

Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ – Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU?

Eckhard Hein
Torsten Niechoj

Trotz erster Anzeichen für eine sich belebende Konjunktur kann auch weiterhin nicht von einem kräftigen Aufschwung in der Europäischen Union die Rede sein. Seit Jahren wird mit verschiedenen Verfahren auf Ebene der EU versucht, eine stärkere Wachstums- und Beschäftigungsdynamik anzustoßen. Zentrales Politikdokument der EU-Wirtschaftspolitik sind hierbei die seit 1993 jährlich formulierten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“. Bis jetzt sind die dort versprochenen Wachstums- und Beschäftigungseffekte jedoch nicht eingetreten. Woran liegt dies? Werden die gegebenen Ratschläge unzureichend verwirklicht oder sind sie selbst unzureichend?

1

Einführung

Die Schwierigkeiten einzelner Währungen, die Bandbreiten des Europäischen Währungssystems einzuhalten, führten Ende der 80er Jahre zu Planungen einer einheitlichen Währungspolitik in der Europäischen Union. Die beteiligten Experten und Expertinnen aus Finanzministerien und Zentralbanken teilten dabei die Auffassung, ein einheitlicher Währungsraum benötige eine unabhängige Zentralbank, um Preisniveaustabilität sicherzustellen, und eine institutionelle Beschränkung der staatlichen Defizite (Dyson 1999). Umstritten war aber, inwieweit eine die Währungsunion ergänzende Koordinierung bzw. wirtschaftspolitische Steuerung auf EU-Ebene aufgebaut werden sollte (Dyson/Featherstone 1999). Die Kommission und die französische Regierung setzten sich dafür ein, Elemente einer supranationalen Wirtschaftsregierung zu schaffen. Sie erreichten gegen den Widerstand der deutschen Regierung, im Vertrag von Maastricht eine an die Mitgliedsstaaten adressierte jährliche Formulierung von wirtschaftspolitischen Leitlinien festzuschreiben: die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ (im Folgenden: Grundzüge) (EG-Vertrag: Art. 99).

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 ersten, 1993 veröffentlichten Grundzüge waren nur wenige Seiten lang und befassten sich vorrangig mit der Haushaltskoordinierung. In einem ergänzenden Dokument berücksichtigten sie jedoch auch bereits Strukturreformen und die Lohnpolitik. Seitdem sind die Grundzüge im Umfang erweitert und ergänzt worden. Doch bereits mit der ersten Formulierung wird das bis heute gültige Grundkonzept zur Wirtschaftspolitik vorgelegt, welches „stabile makroökonomische Rahmenbedingungen“, d.h. niedrige Inflation und konsolidierte Haushalte, mit Strukturreformen, die das Wachstums- und Beschäftigungsniveau heben sollen, kombiniert.

Die Grundzüge werden von der Kommission auf Basis von Diskussionen im EcoFin-Rat (Rat für Wirtschaft und Finanzen) erstellt, in diesem dann wieder diskutiert und verändert, vom Europäischen Rat behandelt und dann abschließend durch den EcoFin-Rat angenommen. Das Europäische Parlament nimmt zum Entwurf der Kommission Stellung. Mit der Aufstellung der in den Grundzügen enthaltenen Empfehlungen verpflichten sich die Mitgliedsländer auf deren Umsetzung. Allerdings gibt es anders als beim Stabilitäts- und Wachstumspakt keine Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung der Empfehlungen. 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.

2

Das wirtschaftspolitische Konzept der Grundzüge

Das Konzept der Grundzüge ist seit 1993 im Wesentlichen unverändert geblieben. Wir beziehen uns daher im Folgenden vorrangig auf die aktuellen Grundzüge für die Periode 2003 – 2005 und den Entwurf der 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

Eckhard Hein, Dr., ist Referatsleiter für „Allgemeine Wirtschaftspolitik“ im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung.

e-mail: Eckhard-Hein@boeckler.de

Torsten Niechoj, Dr., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung.

e-mail: Torsten-Niechoj@boeckler.de

Eine ausführlichere Darstellung und Begründung der hier angestellten Überlegungen von Hein/Niechoj erscheint demnächst als WSI-Diskussionspapier 128 und kann aus dem Internet unter www.wsi.de heruntergeladen werden.

