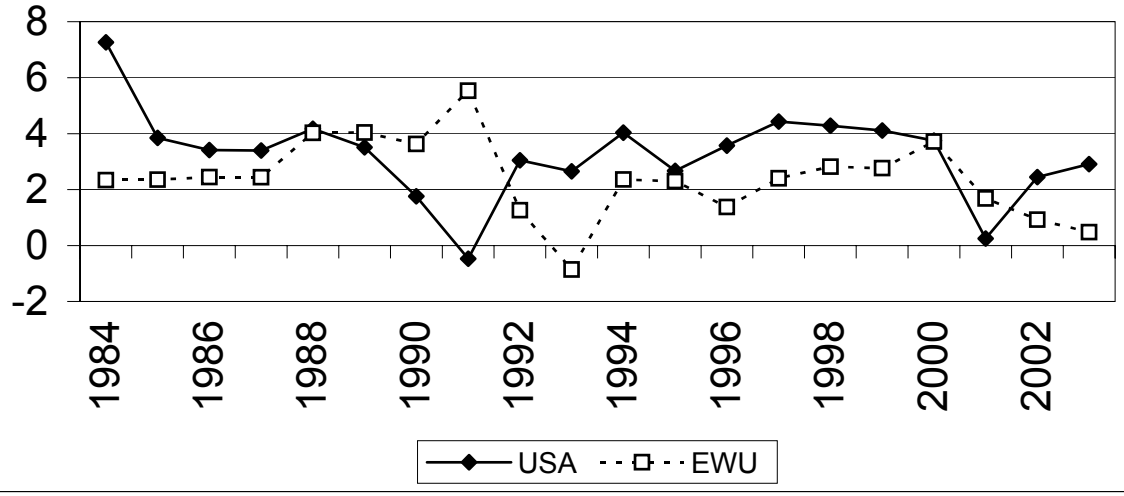


Abb. 2: Arbeitslosenquote in der EWU und den USA, 1984-2003, in %
Quelle: OECD (2003)

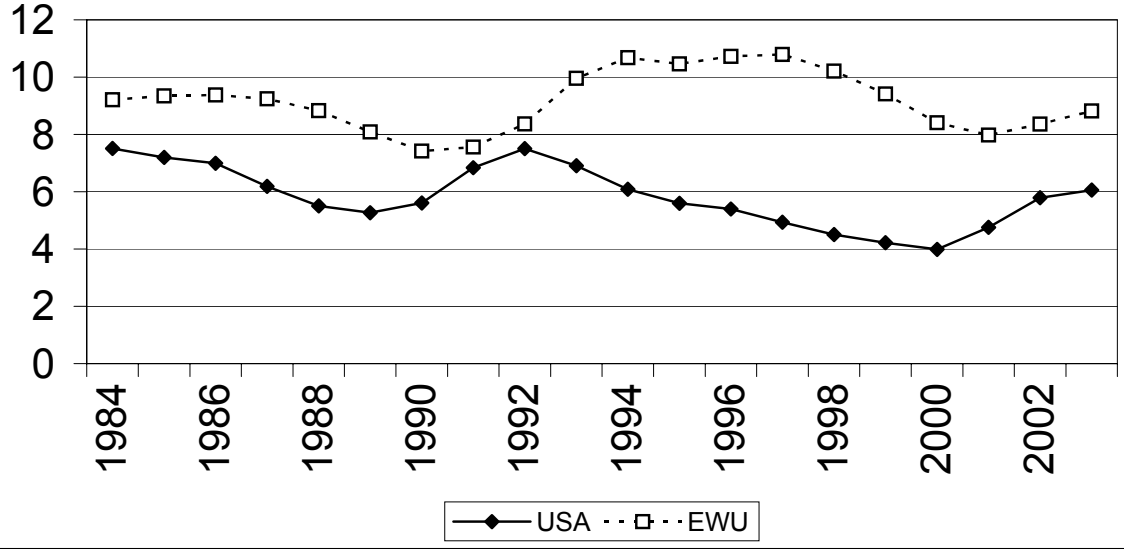
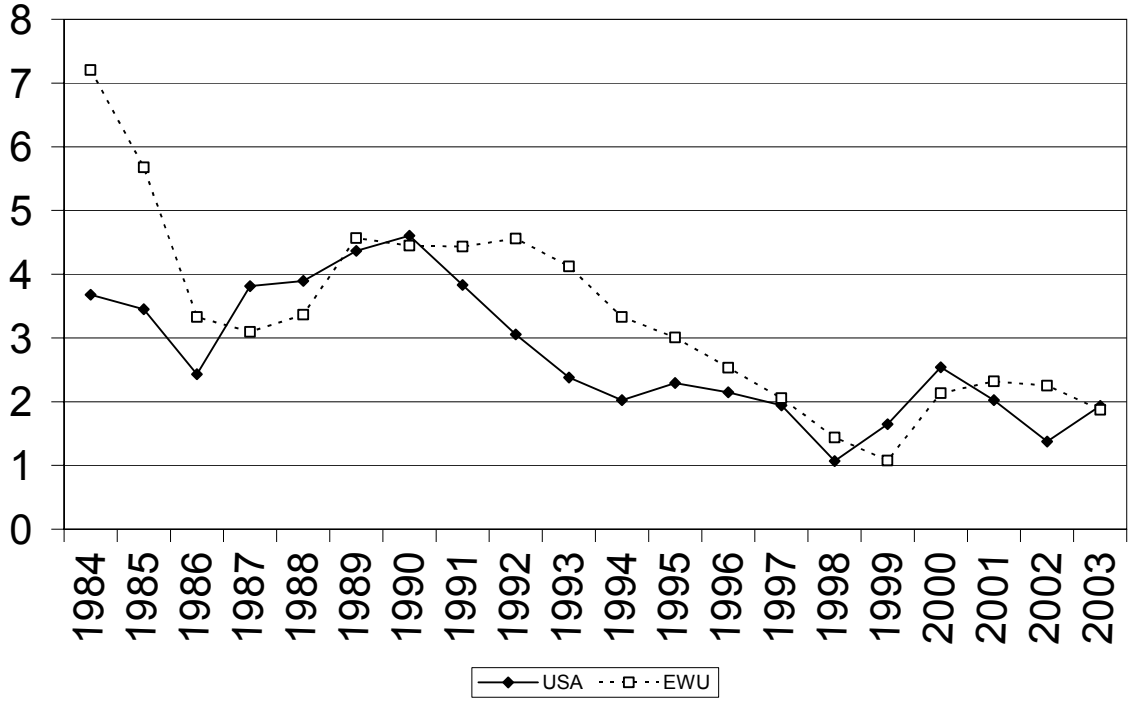


Abb. 3: Inflationsrate (privater Konsum) in der EWU und den USA, 1984-2003, in %
Quelle: OECD (2003)

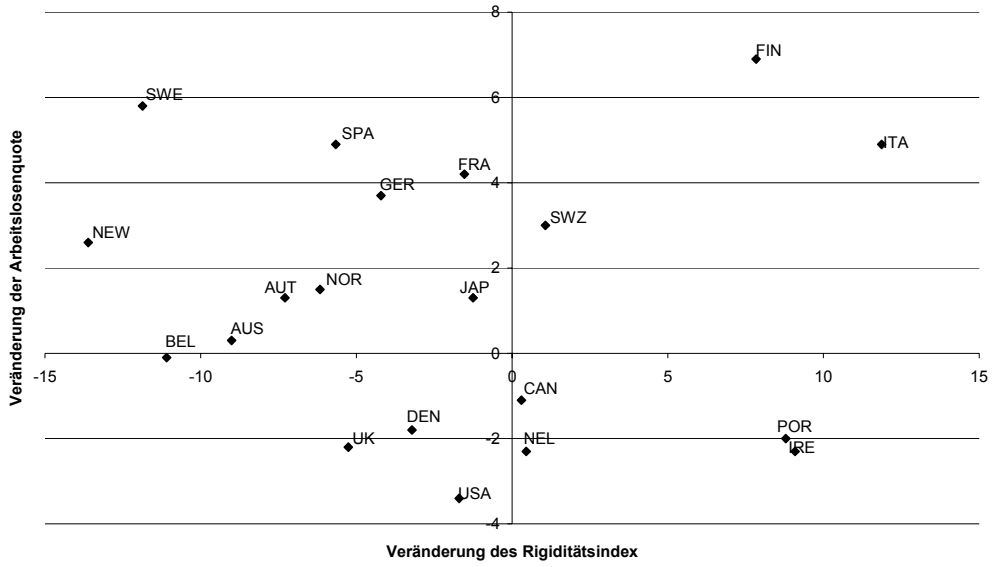


Worauf ist diese unzureichende Performance der Mitgliedsländer der EWU zurückzuführen? War das Ausmaß und das Umsetzungstempo der von den *Grundzügen* eingeforderten strukturellen Reformen zu gering? Oder haben sich die Empfehlungen für die makropolitischen Handlungsträger als letztlich kontraproduktiv erwiesen? Ausgehend von einer umfassenden Datengrundlage von Baker et al. (2002), die für 20 OECD Länder die Entwicklung von Indikatoren für Arbeitsmarktinstitutionen und soziale Sicherungssysteme von 1960 bis 1999 enthält, haben Truger/Hein (2003) einen Gesamtindex für die Rigidität von Arbeitsmarktinstitutionen und Sozialstaat ermittelt und dessen Veränderung der Veränderung der Arbeitslosenquote in den jeweiligen Ländern gegenüber gestellt.[12] Der Gesamtindex umfasst dabei den Kündigungsschutz, die Lohnersatzleistungsquote, die

12 Vgl. zum Zusammenhang von Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung ausführlicher Hein et al. (2003) und Truger/Hein (2003).

