

# DIE ZWEITE CHANCE FÜR EUROPA NUTZEN

**Willi Koll, Andrew Watt**

Die vergangenen Jahre waren mit Blick auf die Europäische Union (EU) von heftigen Auseinandersetzungen um deren Zukunft gekennzeichnet. Der Streit ging darum, ob die EU – und insbesondere die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) – ihren inneren Zusammenhalt lockern, teilweise gar auflösen oder im Gegenteil vertiefen sollte. Eine Studie des IMK, die demnächst erscheinen wird, beschäftigt sich mit den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Fiskalunion als Fundament der Währungsunion. Dabei werden am Rande auch wichtige Reformen im Finanzsektor und die Vertiefung der sozialen Dimension analysiert. Die wirtschaftliche Dimension ist sicherlich nicht alles, aber ohne stabile wirtschaftliche Entwicklung hat zum Beispiel eine Bankenunion keinen Erfolg und werden sozialpolitische Zielsetzungen kaum zu erreichen sein.

Seit Beginn der WWU hat es viele neue Konzepte, Verfahren und Institutionen gegeben, die zum Teil zwischenzeitlich reformiert worden sind. Sie wurden dabei geleitet von Ansätzen, die sich auf restriktive Fiskalpolitik und Strukturreformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit fokussierten und dabei die makroökonomischen Voraussetzungen und Zusammenhänge außer Acht ließen.

Nicht zuletzt hat diese theoretische Konzeption und ihre politische Umsetzung den Aufbau krisenhafter Divergenzen und die zerstörerische Krise selbst herbeigeführt. Schlimmer noch: Bei dem Versuch, die Krise mit derselben Konzeption einer restriktiven Wirtschaftspolitik zu bewältigen, sind neue Divergenzen entstanden. Besonders gravierend ist die immer noch hohe Arbeitslosigkeit in einzelnen Mitgliedstaaten. Aber auch die versteckteren Gefahren z. B. eines steigenden Überschusses in der Leistungsbilanz der WWU dürfen nicht übersehen werden. Trotz der zwischenzeitlichen Erholungstendenzen sind viele Mitgliedstaaten von einer nachhaltigen Stabilisierung und Revitalisierung der wirtschaftlichen Entwicklung noch weit entfernt.

Nicht zuletzt die fatale Bilanz im Krisenmanagement hat dazu geführt, dass viele Bürger sich von der EU abgewandt haben. Der Brexit ist dabei nur die Spitze eines Eisbergs einer „renationalistischen“ Abkehr von Europa in vielen Mitgliedstaaten.

Vor diesem Hintergrund haben vor allem Parlament, Rat und Kommission der EU einen Neustart eingeleitet. In einem kurzen Zeitraum wurde eine Vielzahl an Vorschlägen für eine Verbesserung des konzeptionellen und institutionellen Rahmens - der economic governance - der WWU unterbreitet.

Angesichts der hohen Kosten eines Ausstiegs aus der EU, wie sie sich am Brexit-Drama immer stärker abzeichnen, und beunruhigender geopolitisch-hegemonialer Tendenzen in anderen Teilen der Welt ist die Zustimmung der Bürger zur EU wieder gestiegen. Dies ist eine zweite Chance für Europa. Vielleicht aber auch die letzte, vor allem, wenn die zwar inzwischen langjährige, aber immer noch fragile Erholung wegen gravierender Fehler und Mängel in der

Wirtschaftspolitik auf nationaler und WWU-Ebene einmal abbricht oder sich auch auf Dauer als zu schwach erweisen sollte.

Entscheidend ist daher, unter Beachtung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, die neuen Vorschläge zusammen mit den bestehenden Regelungen und Institutionen daraufhin zu prüfen, ob sie (1) die Fehler der Vergangenheit vermeiden und (2) eine nachhaltige Prosperität der WWU gewährleisten.

Eine Fehlersuche muss an den pathologischen Divergenzen bei der außen- und binnenwirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten der WWU ansetzen. Ursächlich dafür waren überschießenden Divergenzen sowohl bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit wie auch mengenmäßig bei der Binnen- nachfrage. Beide waren bei gemeinsamer Geld- und Währungspolitik das Ergebnis massiver Unterschiede in der wirtschaftlichen Dynamik mit Eintritt in die WWU, in der nachfolgenden Lohn- und Preisentwicklung sowie einer – auch durch starre, einseitige Regelungen – oft fehlgeleiteten Ausrichtung der Fiskalpolitik. Diese Unterschiede verstärkten sich im Verlauf persistent und prozyklisch bis hin zu einer krisenhaften “Bereinigung“ der Wettbewerbsunterschiede zu immens hohen Kosten.