Lissabonner Gipfel die dort beschlossene Formulierung auf, „to become the most competitive and dynamic knowledgebased economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion“ (BEPG 2003, S. 59; Europäischer Rat 2000).

Zur Erreichung dieses Ziels sollen Strukturreformen das Potenzialwachstum erhöhen. Aufgrund „günstig“ gestalteter makroökonomischen Bedingungen könnte dieses Potenzial dann von der Wirtschaft realisiert werden.

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 (BEPG 2003, S. 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, ihre Qualifikation verbessert und das Arbeitsangebot ausgeweitet werden.

Damit sich das durch strukturelle Reformen gestiegene Potenzialwachstum in ein höheres Wachstum transformieren könne, müssten „günstige makroökonomische Bedingungen“ herrschen. Als solche definieren die Grundzüge niedrige Inflation, gesunde Staatsfinanzen und moderate Lohnsteigerungen (BEPG 2003, S. 60 f., 66–68). Für die makropolitischen Akteure der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik sehen die Grundzüge regelmäßig eine klare Zuordnung (Assignment) der Akteure und der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zu den wirtschaftspolitischen Zielen vor: Die Europäische Zentralbank (EZB) wird in der Verfolgung ihrer primären Aufgabe, der Herstellung von Preisniveaustabilität, bestärkt. Ist dies gewährleistet, 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, S. 89) infrage gestellt, noch wird die asymmetrische und letztlich wachstumsfeindliche Politik der EZB kritisiert. Dabei wurde spätestens seit dem Abschwung 2001 deutlich, dass die EZB nicht bereit ist, 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 begründete 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 Konjunkturteinbruch einhergehenden Rückgangs des Produktivitätswachstums. Für Letzteres zeichnete die EZB mit verantwortlich. Diese Art der Geldpolitik vernachlässigte damit die Aufgabe, bei nicht existenten Risiken für das Preisniveau die Wirtschaftspolitik der EU zu unterstützen (EG-Vertrag Art. 105).

Die Empfehlungen der Grundzüge wenden sich besonders der Fiskal- sowie der Lohn- und der Arbeitsmarktpolitik zu. Die im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) aufgestellte Forderung nach mittelfristig ausgeglichenen oder überschüssigen laufenden Budgets der Mitgliedsstaaten wird zum einen damit begründet, dass die nationalen Fiskalpolitiken gegen zukünftige Rezessionen gewappnet sein sollen. Sind die Budgets in normalen Zeiten ausgeglichen oder überschüssig, dann, so die Argumentation, bestünde in rezessiven Phasen genug Verschuldungsspielraum, um die automatischen Stabilisatoren voll wirken zu lassen, d. h. konjunkturbedingte Einnahmeverluste und Ausgabensteigerungen passiv hinzunehmen. Zum anderen sollen finanzielle Ressourcen freigemacht werden, um die Finanzierungsprobleme des demographischen Wandels und der Alterung der Bevölkerung zu bewältigen. Eine Auswei-

tung 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 Haushaltsumschrüssen impliziert vielmehr einen Abbau der öffentlichen Verschuldung in der Tendenz auf Null. Die finanzpolitisch bis vor kurzem noch breit akzeptierte „Goldene Regel“ der Kreditfinanzierung des öffentlichen Kapitalstocks wird abgelehnt. Die durch den SWP erzwungenen Konsolidierungsanstrengungen auch in der Rezession werden trotz eines gegenteiligen Bekenntnisses zum Wirkenlassen automatischer Stabilisatoren und zur Vermeidung von prozyklischer Politik nicht infrage gestellt. So werden im länderspezifischen Teil der Grundzüge für Deutschland (BEPG 2003, S. 72–75) trotz Konjunkturschwäche vielmehr zusätzliche Ausgabensenkungen in Höhe von jährlich einem Prozentpunkt des BIP bis 2005 gefordert. Deren Umsetzung würde jedoch eindeutig prozyklisch wirken und die Stagnation vertiefen.