Dauer von Lohnersatzleistungen, den gewerkschaftlichen Organisationsgrad, den Koordinierungsgrad der Lohnverhandlungen sowie den Steuer- und Abgabenkeil. Von diesen Teilindikatoren wird in der neueren Arbeitsmarkttheorie ein mehr oder weniger stark ausgeprägter negativer Einfluss auf die Beschäftigung erwartet (vgl. Nickell/Layard 1999, Nickell 1997). Abbildung 4 zeigt die Veränderungen dieses Gesamtindexes von 1995/99 gegenüber 1980/84 sowie die hiermit verbundene Veränderung der Arbeitslosenquoten in den 20 OECD Ländern.

Abb. 4: Veränderung der Arbeitslosenquote und des Gesamtindex für Arbeitsmarktinstitutionen und Sozialstaat in Prozentpunkten 1980/84 bis 1995/99 (Werte für 20 OECD-Länder)



Quelle: Truger/Hein (2003)

Es wird zum einen deutlich, dass ›strukturelle Reformen‹ in den Ländern der EWU in sehr unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt worden sind. Während in Finnland, Italien, Portugal und Irland die ›Verkrustung‹ von Arbeitsmärkten und Sozialsystemen teilweise merklich angestiegen ist und sie in den Niederlanden in etwa konstant geblieben ist, ist sie in Deutschland, Dänemark, Spanien, Österreich und Belgien zum Teil erheblich zurückgegangen. Zum anderen wird allerdings auch deutlich, dass es allgemein offenbar keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Rigidität der Arbeitsmarktinstitutionen sowie der sozialen Siche-

rungssysteme auf der einen Seite und der Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite gibt. Obwohl z.B. Deutschland und Großbritannien in etwa den gleichen Umfang an strukturellen Reformen realisiert haben, ist in Deutschland die Arbeitslosenquote um fast 4 Prozentpunkte gestiegen, wohingegen sie in Großbritannien um über 2 Prozentpunkte gefallen ist. Bei den USA ging der deutliche Abbau der Arbeitslosigkeit mit nur minimalen strukturellen Reformen einher.

Systematische positive Wirkungen von Strukturreformen für die ökonomische Performance können demnach nicht nachgewiesen werden. Ausgehend von diesem Befund liegt es daher nahe, die Ursachen für die unbefriedigende makroökonomische Performance der EWU in den von den *Grundzügen* empfohlenen Ausrichtungen der makroökonomischen Politiken zu suchen. Es werden also im folgenden die Indikatoren für die Ausrichtung der Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik analysiert (Tabelle 2).

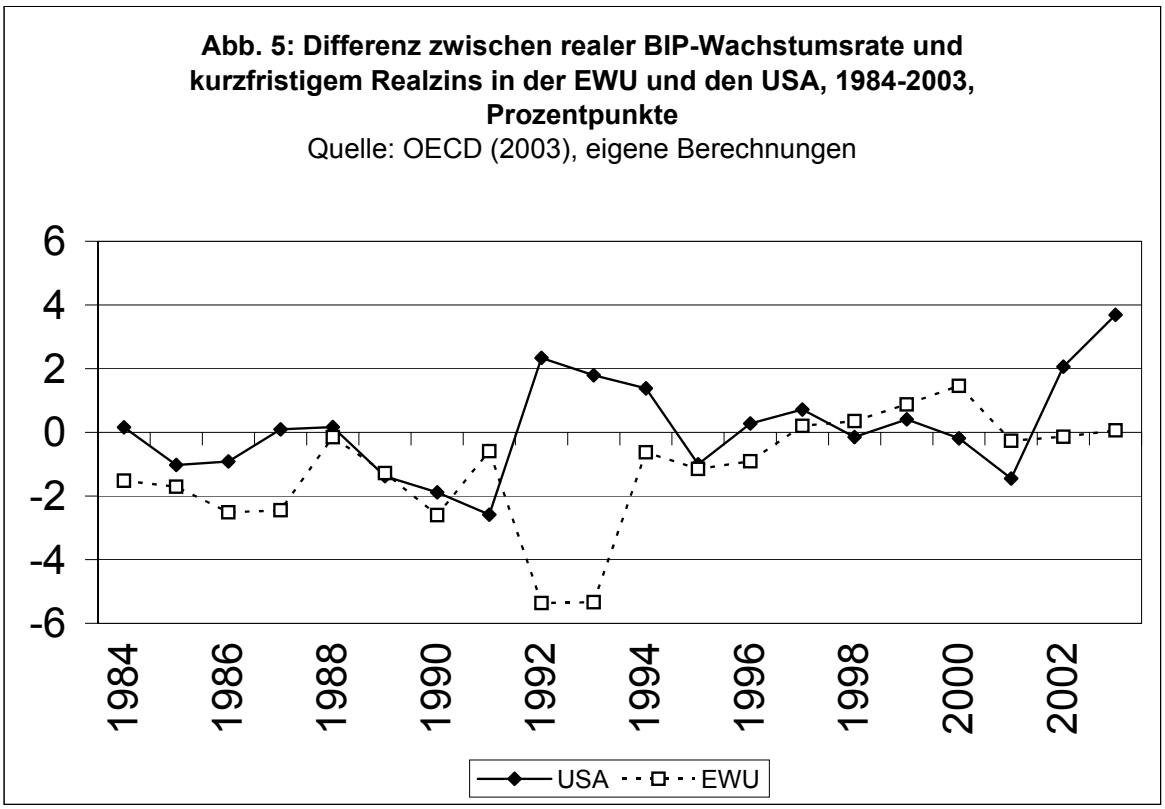
Tabelle 2: Indikatoren für die Ausrichtung von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik in der EWU und den USA, 1984-1993 und 1994-2003

	EWU		USA	
	1984-1993	1994-2003	1984-1993	1994-2003
Reale BIP-Wachstumsrate minus kurzfristiger Realzins (Prozentpunkte)	-2,4	0,0	-0,3	0,6
Lohnsstückkostenwachstum (%)	4,4	1,5	3,1	1,5
Arbeitseinkommensquote (%)	70,8	67,8	68,6	67,2
Anzahl der Jahre mit einer prozyklischen Fiskalpolitik	7	4	5	2
Anteil der realen öffentlichen Investitionen am realen BIP (%)	2,9	2,6	3,4	3,3

Quelle: Europäische Kommission (2004a), OECD (2003), eigene Berechnungen

Für die Geldpolitik wird hierbei die Relation von kurzfristigem Realzins und realer BIP-Wachstumsrate herangezogen (Abbildung 5). Die Zentralbank bestimmt zwar direkt nur den kurzfristigen Nominalzins auf dem Geldmarkt, steuert aber aufgrund der von ihr angestrebten und in der Tendenz durchgesetzten Zielinflationsrate auch den kurzfristigen Realzinssatz. Liegt der Realzins über der realen Wachstumsrate des BIP, so findet eine Einkommensumverteilung zugunsten der Gläubiger statt und für die Schuldner erhöht sich die Überschuldungsgefahr. Diese Konstellation ist daher wenig konjunktur- und wachstumsfreundlich, da sie die Investitionen in Finanzaktiva zulasten der Investitionen in Realaktiva begünstigt.