Gemessen an diesem Befund zeigen sich – auch nach diversen Reformen – gravierende Mängel im Rahmenwerk der WWU und seiner Ausfüllung durch die Politik: Institutionen und Regelungen stehen beziehungslos nebeneinander, wo eine Verbindung unabdingbar ist; sie fokussieren auf Teilbereiche, wo Zusammenhänge abzudecken sind. Sie zielen auf Korrektur und Sanktionen, wo Prävention erfolgreicher ist. Gleichzeitig wird durchaus vorhandenes zielführendes Potenzial nicht genutzt. Auch die neuen Vorschläge, so ambitioniert sie zum Teil sind, bleiben angesichts der Herausforderung immer noch Stückwerk und unvollständig. Nicht zuletzt fehlt es in Konzeption und Institutionalisierung an politikleitender, wissenschaftlich begründeter Expertise und deren zielführender politischer Umsetzung. Vor allem aber fehlt es an der adäquaten Einbeziehung der nationalen Ebene und hier angesichts ihrer Bedeutung insbesondere der Lohn- und Preisentwicklung. Insgesamt muss der Fokus stärker als bisher auf die makroökonomische Dimension der Wirtschaft gerichtet werden. Strukturelle Reformen einzufordern ist grundsätzlich zwar angebracht. Sie müssen aber zielführend ausgewählt und umgesetzt werden. Und in diesem Kontext noch entscheidender: gute Strukturreformen können makroökonomische Lösungen zwar bisweilen erleichtern, niemals jedoch ersetzen.

Zwei fundamentale Voraussetzungen sind für alle Mitgliedstaaten der WWU notwendig, um stabile Verhältnisse zu generieren: Zum einen eine Stabilitätsbedingung – im Gleichgewicht mittelfristig gleichlaufende Preis- und Lohnstückkostenentwicklungen in Höhe des Inflationsziels der EZB – zur Vermeidung erneuter schädlicher Divergenzen, zum anderen eine Wachstums- und Beschäftigungsbedingung – das Verhältnis von nominalem BIP-Wachstum und Lohnentwicklung muss so sein, dass ausreichende Beschäftigung entstehen kann.

Beide Bedingungen sind notwendig und hinreichend für eine auf Stabilität und Wachstum ausgerichtete Wirtschaftspolitik. Angesichts der noch bestehenden Ungleichgewichte müssen die beiden Bedingungen so umgesetzt werden, dass

in den Überschussländern mengenmäßig wie preislich eine größere Dynamik als in den Defizitländern möglich wird.

Formal ist jedem gesamtwirtschaftlichen Ziel ein Instrument zu dessen Erreichung zugeordnet. Jedoch ist kein Instrument bei der Erreichung seines Ziels autark, noch in Bezug auf die Ziele der jeweils anderen Instrumente neutral. Wegen dieser unauflösbaren Wechselwirkungen bedarf es einer Koordinierung zwischen den Akteuren von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik. In dem Maße wie Fiskal- und Lohnpolitik für Stabilität sorgen, kann und muss Geld- und Währungspolitik für möglichst günstige Bedingungen für Investitionen und Beschäftigung sorgen. So schreiben es die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ seit langem, aber auch Art. 127 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union selbst vor. Das Problem liegt in der mangelnden Verantwortung (ownership) und Durchsetzung durch die wirtschaftspolitischen Akteure.

Vor diesem Hintergrund erscheinen viele der neuen Vorschläge weiterhin zu sehr auf die Fiskalpolitik fokussiert und dort einseitig auf die Korrektur möglicher gravierender gesamtwirtschaftlicher Schief lagen. Das gilt insbesondere für die makroökonomische Stabilisierungsfunktion und den Europäischen Währungsfonds.