Die Lohnpolitik bzw. Lohnentwicklung¹ 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, einem Forum für die Verständigung der Akteure der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik (Niechoj 2004), auf eine mo-

¹ 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 (Koll 2004, S. 132, Fußnote 8).

derate Lohnpolitik verpflichten. Damit setzen die Grundzüge auf die korporatistische Variante der Lohnfindung – bei allen vorgeschlagenen Öffnungsklauseln und Dezentralisierungen der Lohnfindung. 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 verschärfen, indem sie zu einer wenig dynamischen Binnennachfrage und zu deflationären Tendenzen in der größten Volkswirtschaft (Deutschland) führen (Hein et al. 2004).

Eine Koordinierung von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik wird in den Grundzügen als dringend nötig erachtet (BEPG 2003, S. 67 f.). Ziel dieser Koordinierung ist es, Lohnmoderation, öffentliche Defizitvermeidung und strukturelle Reformen durchzusetzen. Eine Koordinierung im Sinne einer gemeinsamen Abstimmung ist damit nicht gemeint. Dass die Akteure zur Durchsetzung ihrer Ziele essenziell aufeinander angewiesen sind, da die Effekte der einzelnen Politiken wechselseitige Wirkungen haben und die jeweiligen Ziele ohne Abstimmung mit den anderen Akteuren daher nicht erreichbar sind, wird nicht gesehen oder für nicht relevant gehalten.

Die Aktualisierung der Grundzüge vom April dieses Jahres (Europäische Kommission 2004b) ändert an der grundsätzlichen Ausrichtung nichts, ergänzt sie aber in zweifacher Weise. Erstens berücksichtigt sie den Ende 2003 offen im Ministerrat zutagegetretenen Konflikt um die Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (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 Defizit statt um 1% des BIP um mindestens 0,5% im Jahr 2004 und um 0,6% im Jahr 2005 abzubauen (Europäische Kommission 2004b, S. 12 f.). 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; 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 Arbeitsmarktreformen in geeigneter Weise (zu) reformieren.“ (Europäische Kommission 2004b, S. 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.

seit 1999 unmittelbar der zentralisierten einheitlichen Geldpolitik der EZB sowie den sanktionsbewehrten Regeln des SWP für die nationalen Fiskalpolitiken unterworfen sind.

3.1 EWU UND USA IM PERFORMANCEVERGLEICH

Als entscheidende makroökonomische Zielvariablen können Wirtschaftswachstum, hohe Beschäftigung und Preisniveaustabilität gelten (Tabelle 1). Wirft man zunächst einen Blick auf das reale BIP-Wachstum, so stellt man fest, dass die Wachstumsraten in der EWU von 1994 bis 2003 tendenziell unter denen von 1984 bis 1993 liegen. Betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1984 bis 1993 noch 2,7%, so fiel sie im Zeitraum 1994 bis 2003 auf 2,1%. Die USA wiesen in beiden Zeitabschnitten mit jeweils einem durchschnittlichen Wachstum von 3,2% eine höhere Dynamik auf. 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 1984 bis 1993 auf durchschnittlich 9,6% im Zeitraum 1994 bis 2003. In den USA hingegen ging die durchschnittliche Arbeitslosenquote von 6,6% in der Zeit von 1984 bis 1993 auf 5,1% im Zeitraum 1994 bis 2003 zurück und lag damit 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 1984 bis 1993 auf 2,2% im Zeitraum 1994 bis 2003 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 1984 bis 1993 noch bei durchschnittlich 3,5% gelegen hatte. Insgesamt ist es in den USA seit 1994 jedoch sehr viel besser als in der EWU gelungen, hohes Wachstum, geringe Arbeitslosigkeit und Preisniveaustabilität zu kombinieren.

3 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 wird daher die Entwicklung der makroökonomischen Zielvariablen sowie einiger Indikatoren für die eingesetzten Politiken in den Ländern der EWU von 1994 bis 2003 mit der Entwicklung von 1984 bis 1993 verglichen. 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, gegenübergestellt. Obwohl die Grundzüge für die gesamte EU gelten, beschränken wir die empirische Analyse nur auf die Länder der EWU, da sie

3.2 „RIGIDITÄT“ ALS URSCHE?