Abb. 5: Differenz zwischen realer BIP-Wachstumsrate und kurzfristigem Realzins in der EWU und den USA, 1984-2003, Prozentpunkte
Quelle: OECD (2003), eigene Berechnungen



Schon im Zeitraum 84-93 war die Geldpolitik in den USA mit einer durchschnittlichen Differenz zwischen BIP-Wachstum und Zinssatz von -0,3 Prozentpunkten deutlich weniger restriktiv als die von der Deutschen Bundesbank dominierte Geldpolitik in den Ländern der späteren EWU, wo der Wert im Durchschnitt bei -2,4 Prozentpunkten lag. Obwohl die Geldpolitik im Zeitraum 94-03 in beiden

Wirtschaftsräumen in der Tendenz expansiver wurde, war sie in den USA deutlich konjunktur- und wachstumsfreundlicher als in der EWU: In den USA lag die Differenz zwischen BIP-Wachstum und Zinssatz im Durchschnitt bei 0,6 Prozentpunkten, in der EWU hingegen lediglich bei null. Nur im Zeitraum 1998 bis 2001 war die Geldpolitik in der EWU etwas expansiver bzw. etwas weniger restriktiv als in den USA. Dabei profitierte die EWU bis 1999 noch vom Rückgang der Zinssätze in den Mitgliedsländern auf das niedrigere Niveau des regionalen Leitwährungslandes Deutschland.[13] Besonders deutlich wird die restriktivere Ausrichtung der Geldpolitik der EZB im Vergleich zur US-amerikanischen Federal Reserve nach der Rezession 2001. Während die Fed schon 2002 eine konjunktur- und wachstumsfreundliche Konstellation einer deutlichen positiven Differenz zwischen BIP-Wachstumsrate und Zinssatz herstellte, war die EZB hier erheblich zurückhaltender.

Die Lohnpolitik der Tarifparteien bzw. die Lohnfindung auf dem Arbeitsmarkt bestimmt zuerst den Nominallohnsatz und damit — bei kurzfristig gegebenen Arbeitsproduktivitäten — die nominalen Lohnstückkosten (Abbildung 6). In dem Maße wie Lohnsstückkostenveränderungen von den Unternehmen direkt an die Preise weitergeben werden, beeinflusst die Lohnpolitik daher die Inflationsrate. Erfolgt diese Weitergabe nur unvollständig, so impliziert dies zudem Veränderungen in der funktionalen Einkommensverteilung, hier gemessen anhand der Arbeitseinkommensquote (Abbildung 7). Hohe Arbeitslosigkeit, die Deregulierung des Arbeitsmarktes sowie die Einbindung der Tarifpolitik in nationale Wettbewerbspakte haben nun dazu geführt, dass das durchschnittliche Lohnstückkostenwachstum in der EWU von 4,4% im Zeitraum 84-93 auf 1,5% im Zeitraum 94-03 erheblich zurückgegangen ist.[14]

13 Vgl. hierzu ausführlicher Hein/Truger (2004b).

14 Zu den Ursachen und Konsequenzen der moderaten Lohnentwicklung in der EWU vgl. ausführlicher Hein (2002b) und Hein et al. (2004).

Abb. 6: Lohnstückkostenwachstum in der EWU und den USA, 1984-2003, in %
Quelle: OECD (2003), eigene Berechnungen

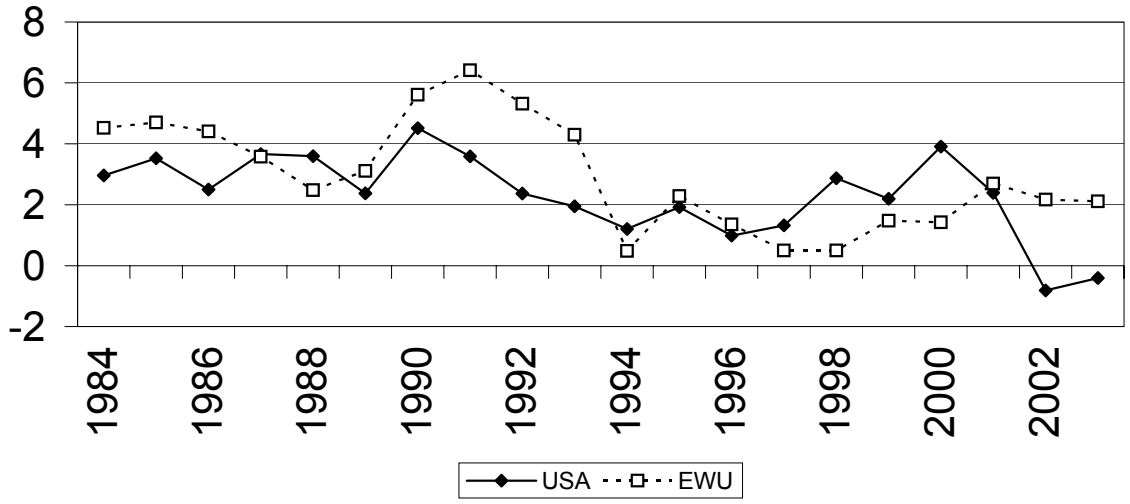
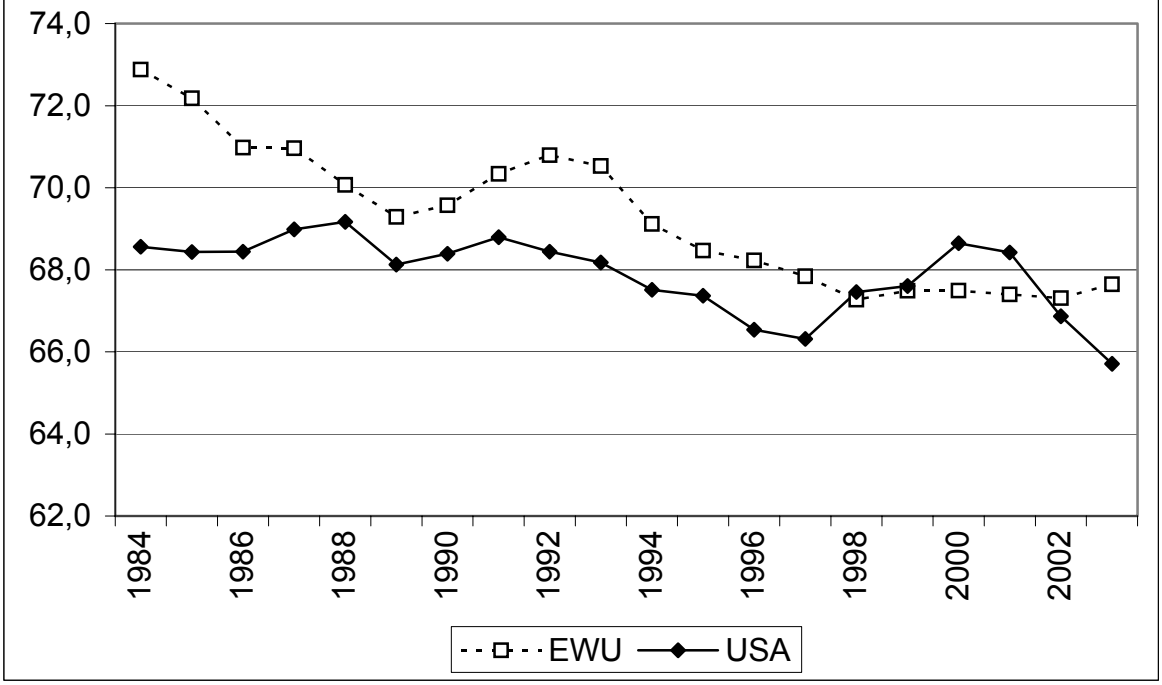


Abb. 7: Arbeitseinkommensquoten in der EWU und in den USA, 1984 - 2003, in % des BIP zu Faktorkosten
Quelle: Europäische Kommission (2003)