Effektive Maßnahmen gegen eine einmal eingetretene Krisensituation sind notwendig. Daneben sind aber Vorschläge für institutionelle Regelungen notwendig, die derartigen Notlagen erst gar nicht entstehen lassen, indem eine nachhaltig stabile und dynamische makroökonomische Entwicklung in allen Mitgliedsstaaten gewährleistet wird. Um eine schnelle Umsetzung möglich zu machen, sind die unten ausgeführten Vorschläge institutionell sehr sparsam; insbesondere sind Vertragsänderungen nicht notwendig und das Konzept kann sofort umgesetzt werden. Andere Vorschläge sind unter den Mitgliedstaaten umstritten und ihre Umsetzung wäre bestenfalls erst in einigen Jahren möglich. Konkret schlagen wir vor: Die Einrichtung (1) eines Gremiums zur Erarbeitung von Szenarien und Optionen für eine gleichgewichtige und prosperierende, die Stabilitäts- und Wachstumsbedingungen respektierende Wirtschaftsentwicklung – ein Beratender Ausschuss für die Konvergenz und (2) die Einrichtung eines politischen Gremiums zur Bewertung und Umsetzung derartiger geeigneter Entwicklungspfade unter Wahrung von Autonomie und Unabhängigkeit der Akteure – ein Makroökonomischer Dialog. Beide Gremien sind sowohl für den Euroraum wie auf nationaler Ebene einzurichten. Dabei kann für die Expertise auf bestehende Strukturen wie den beratenden Europäischen Fiskalrat und die Nationalen Ausschüsse für Produktivität, für die politische Umsetzung auf die Eurogruppe und den Makroökonomischen Dialog der EU, eingebunden in das Europäische Semester, zurückgegriffen und auf ihnen aufgebaut werden. Entscheidend ist dabei, dass sowohl bei den beratenden als auch politisch entscheidenden Gremien das Mandat von der bisherigen Beschränkung auf fiskalische und wettbewerbliche Zielsetzungen auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge hin erweitert wird. Völlig neu einzurichten ist nur ein Gremium in jedem Mitgliedstaat, ein Makroökonomischer Dialog auf nationaler Ebene, der im Rahmen der einheitlichen Geld- und Währungspolitik die nationale Fiskal- und

Lohnpolitik auf die Einhaltung der zuvor skizzierten Bedingungen abstimmt und damit die bisher fehlende, notwendige Verantwortung auf nationaler Ebene wesentlich stärkt.

Eine besondere Rolle kommt hierbei der Lohn- und Preisentwicklung in den Mitgliedstaaten zu. Gesamtwirtschaftlich kompetente und verantwortliche Sozialpartner können und müssen unmittelbar ihren Einfluss für die unabdingbare Stabilität in Lohn- und Preisentwicklung und damit auch in der primären Einkommensverteilung geltend machen. Derartige Strukturen gibt es nicht in allen Mitgliedstaaten; im Zuge der sogenannten Anpassung wurden bestehende sogar abgebaut. Ohne Sozialpartner fällt die Stabilisierungsaufgabe allein der Fiskalpolitik zu. Dies kann aber im Rahmen der bestehenden fiskalischen Regeln unmöglich sein oder zumindest sehr hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen, verbunden mit politischen Konflikten über den Einsatz und das Ausmaß der vielfach vorgeschlagenen neuen europäischen „Rettungsmaßnahmen“. Viele sehen hier die Gefahr, dass beim Einsatz dieser Instrumente aus der Ausnahme die Regel wird und ihre Mittel schnell ausgeschöpft sein werden. Deswegen leiden viele Reformvorhaben an mangelnder politischer Akzeptanz. In dem Maße, wie eine funktionierende Sozialpartnerschaft vorhanden ist oder aufgebaut und ihr institutionell in der „economic governance“ ein angemessener Platz eingeräumt wird und zugleich die nationale Fiskalpolitik systematisch und symmetrisch an Stabilisierung ausgerichtet ist, verringert sich der Bedarf an Einsatz derartiger Instrumente auf Ebene des Euroraums immens.

Angesichts der hohen Opportunitätskosten ist der Aufbau gesamtwirtschaftlich kompetenter und verantwortlicher sozialpartnerschaftlicher Strukturen eine äußerst rentable Investition. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten sich deshalb bei der Vertiefung und Konvergenz ihrer konzeptionellen und institutionellen Architektur nicht nur dafür engagieren, das (fiskal- und finanzmarktpolitische) Dach neu zu decken, sondern die (makroökonomischen) Fundamente der WWU insgesamt zu verstärken.