Worauf ist diese unzureichende Performance der Mitgliedsländer der EWU zurückzuführen? Waren 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 gegenübergestellt (zum Zusammenhang von Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung: *Hein et al.* 2003; *Truger/Hein* 2003). Der Gesamtindex umfasst dabei den Kündigungsschutz, die Lohnersatzleistungsquote, die Dauer von Lohnersatzleistungen, den gewerkschaftlichen Organisationsgrad, den Koordinierungsgrad der Lohnverhandlungen sowie den Steuer- und Abgabenkoeffizienten. Von diesen Teilindikatoren wird in vielen Arbeiten der neueren Arbeitsmarkttheorie ein mehr oder weniger stark ausgeprägter negativer Einfluss auf die Beschäftigung erwartet (Nickell/Layard 1999; Nickell 1997).

Abbildung 1 zeigt die Veränderungen dieses Gesamtindexes von 1995/99 gegenüber 1980/84 sowie die hiermit verbundene Veränderung der Arbeitslosenquoten in den 20 OECD-Ländern. Es wird zum einen deutlich, dass „strukturelle Reformen“ in den Ländern der EWU in der Tat 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 Sicherungssysteme auf der einen Seite und der Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite gibt. Obwohl z.B. Deutschland und Groß-

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

	EWU 1984–1993	EWU 1994–2003	USA 1984–1993	USA 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

WSI Hans Böckler Stiftung

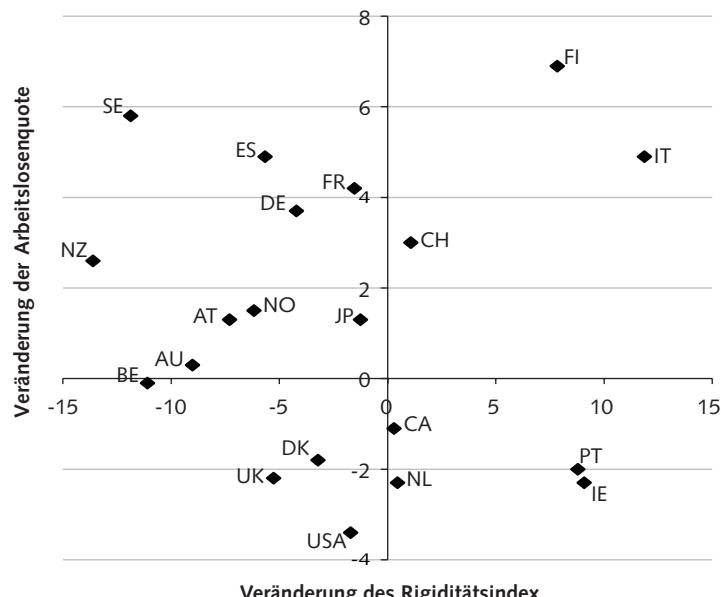
britannien etwa den gleichen Umfang an strukturellen Reformen realisiert haben, ist in Deutschland die Arbeitslosenquote um fast 4 Prozentpunkte gestiegen, wohingegen sie in Großbritannien um über 2 Prozentpunkte gefallen ist. Bei den USA ging der deutliche Abbau der Arbeitslosigkeit mit nur geringen strukturellen Reformen einher.

3.3 MAKROPOLITIK MACHTE DEN UNTERSCHIED

Systematisch positive Wirkungen von Strukturreformen auf 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, d.h. der Geld-, Lohn- und Fiskalpolitiken, zu

suchen (Tabelle 2). Für die Ausrichtung der Geldpolitik wird hierbei die Relation von kurzfristigem Realzins und realer BIP-Wachstumsrate als Indikator herangezogen. 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. Schon im Zeitraum 1984 bis 1993 war die Geldpolitik in den USA mit einer durchschnittlichen Differenz zwischen BIP-Wachstum und Zinssatz von -0,3 Prozentpunkten deutlich weniger

Abb. 1: Veränderung der Arbeitslosenquote und des Gesamtindex für die Rigidität von Arbeitsmarktinstitutionen und Sozialstaat 1980/84 bis 1995/99 - in Prozentpunkten; Werte für 20 OECD-Länder -



Quelle: *Truger/Hein* 2003.