In den USA ergab sich ebenfalls ein wenn auch nicht ganz so deutlicher Rückgang von 3,1% auf 1,5%. Diese moderate Lohnentwicklung war in beiden Wirtschaftsräumen ausschlaggebend für den oben konstatierten deutlichen Rückgang der Inflationsrate. Während die Lohnentwicklung in der EWU im Zeitraum 84-93 phasenweise noch deutlich inflationstreibend und daher wenig stabilitätskonform war, stellte sie im Zeitraum 94-03 keine Bedrohung für eine niedrige Inflationsrate und seit 1999 für das Erreichen des Inflationsziels der EZB mehr dar.[15] Auch der leichte Anstieg des Lohnstückkostenwachstums über die 2-Prozent-Schwelle seit 2001 ist nicht das Ergebnis einer stabilitätswidrigen Lohnpolitik sondern vielmehr das Ergebnis des mit dem konjunkturellen Einbruch verbunden Rückgangs des Produktivitätswachstums (vgl. Bartsch et al. 2003). Die Lohnentwicklung hätte also eine deutlich expansivere Geldpolitik als die von der EZB verfolgte ermöglicht, ohne dass damit die Inflationsentwicklung beschleunigt worden wäre. Die zurückhaltende Lohnpolitik in der EWU seit 1994 hatte zudem einen weiteren Rückgang der Arbeitseinkommenquote von durchschnittlich 70,8% im Zeitraum 84-93 auf 67,8% im Zeitraum 94-03 zur Folge. Die USA erlebten ebenfalls eine Reduktion der Arbeitseinkommensquote von 68,6% auf 67,2%, die damit jedoch weit weniger ausgeprägt war. In der EWU ist der Rückgang des Lohnstückkostenwachstums also in einem geringeren Ausmaß an die Preisentwicklung weitergegeben worden als in den USA, was auch durch einen Vergleich der jahresdurchschnittlichen Werte für Inflationsrate und Lohnstückkostenwachstum in den Tabellen 1 und 2 deutlich wird. Geht man davon aus, dass die Konsumquote aus Lohneinkommen die aus den Gewinneinkommen übersteigt, so hat die Umverteilung zulasten der Lohneinkommen einen negativen Einfluss auf die Konsumnach-

15 Hinter der aggregierten Betrachtung für die EWU verbergen sich allerdings deutlich differenzierte nationale Entwicklungen von Lohnstückkosten und Inflationsrate (vgl. Hein/Truger 2004b). So liegen Lohnstückkostenwachstum und Inflationsrate in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre deutlich unter dem EWU-Durchschnitt. Dies bedeutet für das größte Mitgliedsland der EWU nicht nur eine deutliche, auch vom IWF (2003) erkannte Deflationsgefahr, sondern auch ein erhebliches Wachstumshemmnis, da die Realzinsen bei einheitlichen Nominalzinsen in der EWU nun deutlich höher sind als in den anderen Mitgliedsländern (vgl. Hein et al. 2004, Truger/Hein 2002).

frage als größtes Nachfrageaggregat. Hierdurch wird auch das BIP-Wachstum in Mitleidenschaft gezogen, wenn die Verbesserung der Verteilungsposition der Profite nicht unmittelbar zu steigenden Investitionen oder die durch die Lohnmoderation ermöglichte Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten nicht zu deutlich steigenden Exportüberschüssen führt. Beides war in der EWU seit 1994 offenbar nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße der Fall.

Die konjunkturell stabilisierenden bzw. destabilisierenden Wirkungen der Fiskalpolitik können anhand eines Vergleichs der jeweiligen Veränderungen von Output-gap und strukturellem Budgetsaldo identifiziert werden (Abbildungen 8 und 9). Das Output-gap gilt dabei als Indikator für die konjunkturelle Situation: ist es positiv, so liegt eine Überauslastung der Produktionskapazitäten vor, ist es negativ, liegt eine Unterauslastung vor. Eine positive Veränderung des Output-gaps signalisiert also eine konjunkturelle Erholung, eine negative Veränderung eine konjunkturelle Verschlechterung. Während das Gesamtdefizit bzw. der Gesamtüberschuss öffentlicher Haushalte das Ergebnis des gesamtwirtschaftlichen Prozesses ist und daher von der Fiskalpolitik nicht gesteuert werden kann, kann der strukturelle, d.h. der konjunkturbereinigte Budgetsaldo von der Politik kontrolliert werden und daher als Steuerungsinstrument der Fiskalpolitik interpretiert werden. Ist die Veränderung des strukturellen Budgetsaldos negativ, so steigen die strukturellen Defizite bzw. Überschüsse nehmen ab und von der Fiskalpolitik geht ein expansiver Impuls auf die aggregierte Nachfrage aus. Ist die Veränderung des strukturellen Budgetsaldos positiv, so reduzieren sich die strukturellen Defizite bzw. die Überschüsse nehmen zu und von der Fiskalpolitik geht ein restriktiver Nachfrageimpuls aus. Bleibt der strukturelle Budgetsaldo bei Veränderung des Output-gaps konstant, so ist die Fiskalpolitik weder expansiv noch restriktiv und es wirken lediglich die automatischen Konjunkturstabilisatoren.

Abb. 8: Veränderung des strukturellen Budgetsaldos und des Output-Gaps in der EWU, 1984-2003
Quelle: OECD (2003)

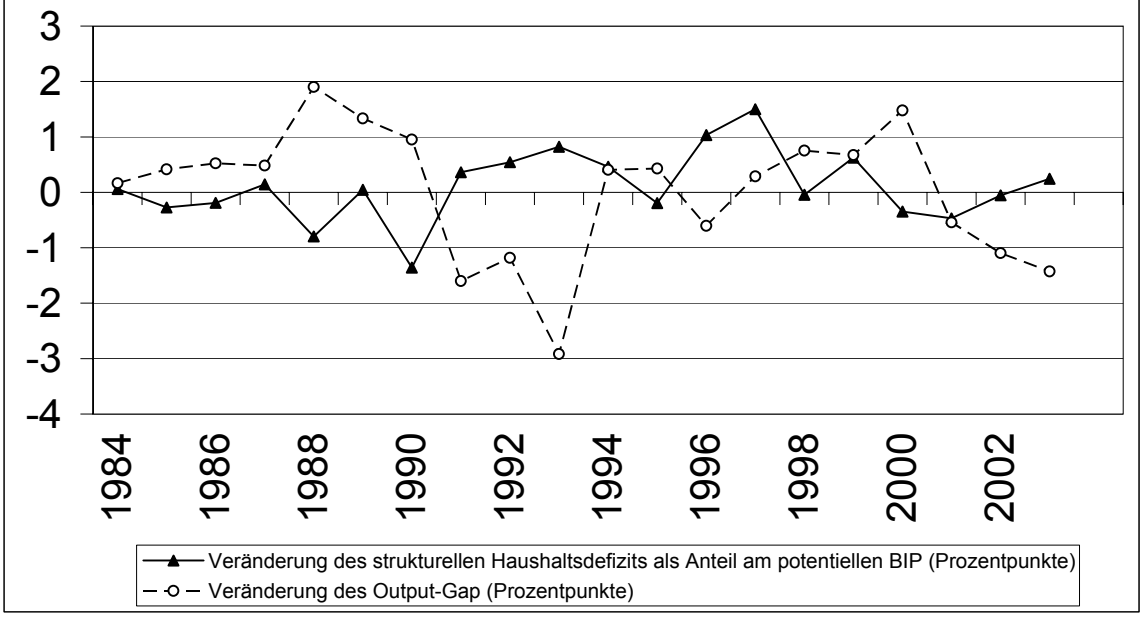
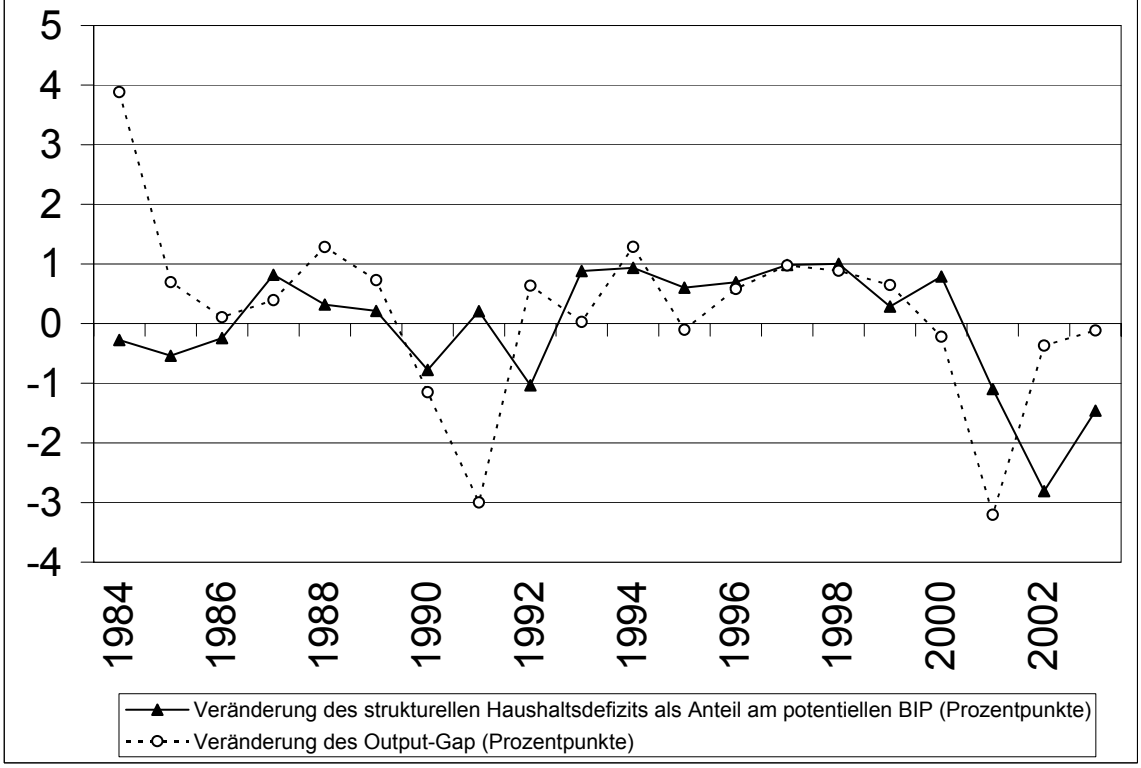


Abb. 9: Veränderung des strukturellen Budgetsaldos und des Output-Gaps in den USA, 1984-2003
Quelle: OECD (2003)

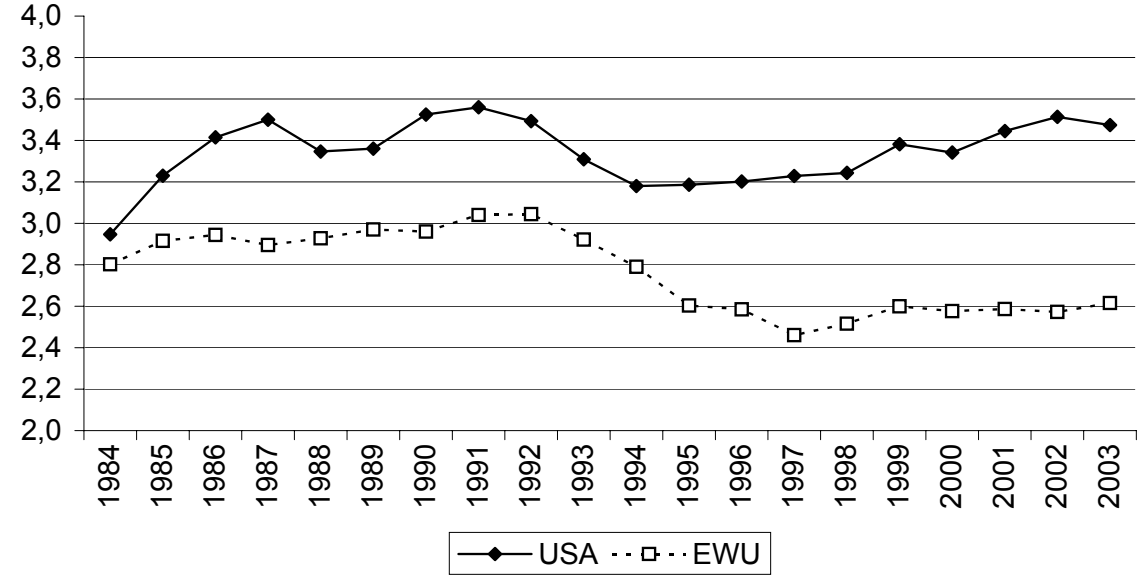


Im Zeitraum 84-93 war die zwischen den späteren Ländern der EWU unabgestimmte Fiskalpolitik in 7 von 10 Jahren pro-zyklisch, wobei in 4 Jahren eine Erholung verstärkt wurde und in 3 Jahren eine konjunkturelle Dämpfung bzw. eine Rezession (1991-93) verschärft wurde. Im Zeitraum 94-03 war die nun zwischen den Mitgliedsländern im Rahmen des Konvergenzprozesses zur EWU und später des SWP ›koordinierte‹ Fiskalpolitik etwas konjunkturgerechter: Es wurde nur noch in 4 von 10 Jahren pro-zyklisch agiert, davon zweimal (1995, 2000) eine konjunkturelle Erholung verstärkt und zweimal ein Abschwung verschärft (1996, 2003). Im Vergleich zu den USA schneidet aber auch die Fiskalpolitik schlechter ab. Während die US-Fiskalpolitik im Zeitraum 84-93 fünf mal pro-zyklisch agierte und hierbei nur einmal (1991) einen Abschwung verschärfte, war sie im Zeitraum 94-03 nur zwei mal leicht pro-zyklisch und verstärkte in den Jahren 1995 und 2000 eine konjunkturelle Dämpfung. Auf den Konjunktureinbruch 2001 wurde jedoch bereits im selben Jahr wieder energisch expansiv reagiert. Gerade in den 1990er Jahren lieferte die US-Fiskalpolitik damit ein Beispiel für eine konjunkturgerechte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die bekanntlich am Ende des auch von der Fiskalpolitik stabilisierten Aufschwungs wieder Überschüsse aufwiesen.

Geht man davon aus, dass öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Bildung etc. eine wesentliche Voraussetzung für private Investitionstätigkeit sind und zieht man den Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP als Indikator für die Wachstumsorientierung der Fiskalpolitik heran, so schneiden die USA auch hier besser ab als die Länder der EWU (Abbildung 10). Der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP liegt in den USA im gesamten Beobachtungszeitraum deutlich über 3% und verändert sich beim Vergleich der beiden 10-Jahres-Perioden kaum. In der EWU hingegen liegt dieser Anteil stets unter dem der USA und reduziert sich von durchschnittlich 2,9% im Zeitraum 84-93 auf durchschnittlich 2,6% im Zeitraum 94-03. Die Konsolidierungszwänge des Konvergenzprozesses zur EWU sowie des SWP haben also nicht nur ein stärker pro-zyklisches Verhalten der Fiskalpolitik erzwungen, sie gingen auch insbesondere zulasten der öffentlichen Investitionen und damit der zukünftigen Wachstumsmöglichkeiten.

Abb. 10: Anteil der realen öffentlichen Investitionen am realen BIP in der EWU und den USA, 1984-2003, in %

Quelle: OECD (2003)



Fasst man zusammen, so liefern die Unterschiede im makroökonomischen Politik-Mix eine gute Erklärung für die voneinander abweichende makroökonomische Performance in der EWU und in den USA.[16] Schon im Zeitraum 84-93 waren die Ausrichtung von Geld- und Fiskalpolitik sowie der Lohnentwicklung in den USA deutlich konjunktur- und wachstumsfreundlicher als in den hier betrachteten europäischen Ländern. Dieser Unterschied hat sich im Zeitraum 94-03 mit dem Konvergenz-Prozess zur EWU und dem makroökonomischen Regime von Maastricht, das sich in den *Grundzügen* synthetisiert findet, noch verstärkt. Die Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik, wie sie in den *Grundzügen* niedergelegt sind, können somit als unzureichend und weitgehend kontraproduktiv bezeichnet werden.

16 Zum makroökonomischen Politik-Mix in den USA als Erklärung für die im internationalen Vergleich weit überdurchschnittliche Performance vgl. ausführlicher Fritsche et al. (2004), Kalmbach (2000), Schulmeister (2001) und Solow (2000).

6. Institutionelle und inhaltliche Modifikationen für eine dauerhafte Wachstumsanhebung

Teilt man die Auffassung, dass die unbefriedigende Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung in Ländern der heutigen EWU nach der Rezession 1993 wesentlich von dem in den *Grundzügen* empfohlenen Politik-Mix verursacht wird, so setzt eine ökonomische Revitalisierung der EWU nicht eine Politik der verstärkten Strukturreformen zwecks Anhebung des Potentialwachstum, sondern vielmehr eine Umkehr in der makroökonomischen Wirtschaftspolitik und einen anderen Mix zwischen Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik voraus.