WSI Hans Böckler Stiftung

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

	EWU 1984–1993	EWU 1994–2003	USA 1984–1993	USA 1994–2003
Reale BIP-Wachstumsrate minus kurzfristiger Realzins (Prozentpunkte)	–2,4	0,0	–0,3	0,6
Lohnstückkostenwachstum (%)	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.

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 1994 bis 2003 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.

Die Lohnpolitik der Tarifparteien bzw. die Lohnfindung auf dem Arbeitsmarkt bestimmt zuerst den Nominallohnsatz und damit – bei kurzfristig gegebenen Arbeitsproduktivitäten – die nominalen Lohnstückkosten. In dem Maße wie Lohnstückkostenveränderungen von den Unternehmen direkt an die Preise weitergegeben 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. 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 1984 bis 1993 auf 1,5 % im Zeitraum 1994 bis 2003 erheblich zurückgegangen ist. 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 1984 bis 1993 phasenweise noch deutlich inflationstreibend und daher wenig stabilitätskonform war, stellte

sie im Zeitraum 1994 bis 2003 keine Bedrohung für eine niedrige Inflationsrate und seit 1999 für das Erreichen des Inflationsziels der EZB mehr dar.² Die Lohnentwicklung seit 1999 hätte daher eine deutlich expansivere Geldpolitik ermöglicht, als die von der EZB verfolgte, ohne dass damit die Inflationsentwicklung beschleunigt worden wäre. Die zurückhaltende Lohnpolitik in der EWU hatte zudem einen weiteren Rückgang der Arbeitseinkommensquote von durchschnittlich 70,8 % im Zeitraum 1984 bis 1993 auf 67,8 % im Zeitraum 1994 bis 2003 zur Folge. Die USA erlebten ebenfalls eine Reduktion der Arbeitseinkommensquote von 68,6 % auf 67,2 %, die damit jedoch weit weniger ausgeprägt war. Geht man davon aus, dass die Konsumquote aus Lohneinkommen die aus den Gewinneinkommen übersteigt, so hat die Umverteilung zugunsten der Lohneinkommen einen negativen Einfluss auf die Konsumnachfrage als größtem 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 konjunktuell stabilisierenden bzw. destabilisierenden Wirkungen der Fiskalpolitik können anhand eines Vergleichs der jeweiligen Veränderungen von Output-gap und strukturellem Budgetsaldo identifiziert werden. Das Output-gap gilt dabei als Indikator für die konjunktuelle 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, ist der strukturelle, d.h. der konjunkturbereinigte Budgetsaldo von der Politik kontrollierbar und kann daher als Steuerungsinstrument der Fiskalpolitik interpretiert werden. Ist die Veränderung des strukturellen Budgetsaldo negativ, so steigen die strukturellen Defizite bzw. Überschüsse ab, und von der Fiskalpolitik geht ein expansiver Impuls auf die aggregierte Nachfrage aus. Ist die Veränderung des strukturellen Budgetsaldo positiv, so reduzieren sich die strukturellen Defizite bzw. die Überschüsse nehmen zu, und von der Fiskalpolitik geht ein restriktiver Nachfrageimpuls aus. Im Zeitraum 1984 bis 1993 war die zwischen den späteren Ländern der EWU unabgestimmte Fiskalpolitik in sieben von zehn Jahren prozyklisch, wobei in vier Jahren eine Erholung verstärkt wurde (1985, 1986, 1988, 1990) und in drei Jahren eine konjunkturelle Dämpfung bzw. eine Rezession (1991 bis 1993) verschärft wurde.

Im Zeitraum 1994 bis 2003 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 vier von zehn Jahren prozyklisch agiert, davon wurde 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 1984 bis 1993 fünfmal

² Hinter der aggregierten Betrachtung für die EWU verborgen sich allerdings deutlich differenzierte nationale Entwicklungen von Lohnstückkosten und Inflationsrate (Hein/Truger 2004b). So liegen Lohnstückkostenwachstum und Inflationsrate in Deutschland seit Mitte der 90er 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 (Hein et al. 2004; Truger/Hein 2002).

prozyklisch agierte und hierbei nur einmal (1991) einen Abschwung verschärfte, war sie im Zeitraum 1994 bis 2003 nur zweimal leicht prozyklisch 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 90er 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 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 EWU. 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 1984 bis 1993 auf durchschnittlich 2,6 % im Zeitraum 1994 bis 2003. Die Konsolidierungszwänge des Konvergenzprozesses zur EWU sowie des SWP haben also nicht nur ein stärker prozyklisches Verhalten der Fiskalpolitik erzwungen, sie gingen auch insbesondere zulasten der öffentlichen Investitionen und damit der zukünftigen Wachstumsmöglichkeiten.

Fasst man zusammen, so liefern die Unterschiede im makroökonomischen Politik-Mix eine gute Erklärung für die von einander abweichende makroökonomische Performance in der EWU und in den USA.³ Schon im Zeitraum 1984 bis 1993 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 1984 bis 1993 mit dem Konvergenz-Prozess zur EWU und dem makroökonomischen Regime von Maastricht, das sich in den Grundzügen synthetisiert findet, noch verstärkt.

4

Fazit und Reformalternativen

Wenn die unbefriedigende Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung in Ländern der heutigen EWU nach der Rezession 1993 wesentlich von dem in den Grundzügen empfohlenen makroökonomischen Politik-Mix verursacht wird, setzt eine ökonomische Revitalisierung der EWU nicht eine Politik der verstärkten Strukturreformen zwecks Anhebung des Potenzialwachstums, sondern vielmehr eine Umkehr in der makroökonomischen Wirtschaftspolitik und einen anderen Mix zwischen Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik voraus (Hein 2003; Hein/Truger 2004a).

Hierbei sollte die *Lohnpolitik* das Nominallohnwachstum in den einzelnen Mitgliedsländern am langfristigen nationalen Produktivitätswachstum und an der Zielinflationsrate der EZB orientieren. Für eine nominal stabilisierende Lohnpolitik sind national aber insbesondere EWU-weit effektiv koordinierte Lohnverhandlungssysteme erforderlich, die wiederum verhandlungs- und strategiefähige Gewerkschaften und Unternehmensverbände auf nationaler Ebene voraussetzen, die in der Lage sind, gesamtwirtschaftlich orientierte Vereinbarungen zu treffen und deren Implementierung zu gewährleisten (Kittel/Traxler 2001). Die *Geldpolitik* sollte auch Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung übernehmen, insbesondere dann, wenn von der Lohnpolitik oder der Fiskalpolitik kein Inflationsdruck ausgeht. Die EZB sollte ihre geldpolitische Strategie daher grundlegender als zuletzt im Mai 2003 dahingehend verändern, dass sie ihr Inflationsziel als Punkt- oder Korridorziel formuliert, das sie dann symmetrisch ansteuert. 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 Wachstumspotenzial des Euro-Raums durch eine kontrollierte geldpolitische Expansion testen, wie dies die Federal Reserve in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in den USA demonstriert hat (Allsopp 2002).

Die nationalen *Fiskalpolitiken* sollten von den kontraproduktiven Konsolidierungszwängen des SWP befreit werden, indem zum einen die Möglichkeit der Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen eingeräumt wird (Goldene Regel). Allein hierdurch würde der Konsolidierungsdruck des gegenwärtigen SWP nicht mehr zur weiteren Senkung der öffentlichen Investitionen zwingen (Blanchard/Giavazzi 2003). Zum anderen sollten die einzelnen Länder darauf verpflichtet werden, die automatischen Stabilisatoren symmetrisch, d.h. im Abschwung und im Aufschwung, wirken zu lassen. Als Alternative zum bisherigen SWP sollten zu diesem Zweck die einzelnen Länder Ausgabenpfade für die nichtinvestiven 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.⁴

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 Politik-Mix bedeuten und würde eine implizite Koordination durch Beachtung von Interdependenzen der Wirtschaftspolitik und damit eine Abwendung vom gegenwärtigen strikten Assignment herbeiführen. Sie könnte daher erheblich zur Stimulierung von Wachstum und zum Abbau von Arbeitslosigkeit in der EWU beitragen. Da eine echte Koordinierung der makroökonomischen Politiken jedoch ein Mindestmaß an Übereinstimmung der Akteure über

³ Zum makroökonomischen Politik-Mix in den USA als Erklärung für die im internationalen Vergleich weit überdurchschnittliche Performance ausführlicher Fritzsche et al. (2004) und Kalmbach (2000).