Dazu können die *Grundzüge* dann, und nur dann, beitragen, wenn die Empfehlungen an die Länder und die allgemeinen Leitlinien umfassend reformuliert werden. Dies impliziert, dass an die Stelle des oben skizzierten neumonetaristischen Leitbildes für die Wirtschaftspolitik mit dem entsprechenden Assignment ein anderes Leitbild treten muss. Ein solches Leitbild, das in einem hohen Maße in Einklang mit den oben analysierten Fakten steht, liefert das (post-) keynesianisch inspirierte Konzept einer koordinierten Makropolitik. Die wesentlichen Grundlagen dieses Konzeptes können in folgenden vier Punkten zusammengefasst werden:[17]

1. In einer Geldwirtschaft sind das Saysche Gesetz und die klassische Dichotomie von monetärer und realer Sphäre sowohl in der kurzen als auch in der langen Frist ungültig. Der private Sektor ist instabil und muss daher durch eine, die effektive Nachfrage in der kurzen und langen Frist steuernde Politik stabilisiert werden. Hierfür ist eine aufeinander abgestimmte Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik mit mittel- bis langfristiger Orientierung erforderlich.
2. Die Zinspolitik der Zentralbank beeinflusst über verzögerte Wirkungen auf den Kapitalmarktzins in der kurzen Frist die effektive Nachfrage, vor allem die privaten Investitionen, und in der langen Frist die funktionale Einkom-

17 Vgl. hierzu ausführlicher Hein (1998, 2002a), Hein/Truger (2002, 2004), Heine/Herr (1999: 315 ff.).

mensverteilung. Geldpolitik hat daher sowohl kurzfristig als auch langfristig erhebliche reale Effekte. Ihre kurzfristigen Wirkungen sind dabei asymmetrisch: Die Zentralbank kann durch eine Zinssatzerhöhung jeden Boom brechen, durch eine Zinssatzsenkung bei gleichzeitig negativen Profiterwartungen jedoch keine Rezession beenden. Hierfür ist sie vielmehr auf die Unterstützung der Fiskal- und/oder der Lohnpolitik angewiesen.

3. Die Nominallohnpolitik der Tarifparteien hat weder einen direkten Einfluss auf die Beschäftigung noch auf die Einkommensverteilung, sondern beeinflusst bei gegebener Arbeitsproduktivität die nominalen Lohnstückkosten und bei gegebenem Mark-up in der unternehmerischen Preissetzung das Preisniveau. Verteilungsänderungen sind nur möglich, wenn die Faktoren, die den Mark-up beeinflussen, wie die Konkurrenzintensität auf Gütermärkten oder der langfristig vorherrschende Zinssatz, dieses zulassen. Die Höhe der Beschäftigung ergibt sich durch die effektive Nachfrage auf dem Gütermarkt, deren Entwicklungspfad wesentlich durch die privaten Investitionen bestimmt wird, die wiederum vom Verhältnis der erwarteten Profitrate zum Zinssatz abhängen.
4. Die Fiskalpolitik kann kurzfristig durch die Hinnahme von konjunkturbedingten Defiziten und Überschüssen den Konjunkturzyklus stabilisieren und langfristig durch eine Politik der investitionsorientierten Verschuldung die effektive Nachfrage und das Potentialwachstum erhöhen. Durch staatliche Steuer- und Sozialpolitik wird zudem die Verteilung des verfügbaren Einkommens modifiziert, wodurch wiederum die Konsumnachfrage als größtes Nachfrageaggregat beeinflusst werden kann. Staatliche Wettbewerbspolitik beeinflusst die Konkurrenzintensität auf dem Gütermarkt und damit Mark-up und funktionale Einkommensverteilung.

Aufgrund der Interdependenzen des Instrumenteneinsatzes der wirtschaftspolitischen Akteure und der Tatsache, dass die Zielvariablen jeweils von verschiedenen Instrumenten beeinflusst werden, verbietet das (post-)keynesianische Konzept ein striktes Assignment von Akteur und Instrument zu jeweils genau einem wirt-

schaftspolitischen Ziel. Hieraus ergibt sich zwingend die Anforderung der Koordination des Mitteleinsatzes. Diese Koordination kann implizit durch die Berücksichtigung der Interdependenzen durch die einzelnen Akteure, sie kann aber auch explizit im Rahmen einer institutionalisierten Ex-ante-Koordination erfolgen. Entscheidend ist, dass sich die Akteure der Interdependenzen ihrer Aktivitäten bewusst sind und dass Übereinstimmung im Hinblick auf die voraussichtlichen Wirkungen des jeweiligen Mitteleinsatzes besteht. Koordination setzt damit ein Mindestmaß an Konsens bei der Analyse wirtschaftlicher Zusammenhänge, der Diagnose und Prognose der wirtschaftlichen Situation sowie der zu erreichenden wirtschaftspolitischen Ziele voraus (Priewe 2002).

Die Umsetzung einer solchen koordinierten Makropolitik in der EWU ist gleichbedeutend mit der Abkehr der wesentlichen Akteure vom in den *Grundsätzen* bislang empfohlenen Politik-Mix.[18] Damit die Lohnpolitik ihrer oben skizzierten nominalen und realen Stabilisierungsrolle gerecht wird und regionale Disparitäten in der EWU nicht verschärft, sollte sich das Nominallohnwachstum in den einzelnen Mitgliedsländern am langfristigen nationalen Produktivitätswachstum und an der Zielinflationsrate der EZB orientieren. Lohndumpingprozesse zwischen den Mitgliedsländern sind also genauso zu verhindern wie inflationstreibende Abschlüsse, die restriktive Eingriffe der Zentralbank herausfordern. Für eine nominal stabilisierende Lohnpolitik sind national aber insbesondere EWU-weit effektiv koordinierte Lohnverhandlungssysteme erforderlich. Diese setzen wiederum verhandlungs- und strategiefähige Gewerkschaften und Unternehmensverbände auf nationaler Ebene voraus, die in der Lage sind, gesamtwirtschaftlich orientierte Vereinbarungen zu treffen und deren Implementierung zu gewährleisten (vgl. Kittel/Traxler 2001). Wesentliche Instrumente hierfür sind der Flächentarifvertrag und die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen. Die in den *Grundsätzen* propagierten Dezentralisierungen von Tarifverhandlungen und Differenzierungen von Lohnabschlüssen im unteren Bereich stehen diesen Anforderungen genauso diametral entgegen wie eine weitere Deregulierung der euro-

18 Vgl. zum Folgenden ausführlicher Hein (2003) und Hein/Truger (2004a).

päischen Arbeitsmärkte. Um der Lohnpolitik in der EWU zu ermöglichen, ihrer Rolle im Rahmen einer koordinierten Makropolitik nachzukommen, ist jedoch nicht nur eine grundsätzliche Abkehr von der gegenwärtig verfolgten Strategie der Deregulierung der Arbeitsmärkte und der Dezentralisierung von Tarifverhandlungen auf Seiten der Wirtschaftspolitik erforderlich, sondern auch eine verstärkte Hinwendung der Gewerkschaften zu einer effektiven europäischen Koordinierung ihrer Lohnforderungen (vgl. Schulten 2002, 2004a, 2004b).[19]

Im Rahmen einer koordinierten Makropolitik übernimmt die Geldpolitik auch Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung, insbesondere dann, wenn von der Lohnpolitik oder der Fiskalpolitik kein Inflationsdruck ausgeht. Die Geldpolitik sollte also nicht, wie gegenwärtig in den *Grundsätzen*, als sakrosankt behandelt werden. Die EZB sollte ihre geldpolitische Strategie grundlegender als zuletzt im Mai 2003 dahingehend verändern, dass sie ihr Inflationsziel als Punkt- oder Korridorziel formuliert, das sie dann symmetrisch ansteuert.[20] Dies bedeutet, dass sie anders als bisher, nicht nur Abweichungen von ihrem Inflationsziel nach oben sondern auch nach unten in gleichem Maße zu bekämpfen hat. Das Inflationsziel sollte dabei erhöht werden, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich die Mitgliedsländer der EWU auf unterschiedlichen langfristigen Wachstumspfaden mit entsprechend differenzierten Inflationsraten bewegen. Darüber hinaus sollte die EZB das Wachstums- und Beschäftigungsziel stärker im Auge haben und von Zeit zu Zeit das Wachstumspotential des Euro-Raums durch eine kontrollierte geldpolitische Expansion testen, wie dies die Federal Reserve in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in den USA demonstriert hat (vgl. Allsopp 2002). Eine solche Politik trägt dem Umstand Rechnung, dass das Potentialwachstum bzw. die

19 Ein solcher Koordinierungsansatz kann in der EWU nur an den bestehenden nationalen Koordinierungsmechanismen anknüpfen und sollte diese transnational vernetzen. Ein solcher dezentraler Ansatz könnte z.B. darin bestehen, dass die Gewerkschaften in der Metallindustrie auch in Europa die Rolle der Lohnführerschaft übernehmen. Hierbei würde dann insbesondere die Tarifpolitik der deutschen IG Metall im Mittelpunkt stehen. Vgl. zu einem solchen Ansatz Traxler/Mermet (2003).