⁴ Auf diesem Konzept beruhte die US-amerikanische Haushaltssanierung in den 90er Jahren (Horn/Scheremet 1999). Zu einem ähnlichen Vorschlag für Deutschland vgl. Bartsch et al. (2002) und Eicker-Wolf/Truger (2003).

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

LITERATUR

- Allsopp, C.** (2002): The Future of Macroeconomic Policy in the European Union, Bank of England, External MPC Unit, Discussion Paper 7
- 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 12, S. 691-705
- Blanchard, O./Gavazzi, F.** (2003): Improving the SGP through a Proper Accounting of Public Investment, Centre for Economic Policy Research, London
- Broad economic policy guidelines (BEPG)** (2003): 2003-2005 period, Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission (Hrsg.), Reihe: European Economy, Bd. 74, 4, Brüssel
- Dyson, K.** (1999): Economic and monetary union in Europe. A transformation of governance, in: Kohler-Koch, B./Eising, R. (Hrsg.), The Transformation of Governance in the European Union, London/New York, S. 98-118
- Dyson, K./Featherstone, K.** (1999): The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union, Oxford
- EG-Vertrag** (2002): Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Konsolidierte Fassung, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember
- Eicker-Wolf, K./Truger, A.** (2003): Alternativen zum Sparen in der Krise – für eine nachfrageschonende Konsolidierungspolitik, WSI Mitteilungen 6, S. 344-352
- 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** (2003): Ergebnis der von der EZB durchgeführten Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie, Monatsbericht Juni, S. 87-102
- Fritzsche, U. et al.** (2004): Makroökonomische Regime und ökonomische Entwicklung: das Beispiel USA, in: Hein, E. et al. (Hrsg.): Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, S. 51-79
- Hein, E. et al.** (2003): Der WSI-Standortbericht 2003: Standort Deutschland – reif für radikale Reformen?, WSI Mitteilungen 6, S. 331-343.
- Hein, E. et al.** (2004): Lohnentwicklung und Deflationsgefahren in Deutschland und Europa, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 134, S. 61-83.
- Hein, E./Niechoj, T.** (2004): Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU? Konzept und Wirkungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, WSI Diskussionspapier 126, Düsseldorf
- Hein, E./Truger, A.** (2004a): Makroökonomische Koordinierung als wirtschaftspolitisches Konzept – Voraussetzungen und Möglichkeiten in der EUW, in: Hein, E. et al. (Hrsg.): Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, S. 15-50
- Hein, E./Truger, A.** (2004b): European Monetary Union: nominal convergence, real divergence and slow growth?, Structural Change and Economic Dynamics, im Erscheinen
- 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 12, Berlin
- IWF** (2003): Deflation: Determinants, Risks and Policy Options – Findings of an Interdepartmental Task Force, Washington, D.C.
- 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“ 132, Bonn
- Kittel, B./Traxler, F.** (2001): Lohnverhandlungssysteme und Geldpolitik, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 11-40
- Koll, W.** (2004): Der Makroökonomische Dialog – Entstehung und Intentionen, in: Hein, E. et al. (Hrsg.): Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, S. 128-154.
- Nickell, S.** (1997): Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, Journal of Economic Perspectives, S. 55-74
- Nickell, S./Layard, R.** (1999): Labour market institutions and economic performance, in: Ashenfelter, O., Card, H. (Hg.), Handbook of Labour Economics, Amsterdam, S. 3029-3084
- Niechoj, T.** (2004): Fünf Jahre Makroökonomischer Dialog. Was wurde aus den ursprünglichen Intentionen?, WSI-Diskussionspapier 123, Düsseldorf
- OECD** (2003): Economic Outlook 74, Daten auf CD-Rom, Paris
- Truger, A./Hein, E.** (2002): „Schlusslicht Deutschland“: Makroökonomische Ursachen, Wirtschaftsdienst 7, S. 402-410.
- Truger, A./Hein, E.** (2003): „Schlusslicht Deutschland“ – Resultat institutioneller Verkrustungen?, Wirtschaftsdienst 8, S. 509-516.