20 Vgl. Meyer (2001) zu unterschiedlichen geldpolitischen Strategien.

NAIRU keine exogen gegebenen Größen sind, sondern von der tatsächlichen, auch von der Geldpolitik beeinflussten BIP- und Beschäftigungsentwicklung mitbestimmt werden (vgl. Kaldor 1957, Hein 2004).

Einem Einsatz der Fiskalpolitik in der EWU zur konjunkturellen Stabilisierung, zur Bekämpfung regionaler Asymmetrien und zur Erhöhung des langfristigen Wachstumspfades stehen die in den *Grundsätzen* unterstützten gegenwärtigen Regelungen des SWP entgegen. Der durch den SWP auferlegte Konsolidierungsdruck ist gerade in einer Rezession am größten und zwingt zu pro-zyklischer Fiskalpolitik, die sich dann insbesondere negativ auf die öffentlichen Investitionen auswirkt, wohingegen für die Hochkonjunkturphase keine Konsolidierungsregeln bestehen. Gleichwohl ist eine Koordination der nationalen Fiskalpolitiken in der Währungsunion erforderlich, um in Abschwüngen die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und das Trittbrettfahren einzelner Mitgliedsländer zu vermeiden und um in Hochkonjunkturphasen ein inflationstreibendes Haushaltsgebaren einzelner Mitgliedsstaaten zu verhindern. Im Rahmen einer koordinierten Fiskalpolitik in der EWU sollten die einzelnen Länder also darauf verpflichtet werden, die automatischen Stabilisatoren symmetrisch, d.h. im Abschwung und im Aufschwung, wirken zu lassen. Als Alternative zum SWP sollten zu diesem Zweck die einzelnen Länder Ausgabenpfade für die nicht-investiven konjunkturunabhängigen öffentlichen Ausgaben festlegen, die langfristig durch die laufenden Steuereinnahmen zu finanzieren sind. Die konjunkturabhängigen Ausgaben sollten dann ohne Begrenzung in Form maximaler Haushaltsdefizite um diesen Pfad herum schwanken dürfen. Im Abschwung kommt es durch Ausgabensteigerungen und Einnahmensenkungen zu einem Haushaltsdefizit, das durch Kreditaufnahme finanziert wird und den Schuldenstand erhöht. Im Aufschwung werden umgekehrt Haushaltsüberschüsse realisiert, die zur Konsolidierung verwendet werden. Die Ausrichtung des Ausgabenpfades auf eine Wachstumsrate unterhalb der des nominalen BIP-Potentialpfades kann zu einer einnahmeseitigen

Haushaltskonsolidierung beitragen, falls in der Ausgangssituation ein zu konsolidierendes strukturelles Defizit vorliegt.[21]

Für öffentliche Investitionen sollte grundsätzlich die Möglichkeit der Kreditfinanzierung bestehen (Goldene Regel). Jedes Mitgliedsland der EWU sollte also selbst über Höhe und Finanzierung der öffentlichen Investitionen entscheiden können. Allein hierdurch würde auch unter Beibehaltung der anderen gegenwärtig bestehenden Regeln des SWP der Konsolidierungsdruck nicht mehr zur weiteren Senkung der öffentlichen Investitionen zwingen (vgl. Blanchard/Giavazzi 2003). Die Mitgliedsländer könnten öffentliche Investitionen dazu verwenden, um die effektive Nachfrage langfristig auf einem mit hoher Beschäftigung kompatiblen Niveau zu stabilisieren (vgl. Allsopp 2002). Öffentliche Infrastrukturinvestitionen könnten genutzt werden, um das Wachstumspotential zu erhöhen und Produktivitäts-Aufholprozesse zwischen den Ländern zu beschleunigen.

Die Ausrichtung von Geld- und Fiskalpolitik in dem skizzierten Sinne sowie die Umorientierung der Lohnpolitik würde bereits eine Abkehr von dem in den *Grundzügen* bisher empfohlenen restriktiven neu-monetaristischen Politik-Mix bedeuten und würde eine implizite Koordination durch Beachtung von Interdependenzen der Wirtschaftspolitik herbeiführen. Sie könnte daher erheblich zur Stimulierung von Wachstum und zum Abbau von Arbeitslosigkeit in der EWU beitragen. Da eine Koordinierung der makroökonomischen Politiken jedoch ein Mindestmaß an Übereinstimmung der Akteure über ökonomische Kausalitäten, bei der Diagnose und Prognose der wirtschaftlichen Situation sowie über die anzusteuernden Ziele erfordert, kann die Effizienz der Koordination durch eine explizite Ex-ante-Abstimmung des Mitteleinsatzes durch die Akteure deutlich gesteigert werden. Neben reformierten *Grundzügen* könnte daher der Makroökonomische Dialog als Forum für die Verständigung der Akteure der Geld-, Lohn- und

21 Auf diesem Konzept beruhte die US-amerikanische Haushaltssanierung in den 1990er Jahren (vgl. Horn/Scheremet 1999). Zu einem ähnlichen Vorschlag für Deutschland vgl. Bartsch et al. (2002) und Eicker-Wolf/Truger (2003).

Fiskalpolitik dienen und zur zentralen Institution einer koordinierten, beschäftigungsorientierten Makropolitik in Europa werden.[22]

7. Fazit

Geschaffen als Politikinstrument zur Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung und als Gegengewicht zu einer rein monetären Integration gedacht, sind die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* diesem Anspruch nicht gerecht geworden. Dies liegt aber nicht an der mangelnden oder falschen Implementierung ihrer Politikempfehlungen sondern an diesen Politikempfehlungen und dem dahinter stehenden wirtschaftspolitischen Konzept. Wir haben gezeigt, wie dieses Konzept, dass auf Strukturreformen und ein striktes Assignment der makropolitischen Akteure und ihrer Instrumente zu nur jeweils einem Ziel setzt, in den letzten zehn Jahren zu einer systematisch schlechteren makroökonomischen Performance des Euro-Raums im Vergleich zur Vorperiode und im Vergleich zu den USA geführt hat. Wir haben darüber hinaus die Grundzüge einer alternativen Politik skizziert, die auf einen koordinierten Einsatz von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik zur Erreichung von angemessenem Wachstum und hoher Beschäftigung bei Preisniveaustabilität setzt, ohne dabei die soziale Kohärenz weiter zu unterminieren, wie es aktuell durch die einseitige Orientierung auf Strukturreformen geschieht.

Literatur

Allsopp, C. (2002): The Future of Macroeconomic Policy in the European Union, Bank of England, External MPC Unit, Discussion Paper No. 7

Allsopp, C./Artis, M.J. (2003): The assessment: EMU, four years on, Oxford Review of Economic Policy, 19 (1), 1-29

22 Zum Makroökonomischen Dialog vgl. Niechoj (2004).

Arestis, P. et al. (2001): An alternative stability pact for the European Union, Cambridge Journal of Economics, 25, 113-130

Baker, D. et al. (2002): Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence, CEPA Working Paper 2002-17, Center for Economic Policy Analysis, New School University, New York

Bartsch, K. et al. (2002): WSI Konjunkturbericht 2002: Makroökonomische Verantwortung wahrnehmen!, WSI Mitteilungen, 55 (12), 691-705

Bartsch, K. et al. (2003): WSI Konjunkturbericht 2003: Mit koordinierter Makropolitik gegen die Stagnation, WSI Mitteilungen, 56 (12), 695-711

Bibow, J. (2002): The monetary policies of the European Central Bank and the euro's (mal-)performance: A stability oriented assessment, International Review of Applied Economics, 16, 31-50

Bibow, J. (2003): Is Europe Doomed to Stagnation? An analysis of the current crisis and recommendations for reforming macroeconomic policymaking in Euroland, Levy Economics Institute, Working Paper No. 379

Blanchard, O./Giavazzi, F. (2003): Improving the SGP through a Proper Accounting of Public Investment, Centre for Economic Policy Research, London

Broad economic policy guidelines (2003): 2003–2005 period, hrsg. von Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, Reihe: European Economy, Bd. 74, Nr. 4, Brüssel

Delors-Bericht (1993 [1989]): Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der EG, vorgelegt vom Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion am 12. April 1989, in: Krägenau, H./Wetter, W. (Hg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, Baden-Baden, 146–157

Dyson, K. (1999): Economic and monetary union in Europe. A transformation of governance, in: Kohler-Koch, B./Eising, R. (Hg.), The Transformation of Governance in the European Union, London/New York: Routledge, 98–118

Dyson, K./Featherstone, K. (1999): The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union, Oxford: Oxford University Press

EG-Vertrag (2002): Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Konsolidierte Fassung, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002

Eicker-Wolf, K./Truger, A. (2003): Alternativen zum Sparen in der Krise – für eine nachfrageschonende Konsolidierungspolitik, WSI Mitteilungen, 56 (6), 344-352

Entwurf der deutschen Regierung (1993 [1991]): Vorschlag einer Änderung des EWG-Vertrages im Hinblick auf die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, 25.02.1991, in: Krägenau, H./Wetter, W. (Hg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, Baden-Baden, 331–334

Entwurf der Europäischen Kommission (1993 [1990]): Entwurf eines Vertrages zur Änderung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, SEC (90)2500, 10. Dezember 1990, in: Krägenau, H./Wetter, W. (Hg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, Hamburg, 194–203

Entwurf der französischen Regierung 1993 [1991]: Vorschlag einer Änderung des EWG-Vertrages im Hinblick auf die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, 25.01.1991, in: Krägenau, H./Wetter, W. (Hg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, Baden-Baden, 343–347

Europäische Kommission (1993): Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert«, Brüssel

Europäische Kommission (2002a): Co-ordination of economic policies in the EU: A presentation of key features of the main procedures, Directorate General Economic and Financial Affairs, Euro Papers, Number 45, Brüssel

Europäische Kommission (2002b): Communication from the Commission on Streamlining the Annual Economic and Employment Policy Co-ordination Cycles, Reihe: COM(2002) 487 final, Brüssel

Europäische Kommission (2004a): Annual Macro Economic Database, April, Brüssel

Europäische Kommission (2004b): Empfehlung der Kommission für die 2004 aktualisierten Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft (im Zeitraum 2003–2005), Reihe: KOM (2004) 238, Brüssel

Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=60941&LANG=4

EZB (1999): Die stabilitätsorientierte geldpolitische Strategie des Eurosystems, Monatsbericht, Januar 1999, 43-56

EZB (2003): Ergebnis der von der EZB durchgeführten Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie, Monatsbericht, Juni 2003, 87-102

Fritsche, U. et al. (2004): Makroökonomische Regime und ökonomische Entwicklung: das Beispiel USA, in: Hein, E. et al. (Hg.), Europas Wirtschaft gestalten: Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, 51-79

Garrett, G. (2001): The Politics of Maastricht, in: Eichengreen, B./Frieden, J. (Hg.), The Political Economy of European Monetary Unification, Boulder: Westview Press, 111–130

Hein, E. (1998): Keynesianismus — ein wirtschaftstheoretisches und -politisches Auslaufmodell? Perspektiven keynesianischer Wirtschaftspolitik, WSI Mitteilungen, 51 (12), 820-832

Hein, E. (2002a): Koordinierte Makropolitik in der EWU — zur Notwendigkeit und zu den Problemen der Umsetzung, WSI Mitteilungen, 55 (5), 251-259

Hein, E. (2002b): Monetary policy and wage bargaining in the EMU: restrictive ECB policies, high unemployment, nominal wage restraint and inflation above the target, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, 55, 299-337

Hein, E. (2003): Voraussetzungen und Notwendigkeiten einer europäischen Makrokoordinierung, in: Angelo, S./Mesch, M. (Hg.), Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion, Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Bd. 7, Wien, 19-51

Hein, E. (2004): Die NAIRU – eine post-keynesianische Interpretation, Intervention. Zeitschrift für Ökonomie, 1, 43-66

Hein, E. et al. (2003): Der WSI-Standortbericht 2003: Standort Deutschland – reif für radikale Reformen?, WSI Mitteilungen, 56 (6), 331-343

Hein, E. et al. (2004): Lohnentwicklung und Deflationsgefahren in Deutschland und Europa, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 134, 34, 61-83

Hein, E./Truger, A. (2004a): Makroökonomische Koordinierung als wirtschaftspolitisches Konzept — Voraussetzungen und Möglichkeiten in der EWU, in: Hein, E. et al. (Hg.), Europas Wirtschaft gestalten: Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, 15-50

Hein, E., Truger, A. (2004b): European Monetary Union: nominal convergence, real divergence and slow growth?, in: Structural Change and Economic Dynamics, im Erscheinen

Heine, M./Herr, H. (1999): Volkswirtschaftslehre, München

Heine, M./Herr, H. (2004): Die Europäische Zentralbank. Eine kritische Einführung in die Strategie und Politik der EZB, Marburg

Horn, G.A./Scheremet, W. (1999): Erfolgreiche Konsolidierung des amerikanischen Staatshaushalts – ein Beispiel für Europa?, Wochenbericht des DIW Berlin 12/1999

IWF (2003): Deflation: Determinants, Risks and Policy Options — Findings of an Interdepartmental Task Force, Washington, D.C.

Janssen, R. (2004): Koordination im Makroökonomischen Dialog des Köln-Prozesses: Erfahrungen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB), in: Hein, E. et al. (Hg.), Europas Wirtschaft gestalten: Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, 155-175

Kaldor, N. (1957): A model of economic growth, The Economic Journal, 67, 591-624

Kalmbach, P. (2000): Höhere Arbeitsmarktflexibilität oder flexiblere Wirtschaftspolitik? Zu den Ursachen der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklung in den USA und in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe »Wirtschaftspolitische Diskurse", Nr. 132, Bonn

Kittel, B./Traxler, F. (2001): Lohnverhandlungssysteme und Geldpolitik, Wirtschaft und Gesellschaft, 27, 11-40

Koll, W. (2004): Der Makroökonomische Dialog – Entstehung und Intentionen, in: Hein, E. et al. (Hg.): Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, 128-154

Meyer, L.H. (2001): Inflation targets and inflation targeting, Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 83(6), 1-13

Nickell, S. (1997): Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, Journal of Economic Perspectives, 11, 55-74

Nickell, S./Layard, R. (1999): Labour market institutions and economic performance, in: Ashenfelter, O./Card, H. (Hg.), Handbook of Labour Economics, Amsterdam, 3029-3084

Niechoj, T. (2004): Fünf Jahre Makroökonomischer Dialog. Was wurde aus den ursprünglichen Intentionen?, Reihe: WSI-Diskussionspapier Nr. 123, Düsseldorf

OECD (2003): Economic Outlook Nr. 74, Daten auf CD-Rom, Paris

Priewe, J. (2002): Kooperative makroökonomische Politik für stabile Preise und mehr Beschäftigung in Europa, in: Heise, A. (Hg.), Neues Geld – alte Geldpolitik? Die EZB im makroökonomischen Interaktionsraum, Marburg, 259-301

Proposal by the Dutch Presidency (1993 [1991]): Draft Treaty on Economic and Monetary Union, 28 October 1991, in: Krägenau, H./Wetter, W. (Hg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, Baden-Baden, 224–231

Schulmeister, S. (2001): Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den USA und Deutschland in den neunziger Jahren, in: Heise, A. (Hg.), USA – Modellfall der New Economy?, Marburg, 131-167.

Schulten, T. (2002): A European solidaristic wage policy? European Journal of Industrial Relations, 8, 173-196

Schulten, T. (2004a): Solidarische Lohnpolitik in Europa, Hamburg

Schulten, T. (2004b): Gewerkschaftliche Lohn- und Tarifpolitik in Europa — Ansätze, Widerstände und Perspektiven einer europaweiten Koordinierung, in: Hein, E. et al. (Hg.), Europas Wirtschaft gestalten: Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, 192-215

Solow, R.M. (2000): Unemployment in the United States and in Europe: A contrast and the reasons, Ifo-Studien, 46, 1-12.

Traxler, F./Mermet, E. (2003): Coordination of collective bargaining: the case of Europe, Transfer, 9, 229-246

Truger, A./Hein, E. (2002): »Schlusslicht Deutschland«: Makroökonomische Ursachen, Wirtschaftsdienst, 82 (7), 402-410

Truger, A./Hein, E. (2003): »Schlusslicht Deutschland« — Resultat institutioneller Verkrustungen?, Wirtschaftsdienst, 83 (8), 509-516

Vertrag von Maastricht (1992): Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt Nr. C 191 vom 29 Juli 1992

Vertrag von Rom (1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft