IMK
Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung

STUDY

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 61 • Juni 2018 • Hans-Böckler-Stiftung

VERTIEFUNG UND KONVERGENZ DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION DURCH KONZEPTIONELLE UND INSTITUTIONELLE REFORMEN DER MAKROÖKONOMISCHEN KOORDINIERUNG

Willi Koll[1], Andrew Watt

Kurzbeschreibung

Ausgehend von den Ursachen der massiven Krise im Euroraum und insbesondere der ihr vorangegangenen Preis- und Nominallohnentwicklung in den Mitgliedstaaten analysiert diese Studie gravierende Mängel bestehender – aber auch neu vorgeschlagener – Regelungen und Institutionen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Es werden fundamentale Bedingungen für gesamtwirtschaftliche Stabilität, Konvergenz und Wachstum im Euroraum und den Mitgliedstaaten abgeleitet als auch die Notwendigkeit einer effektiven Koordinierung der makroökonomischen Akteure auf beiden Ebenen herausgearbeitet. Zur Umsetzung dieser Konzeption wird ein Vorschlag zur institutionellen Reform entwickelt. Er wirkt präventiv und baut auf bestehenden Regelungen und Institutionen auf. Zwei Gremien sollten gebildet werden. Zum einen ein *Beratender Ausschuss für makroökonomische Konvergenz* zur Erarbeitung von Szenarien und Optionen für eine gleichgewichtige und prosperierende, die Stabilitäts- und Wachstumsbedingungen respektierende Wirtschaftsentwicklung, und zum anderen ein *Makroökonomischer Dialog* zur politischen Bewertung und Umsetzung geeigneter Entwicklungspfade, der aus Vertretern von Geld- und Fiskalpolitik sowie der Sozialpartner besteht. Beide Gremien sind sowohl auf nationaler als auch auf WWU-Ebene einzurichten. Im Ergebnis sollte Europa bei den anstehenden Reformen nicht nur das fiskal- und finanzmarktpolitische Dach neu decken, sondern – auch gestützt auf sozialpartnerschaftliche Strukturen – die makroökonomischen Fundamente der WWU insgesamt verstärken.

---

[1] Ehemals Ministerialdirigent im Bundeswirtschafts- und Finanzministerium sowie langjähriges Mitglied im Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU, der OECD und im Makroökonomischen Dialog der EU.

VERTIEFUNG UND KONVERGENZ DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION DURCH KONZEPTIONELLE UND INSTITUTIONELLE REFORMEN DER MAKROÖKONOMISCHEN KOORDINIERUNG

Willi Koll, Andrew Watt

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **2**
Executive summary **5**

1 Einleitung **8**

2 Ungleichgewichte und Krise: eine Analyse der Ursachen **9**
2.1 Die Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte 9
2.2 Löhne: Krisentreiber oder Mitläufer? 12

3 Übersicht und Kritik der bestehenden und geplanten Institutionen und Regelungen (economic governance) **16**
3.1 Bestehende Institutionen und Regelungen 16
3.2 Vorstöße zur Reform der Institutionen und Regelungen 17
3.3 Kritische Bewertung 20

4 Theoretische Stabilitäts- und Wachstumsbedingungen und Koordinierung **28**
4.1 Theoretische Stabilitäts- und Wachstumsbedingungen 28
4.2 Koordinierung 30
4.3 Die aktuelle Situation: Welches kooperative Politikszenario? 33
4.4 Fazit 34

5 Ein Reformvorschlag: Mehr Dynamik und Konvergenz durch konzeptionelle und institutionelle Weiterentwicklung der makroökonomischen Koordinierung **35**
5.1 Konzeptionelle Basis: Wirtschaftspolitische Koordinierung durch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik nach Art. 121 AEUV 35
5.2 Institutionelle Basis: Beratende Ausschüsse für makroökonomische Konvergenz und Makroökonomischer Dialog für Euroraum und Mitgliedsstaaten 38
5.2.1 Reform der Expertise: Beratende Ausschüsse für makroökonomische Konvergenz 38
5.2.2 Expertise in konsistente, auf Dynamik und Konvergenz gerichtete Politik umsetzen: Makroökonomischer Dialog 39
5.3 Flankierende Maßnahmen 43
5.3.1 Stärkung der Sozialpartner 43
5.3.2 Einbezug von Parlament und Öffentlichkeit 44

Literatur **45**

Zusammenfassung

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. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Fiskalunion als Fundament der Währungsunion. Dabei werden nur am Rande wichtige Reformen im Finanzsektor und die Vertiefung der sozialen Dimension analysiert. Die wirtschaftliche Dimension ist 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 einer wissenschaftlichen Sicht, die sich auf restriktive Fiskalpolitik und Strukturreformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit fokussierte, dabei die makroökonomischen Voraussetzungen und Zusammenhänge aber außer Acht ließ.

Nicht zuletzt haben 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 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 insgesamt dürfen nicht übersehen werden. Trotz der zwischenzeitlichen Erholungstendenzen sind viele Mitgliedstaaten von einer nachhaltigen Stabilisierung und Revitalisierung der wirtschaftlichen Entwicklung in allen Mitgliedstaaten noch weit entfernt.

Die fatale Bilanz im Krisenmanagement hat entscheidend dazu beigetragen, 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 abbrechen 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 Binnennachfrage. 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 Divergenzen 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 zu Teil sind, bleiben angesichts der Herausforderung immer noch Stückwerk und unvollständig. Nicht zuletzt fehlt es in Konzeption und Institutionalisierung an politikleitender, wissenschaftlich breit 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 unserem 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: (1) eine Stabilitätsbedingung – im Gleichgewicht mittelfristig gleichlaufende Preis- und Lohnstückkostenentwicklungen in Höhe des Inflationsziels der EZB – zur Vermeidung erneuter schädlicher Divergenzen, (2) 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. Angesicht 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. 121 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 Schieflagen. 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 zu lassen, indem eine nachhaltig stabile und dynamische makroökonomische Entwicklung in allen Mitgliedstaaten gewährleistet wird. Dabei bleibt unser Vorschlag 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 beratenden Gremiums zur Erarbeitung von Szenarien und Optionen für eine gleichgewichtige und prosperierende, die Stabilitäts- und Wachstumsbedingungen respektierende Wirtschaftsentwicklung – ein Beratender Ausschuss

für makroökonomische Konvergenz und (2) 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 auf nationaler wie WWU-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 sog. 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 Mitgliedstaten 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. Hierzu soll unsere Analyse einen Beitrag liefern.

Executive summary

Recent years have seen vigorous debate regarding the future of the European Union (EU), with widely diverging opinions on whether its internal ties should be loosened, even give up altogether, or, rather, deepened. This is particularly true of European Monetary Union (EMU). This contribution analyses the conditions needed for a successful economic and fiscal union. Important reforms in the financial sector and the deepening of the social dimension of EMU are considered only tangentially. The economic dimension is not everything. But without stable economic development, a banking union, for example, will be unsuccessful and social-policy objectives will be difficult to achieve.

Since the beginning of EMU a range of new concepts, procedures and institutions have been introduced, some of which have been reformed in the meantime. They were guided by a belief in restrictive fiscal policy and structural reforms to increase competitiveness, but set aside fundamental macroeconomic conditions and interrelationships.

This narrow theoretical conceptualisation and policy implementation has been a driver behind the build-up of critical imbalances and the destructive crisis itself. Worse still, the attempt to tackle the crisis using the same approach has led to new divergences. Particularly serious is the still excessive unemployment in many Member States. But also the hidden dangers of an increasing surplus in the current account balance of EMU as a whole need to be recognized. While signs of recovery are visible, many member states remain far from a stable and vigorous economic development path.

It is not least because of the severe failures of crisis management that many citizens have turned their backs on the EU. Brexit is only the tip of an iceberg of a "renationalist" turning away from Europe in many member states.

Against this background, the EU's Parliament, Council and Commission in particular have sought a fresh start. In a short period of time, a large number of proposals for improving the economic governance of EMU have been put forward, by the institutions themselves, and policy-oriented economists and political scientists.

With the high cost of leaving the EU, as increasingly revealed by the Brexit drama, and worrying geopolitical hegemonic tendencies in other parts of the world, citizens' support for the EU has increased again. This is a second chance, but perhaps also the last chance, especially if the recovery, which has now been going on for many years but is still fragile, should come to a halt or prove too weak in the long term, because of serious mistakes and shortcomings in economic policy at national and EMU level.

It is therefore crucial, while respecting subsidiarity and proportionality, to examine the new proposals, together with the existing rules and institutions, to see whether they (1) avoid the mistakes of the past and (2) ensure the sustainable prosperity of EMU.

The analysis must address the pathological domestic and external divergences between the Member States of EMU that built up due to sustained divergences in both price competitiveness and domestic demand volumes. Given a common monetary policy, both were the result of major differences in economic dynamics on entry into EMU, in subsequent wage and price developments and often of misguided fiscal policy stances – at least partly due to rigid, one-sided fiscal rules. In the course of time, these differences increased persistently and procyclically before coming to a head in an immensely costly crisis.

The findings clearly show that – even after various reforms – there are serious shortcomings in the institutional framework of EMU and policy implementation: institutions and regulations stand unrelated next to each other where linkages are indispensable; they focus on sub-areas where it is the overall policy mix that is crucial. They aim at corrections and sanctions where prevention is more successful. At the same time, inadequate use is being made of existing institutional potential. Although some of the new proposals are ambitious, they are still piecemeal and incomplete in view of the challenge. Last but not least, there is a lack of broadly

based scientific expertise to guide policy and underpin its goal-oriented political implementation. Above all, there is a lack of adequate involvement of the national level and here, in view of its importance, especially in terms of wage and price trends. Overall, the macroeconomic dimension of the economy must be given greater focus than before. In principle, it is appropriate to call for structural reforms. However, they must be selected and implemented in a target-oriented manner. And even more important, it must be recognised that good structural reforms can sometimes facilitate macroeconomic solutions, but never replace them.

Two fundamental prerequisites, derived from theory, need to be met in all EMU member states for balanced growth: (1) a stability condition – price and unit labour cost developments in line, in the medium term, with the ECB's inflation target – to avoid further damaging divergences, (2) a growth and employment condition – the ratio of nominal GDP growth and wage developments must be such that sufficient employment can be created. Both conditions are, in equilibrium, together necessary and sufficient for an economic policy geared to stability and growth. Given the existing imbalances, the two conditions must be implemented in such a way that the surplus countries are more dynamic in terms of both volume and price trends than the deficit countries.

Formally, each macroeconomic goal is assigned an instrument for achieving it. However, no instrument is self-sufficient in achieving its objective, nor neutral in relation to the objectives of the other instruments. These indissoluble interactions call for coordination between the players in monetary, fiscal and wage policy. To the extent that fiscal and wage policies ensure stability, monetary policy can and must provide the most favourable conditions possible for investment and employment. This has long been prescribed by the "Broad Economic Policy Guidelines", but also by Article 121 of the Treaty on the Functioning of the European Union itself. The problem lies in the lack of responsibility (ownership) and implementation by economic policy actors.

Against this background, many of the new proposals are still too focused on fiscal policy and resolving serious macroeconomic emergencies once they have occurred. This applies in particular to the macroeconomic stabilisation function and the European Monetary Fund.

Effective measures against a crisis situation are necessary. However, proposals are even more needed to prevent such emergencies from arising in the first place: by guaranteeing sustainable, stable and dynamic macroeconomic development in all Member States and thus in the euro area as a whole. The proposal described below remains institutionally very parsimonious; in particular, Treaty amendments are not necessary and the concept can be implemented immediately. Other proposals are controversial among the Member States and their implementation would at best only be possible in a few years.

Specifically, we propose: The establishment (1) of a body to develop scenarios and options for balanced and prosperous economic development that respects the above stability and growth conditions – an Advisory Board for Convergence, and (2) a political body to assess and implement such appropriate development paths while respecting the autonomy and independence of the actors - a Macroeconomic Dialogue. Both bodies should be established at both national and EMU level. Existing structures can be used and built upon: the advisory European Fiscal Board and the National Productivity Boards, for the expertise, and the Eurogroup and the EU Macroeconomic Dialogue, integrated into the European Semester, for policy. The decisive factor here is that the mandate of both advisory and policy bodies needs to be extended beyond the previous limitation to fiscal and competitive objectives to the macroeconomic policy mix. There is only one completely new body in each Member State to be set up, a Macroeconomic Dialogue at national level, which, within the framework of the single monetary policy, coordinates national fiscal and wage policies in compliance with the conditions outlined above and thus gives a substantial boost to the “ownership” at national level that has been lacking up to now.

Wage and price developments in the Member States play a special role here. Social partners with macroeconomic competence and responsibility can and must directly exert their influence with respect to the required stability of wage and price developments and thus also on the primary distribution of income. Such structures do not exist in all Member States; in the course of the post-crisis adjustment, existing structures have even been dismantled. Without social partners, the stabilisation task falls solely to fiscal policy. However, within the framework of existing fiscal rules, this can be impossible or at least cause very high economic costs, coupled with political conflicts over the deployment and extent of the often proposed new European "rescue measures". Many see the danger here that the use of these instruments, rather than the exception, will become the rule, and their resources will quickly be exhausted. As a result, many reform projects suffer from a lack of political acceptance. To the extent that a functioning social partnership exists or can be established and is given an appropriate place in economic governance, and at the same time national fiscal policy is systematically and symmetrically oriented towards stabilisation, the need for the use of such instruments at the level of the euro zone decreases immensely.

In view of the high opportunity costs, the development of economically competent and responsible social partnership structures is an extremely worthwhile investment. In deepening and achieving greater convergence in its conceptual and institutional architecture, the European Union and its Member States should therefore commit themselves not only to re-tiling the (fiscal and financial market policy) roof anew, but also to strengthening the (macroeconomic) foundations of EMU as a whole. Our analysis aims to contribute to this.

1 Einleitung

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat erhebliche Defizite in der Architektur der Europäischen Wirtschafts-und Währungsunion (WWU) zu Tage gefördert. Verliefen der rasche Abschwung 2008/9 und die Erholung ab 2010 zunächst weitgehend parallel in der Währungsunion, dem Rest der EU und den USA, so öffnete sich ab 2011 eine deutliche Schere. Der Euroraum schlidderte erneut in eine Rezession und erlitt einen weiteren deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Mehr noch: die Zukunft der Währungsunion selber stand auf dem Spiel. Erst 2012, als die Europäische Zentralbank (EZB) politische Widerstände, nicht zuletzt aus Deutschland, überwinden konnte und eine Art Bestandsgarantie für den Währungsraum abgab (Draghis „Whatever it takes"), erfolgte eine Stabilisierung. Eine Politik der quantitativen Lockerung zusammen mit einer allmählichen Abkehr von der fiskalischen Austerität erlaubte eine Erholung. Tiefe Narben am Arbeitsmarkt heilen aber nur langsam. Die Investitionen blieben im Vergleich zu früheren Aufschwüngen schwach und bis zuletzt hängt die wirtschaftliche Entwicklung am Geldtropf der EZB.

Der Verlauf der Krise hat deutlich gemacht, dass eine stabile und ökonomisch wie sozial zufriedenstellende Entwicklung in einer Währungsunion zwischen souveränen Staaten voraussetzungsreich ist. Die Externalitäten der nationalen Wirtschaftspolitik – positiv wie negativ – sind bedeutend. Ein stabiler Wachstumspfad erfordert ein insgesamt deutlich höheres Maß an Politikkoordinierung und damit letztlich auch eine Einschränkung des Spielraums für nationale wirtschaftspolitische Autonomie. Dies ist dann kein Verlust, wenn insgesamt an wirtschaftspolitischem Handlungsspielraum gewonnen wird.

Nicht nur das Ausmaß der Koordinierung ist entscheidend. Es kommt wesentlich auf die Ziele, Instrumente und Regeln der Koordinierung an: Bestehende Formen, allen voran die Fiskalregeln, haben sich als unangemessen und teilweise kontraproduktiv erwiesen. Im Angesicht der Krise hat es zwar schon einige Reformen der institutionellen Architektur gegeben. Diese reichen aber bei weitem nicht aus. Die Politik und letztlich die Bürger und Bürgerinnen müssen sich entscheiden. Die gemeinsame Währung ist das Ergebnis politischer Entscheidungen und könnte grundsätzlich wieder abgewickelt werden. Dieser Schritt ist aber kaum geordnet durchzuführen: Die ersten Entwicklungen würden umgehend eine ökonomische und politische Krise mit vermutlich hohen Kosten auslösen. Auch längerfristig brächte die Wiedereinführung nationaler Währungen, neben einer eher scheinbaren Erhöhung der wirtschaftspolitischen Autonomie, handfeste Nachteile. Umfragen zu Folge wünscht sich die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist, dass dieser im eigenen Land das gesetzliche Zahlungsmittel bleibt.

Will man die Währungsunion auf Dauer erhalten, müssen entscheidende Reformen durchgeführt werden. Die Reformoptionen müssen von wissenschaftlicher Politikberatung aufgezeigt und von der Politik umgesetzt werden. Hierzu soll diese Studie einen Beitrag leisten.

Auch wenn die Reformerfordernisse der „economic governance" umfassend sind und ineinander greifen, legen wir hier den Fokus auf das wohl kritischste Problem: die Auseinanderentwicklung der Wettbewerbsfähigkeit wie auch der Binnennachfrage zwischen den Euroraum-Mitgliedstaaten und der damit verbundene Aufbau makroökonomischer Ungleichgewichte, insbesondere der Leistungsbilanz und nicht nachhaltiger außenwirtschaftlicher Schuldenstände. Eine Lösung dieses Problems ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass in der Währungsunion nachhaltiges Wirtschaftswachstum bei Stabilität möglich ist.

Die Struktur der Studie ist wie folgt: Zunächst werden die Ursachen und ökonomische Kausalbeziehungen hinter den Divergenzen und Ungleichgewichten analysiert (2). Der bestehende und geplante institutionelle Rahmen wird skizziert und seine Schwächen herausgearbeitet (3). Anschließend werden die theoretischen Bedingungen für ausgeglichenes, nichtinflationäres Wachstum in einer Währungsunion beschrieben (4). Auf dieser Basis wird eine Reformagenda vorgeschlagen, die so weit wie möglich auf existierenden oder schon

vorgesehenen Institutionen und Verfahren aufbaut. Sie integriert und koordiniert Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik mit dem Ziel, einen Policy mix zu ermöglichen, der eine dynamische, spannungsfreie und gleichgewichtige wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum insgesamt und in dessen einzelnen Mitgliedsstaaten befördert (5).

2 Ungleichgewichte und Krise: eine Analyse der Ursachen

2.1 Die Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte

Die Entwicklung in den Jahren seit Ausbruch der Eurokrise 2010 wurde von einer kontroversen wissenschaftlich-politischen Debatte über die Krisenursachen und damit auch über die Erfolg versprechenden Lösungen begleitet. Angesichts hoher Staatsverschuldung, allen voran in Griechenland, wurde vielfach eine zu laxe Fiskalpolitik als Hauptkrisenursache, vor allem in den Krisenländern der sogenannten Peripherie des Euroraums, ausgemacht. Auch wurde eine Wettbewerbsschwäche dieser Länder diagnostiziert, die sich an zu hoher Inflation, zu rasch steigenden Löhnen und wachsenden Handels- und Leistungsbilanzdefiziten festmachen ließ.

Aus dieser Analyse wurde gefolgert, eine fiskalische Austerität, vor allem eine Kürzung „exzessiver“ und „ineffizienter“ Staatsausgaben, sei notwendig, um die öffentlichen Defizite wieder ins Lot zu bringen und die kräftig angestiegenen Schuldenquoten zurückzuführen. Bei schrumpfender aggregierter Nachfrage müssen Unternehmen, so die Argumentation, ihre Produktion effizienter gestalten, ihre Kosten reduzieren und nicht mehr benötigte Arbeitskräfte freisetzen. Um wieder in Beschäftigung zu kommen, müssen Arbeitnehmer ihre Reallohnansprüche zurückschrauben. Dieser Prozess wird unterstützt durch sogenannte Strukturreformen, welche die Arbeitnehmerseite in Lohnverhandlungen systematisch schwächen, und “Reformen“ des Wohlfahrtsstaats, welche Sozialleistungen kürzen und die Aufnahme auch schlecht entlohnter Jobs relativ attraktiv machen sollen. Heimische Produkte werden so billiger und das Land kann verstärkt exportieren; relativ teurer gewordene Importe werden gemieden.

Dies war im Wesentlichen die von den europäischen Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds empfohlene und im Falle der sogenannten Programmländer auch durchgesetzte Politik (wobei auch Mitgliedsstaaten mit Leistungsbilanzüberschüssen sich einer, wenn auch milderen, restriktiven Politik unterzogen). In einer oft bemühten Metapher: Die Mitgliedsstaaten, in denen sich die Krise manifestierte, sollten ihre Hausaufgaben machen.

Dagegen sieht eine andere Interpretation die Eurokrise letztlich im Fehlen einer zielführenden politikleitenden Konzeption und einer entsprechend angepassten Institutionalisierung *der Währungsunion insgesamt* begründet, um einem systemimmanenten sowie tendenziell *symmetrisch und prozyklisch sich verstärkenden* Trend zur nominalen Divergenz effektiv zu begegnen. Diese Sicht, die nicht zuletzt von den Autoren diese Studie schon weit vor der Krise vertreten wurde (z.B. Koll 2004, Watt 2004), setzte sich erst allmählich in der akademischen Diskussion durch (vgl. den „Konsens“ in den Beiträgen zu Baldwin/Giavazzi 2015; davor z.B. Horn et al., 2012) und hat erst in jüngster Zeit punktuell in konkrete Politikvorschläge Eingang gefunden.

Der Krisenverlauf lässt sich aus dieser Sicht wie folgt skizzieren, wobei vereinfachend zwischen Kernländern (vor allem Deutschland) und Staaten der Peripherie (wie zum Beispiel Spanien) unterschieden wird. Erstere, die schon länger an die D-Mark gekoppelt waren, hatten beim Eintritt in die Währungsunion niedrige Inflation und Nominalzinsen. Letztere, die ihre „weichen“, von periodischen Abwertungen gekennzeichneten nationalen Währungen beim Eintritt in den Euroraum abgaben, profitierten zunächst von einer bedeutenden Reduktion der Inflation, der nominalen und wegen reduzierter Risikoaufschläge auch der Realzinsen. Vor allem letzteres löste einen binnenwirtschaftlich getriebenen Aufschwung aus, im Zuge dessen die Lohn- und Preisinflation, aber auch die Preise von Immobilien stiegen.

Somit gab es innerhalb der Währungsunion bei einem von der EZB zentral vorgegebenen nominalen Zinsniveau niedrigere Realzinsen in den boomenden Peripherieländern als in den tendenziell stagnierenden Kernländern. Dieser Realzinseffekt setzte einen starken positiven Rückkoppelungsmechanismus in Gang, der die zwei Ländergruppen auseinander trieb. Die Kombination von höherer binnenwirtschaftlicher Dynamik und höherer Inflation führte in Ländern wie Spanien zu einem hohen Importsog und verteuerte gleichzeitig die Exporte: Handels- und Leistungsbilanz passivierten sich. Die wirtschaftliche Dynamik und steigende Immobilienpreise zogen auch Kapital aus dem europäischen Ausland an. Als Pendant zu wachsenden Leistungsbilanzüberschüssen wurden Schulden in der Kapitalbilanz aufgehäuft.

Auf der anderen Seite war für Kernländer, allen voran Deutschland, in den ersten Jahren der Währungsunion die gemeinsame, auf den Durchschnitt des Wirtschaftsraums zielende Geldpolitik zu restriktiv. Stagnierendes Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und hohe Arbeitslosigkeit führten zu hohen fiskalischen Defiziten und folglich Problemen mit den europäischen fiskalischen Regeln. Seiner Möglichkeit beraubt, über eine Stimulierung der heimischen Nachfrage mittels expansiver Fiskalpolitik die hohe Arbeitslosigkeit zu reduzieren, verfolgte Deutschland eine Strategie der „internen Abwertung“. Sowohl die normale Wirkung der Phillipskurve – als empirische, inverse Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und (Lohn-)Inflation – als auch politischer Druck auf die Lohnsetzungsinstanzen, auch indirekt als Folge der Hartz-Reformen, und andere Maßnahmen[1] führten zu einer ausgeprägten Lohnmoderation.[2] Zwischen 2000 und der Krise in 2008 wuchsen die nominalen Löhne in Deutschland mit einer durchschnittlichen Rate von nur 1,2%. Die nominalen Lohnstückkosten stagnierten.

Spiegelbildlich zur Situation in Ländern wie Spanien führte die Kombination von schwacher Binnendynamik und zunehmender preislicher Wettbewerbsfähigkeit zu einer starken Aktivierung der Handels- und Leistungsbilanz. Das insgesamt schwache Wachstum in Deutschland wurde fast ausschließlich über steigende Nettoexporte erzielt.

Importe, die nicht durch Exporterlöse finanziert werden, müssen durch Auslandskredite gedeckt werden. Zwangsläufiges Pendant zu den steigenden Leistungsbilanzdefiziten und -überschüssen – 2008 wies Deutschland einen Leistungsbilanzüberschuss von 5,6% des BIP, Spanien ein Defizit von -9,2% auf – waren daher private Kapitalflüsse und damit der massive Aufbau eines Gläubiger-Schuldner-Verhältnisses zwischen Ländern des Kerns und der Peripherie. Es war dann ab 2010/11 der „Sudden Stop“ dieser Kapitalflüsse, also die plötzliche Weigerung der Finanzakteure, eine weitere externe Finanzierung privater und/oder öffentlicher Schulden in der Peripherie zu gewährleisten, der den unmittelbaren Krisenauslöser darstellte. Private wie öffentliche Haushalte dort waren innerhalb kurzer Zeit gezwungen, ohne neue Kredite auszukommen und alte zurückzuzahlen (deleveraging), was zu einem drastischen Rückgang der Inlandsnachfrage führte.

Die Krisenanfälligkeit der Währungsunion ergibt sich aus dieser Sicht im Wesentlichen aus drei systemisch-institutionellen Schwächen.

Erstens: Die zentrifugalen Kräfte des beschriebenen Realzinseffekts wirken kurz- und mittelfristig viel stärker als die zum Gleichgewicht hin wirkenden Kräfte über den realen Wechselkurs.[3] Dieser Ausgleichsmechanismus wirkt selbst in recht offenen Volkswirtschaften[4]

[1] In 2007 wurde in Deutschland zusätzlich die Mehrwertsteuer um 3%-Punkte angehoben und gleichzeitig die Lohnzusatzkosten um einen Prozentpunkt der Erhöhung der Mehrwertsteuer abgesenkt.

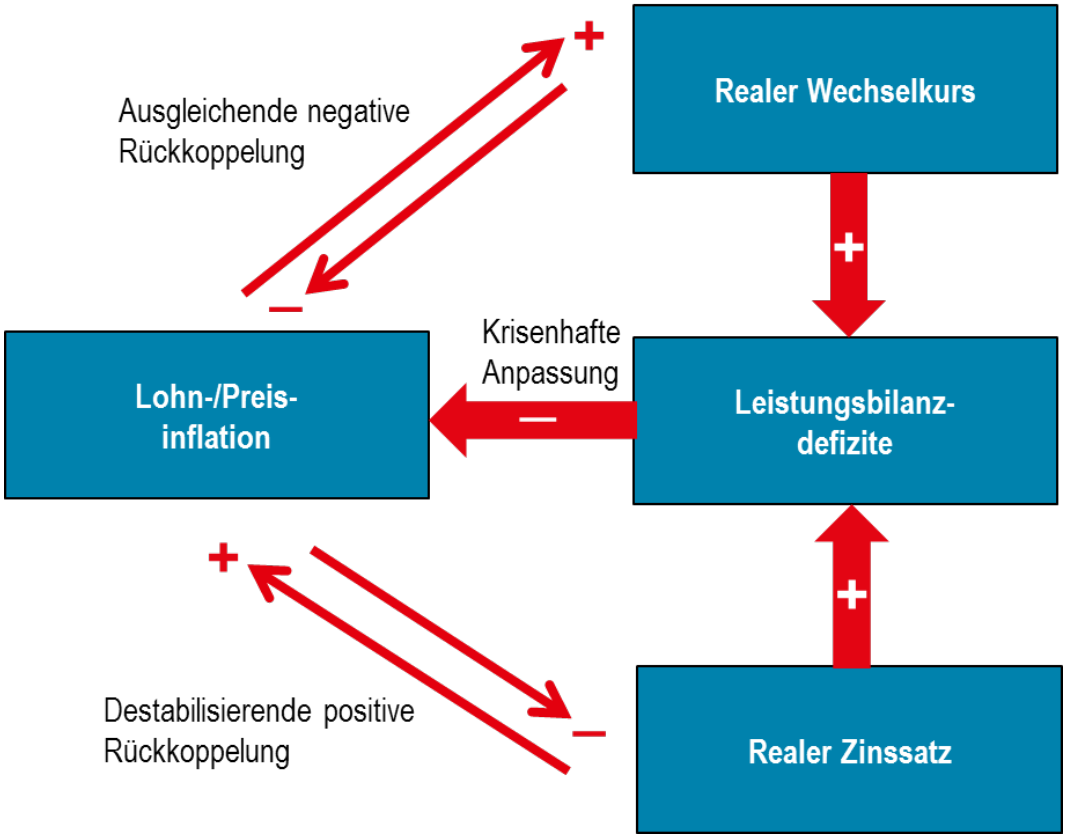
[2] Zu den Auswirkungen der Lohnmoderation hat sich H. Flassbeck schon sehr früh und oftmals kritisch geäußert. Zuletzt s. Bibow/Flassbeck (2018), S. 34

[3] Länder mit überdurchschnittlicher Inflation verlieren bei einem fixierten nominalen Wechselkurs an Wettbewerbsfähigkeit. Sie werten real auf. Dies dämpft tendenziell die Exportnachfrage und verstärkt den Importwettbewerb, was die wirtschaftliche Dynamik insgesamt belastet. Dies wiederum setzt den Beschäftigungsaufbau und damit auch die Lohn- und Preisinflation unter Druck. Spiegelbildlich werden Länder mit unterdurchschnittlicher Inflation mittels erhöhter Wettbewerbsfähigkeit zurück zu mehr Wachstum und Beschäftigung gebracht, und zwar über einen steigenden Außenbeitrag.

[4] In der WWU erschwert eine u.a. sprachlich eingeschränkte Mobilität der Arbeitskräfte den Ausgleich zusätzlich.

über längere Zeiträume sehr schwach, bis er parallel zu einer steigenden Auslandverschuldung zu einer massiven Divergenz kumuliert. Dann allerdings erzwingt diese mit voller Wucht eine krisenhafte, einseitige, allein bei den Defizitländern ansetzende Anpassung. Das Verhältnis zwischen dem zunächst schwachen ausgleichenden realen Wechselkurseffekt und dem starken, die Divergenz treibenden Realzinseffekt wird für den Fall eines Landes wie Spanien in den Jahren vor der Krise in Abb. 1 vereinfachend bildlich dargestellt.

Abbildung 1:
Schwache negative und starke positive Rückkoppelung in der Euroraum-Peripherie



Quelle: Eigene Darstellung

Zweitens: die fiskalischen Regeln sind ungeeignet, um für Konvergenz zu sorgen. Sie erzwingen keine fiskalische Restriktion in boomenden Mitgliedsstaaten, in denen das hohe Nominalwachstum für gesund aussehende fiskalische Kennziffern sorgt. Sie verhindern dort also keine Prozyklik. Gleichzeitig nötigen sie Mitgliedstaaten mit schwachem Nominalwachstum und hoher Arbeitslosigkeit zu einem prozyklischen Verhalten.[5]

Drittens: es gab keine effektive Institutionalisierung, die es erlaubt hätte, nominale Lohn- und Preisentwicklungen zu überwachen und bei anhaltenden Divergenzen eine symmetrische Anpassung herbeizuführen

Im Folgenden soll besonders dieser dritte Punkt und hier die Rolle der Nominallohnentwicklung bzw. der nominalen Lohnstückkosten und damit der „Lohnsetzung“ oder „Lohnpolitik“ bei

[5] Eine restriktive Politik wird erforderlich entweder wegen der „absoluten“ 3%-Defizitgrenze, und/oder wegen der Notwendigkeit, einen strukturell nahezu ausgeglichenen Saldo auszuweisen, weil das sogenannte strukturelle Defizit tatsächlich eine beachtliche zyklische Komponente enthält (Paetz/Rietzler/Truger 2016) und weil öffentliche Investitionen nicht berücksichtigt werden, und/oder der Regel, wonach eine Schuldenquote über 60% liegt jährlich um 1/20 reduziert werden muss.

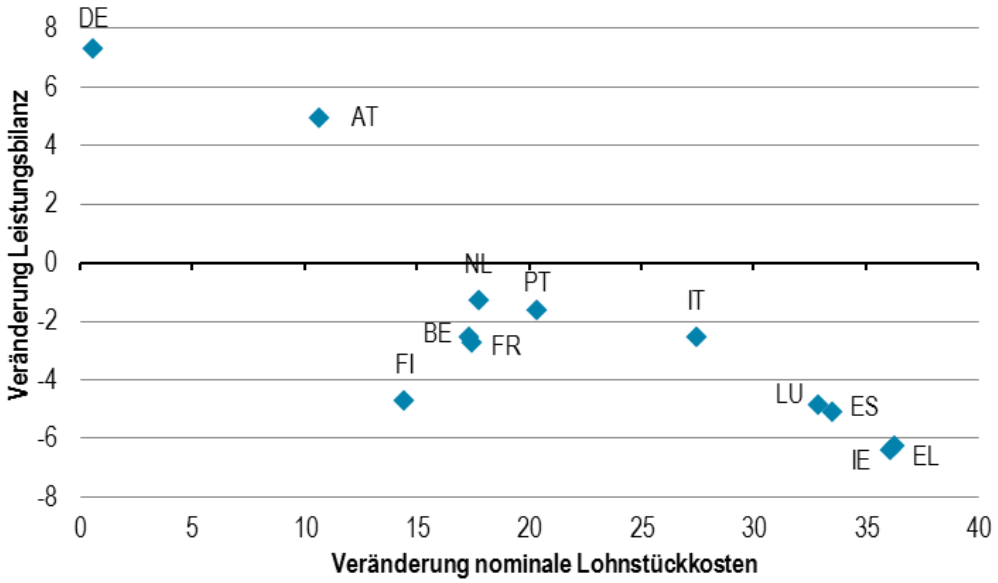
der Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte innerhalb der Währungsunion näher beleuchtet werden.

2.2 Löhne: Krisentreiber oder Mitläufer?

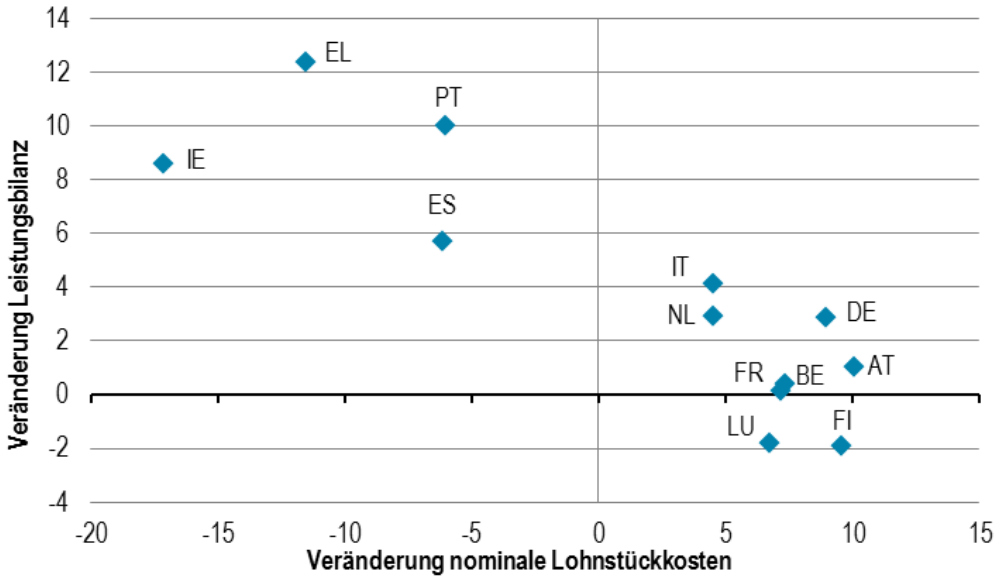
Ausgangspunkt der Debatte ist die unumstrittene Feststellung einer engen Korrelation zwischen der Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten und der Leistungsbilanz seit Einführung des Euro (Abb. 2). Bis zur Krise erlebten Länder mit stark unterdurchschnittlichen Lohnstückkosten – Österreich und mit großem Abstand Deutschland – eine bedeutende Aktivierung der nationalen Leistungsbilanz. Demgegenüber entstand in den Mitgliedstaaten, in denen die Lohnstückkosten sehr stark wuchsen, ein immer größer werdendes Defizit in der Leistungsbilanz. Die gleiche Korrelation gilt für die rezessive Phase während und nach der Krise. Allerdings hat sich in den meisten Fällen die Position der einzelnen Mitgliedstaaten in ihr jeweiliges Spiegelbild verwandelt, wenn auch – wie schon oben angemerkt – nicht in der gewünschten Symmetrie der Anpassung zwischen den Überschuss- und Defizitländern. In den meisten Defizitländern fielen die Importe wesentlich stärker als die Exporte fielen bzw. stiegen. Zuletzt erzielten fast alle WWU-Mitgliedsländer Leistungsbilanzüberschüsse und der Überschuss im gesamten Euroraum betrug mehr als 3 % der Wirtschaftsleistung.

Abbildung 2:
Veränderung der nominalen Lohnstückkosten (in %) und der Leistungsbilanz (in Prozentpunkten des BIP)

a) 2000-2008



b) 2009-2015



Quellen: AMECO, eigene Berechnungen.

Es gibt also einen klaren Zusammenhang zwischen der Nominallohnentwicklung (unter Berücksichtigung der jeweiligen Produktivitätsentwicklung) und Veränderungen der Leistungsbilanz. Wird letztere als endogene Größe und Stabilitätskriterium genommen, liegt es also zunächst nahe, die Lohn- bzw. Lohnstückkostenentwicklung als kritische Variable zu betrachten. Über die Interpretation des Zusammenhangs hat es aber eine rege Debatte gegeben.

Eine Reihe von Argumenten werden vorgebracht, warum ein Fokus auf die Lohnentwicklung im Sinne eines kausalen Faktors für die Ungleichgewichte und damit für die Krise unangebracht sei[6]. Storm (2016) spricht gar vom einem “labor cost competitiveness myth”. Drei der wichtigsten Argumentationsstränge werden nachfolgend erläutert.

- Neben der Lohn- soll auch die Gewinnentwicklung berücksichtigt werden, da der Zusammenhang zwischen Lohnstückkosten und inländischen Preisen nicht 1:1 sei. Die Feststellung ist grundsätzlich richtig. Es sind nicht die Löhne – ob Tarif- oder Effektivlöhne – , nicht einmal die Lohnstückkosten, die unmittelbar preisliche und mengenmäßige Wirkungen entfalten. Für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und den Realzins kommt es *allein*, für die Verteilung und damit Verwendung des Volkseinkommens für Konsum und Sparen kommt es *auch* auf die Preisentwicklung an. Dies spricht eindeutig dafür, die Entwicklung der Gewinnmargen in die ökonomische Analyse und Politikempfehlungen einzubeziehen. Allerdings sind auch bei recht unvollkommener Kapitalmobilität die Margen nicht beliebig komprimierbar; andererseits kann die Lohnquote auch nicht ohne makroökonomische Verwerfungen ins Bodenlose fallen. So bedeutet ein Auseinanderlaufen in der kurzen (konjunkturellen) und mittleren Frist nicht, dass es keinen Zusammenhang zwischen Löhnen und Preisen gäbe. Empirisch zeigt eine Zerlegung des BIP-Deflators, dass sich in den Krisenländern (Irland, Griechenland, Spanien, Italien, Portugal) der Beitrag von Lohn- und Gewinninflation in der Vorkrisenperiode ungefähr die Waage hielt (Herzog-Stein, Logeay, Stein, Zwiener (2016). S.20). Außer in Italien wirkten auch die indirekten Steuern

[6] Hierzu gibt es eine längere Literatur. Die folgende Diskussion bezieht sich insb. auf Storm und Naastepad (2015a und b), Storm (2016), Bofinger (2015 und 2016); Watt (2007 und 2012)

preistreibend. In der Zeit von 2008-15 allerdings wurden die Preissteigerungen (gemessen am BIP-Deflator) dort überwiegend durch die Gewinne bestimmt. Ganz anders die Entwicklung in Deutschland. Auch hier wurde in der Vorkrisenperiode die starke Lohnmoderation nur sehr bedingt in die Preise weitergegeben und floss damit stark in die Gewinnmarge der Unternehmen. In der Periode nach der Krise wendete sich das Blatt, wenn auch nicht in vollem Umfang.

- Gegen einen Fokus auf die Lohnpolitik in der Krisenbeschreibung wird eingewendet, die Lohn- und Preisentwicklung sei wie auch die Leistungsbilanzentwicklung Ergebnis von unterschiedlichen (relativen) Nachfragedynamiken und nicht der Kostenentwicklung. Die (nominale) Lohnentwicklung ist in dieser Sicht rein endogen. Es wird hierbei oft mit einer nur sehr schwachen Korrelation zwischen Lohnstückkostenentwicklung und Exportperformanz argumentiert. Wichtig für die Leistungsbilanz seien vor allem die Importseite und damit die Nachfrage. Hier ist aber letztlich der behauptete Widerspruch nur ein scheinbarer. Denn die Lohnentwicklung beeinflusst über den schon beschriebenen Realzinseffekt auch die Nachfrage und damit - zusammen mit der preislichen Wettbewerbsfähigkeit - auch die Importseite. Es ist somit irreführend zwischen einem Wettbewerbseffekt und einem davon getrennten Einkommens- oder Nachfrageeffekt der Löhne unterscheiden zu wollen. In einem komplexen ökonomischen System greifen sie ineinander und sind, auch ökonometrisch, nur schwer oder gar nicht zu entwirren. Vor allem aber wirken sie in dieselbe Richtung und damit wechselseitig verstärkend.
  Andererseits sind die Löhne ihrerseits von der Nachfrage abhängig. Bei einer gleichzeitigen Beeinflussung der aggregierten Nachfrage in eine stabilitätsgerechte Richtung durch nationale Fiskalpolitik, sind gleichgerichtete Steuerungsbemühungen über die Lohnpolitik eher zu erwarten und im Ergebnis effektiver. Ohne an dieser Stelle ins Detail zu gehen[7], ist es klar, dass die Steuerungskapazität der Lohnpolitik von institutionellen Gegebenheiten des Arbeitsmarkts und insbesondere des Systems der Lohnfindung abhängt, die beide zwischen den Mitgliedsländern der Währungsunion variieren. Tendenziell wird sie höher sein in einem Land, in dem ein staatlich fixierter Mindestlohn einen signifikanten Anteil der Arbeitnehmer abdeckt und/oder ein hoher Anteil der Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert ist und Tarifverhandlungen kollektiv auf Branchenebene oder national erfolgen.
- Drittens wird die Verbindung zwischen (Export- und Import-)Preisen und Leistungsbilanzentwicklung problematisiert. Richtig ist zunächst die Feststellung, dass sich nicht Import- und Exportvolumina, sondern die entsprechenden Werte zu laufenden Preisen in der Handels- und Leistungsbilanz niederschlagen. Bei einer Preiselastizität der Nachfrage kleiner eins führt daher eine lohnbedingte Erhöhung der Exportpreise zwar zu einer Senkung der realen, aber zu einer Steigerung der nominellen Exporte (Horn et al 2017). Auch wird argumentiert, Deutschlands Exporterfolge hätten wenig bis nichts mit den heimischen Kosten (insbesondere den Lohnkosten) zu tun. Das Land sei vorwiegend auf Märkten vertreten, die schnell gewachsen sind, und mit Produkten, bei denen nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit eine große Rolle spiele. Verwandt ist die Argumentation, dass Kern- und Peripherieländer des Euroraums nicht auf den gleichen Märkten präsent seien: Somit würde eine relative Lohn-/Preisanpassung für die Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsbilanz wenig bringen.
- Die zuvor aufgeführten Argumente widerlegen die Zentralität der Lohn-(Stückkosten-) Entwicklung nicht. Die Unterschiede der nationalen Exportstrukturen und Preiselastizitäten sind nur langsam sich ändernde Variablen, die kaum zur Erklärung der prononcierten Bewegungen der Leistungsbilanzsalden taugen. Vieles spricht deshalb für stärkere Bemühungen um eine (Re-)Industrialisierungspolitik und andere Maßnahmen zur Steige-

[7] Eine voluminöse Literatur zu der Steuerungskapazität unterschiedlicher Systeme der kollektiven Lohnsetzung wird in Kapital 3 von Watt (2017) erörtert.

rung der Produktivität. Nur ist das eine Politik, die im günstigsten Fall erst längerfristig wirkt. Es ist grundsätzlich richtig, dass das starke Wachstum und die zunehmende internationale Integration von Schwellenländern, allen voran China, die Exporte von Ländern mit einer Spezialisierung in Kapitalgütern beflügelt hat, während ihre Versuche, in technisch wenig anspruchsvollen Gütermärkten Fuß zu fassen, Produzenten in Südeuropa unter Drück gesetzt hat. Nur ist das kein Argument dafür, dass die Löhne unwichtig seien oder davon getrennt analysiert werden könnten. Ein anhaltender asymmetrischer „Chinaeffekt" auf die Exportnachfrage der Kern- und Peripherieländern etwa müsste, für sich genommen, einen aufwärts gerichteten Lohndruck im Kern und einen abwärts gerichteten in der Peripherie erzeugen. Bleibt die Anpassung aus, wird es auf kurz oder lang zu Spannungen kommen. Auch hier ist es also irreführend Kosten-, Preis- und Nachfrageargumente zu trennen. Letztlich sind alle Produkte bis zu einem gewissen Grad Substitute und stehen damit im Wettbewerb über den (relativen) Preis. Bei anhaltenden Preissteigerungen gibt es früher oder später eine Schwelle, ab der die kumulierte Differenz spürbar wird und eine (mengenmäßige) Reaktion hervorruft. Eine unterschiedliche Preiselastizität der Exportnachfrage unterschiedlicher Länder, soweit vorhanden ist eher strukturell-langfristig gegeben und damit ungeeignet, die relativ kurzfristigen, beobachteten Veränderungen und Verwerfungen zu erklären, und hat eben Konsequenzen für den Spielraum für Lohnerhöhungen. Der – richtige – Verweis auf unterschiedliche Produktpaletten mag zwar bedeuten, dass die *direkten* bilateralen Effekte der Lohnpolitik bescheiden sein mögen. Dies wiederum ignoriert wichtige indirekte Kanäle. Der bedeutendste indirekte Effekt läuft über den Wechselkurs: Wenn sich Lohnstückkosten und Preise in Deutschland beschleunigen und daraufhin der Euro tendenziell abwertet, erhalten andere Mitgliedsländer einen expansiven Impuls. Schließlich spricht viel für stärkere Bemühungen um eine (Re-)Industrialisierungspolitik und andere Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität. Nur ist das eine Politik, die im günstigsten Fall erst längerfristig wirkt. Viele Anpassungen wären sicher einfacher mit stärkerem Produktivitätswachstum in den weniger entwickelten Regionen Europas. Letztlich muss aber die mittelfristige Produktivitätsentwicklung, die sich real aus den Entscheidungen von Millionen Wirtschaftssubjekten ergibt, die Richtschnur für die Verwendung des BIP und damit die „Ansprüche" an dasselbe geben.

Im Lichte der obigen Analyse können wir als leitende Erkenntnisse für unser Studie festhalten: In Ermangelung weitreichender „risk-sharing"-Systeme und Mittel wie Möglichkeiten des interregionalen Ausgleichs im Euroraum sind makroökonomische Ungleichgewichte, am sichtbarsten in Form anhaltend hoher Leistungsbilanzdefizite und -überschüsse, fatal für die effektive Funktion des gemeinsamen Währungsraums. Diese Divergenzen müssen begrenzt werden. Die nominale Lohnentwicklung – ob exogen oder endogen verursacht – spielt (bei gegebener Produktivitätsentwicklung) eine entscheidende unmittelbare und mittelbare Rolle bei der Entstehung der Ungleichgewichte. Neben den Lohnstückkosten sind auch die Gewinnmargen zu analysieren. Zu den notwendigen Rahmenbedingungen eines stimmigen makroökonomischen Policy-Mix gehört deshalb auch die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung eines funktionierenden Wettbewerbs, der mit dafür sorgt, dass sich Preise nicht zu stark und auf Dauer von den (Lohnstück-)Kosten entfernen. Die Rolle der Löhne (und Gewinne) bezieht sich aber nicht nur auf die preisliche Seite der Exporte, sondern auch auf Preise *und* Mengen der Importseite. Gleichzeitig kann die Lohnentwicklung nur bedingt als exogene Größe betrachtet werden. Der gezielte Einsatz einer Lohnpolitik – zumal eine, die sich „gegen den (konjunkturellen) Wind lehnt", ist institutionell voraussetzungsreich. Selbst im Falle einer hochgradig koordinierten Lohnfindung ist die Bereitschaft zu ihrem Einsatz nicht von der konjunkturellen Gesamtlage unabhängig. Um die wegen des Realzinseffekts inhärenten Zentrifugalkräfte innerhalb einer Währungsunion zu begrenzen und bei vorliegenden Ungleichgewichten eine

Korrektur herbeizuführen, bedarf es daher – zusätzlich zu einer stabilitätsorientierten Lohnentwicklung – einer antizyklisch ausgerichteten mitgliedstaatlichen Politik – vor allem durch Fiskalpolitik. Wo es sinnvoll ist, kann und soll auch eine kontrazyklische makroprudentielle Politik – etwa spezifische Maßnahmen, um einer Überhitzung des Wohnungsmarkts entgegenzuwirken – zum Einsatz kommen. Diese Antizyklik muss zwingend symmetrisch ausgerichtet sein, weil – bei stabilem Außenbeitrag des Euroraums insgesamt – die Leistungsbilanzsalden der Mitgliedsländer kommunizierende Rohre sind: des Einen Überschuss ist des Anderen Defizit. Es geht um eine konsistente Orientierung an gemeinsamen, gleichgewichtigen Normen und nicht um einen Wettbewerb des einen Mitgliedstaats gegen alle anderen. Dies wiederum erfordert entsprechende Regeln bzw. Institutionen auf der europäischen Ebene, die dies zuverlässig sichern. Sie müssen mindestens nationale Politik effektiv beeinflussen können – in expansive wie restriktive Richtung. Wenn nationale Anstrengungen ausgeschöpft sind, aber nicht ausreichen, sind geeignete Instrumente einer grenzüberschreitenden Stabilisierung, wie vielfach vorgeschlagen, erforderlich.

3 Übersicht und Kritik der bestehenden und geplanten Institutionen und Regelungen (economic governance)

3.1 Bestehende Institutionen und Regelungen

EU und Euroraum stützen sich bei der wirtschaftspolitischen Steuerung auf eine Vielzahl von Regelungen, Institutionen und Verfahren.

Derzeit überwölbendes Element ist die Strategie Europa 2020 mit fünf Kernzielen und sieben Leitlinien. Darin eingebettet sind die Grundzüge der Wirtschaftspolitik als seit jeher zentrales wirtschaftspolitisches Koordinierungselement sowie die Beschäftigungspolitischen Leitlinien (zusammengefasst in den Integrierten Leitlinien Europa 2020). Hinzu kommt der Euro-Plus-Pakt mit vier zentralen Zielen.

Die haushaltspolitische Überwachung und Steuerung wird durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gewährleistet, erweitert und vertieft durch vier Verordnungen innerhalb des sog. six-pack und zwei weitere Verordnungen des two-pack. Der sogenannte Fiscal Compact als intergouvernementaler Vertrag (Treaty on Stability, Coordination and Governance) ergänzt den SWP.

Angesichts der seit Beginn des Euroraums aufgelaufenen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten und ihrer Entladung in der Euroraumkrise wurde Ende 2011 zusätzlich das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (VMU) mit Warnmechanismusbericht und eingehenden Überprüfungen eingerichtet.

Zusammen bilden diese Verfahren und Regelungen ein recht komplexes Geflecht.

Den zeitlichen Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung steckt das 2011 eingeführte Europäische Semester ab, so genannt, weil es sich im Wesentlichen auf die ersten sechs Monate des Jahres erstreckt. Beteiligt sind Kommission, Rat, Europäischer Rat (ER), die Mitgliedstaaten sowie das Europäische Parlament (EP). Manche Elemente betreffen die EU als Ganze, andere nur den Euroraum. Ausgangspunkt sind im November des Vorjahres die Erstellung des Jahreswachstumsberichts (JWB), des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts und des Warnmechanismusberichts sowie der Entwurf einer Empfehlung für den Euroraum. Im Januar werden Schlussfolgerungen zum JWB und Warnmechanismusbericht sowie die Empfehlung für den Euroraum vom Rat angenommen. Das Europäische Parlament wird in Form eines Dialogs am JWB beteiligt. Nach fact-finding-Missionen und bilateralen Treffen

erstellt die Kommission im Februar Länderberichte mit Schwerpunkt auf der Reformagenda und etwaigen makroökonomischen Ungleichgewichten. Im März billigt der ER die Empfehlung für das Eurogebiet sowie wirtschaftspolitische Prioritäten auf Grundlage des JWB. Sie sollen Grundlage für die Erstellung der Nationalen Reformprogramme und der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten sein. Anschließend legen die Mitgliedstaaten beide Programme vor. Im Mai prüft der Rat die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen aus dem Vorjahr und nimmt Schlussfolgerungen zu den eingehenden Überprüfungen an. Ebenfalls im Mai macht die Kommission in Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik Vorschläge für die länderspezifischen Empfehlungen Das EP wird hierin in einem Dialog einbezogen. Im Juni billigt der Rat und anschließend der ER die länderspezifischen Empfehlungen, bevor sie der Rat annimmt. Gleichzeitig billigt der Rat die Stellungnahmen zu den aktualisierten Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen und diskutiert die Umsetzung des VMU. Im Herbst debattiert das EP über das Europäische Semester sowie die länderspezifischen Empfehlungen und gibt hierzu eine Erklärung ab.

3.2 Vorstöße zur Reform der Institutionen und Regelungen

Bis heute hat es eine Vielzahl von neuen Vorstößen in der Debatte über die Vertiefung der Währungsunion gegeben. Auf einige, für unseren Zusammenhang wichtige Beispiele gehen wir hier kurz ein.

Die Präsidenten von fünf europäischen Institutionen – EU-Kommission, Europäischer Rat, Europäisches Parlament, Europäische Zentralbank und Eurogruppe – haben Mitte 2015 einen Bericht *„Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden“* vorgelegt. Er zielt auf die Vollendung der WWU, indem eine Wirtschafts-, Finanz-, Fiskal- und Politische Union verwirklicht werden sollen (Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi, Schulz 2015). Im Rahmen dieser Studie geht es vor allem um die Wirtschafts- und Fiskalunion. Sie soll über einen zweistufigen Konvergenzprozess erreicht werden[8]. Hauptelemente des Konzepts sind die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Stärkung des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, Beschäftigung und Soziales als inhaltliche Schwerpunkte und eine Zweiteilung des Europäischen Semesters.[9] Der Bericht schlägt institutionell die Einrichtung von nationalen Ausschüssen für die Wettbewerbsfähigkeit sowie einen beratenden Europäischen Fiskalausschuss vor, der zur weiteren Vertiefung der Konvergenz die Arbeit der nationalen Räte für Finanzpolitik, die vor dem Hintergrund der EU-Richtlinie über den Haushaltsrahmen geschaffen wurden, koordinieren und ergänzen soll. Er soll Empfehlungen zum fiskalpolitischen Kurs im Einklang mit den Erfordernissen der nationalen und der Euroraum-Ebene abgeben. Der fünfköpfige Fiskalausschuss nahm im Jahre 2017 seine Arbeit auf. Die auf EU-Ebene tätigen Sozialpartner sollen über einen dreigliedrigen Sozialgipfel und einen makroökonomischen Dialog einbezogen werden.

Die fünf Präsidenten plädierten in ihrem Bericht schließlich für eine *„fiskalische Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes“* (Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi, Schulz 2015, *S. 17).* Hierdurch sollen schwere makroökonomische Schocks abgefedert werden. Dies soll sowohl durch eine automatische Stabilisierung als auch durch den konjunkturabhängigen Einsatz eines Pools von Finanzierungsquellen und Investitionsvorhaben geschehen. Letztere sollen keine dauerhaften Transferleistungen in eine Richtung mit sich bringen. Voraussetzung dafür ist eine Teilnahme der Mitgliedstaaten an einer Konvergenz in Richtung einer Wirtschaftsunion. Die

[8] 2015 bis 2017 und Endstufe bis 2025

[9] In der ersten Hälfte sollen die Probleme des Euroraums, in der zweiten Hälfte die der Mitgliedstaaten behandelt werden. Vgl. European Commission (2015d)

Maßnahmen sollen im Zusammenhang mit der Koordinierung der Wirtschaftspolitik stehen und ad-hoc-Eingriffe z.B. durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) weniger notwendig machen.

Begleitet wurde der Bericht durch eine Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Zentralbank „On steps towards Completing Economic and Monetary Union", die den Bericht erläutert und präzisiert (European Commission 2015b). Das betrifft in ihrem wirtschaftspolitischen Teil z.B. die Beschränkung der Anzahl der länderspezifischen Empfehlungen unter Fokussierung auf Schlüsselbereiche von makroökonomischer und sozialer Relevanz. Reduziert werden soll auch die Komplexität des bestehenden Rahmenwerks, von den Fiskalregeln bis hin zur VMU.

Ein erster konkreter und verbindlicher Ausfluss des Berichts der fünf Präsidenten und der Mitteilung der Kommission ist die *Empfehlung des Rates zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität* vom 13. Juni 2016 (Rat der Europäischen Union 2016). Vorausgegangen war ein erster Entwurf vom 21. Oktober 2015. Ziel ist die Verbesserung der Koordination und Überwachung der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Euroraums durch eine stärkere Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Reformagenda. Hierzu sollten die o.g. Ausschüsse eingerichtet werden, die unabhängig von Regierungsstellen und sachlich kompetent sein sollen. Sie sollten die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit und ihrer Determinanten im jeweiligen Mitgliedstaat überwachen. Dazu zählen ausdrücklich auch die Arbeitskosten. Darüber hinaus sollten sie politische Maßnahmen im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit überwachen und nachträglich bewerten. Die Ausschüsse sollten dabei u.a. die Sozialpartner konsultieren, „die auf regelmäßiger Basis am wirtschaftlichen und sozialen Dialog der Mitgliedstaaten beteiligt sind." Die Ergebnisse der Ausschüsse sollten in einem jährlichen Bericht für jeden Mitgliedstaat festgehalten werden, der von der Kommission für das Europäische Semester und das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten genutzt werden sollte.

Der Vorschlag für solche Ausschüsse traf auf starken Widerstand der Gewerkschaften auf EU- und nationaler Ebene. Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB) und Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) gaben entsprechende ablehnende Stellungnahmen ab.[10] In Deutschland schlossen sich Bundesregierung und Parlament dem an. Im Gefolge der Proteste legte die Kommission einen neuen Entwurf für die Empfehlung vor. Die Bezeichnung der Ausschüsse wurde in „nationale Ausschüsse für Produktivität" umgeändert. Diese sollen nicht mehr auf die Mitgliedsländer des Euroraums beschränkt bleiben. In der Substanz wurde der neue Vorschlag deutlich „entpolitisiert", insbesondere mit Blick auf die Lohnfindung. Der überarbeitete Entwurf ersetzt vor allem „Überwachung" (Surveillance and Monitoring) durch „Analyse" und „Diagnose"; er nimmt die explizite Fokussierung auf die Lohnkosten und Lohnfindung zurück. Stattdessen findet sich nun die Garantie der Tarifautonomie in der Empfehlung selbst. Anstelle eines Abbaus von „Rigiditäten auf Arbeits- und Produktmärkten" geht es jetzt hier allgemein um „Flexibilität". Die Koordination wird abgeschwächt, die Rolle der Kommission zurückgefahren. Ob politische Maßnahmen durch die Ausschüsse auch bewertet werden sollen, wird nun in die Entscheidung der Mitgliedstaaten gestellt. Der neue Entwurf dehnt gleichzeitig die Zielsetzung der Ausschüsse über die Wettbewerbsfähigkeit thematisch hinaus auf die Produktivität, das Produktionspotenzial und die Investitionstätigkeit aus. Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit sind aus Sicht der Kommission nach wie vor entscheidende Größen für die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewich-

10 Der DGB kritisiert in seiner generell ablehnenden Haltung insbesondere die partiell-eindimensionale Ausrichtung der Empfehlung: „Statt sich endlich darum zu kümmern, die Ungleichgewichte zwischen den Ländern zu reduzieren, soll es nun nur noch um die Wettbewerbsfähigkeit gehen." Vgl. Körzell (2015). Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) ging nicht so weit, die Empfehlung gänzlich abzulehnen, sondern machte Vorschläge zu ihrer Verbesserung, die generell auf die Wahrung der Tarifautonomie, speziell auch über Löhne und Arbeitskosten hinaus auf eine umfassende Überwachung von Wettbewerbsfähigkeit zielen. Vgl. ETUC (2015).

te. Ihre Koordinierung trage zur Funktionsfähigkeit der WWU bei. Ihre Verbesserung wird von Reformen erwartet. Reformen führen aus Sicht der Empfehlung zugleich zur nachhaltigen wirtschaftlichen Konvergenz.[11]

Umfangreiche Vorschläge über mögliche Entwicklungen und Verbesserungen des derzeitigen institutionellen Rahmenwerkes der EU unterbreitete der Entwurf des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des EP *„On possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union"* unter der Berichterstattung durch Guy Verhofstadt (Europäisches Parlament 2016). Er enthält eine umfassende Bestandsaufnahme von Defiziten in der bisherigen Governance der EU und entsprechend weitergehende Empfehlungen zur Vertiefung des Euroraums als im Bericht der fünf Präsidenten. Im Anschluss an die Brexit-Entscheidung fordert er die Einberufung einer „Convention" anlässlich des 60. Jahrestages der Verträge von Rom für eine eingehende Reform des Lissabon-Vertrags mit einem vereinfachten Ratifikationsverfahren durch die Mitgliedstaaten. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht konstatiert er einen Mangel an wirtschaftlicher Reform und Konvergenz sowie einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit. Auch das Europäische Semester habe wie das six- und two-pack die Probleme mangelnder Reformfähigkeit und Konvergenz nicht gelöst, sondern eher die Komplexität der wirtschaftspolitischen Steuerung erhöht. Insbesondere wird die mangelnde Verbindlichkeit der länderspezifischen Empfehlungen beklagt. Er schlägt deshalb eine Verschmelzung der Defizit- und Schuldenverfahren, des VMU und der länderspezifischen Empfehlungen zu einem einzigen „convergence code" mit rechtlich bindendem Charakter und Sanktionen in Bezug auf den Zugang zu EU-Investitionsfonds vor. Zugleich will er Wirtschaftsreformen mit fiskalischen Anreizen verbinden, z.B. durch eine fiskalische Kapazität für den Euroraum und ein gemeinsames Schuldeninstrument analog den Empfehlungen des deutschen Sachverständigenrats vom 9.11.2011. Die Koordination der Wirtschaftspolitik gemäß Artikel 5 AEUV würde so eine „shared competence" zwischen Union und Mitgliedstaaten. Ferner fordert er, dass die exekutive Kompetenz in der Kommission in der Hand eines EU-Finanzministers konzentriert werden soll. Er soll die Zuständigkeit haben für die Formulierung und Umsetzung einer gemeinsamen EU-Wirtschaftspolitik, in der makroökonomische, fiskalische und geldpolitische Instrumente verbunden werden, unterlegt durch einen Euroraum-Haushalt. Er soll auch verantwortlich sein für die Operationen des ESM und anderer Fonds. Im Falle einer Verletzung des convergence code soll der Finanzminister in die Gestaltung der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik eingreifen können. Der EZB soll die Kompetenz eines lender of last resort gegeben werden. Die Eurogruppe soll als spezielle Formation des Rates mit legislativen und Aufsichtsfunktionen betraut werden. Der EU-Haushalt soll mit eigenen Mitteln ausgestattet werden und den BIP-basierten Anteil der Kontributionen durch die Mitgliedstaaten ersetzen.

Im März 2017 legte die EU-Kommission ein *„Weißbuch zur Zukunft Europas"* vor, das fünf Entwicklungs-Szenarien für ein Europa im Jahre 2025 skizziert. Deren Bandbreite erstreckt sich von einem „Weiter wie bisher" über ein Vorangehen einiger Mitgliedstaaten („Wer mehr will, tut mehr") bis zu „Viel mehr gemeinsames Handeln". Dieses Szenarium 5 beinhaltet die Verwirklichung der im Fünf-Präsidenten-Bericht skizzierten Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion und sieht in diesem Kontext eine fiskalische Stabilisierungsfunktion für das Euro-Währungsgebiet vor. Wie im Weißbuch angekündigt, hat die Kommission zur Konkretisierung des Berichts der fünf Präsidenten neben anderen Diskussionspapieren auch ein detailliertes *„Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion"* vorgelegt (Europäische Kommission (2017b). Inhalt und Ergebnisse des anschließenden Diskussions- und Reflexionsprozesses sollen hier nicht weiter beschrieben werden (s. Koll (2017), S. 704 ff.); sie sind in die Vorlage eines „Fahrplans" für die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Kommission Anfang Dezember 2017 eingegangen (Europäische Kommission2017d). Der

[11] Die Empfehlung in der Version vom 13. Juni 2016 wurde am 20. September 2016 vom Rat angenommen. S. Rat der Europäischen Union (2016). Die Mitgliedstaaten haben 18 Monate Zeit zur Umsetzung.

Fahrplan fordert als Paket Fortschritte in den Bereichen Finanzunion, d.h. Banken- und Kapitalmarktunion, Wirtschafts- und Fiskalunion und demokratische Rechenschaftspflicht und verstärkte Steuerung ein; er enthält im Paket Vorschläge für konkrete Schritte für die Zeit bis 2019, ferner Initiativen mit dem Ziel, die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion bis 2025 abzuschließen. Konkret beinhaltet das Paket vier Hauptinitiativen:

1. Einen Vorschlag zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds, der im EU-Rechtsrahmen verankert ist und auf dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) aufbaut.
2. Die Übernahme des Inhalts des bisher intergouvernementalen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung - des sog. Fiskalpakts - in der WWU in das EU-Recht.
3. Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet, und zwar (1) zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Strukturreformen, (2) zur Konvergenzförderung bei Beitrittskandidaten zum Euroraum, (3) eine Letztsicherung für die Bankenunion über den EWF/ESM und (4) eine Stabilisierungsfunktion gegen große asymmetrische Schocks.
4. Überlegungen zu einem europäischen Wirtschafts- und Finanzminister, der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission und Vorsitzender der Eurogruppe sein könnte.

Über dieses Paket soll der ER bei einem Gipfeltreffen im Mai 2019 entscheiden.

Zuletzt hat eine Gruppe von 14 deutschen und französischen Ökonominnen und Ökonomen ein *Reformpaket für die Europäische Währungsunion* vorgeschlagen (Bénassy-Quéré et al. 2018). Ihre sehr detaillierten Vorschläge sollen gemeinsam umgesetzt werden. Sie umfassen folgende Punkte:

- Vervollständigung der Banken- und Kapitalmarktunion unter Einführung eines gemeinsamen Einlagesicherungsmechanismus sowie einer konzentrationsabhängigen Eigenkapitalunterlegung durch die Banken, um die Konzentration von Staatsanleihen des eigenen Mitgliedsstaats in den Bankbilanzen zu begrenzen.
- Eine Ausgabenregel anstelle des Maastricht-Kriteriums, auch um fiskalische Prozyklik zu vermeiden. Nationale Fiskalräte sollen das Verfahren beaufsichtigen.
- Ein Verfahren für eine geordnete Schuldenrestrukturierung für Länder, deren Solvenz nicht durch Hilfskredite wiederhergestellt werden kann.
- Ein neuer Fonds zur Unterstützung einzelner regelkonform handelnder Länder bei großen wirtschaftlichen Krisen.
- Ein neues Anlage-Produkt (ESBies), das als Alternative zu Staatsanleihen ein „safe asset“ darstellen soll.
- Eine Anbindung des Präsidenten der Eurogruppe an die Kommission unter Trennung von Entscheidungsträger und Aufsicht.

Das Paket der EU-Kommission wie das der 14 Ökonomen sind vielfach unter Zustimmung und Kritik diskutiert worden (z.B. Hüther und J. Matthes 2018, S. 30-34 und Watt 2018). Auch wir werden uns in dieser Studie zumindest indirekt auf diese Pakete beziehen. Unsere Vorschläge haben einen etwas anderen Fokus, sind aber grundsätzlich kompatibel mit diesen Reformplänen.

3.3 Kritische Bewertung

Es gibt eine kaum überschaubare Vielfalt von vorhandenen und geplanten Institutionen und Regelungen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU und des Euroraums. Wie nicht zuletzt die Krise des Euroraums belegt, waren die damals vorhandenen und die als

Teil des Krisenmanagements neu eingeführten Instrumente aber nicht in der Lage, eine annehmbare gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf europäischer wie nationaler Ebene zu gewährleisten.[12] Die seitdem in die Diskussion gebrachten Verfahren bieten zwar teilweise gute Ansatzpunkte für eine bessere Konvergenz im Euroraum. Betrachtet man die vorhandenen und vorgeschlagenen Elemente zusammen, muss aber nach wie vor bezweifelt werden, dass sie in ausreichendem Maße Abhilfe schaffen können. Einige Gründe hierfür werden im Folgenden aufgezeigt.

Institutionen und Regelungen stehen beziehungslos nebeneinander

Die Konvergenz der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Euroraum erfordert die Berücksichtigung der Interdependenz ihrer Politikbereiche. So befindet die VMU in ihren Erwägungsgründen zu Recht: „Der verbesserte Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung sollte sich auf *mehrere miteinander verknüpfte und ineinandergreifende Politiken für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung* stützen, insbesondere auf die Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung."[13] Die derzeitige und geplante Architektur zur makroökonomischen Steuerung leistet das aber gerade nicht.

Der *Stabilitäts- und Wachstumspakt* sowie andere fiskalpolitische Regelungen haben von Anfang an auch institutionell ein Eigenleben geführt. Zwar verbinden sie entsprechend der Zuständigkeit die nationale mit der Euroraum- bzw. EU-Ebene. Bei der Bewertung von Haushaltsdefiziten wird nach diversen Reformen auch das nationale gesamtwirtschaftliche Umfeld miteinbezogen. Sie sind aber nicht eingebettet in eine simultane Betrachtung und Steuerung der europäischen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Wechselwirkung der Fiskalpolitik mit allen anderen makroökonomischen Aggregaten. Eine aktive und symmetrische fiskalische Stabilisierungsfunktion, die zur Minderung von makroökonomischen Ungleichgewichten beitragen kann, war nicht vorgesehen und ist bisher erst für die zweite Stufe der Vollendung der WWU geplant.

Das *Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte* ist ebenfalls ein weitgehend in sich abgeschlossener Prozess. Innerhalb des Scoreboards ist offensichtlich der (defizitäre) Leistungsbilanzsaldo die wichtigste Größe, da „…politische Maßnahmen in denjenigen Mitgliedstaaten am dringlichsten sind, die anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizite und Wettbewerbsverluste aufweisen."[14] Zwar baut die eingehende Überprüfung auf einer detaillierten Analyse der länderspezifischen Umstände auf, die eine breite Palette wirtschaftlicher Variablen und unterschiedliche Ausgangspositionen einbezieht.[15] Auch legt der sog. Korrekturmaßnahmenplan die spezifischen politischen Maßnahmen einschließlich eines Zeitplans im Einklang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien fest.[16] Wegen der Asymmetrie der VMU zulasten der Defizitländer trägt sie den makroökonomischen Interdependenzen im nationalen Rahmen und im Euroraum jedoch nicht adäquat Rechnung.[17]

Im Ergebnis – und das ist eine kritische Schwäche – sind der SWP und das VMU als wesentliche Steuerungselemente nicht miteinander verbunden. Vor allem in Ländern mit

[12] S. J. Hölscher; H. Tomann (2016), S. 3: „Im Grundsatz ist das Institutionengefüge der EU den Anforderungen der Zeit nicht angemessen."

[13] S. Europäisches Parlament und Rat (2011) Erwägungsgrund (4),(kursiv durch Autoren)

[14] Ebenda, Erwägungsgrund 17. Für A.Belke; D. Gros; G. Schnabel (2016) „.. bietet es sich an, hauptsächlich auf die externe Dimension der MIP (Macroeconomic Imbalance Procedure, Anm. d. Autoren), d.h. ihren Schlüsselindikator „Leistungsbilanzsaldo", abzustellen."(S. 550)

[15] Ebenda, Artikel 5, (1)

[16] Ebenda, Artikel 8, (1)

[17] Die Asymmetrie besteht im Wesentlichen darin, dass Schwellenwerte bei Indikatoren, aber auch Indikatoren selbst im Scoreboard nicht symmetrisch ausgestaltet sind.

exzessiven Leistungsbilanzüberschüssen können die haushaltspolitischen Regeln ein (restriktives) Verhalten erzwingen, das (expansiven) Erfordernissen aus der VMU diametral entgegensteht.

Auch die preisliche Wettbewerbsfähigkeit als ein Kernelement der *Empfehlung des Rates zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität* ist keine unmittelbar zu steuernde Größe. In einer Währungsunion entspricht sie der relativen gesamtwirtschaftlichen Preisentwicklung zwischen den Mitgliedstaaten. Diese wiederum hängt, wie aufgezeigt, von den gesamtwirtschaftlichen Nachfragebedingungen, der Wettbewerbsintensität und vor allem von den Lohnstückkosten ab. Die Lohnkosten sind ihrerseits wiederum - je nach dem Grad der Zentralisierung der Lohnfindung - von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Die Produktivität ist weder allein exogen noch kurzfristig zu beeinflussen, sondern - vor allem als Kapitalintensivierung des Arbeitseinsatzes (capital deeping) - vielfach Ergebnis von Investitionen, die ebenfalls von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mitbestimmt werden. Auch die nationalen Ausschüsse für Produktivität stehen unverbunden neben anderen Regelungen wie dem SWP oder dem VMU.[18]

Institutionen und Regelungen decken die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge nicht ab

Die institutionelle Architektur der Economic Governance der WWU ist aber vor allem unvollständig. Der SWP richtet sich auf die Fiskalpolitik, das VMU ist primär auf außenwirtschaftliche Salden wie die Leistungsbilanz ausgerichtet, wenngleich es inzwischen auch stärker binnenwirtschaftliche Elemente wie die Beschäftigung beinhaltet. Die vorgesehenen nationalen Ausschüsse für Produktivität zielen auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Nicht nur stehen sie zu sehr nebeneinander: Sie decken - auch alle zusammen genommen - nicht die gesamte Bandbreite der makroökonomischen Entwicklung und Politik ab.

Es fehlt der adäquate Einbezug von Geld- und Währungspolitik. Dabei hat die EZB neben ihrem primären Ziel der Wahrung der Preisstabilität die Verpflichtung, unbeschadet dessen die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union in Hinblick auf deren andere Ziele zu unterstützen. Die Mechanismen, um dies zu gewährleisten, sind aber äußerst schwach ausgebildet. Die Eurogruppe beschäftigt sich im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordination primär mit der Umsetzung des SWP, der Bankenunion und dem Finanzmarkt; entsprechend nehmen hier fast nur die Finanzminister teil; Vertreter der EZB sind zwar auch präsent, entscheiden aber nicht mit. Die EZB wiederum richtet sich primär auf Geld- und Währungspolitik. Sie gibt zwar z.B. in ihren Presseerklärungen Empfehlungen für Fiskal- und Lohnpolitik, aber ohne jede Folgen. Umgekehrt verwahrt sich die EZB gegen jeden Versuch der Einmischung in ihre Zuständigkeit.

Lohnentwicklung und -politik werden ebenfalls nicht ausreichend und angemessen einbezogen. Für den Euroraum und die nationale Ebene hingegen wäre der adäquate Einbezug der Sozialpartner wegen der entscheidenden Rolle der Lohnentwicklung - wie im Abschnitt 2 herausgearbeitet – von Beginn an essenziell gewesen. Stattdessen geht es in Programmatik und deren Umsetzung um die „Flexibilität“ der Arbeitsmärkte und deren Reform (Rat der Europäischen Union 2016, Erwägungsgrund (1)) zur „Gewährleistung gut funktionierender Arbeitsmärkte“ (Rat der Europäischen Union 2015, Erwägungsgrund (4)), um die „Überprüfung des Grades der Zentralisierung“ der Lohnfindung (Europäischer Rat 2011, S. 16) und um die Fortsetzung der „Lohnmoderation“ laut Gemeinsamem Beschäftigungsbericht (European Commission 2015c). Seit der Krise haben sich zwar hier Diktion und Inhalt etwas gewandelt. So sollen die Mitgliedstaaten mehr Aufmerksamkeit auf den Beitrag der nationalen sozialen Partner legen, sie stärker in die Erarbeitung der Nationalen Reformprogramme einbeziehen, die

[18] „Diese Empfehlung ändert weder die für das Europäische Semester zugewiesenen Zuständigkeiten, einschließlich der Erstellung und Überwachung der länderspezifischen Empfehlungen, noch die Anwendung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht….“ Rat der Europäischen Union (2016), Erwägungsgrund 12

Kommission sie im Rahmen des Europäischen Semesters zu bestimmten Fragen konsultieren und den Dialog mit ihnen bei den entsprechenden Missionen in die Mitgliedstaaten verstärken (European Commission 2015b, S. 5). Die jüngste Empfehlung der Kommission zum „European Pilar of Social Rights" bekräftigt nochmals den stärkeren Einbezug der Sozialpartner in die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Sie ruft dazu auf, die Sozialpartner dabei zu unterstützen, kollektive Abschlüsse auszuhandeln und zu beschließen und ihre Fähigkeit zum sozialen Dialog zu stärken (European Commission 2017).

Zudem wurde – wenngleich, wie dargestellt, erst im Gefolge massiven Protests – die Empfehlung zu den nationalen Ausschüssen in ihren lohnpolitischen Bezügen stark abgeschwächt. All das ändert allerdings nichts an der zentralen Rolle der Lohnentwicklung. So war die Lohnentwicklung im ursprünglichen Entwurf der Empfehlung für die Ausschüsse für Produktivität als ein entscheidendes Element für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erachtet worden und in ihm enthalten. Man kann für den Widerstand der Gewerkschaften gegen diese Passagen Verständnis haben. Dabei ist aber zu sehen, dass sich die Kritik sich nicht auf die Thematisierung der Löhne an sich richtete. Sie richtete sich dagegen, wie in der Empfehlung unmittelbar auf die Lohnfindung Einfluss genommen werden soll.

Eine angemessene Behandlung der Rolle der Löhne in der Empfehlung, die ihre gesamtwirtschaftliche Rolle im Zusammen- und Wechselwirken mit Geld- und Fiskalpolitik „auf Augenhöhe" thematisiert hätte, hätte durchaus die Akzeptanz auch der Gewerkschaften finden können. So nehmen die Sozialpartner seit Beginn des Euroraums am Makroökonomischen Dialog der EU teil, in dem sich die wirtschaftspolitischen Akteure über einen konsistenten Policy-Mix aus Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik austauschen.

Ob der oben beschriebene Wandel in Sprache und Inhalt einen Kurswechsel bedeuten, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden. Es mutet seltsam an, wenn sich die Kommission darum sorgt, wie es *nach* der von ihr bisher stets befürworteten Dezentralisierung der Lohnfindung - von dem explizit betriebenen Abbau kollektiver Lohnfindung in den sogenannten Programmländern ganz zu schweigen - zu einer adäquaten Vertretung der Beschäftigten und einer Koordination der Lohnfindung mit höheren Ebenen und horizontal kommen kann. [19]

Für eine adäquaten Vertretung der Rolle der Lohnpolitik und -entwicklung im makroökonomischen Policy-Mix sind zumindest zwei Voraussetzungen zu erfüllen: erstens eine ausreichende Selbstorganisation der Sozialpartner, um als makroökonomischer Partner national und auf Ebene des Euroraums auftreten zu können, und zweitens ihr Einbezug in die wirtschaftspolitische Steuerung zusammen mit Geld- und Währungs- sowie Fiskalpolitik (Koll 2013, S. 62).

Es fehlt auch die adäquate Berücksichtigung der Rolle der Einkommens- und Vermögensverteilung, hier nicht primär in ihren sozialen Auswirkungen, sondern in ihrer Wirkung auf die Realwirtschaft, d.h. auf die binnen- wie außenwirtschaftlichen Aggregate und auf die Finanzmärkte sowie in den Wechselwirkungen beider Bereiche.

Vor allem aber fehlt es an einer institutionellen, weil dauerhaften Verankerung der politikleitenden Analyse und politischen Bewertung und Umsetzung des Zusammenspiels von Geld- und Währungs-, Fiskal- und Lohnpolitik. Aus spieltheoretischer Sicht werden wegen dieses Mangels alle Möglichkeiten und Vorteile verschenkt, die sich aus dem Übergang von einer nichtkooperativen Lösung zu einer kooperativen Lösung erreichen lassen.

[19] "Ongoing social dialogue reform is mostly linked to collective bargaining reform and also to workers' representation. *Collective bargaining is becoming more decentralised* from the (cross-) industry level to the company level. In those Member States where (cross-) industry collective agreements exist, the scope for company level agreements to set working conditions has increased. *In such contexts of decentralised collective bargaining, structures for workers' representation and the coordination of bargaining with higher levels and horizontally are crucial to secure increased productivity and employment as well as a fair share of wages for workers. Involvement of social partners in policy design and implementation needs to be improved."* European Commission (2015c), S.3 (kursiv durch die Autoren)

Das Potenzial bestehender Institutionen wird nicht genutzt

Nicht nur ein Mangel an geeigneten Institutionen steht einer effektiven governance des Euroraums entgegen, auch wurden bestehende Institutionen nicht ausreichend oder zielgerecht genutzt.

Wie weiter oben herausgearbeitet, sind dem Selbstverständnis und den Verträgen nach die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“ *das* Instrument der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU. Lange vor dem SWP und erst recht vor der VMU enthielt der damalige Artikel 99 EG-Vertrag (nun Artikel 121 AEUV) ein detailliertes Verfahren der Überwachung mit Verwarnung, Empfehlungen und möglichen Sanktionen. Inhaltlich enthalten die „Grundzüge“ seit Jahrzehnten quasi als Eisernen Bestand die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass sich die Nominallöhne im Einklang mit dem Ziel der Preisstabilität und die Reallohnentwicklung im Verhältnis zum Produktivitätszuwachs stehen.[20] Die fehlende Handhabung dieses Instruments und die Missachtung der o.g. Regel haben zum Entstehen krisenhafter Divergenzen in der Lohnentwicklung der Mitgliedstaaten geführt – sei letztere exogen und/oder endogen bestimmt. Statt das Instrument des Artikels 121 aktiv zu nutzen, haben die Verantwortlichen auf die Korrektur dieser Divergenzen durch die „Marktkräfte“ vertraut. Die Einsicht, dass es der Markt eben nicht richtet, kam erst nach Jahren permanenter, persistenter und prozyklischer Fehlentwicklung und deren Kumulation in einer katastrophalen Krise.[21] Im Ergebnis waren und sind die Grundzüge eine gute Institution, jedoch schlecht genutzt und ohne die notwendige Verbindlichkeit. Bisher ist jedenfalls noch kein Verfahren nach Art. 121 AEUV wegen der Verletzung der Grundzüge eingeleitet worden.

Derselbe Befund gilt für die Nationalen Reformprogramme. Zum großen Teil wird inhaltlich dort das dargeboten, was - wie z.B. im deutschen Jahreswirtschaftsbericht - ohnehin beschlossen worden ist, ohne großen (europäischen) „Mehrwert“.

Für die daraus abgeleiteten länderspezifischen Empfehlungen wiederum gilt formal, dass sie nicht rechtlich verbindlich sind, inhaltlich, dass sie bis vor kurzem primär auf Reformen, nicht auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung – wie nunmehr gefordert - gerichtet waren.

Eine weitere wichtige verpasste Chance ist der Makroökonomische Dialog der Europäischen Union, abgekürzt (EU-)MED. Er wurde unter deutscher Präsidentschaft auf dem Europäischen Rat Köln 1999 beschlossen. Die Spitzenvertreter von Geld- und Währungs-, Fiskal- und Lohnpolitik tauschen sich dort - den Interdependenzen dieser Politikbereichen entsprechend - zweimal jährlich über die Voraussetzungen und Handlungserfordernisse für einen spannungsfreien wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Policy-Mix aus[22].

---

[20] Vgl. z.B. die „Grundzüge“ für das Jahr 1998. Allerdings wurde dieses „Verhältnis“ von der Kommission eher als Mindersteigerung der Reallöhne im Vergleich zur Produktivität verstanden. So schlug die Kommission in einem Weißbuch als „brauchbare Faustregel“ explizit vor, dass die Reallöhne einen Prozentpunkt hinter der Produktivität zurückbleiben sollen. S. Europäische Kommission (1993), S. 57. Die Aufforderung zur Einhaltung der lohnpolitischen Norm der „Grundzüge“ findet sich auch in den länderspezifischen Empfehlungen, so z.B. in der länderspezifisches Empfehlung Nr. 3 an Belgien für 2013. Dass die Goldene Regel von jedem Mitgliedstaat einzuhalten ist, hatte die deutsche Präsidentschaft zu Beginn des Euroraums in ihrem nationalen Jahreswirtschaftsbericht eingefordert: „Erfolg kann eine solche Politik nur haben, wenn im Gebiet der Europäischen Währungsunion die gleiche Ausrichtung der Lohnpolitik, nämlich eine Orientierung an den jeweiligen trendmäßigen Fortschrittsraten der Produktivität und an dem Preisstabilitätsziel der Europäischen Zentralbank, verfolgt wird.“ Deutsche Bundesregierung (1999), Ziff. 60, S.50

[21] „Es war ein Fehler, dass wir vor allem auf die Staatsfinanzen geschaut haben. Wir hätten ein breiteres Spektrum makroökonomischer Parameter überwachen sollen...Die Entwicklung der Lohnstückkosten, Leistungsbilanzdefizite, Immobilienblasen. Die Kommission hätte ein Mandat gebraucht, gegen diese Ungleichgewichte genauso vorzugehen wie gegen zu hohe Staatsverschuldung.“, s. Regling (2010), S. 2.

[22] Ein wesentliches Motiv für die Einrichtung des MED war die Vermeidung von Konflikten zwischen Geld- und Lohnpolitik wie im Gefolge der beiden Ölpreiskrisen in den siebziger und achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts, aber auch nach der deutschen Vereinigung mit einem jeweils schockartigen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es bis zur Krise in 2010 keinen ähnlich gravierenden Konflikt wie zuvor zwischen Lohnsetzung und Preisstabilität im Euroraum *als Ganzem* gegeben hat, der die EZB zu einem scharfen Restriktionskurs hätte veranlassen müssen. Inwieweit der MED zu diesem Ergebnis beigetragen hat, lässt sich nicht verifizieren.)Bindende Beschlüsse werden dort nicht gefasst, Schlussfolgerungen nicht verabschiedet und veröffentlicht. Die Unabhängigkeit und Autonomie der jeweiligen Akteure wird also gewahrt. Die Erörterungen im MED finden aber Eingang in die Gremien der einzelnen Akteure. Verständnis füreinander und Vertrauen untereinander gehören ebenfalls zu der

Das Potential des MED wird jedoch vor allem durch zwei Faktoren eingeschränkt. Erstens war und ist der MED eine Einrichtung der EU und nicht des Euroraums. Die Besonderheiten der Länder, die sich die gemeinsame Währung teilen, werden also nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt. Zweitens nehmen am MED die Repräsentanten der *europäischen* Ebene teil. Sie vertreten als solche das *Aggregat* nationaler Entwicklungen, nicht nationale Entwicklungen und Politiken selbst. Ein Austausch mit den entscheidenden Akteuren auf der nationalen Ebene – den Regierungen und hier vor allem der Fiskalpolitik sowie den „Lohn- und Preissetzern" – fand nicht statt.[23] Zwar ist diese Notwendigkeit bei der Konzeption des MED gesehen worden, blieb aber ohne Konsequenzen.[24]

So interessierte sich die EZB im MED wie im Allgemeinen jahrelang primär für das *Aggregat* insbesondere der Preisentwicklung *auf Euroebene*, weniger für eine Erörterung länderspezifischer Entwicklungen in der Fiskal- und Lohnpolitik. Erst angesichts der krisenhaften Zuspitzung der Divergenzen wurden diese auch zum Thema im MED, jedoch ohne erkennbare Wirkung.

Es fehlt nach wie vor an einer stabilen Verbindung zwischen der nationalen und Euroraum-Ebene. Zwar gibt es, wie zuvor beschrieben, nominell einige Verfahren, die beide Ebenen miteinander zu verknüpfen versuchen. Hierzu zählt z.B. das Europäische Semester. Diese Maßnahmen haben jedoch nicht die gravierenden Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten und dem Euroraum als Ganzen verhindern können. Das Problem besteht nach wie vor und muss gelöst werden, will man für die Zukunft eine erneute Krise vermeiden oder auch nur die Anpassung an die letzte in bessere Bahnen lenken.

Letztlich spiegelt auch die mangelnde Nutzung des MED die Fixierung der gesamten wirtschaftspolitischen Steuerung von EU und WWU auf Strukturreformen wider. Diese Engführung wurde kurz nach Einrichtung der MED und nach der „Reform" der damaligen Lissabon-Strategie zum herrschenden Mainstream. Fatal war dies in zweierlei Weise: zum einen gab insbesondere auch die Kommission vor,, mit Strukturreformen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung steuern zu können.[25] Zum anderen verstellte die Strukturreform-Agenda den Blick auf das makroökonomisch Notwendige. So hätten vor allem die länderspezifischen Empfehlungen viel stärker auf die Konvergenz der Lohn- und Preisentwicklung und damit der Binnennachfrage und der Leistungsbilanz ausgerichtet sein müssen. Stattdessen propagierten sie die Liberalisierung der Märkte und die Dezentralisation der Lohnfindung. Diese Verkennung und Missachtung makroökonomischer Notwendigkeiten setzten sich fort bis hin in die Anpassungsprogramme der Defizitstaaten.

Korrektur und Sanktionen statt Prävention von Fehlentwicklungen

Die Architektur der economic governance des Euroraums leidet darunter, dass präventive Maßnahmen zwar vorhanden sind, aber oft nicht effektiv greifen oder gar kontraproduktiv sind; dies geht aus den schon besprochenen Kritikpunkten klar hervor. Der Fokus der Maßnahmen liegt auf der Korrektur von Fehlentwicklungen statt auf deren Vermeidung. Das gilt z.B. für den SWP wie für das VMU. So sind ihre zentralen Überwachungskriterien - der Budgetsaldo bzw. der Saldo der Leistungsbilanz - Größen, die am *Ende* einer binnen- bzw. außenwirtschaftlichen Wirkungskette ökonomischer Prozesse stehen. Diese spielen sich zudem sowohl auf nationaler

„Wertschöpfung" des MED. Die Vertraulichkeit der Verhandlungen ist insofern Stärke und Schwäche zugleich des MED.

[23] Ein Entwurf für ein Mandat eines Makroökonomischen Dialogs auf Ebene des Euroraums war im Herbst 2006 von einem der Autoren - W. Koll - als Mitglied des Makroökonomischen Dialogs auf EU-Ebene an andere Mitglieder herangetragen worden, fand aber nicht die Zustimmung aller Beteiligten.

[24] Lediglich in Deutschland wurde zeitgleich ein MED auf Fachebene eingerichtet, der bis heute den MED auf EU-Ebene vorbereitet.

[25] Vgl. die Erwägungsgründe in der Rats-Empfehlung zu den nationalen Ausschüssen für Produktivität, Rat der Europäischen Union (2016).

wie auf internationaler Ebene ab und sind – national wie grenzüberschreitend – eng miteinander verbunden[26]. Hinzukommt, dass diese end-of-pipe-Ziele oft um den Preis von negativen Nebeneffekten angestrebt werden, die sowohl im betroffenen Mitgliedstaat selber als auch für die anderen Länder zu spüren sind.

Auch viele der in der Diskussion stehenden weitergehenden Vertiefungsmaßnahmen, so sinnvoll sie auch im Einzelnen sein mögen, haben einen „end-of-pipe"-Charakter[27]. Diese Kritik gilt zum Beispiel für die sog. makroökonomische Stabilisierungsfunktion, wie sie mehrfach vorgeschlagen wird. Für sich gesehen sind derartige Vorschläge eindeutig positiv zu werten. Sie kommen allerdings erst dann zum Einsatz, wenn sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in einem Mitgliedstaat deutlich abgeschwächt hat und eigene Mittel dort nicht mehr zu einer Wiederbelebung der Konjunktur ausreichen. Dem grundsätzlich klar vorzuziehen ist die „Konzertierung" eines nachhaltigen wachstums- und stabilitätsorientierten makroökomischen Policy-Mix in jedem Mitgliedstaat, mit einem höheren Grad an Verbindlichkeit als derzeit, damit die geplante makroökonomische Stabilisierungsfunktion möglichst selten beansprucht werden muss. Andernfalls wird aus dieser Ausnahme eine Regel, die ein für sich sinnvolles Instrument am Ende diskreditiert (Koll 2017, S. 707). In dem Maße wie die Ausnahme auch Ausnahme bleibt, relativieren sich auch die – grundsätzlich legitimen – „moral hazard"-Sorgen, die zum Beispiel dem jüngsten Vorstoß eines deutsch-französischen Forscherteams innewohnen. Bei einem effektiven präventiven Ansatz stellt sich auch der von vielen geforderte „ownership" der Prozesse wie deren Ergebnisse ein. Das Misstrauen, das, einmal vorhanden, eine zersetzende Kraft entwickelt, da alles den Akteuren als Nullsummenspiel erscheint, kann so gar nicht erst entstehen. Stattdessen werden Vertrauen und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten gefördert.

Neue Vorschläge sind ambitioniert, aber immer noch unvollständig

Der Vorschlag des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des EP wurde zuvor beschrieben. Sein makroökonomisches Kernstück ist der „convergence code". Im Falle von Verstößen dagegen soll ein EU-Finanzminister mit entsprechenden Kompetenzen in die nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik eingreifen, andererseits ein konformes Verhalten der Mitgliedstaaten mit der Fiskalkapazität und dem gemeinsamen „bond instrument" belohnen können. Er oder sie soll die Zuständigkeit haben für die Formulierung und Umsetzung einer gemeinsamen EU-Wirtschaftspolitik unter Verbindung der makroökonomischen, fiskalischen und geldpolitischen Instrumente. Eine derartige Wirtschaftspolitik „aus einem Guss" ist konzeptionell wünschenswert. Es ist sehr fraglich, ob eine derart weitgehende Föderalisierung der Wirtschaftspolitik politisch durchsetzbar ist. Immerhin wäre diese massive exekutive Kompetenz bei der Kommission und in einer einzigen Person konzentriert. Die Kommission würde damit zu *der* „Wirtschaftsregierung" für den Euroraum und die Mitgliedstaaten, der EU-Finanzminister zu *dem* Wirtschaftsminister, der nach den Vorstellungen des Berichts auch allein der Repräsentant des Euroraums in internationalen Gremien sein soll.

Der Vorschlag bedeutet den weitgehenden Verzicht auf die bisherige Autonomie der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Es ist auch hier nicht zu sehen, wie sich dafür auf absehbare Zeit ein Konsens zur entsprechenden Änderung der Verträge finden könnte.

Im Vergleich zu dem Vorschlag des Ausschusses für konstitutionelle Fragen ist die Rolle des EU-Finanzministers im „Paket" der EU-Kommission deutlich zurückgenommen. Aber auch

[26] Beispielsweise „… kommt dem finanz- und geldpolitischen Policy-Mix eine wichtige Rolle für die Entstehung von Leistungsbilanzungleichgewichten zu." S. A. Belke; D. Gros; G. Schnabel (2016), S. 550

[27] Die Analogie zur Umweltpolitik liegt nahe: Will man den Ausstoß schädlicher Gase vermindern, kann man ein „end-of-pipe" Abgasreinigungs- oder Filtersystem einbauen. Eine überzeugendere Lösung ist es allerdings, das Produktionsverfahren so zu ändern, dass die Schadstoffe erst gar nicht entstehen.

hier ist Skepsis geboten, ob, wann und wie sich dafür auf absehbare Zeit ein Konsens unter Änderung der Verträge finden könnte.[28]

Aber es ist nicht nur eine Frage der Ambition: selbst in diesem umfassenden Vorschlag bleibt die Rolle der Sozialpartner sowie der Lohnpolitik und -entwicklung ausgeblendet. Eine solche Auslassung ist nach allen voranstehenden Überlegungen ein entscheidender Mangel.

Es fehlt an politikleitendem Sachverstand innerhalb eines konsistenten Rahmens

Der letzte Punkt der Kritik ist vielleicht der gewichtigste. Es fehlt eine zielführende und konsistente wirtschaftstheoretische und -politische Konzeption für die economic governance des Euroraums. Sie ist nicht alles, aber ohne sie ist alles nichts.

Alle Regelungen und Institutionen des Euroraums – bereits vorhandene oder geplante – bleiben „totes Kapital" oder gefährden sogar die Ziele des Euroraums, solange sie nicht in ein konsistentes konzeptionelles Paradigma eingebettet sind. Die letzte Krise des Euroraums ist hierfür ein brutaler Beleg. Wenn schon nicht präventiv, so muss zumindest aus dem „pathologischen Lernen" die richtige Erkenntnis für die handlungsleitende Expertise gezogen werden.

Das Mindeste, was erforderlich ist, ist eine breite Diskussion über einen Paradigmenwechsel im Lichte der Entwicklung vor, während und nach der Krise.[29] Die Ergebnisse dürfen zudem nicht im akademischen Raum verbleiben; sie müssen für die praktische Politik dienstbar gemacht werden.

Dafür bedarf es einer Institutionalisierung. Vor allem muss die konzeptionelle Verknüpfung der Wirtschaftspolitik auf nationaler und Euroraum-Ebene geleistet werden. Auf der Ebene des Euroraums gibt es kein derartiges Expertise-Gremium. Der Fiskalrat hat zwar eine analytische und beratende Funktion, ist aber sehr klein und thematisch sehr eng auf die Fiskalpolitik konzentriert. Zwar existieren auch in den Mitgliedstaaten beratende Gremien, die thematisch breiter aufgestellt sind.[30] Sie sind aber in ihrer Agenda oder institutioneller Verfasstheit sehr heterogen. Sie beziehen dabei zum Teil zwar die europäische und Euroraum-Dimension in ihre Analysen und Begutachtung mit ein, beide Bereiche sind aber nicht ihr Hauptaugenmerk.

Damit solche Gremien aber die makroökonomischen Wechselwirkungen analysieren und daraus zielgerecht eine gesamtwirtschaftliche Politikausrichtung (policy-mix) qualitativ und quantitativ auf nationaler und Euroraum-Ebene auszuformulieren, muss ihr Mandat überarbeitet und präzisiert werden. Sowohl für die konzeptionelle Fundierung wie für deren adäquate Institutionalisierung wird im abschließenden Teil der Studie hierzu ein Vorschlag unterbreitet.

---

[28] Vorsorglich sichert die EU-Kommission zu: „Der Minister würde keinen Einfluss auf nationale Zuständigkeit oder Fragen nehmen, die am besten auf nationaler Ebene geregelt werden." S. EU-Kommission (2017, c)

[29] Zu dieser Thematik gibt es eine breite Literatur. Vgl. u.a. G.A. Horn (2016)

[30] So befindet die EU-Kommission für die Auswahl möglicher Kandidaten für die Einrichtung von Nationalen Ausschüssen für Produktivität: „In Belgien und Frankreich haben verschiedene Einrichtungen einen eng gefassten Aufgabenbereich, der auf die Lohnentwicklung (Conseil Central de l'Economie in Belgien) und Mindestlöhne (groupe d'experts indépendants sur le SMIC in Frankreich) beschränkt ist. In Dänemark wurde bereits mehrfach eine Kommission damit beauftragt, die Gründe für ein langsames Produktivitätswachstum zu analysieren und umfassende Empfehlungen abzugeben. Eine solche Kommission arbeitet nicht auf permanenter Basis. In den Niederlanden (Büro für wirtschaftspolitische Analysen – CPB), Frankreich (Büro für Wirtschaftsanalysen – CAE), Deutschland (Sachverständigenrat, IFO, IfW, IWH, RWI), Österreich (WIFO) und Belgien (Föderales Planungsbüro– BFP) liefern eine oder mehrere öffentliche Einrichtungen wirtschaftliche Gutachten und Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik…. Einige dieser Einrichtungen verfügen über eigenes Personal und Ressourcen und sind Ämter für Wirtschaftsanalysen (z. B. CPB, IFO, BFP, WIFO), andere sind eher Gruppen bekannter Sachverständiger (CAE, Sachverständigenrat). Der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat (CESE) Frankreichs besteht aus über 200 Beratern, die von Organisationen benannt werden, die alle Aspekte der Zivilgesellschaft repräsentieren. Dieser Rat veröffentlicht Berichte zu unterschiedlichen Themen und gibt nach einer Abstimmung Stellungnahmen ab. In Irland erstellt der Nationale Wettbewerbsfähigkeitsrat (National Competitiveness Council, NCC) Berichte über wichtige Fragen der Wettbewerbsfähigkeit und gibt politische Empfehlungen ab." s, Europäische Kommission (2015, 1), Pkt. 6.

4 Theoretische Stabilitäts- und Wachstumsbedingungen und Koordinierung

An dieser Stelle sollen die theoretischen Zusammenhänge, die für die Analyse und auch die Empfehlungen wichtig sind, formal in einem kurzen Exkurs dargelegt werden.[31]

4.1 Theoretische Stabilitäts- und Wachstumsbedingungen

Die Stabilitätsbedingung

In einer Währungsunion muss – ausgehend von einer gleichgewichtigen Position und in der mittleren Frist – das Preisziel der Geldpolitik für den gesamten Euroraum eingehalten werden und zugleich die Veränderung der Preisentwicklung in allen Mitgliedstaaten dem Preisziel der EZB entsprechen.

Seien jeweils pro Jahr (w) die Veränderung der Nominallöhne (als Arbeitnehmereinkommen), (prod) die mittelfristige Veränderung der Arbeitsproduktivität und (p) der Deflator des Bruttoinlandsprodukt (sog. hausgemachte Inflation) für jeden Mitgliedstaat (i) und (pEZB) das Preisziel der EZB, so muss in jedem MS und auch im Aggregat in der mittleren Frist gelten[32]:

(1) p(i) = p(Euroraum) = pEZB

Ferner muss für alle Mitgliedstaaten gelten:

(2) w(i) - prod(i) = p(i)

Unter diesen Voraussetzungen bleibt bei gemeinsamer Geldpolitik

- der (kurzfristige) Realzins in allen MS gleich
- die (primäre) funktionale Einkommensverteilung konstant.

Als Konsequenzen daraus

- bleibt – soweit von der Einkommensverteilung bestimmt – die gesamtwirtschaftliche Sparquote konstant
- bleibt – soweit von Sparquote, Realzins und preislicher Wettbewerbsfähigkeit bestimmt – das Verhältnis von Binnennachfrage und Außenbeitrag tendenziell unverändert,
- werden makroökonomische Divergenzen vermieden,
- wirkt die einheitliche Geldpolitik auf alle MS gleich,
- bleibt der reale Wechselkurs des Euroraums – soweit von der preislichen Wettbewerbsfähigkeit bestimmt – tendenziell unverändert.
- kann – und gemäß ihres Mandats - muss die Zentralbank ohne Gefährdung der Preisstabilität die allgemeine Wirtschaftspolitik unterstützen, d.h. Wachstum und Beschäftigung fördern[33]

---

[31] S. hierzu H. Flassbeck (1986), W. Koll (1988), S. 19 ff., V. Hallwirth (1998), S. 117 ff., W. Koll (2004), S. 137 ff., A. Watt (2012 und 2017).

Der Unterabschnitt 4.1. kann von Lesern übersprungen werden, die sich gleich Fragen der Umsetzung (ab 4.2) widmen wollen.

[32] Hier wird aus Gründen der Vereinfachung von einer Veränderung der Abgabenquote als Determinante des BIP-Deflators abstrahiert. Terms of Trade-Effekte von außen sind - als Unterschiede von p und HVPI - hinzunehmen.

[33] Anzumerken ist, dass sich die Stabilitätsbedingung für alle Mitgliedstaaten in verschiedener Form darstellen lässt, wobei immer gelten soll p(i) = p EZB:

w(i) = prod(i) + p(i)

Die Stabilitätsbedingung kann auf mehrere Weisen verletzt werden:

1. Die Preisentwicklung weicht in einem Mitgliedstaat von der der anderen ab, wobei die anderen das Preisziel der EZB einhalten:

(1a) p(i) >/< p(j),

wobei p(j)= pEZB und p(i,j) der Deflator des BIP im Mitgliedstaat i bzw. j ist
(mit j = 1 bis n-1 und n Anzahl der Mitgliedstaaten)

In diesem Falle verändert sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Mitgliedstaates i im Verhältnis zu der der anderen Mitgliedstaaten. Ferner wird kumulativ das Preisziel der EZB je nach dem Gewicht des Mitgliedstaates i und dem Ausmaß des Unterschieds in den Inflationsraten verletzt. Auch der Realzins verändert sich gegenüber dem in den anderen Mitgliedstaaten und damit im Ergebnis Binnennachfrage und Außenbeitrag. Im Falle einer permanenten und persistenten Verletzung durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten nach oben bzw. nach unten entstehen hierdurch Divergenzen, die – wie der Euroraum gezeigt hat – zur Krise kumulieren können.

2. Die Verteilung ändert sich in einem Mitgliedstaat:

(2a) w(i) >/< prod(i) + p(i),

In diesem Fall verändert sich die funktionale Einkommensverteilung im Mitgliedstaat i und damit alle davon abhängigen Größen wie Sparquote, Binnennachfrage und Import.

Ein besonders gravierender Fall ergibt sich aus der Gleichzeitigkeit der beiden vorhergenannten Fälle mit der Folge einer Addition der Effekte in dieselbe Richtung. So z.B., wenn gilt:

w(i) < prod(i) + p(i) *und*
p(i) < p (j) mit p(j) = pEZB

In diesem Fall kommt zu einem Rückgang der Lohnquote und damit tendenziell der Binnennachfrage eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit im selben Land hinzu, was zu einer verstärkt kumulativen Aktivierung der Leistungsbilanz und auf Dauer zu massiven Divergenzen und zur Krise führt.[34]

Die Wachstumsbedingung

Für Wachstum, das über den Anstieg der Produktivität hinaus durch mehr Beschäftigung realisiert werden soll, ist die Stabilitätsbedingung nicht hinreichend. Dafür muss eine andere Bedingung erfüllt werden:

Das ist die Goldene Regel der Nominallohnentwicklung.

p(i) = w(i) - prod(i)

Das ist die Regel für eine verteilungsneutrale Preisentwicklung.

prod(i) = w(i) - p(i)

Die zusätzliche Produktion wird durch die Veränderung der Reallöhne voll absorbiert.

[34] Diese Konstellation beschreibt z.B. die Ursachen der bilateralen Divergenzen zwischen Deutschland und Frankreich bis zur Finanzkrise. Während sich in Deutschland die Lohnquote verschlechtert und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbessert hat, blieben beide Größen in Frankreich annähernd konstant und die Preisentwicklung annähernd im Einklang mit dem Preisziel der EZB.

Es gilt definitionsgemäß mit (ynom) als Veränderung des nominalen und y des realen BIP

(3) ynom = y + p

und mit (e) als Veränderung der Beschäftigung

(4) y = e + prod

Ist die Stabilitätsbedingung eingehalten, d.h. gilt (5) w = prod + p, dann ergibt sich durch Einsetzen von (4) und (5) in (3)

(6) e = ynom - w

d.h. die Beschäftigung verändert sich im Gleichschritt mit der Differenz der Veränderung der nominalen Nachfrage und der der Nominallöhne. In dem Maße wie die nominale Nachfrage über die Geld- und Fiskalpolitik sowie das Nominallohnwachstum über die Lohnpolitik mitbestimmt werden können, wird die Veränderung der Wachstumsrate der Beschäftigung zu einer steuerbaren Variablen.

4.2 Koordinierung

Was folgt aus den theoretischen Zusammenhängen und der praktischen Erfahrung für die Politikgestaltung?

In einer Währungsunion mit gleichzeitig gemeinschaftlichen und nationalen Zuständigkeiten für die Makropolitik geht es um:

- die adäquate Rolle jedes makroökonomischen Politikbereichs
- das Zusammenwirken aller makroökonomischen Politikbereiche zu einem Policy-Mix auf der jeweiligen Ebene
- das Zusammenwirken des makroökomischen Policy-Mix zwischen der nationalen und gemeinschaftlichen Ebene.

Für die einzelnen gesamtwirtschaftlichen Politikbereiche gilt:

- Geld- und Währungspolitik sichern das Inflationsziel der EZB. Solange das Preisziel der EZB erreicht ist, unterstützen sie entsprechend dem Vertrag die allgemeine Wirtschaftspolitik zur Verwirklichung der wirtschaftspolitischen Ziele der Union. Konkret soll die Zentralbank möglichst günstige gesamtwirtschaftliche Bedingungen bei allen monetären Instrumenten zur Ausschöpfung und Ausweitung des Beschäftigungs- und Produktionspotenzials schaffen.
- Fiskalpolitik hat für den makroökonomischen Policy-Mix eine stabilisierende Funktion, sei sie automatisch oder diskretionär. Die Stabilisierungsfunktion kommt sowohl bei konjunkturellen Schwankungen als auch bei asymmetrischen Schocks zur Anwendung. Sie trägt damit zur Erreichung und Wahrung der zuvor beschriebenen Stabilitäts- und Wachstumsbedingung im jeweiligen Land durch eine konsistent antizyklische Ausrichtung bei.
- Die Lohnentwicklung muss auf nationaler Ebene die Goldene Regel einhalten. Demnach sollen sich – von einer gleichgewichtigen Situation ausgehend – die Nominallöhne wie die mittelfristige Produktivität plus Preisziel der EZB entwickeln.

- Bei vorhandenen Ungleichgewichten – soweit sie trotz Annäherung im Euroraum derzeit weiter bestehen – ist diese Regel zu modifizieren um die Berücksichtigung eines Anpassungsbedarfs im Euroraum zum Abbau der Divergenzen. Das bedeutet ein temporäres Überschreiten der Regel in den Überschussländern bzw. Ländern mit unterdurchschnittlicher Inflation und ein Unterschreiten in den Defizitländern bzw. Ländern mit exzessivem Preisauftrieb (Erweiterte Goldene Regel).
- Die Wettbewerbspolitik muss auf nationaler und EU- Ebene mit dafür sorgen, dass durch funktionierenden Wettbewerb die Preise nicht auf Dauer stärker als die (Lohnstück-)Kosten steigen.

Aus diesen Grundbedingungen folgen mehrere wichtige Implikationen:

- Soweit die nationalen Finanzpolitiken stabilisierend und stabilitätskonform sind, bedarf es umso weniger einer Aktion auf Ebene des Euroraums.
- Soweit die Lohnpolitik auf nationaler Ebene regelkonform ist, entfällt der Koordinierungsbedarf auf Euro-Ebene.
- Soweit andererseits die nationale Ebene mit ihrer Stabilisierungsaufgabe überfordert ist und die Gefahr einer persistenten über- oder unterschießenden Entwicklung (Prozyklik) besteht, muss subsidiär die europäische Ebene gegensteuern.
- Wachstum und Wohlstand pro Kopf werden durch die permanente Erhöhung der Arbeitsproduktivität erzielt. Gesamtwirtschaftliche zielführende Strukturreformen und eine leistungsfähige Infrastruktur sowie einzelwirtschaftliche Innovationen und Investitionen sind entscheidende Determinanten der Produktivitätsentwicklung. Letztere werden durch günstige monetäre Bedingungen bei gleichzeitiger Stabilität angeregt.
- Die Umsetzung der vorstehenden Agenda gewährleistet – von Ausnahmesituationen abgesehen – die Einhaltung bereits bestehender Koordinierungsregeln wie z.B. der SWP und das VMU.

Wenn jeder der genannten Politikbereiche seine „Hausaufgaben macht“, d.h. seiner oben beschriebenen Rolle nachkommt, bedarf es dann noch einer wie auch immer gearteten Koordination derselben?

Legt man die traditionelle Zuordnung von Instrument und Ziel (Assignment) zugrunde, ist die Geldpolitik für die Preisstabilität, die Lohnpolitik für die Beschäftigung und die Fiskalpolitik für die Stabilisierung verantwortlich.[35]

Allerdings sind die Wirkungen der jeweiligen Instrumente auf die ihnen traditionell zugeordneten Ziele nicht unmittelbar. Im Normalfall, d.h. einer Lage ohne gravierende Ungleichgewichte in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und im makroökonomischen Policy-Mix, wirkt die Geldpolitik primär auf die Nachfrage und die Lohnpolitik primär auf Preisniveau, Verteilung und preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Diese Gegenüberstellung von Kompetenz und Verantwortung zeigt, dass im traditionellen assignment jedes Instrument der Makropolitik weder in Bezug auf sein eigenes Ziel *autark* noch in Bezug auf die Ziele der anderen Instrumente *neutral* ist und insofern mit externen Effekten verbunden ist. Jeder Politikbereich ist insofern zugleich Agierender und Reagierender, Treiber und Getriebener, exogen und endogen wirksam.

Ist unter diesen Voraussetzungen „automatisch“ ein dauerhaft günstiger makroökonomischer Policy-Mix zu erwarten? Die Empirie gibt hier eine klar negierende Antwort. Um nur einige Beispiele mangelnder Koordinierung mit hohen Wohlfahrtsverlusten zu erwähnen:

[35] Letztere ist dabei aber derzeit durch die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der Schuldenbremse, von six- und two-pack sowie des Fiskalpakts in ihrem konjunkturellen Wirkungsgrad begrenzt und wird in manchen Fällen sogar zu einer destabilisierenden Ausrichtung gezwungen.

- In den beiden Ölpreiskrisen Anfang der 70er und 80er Jahre brach im fatalen Zusammenwirken von inflationärer Lohnpolitik und restriktiver Geldpolitik in Deutschland die Beschäftigung schockartig ein, die Arbeitslosigkeit stieg ebenso schockartig an. Der zwischenzeitliche Versuch, mit expansiver Fiskalpolitik gegenzusteuern, brachte bei noch hohen Zinsen nur bescheidene Ergebnisse und einen starken Anstieg der Staatsverschuldung.
- Nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 trafen eine expansive Lohn- und Fiskalpolitik auf eine restriktive Geldpolitik, die Deutschland in die Rezession führte und außenwirtschaftlich das EWS zerbrechen ließ.
- Die starke Aufwertung des Euros im Zeitraum 2002 - 2004 konterkarierte die positive Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit, die sich die herrschende Theorie und Praxis von der permanent geforderten und in einigen Mitgliedstaaten auch praktizierten sog. Lohnmoderation versprochen hatte[36].
- Die Anpassungsprogramme der sog. Troika endeten wegen ihrer fiskalischen und lohnpolitischen Austerität, ohne gleichzeitige Expansion der Nachfrage in Überschussländern, in einem schockartigen Anstieg der Arbeitslosigkeit und einer Verarmung weiter Kreise der Bevölkerung in den Programmländern. Gleichzeitig wurde der Euroraum als Ganzer gefährlich nah an eine Deflation und in einen nicht nachhaltigen Leistungsbilanzüberschuss getrieben.

Diese Politikkonfliktszenarien – und es könnten etliche mehr angeführt werden – genügen zur Widerlegung der Annahme, wonach die makroökonomischen Aggregate einer quasi dauerhaften „prästabilierten Harmonie“ folgen oder die „Marktkräfte“ rechtzeitig korrigierend wirken, um Krisen und ihre Folgen zu vermeiden. Dieses Ergebnis ist auch theoretisch leicht erklärbar, denn alle Akteure treffen langwirkende Entscheidungen bei fundamentaler Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung einschließlich der zu erwartenden (Re-)Aktionen anderer Akteure. Dadurch entstehen – ähnlich dem paradigmatischen Fall des Gefangenendilemmas – suboptimale Ergebnisse, die trotzdem ein Gleichgewicht darstellen und, einmal erreicht, daher schwer zu durchbrechen sind.[37]

Lassen sich solche Politikkonflikte, die einen für Wachstum- und Beschäftigung negativen, bisweilen katastrophalen Effekt entfalten, in Zukunft vermeiden?

Aus spieltheoretischer Sicht geht es darum, ein nicht-kooperatives Spiel in ein kooperatives zu überführen. In den Kooperationsvorteilen für *alle* wirtschaftspolitischen Akteure sollte zugleich eine starke, dauerhafte Motivation und damit Stabilität einer kooperativen Lösung des Spiels liegen.[38]

Es lassen sich Prinzipien und Regeln festmachen, die notwendig, vielleicht sogar auch hinreichend sind:

- Die Zusammenführung aller makroökonomisch relevanten Akteure „an einen Tisch“
- Eine grundsätzlich geteilte Einsicht in die zuvor beschriebenen Interdependenzen der makroökonomischen Politikbereiche
- Die Analyse der aktuellen Situation und vor allem der sich abzeichnenden Perspektiven der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

[36] Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnmoderation – selbst wenn sie eingetreten wäre – wäre allerdings aufgrund der Schwächung der Binnennachfrage und zugleich daraus entstehender Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten ohnehin zu teuer erkauft worden.

[37] Eine Besprechung der Literatur zur Politikkoordinierung findet sich bei Watt (2017), S. 40ff.

[38] Diese Interdependenz war von den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ schon weit vor der Gründung des Euroraums gesehen und in einem prägnanten Befund formuliert worden. „Je stärker die Geldpolitik bei ihrer Stabilitätsaufgabe durch angemessene Haushaltspolitiken und Lohnentwicklungen entlastet wird, desto eher werden die monetären Rahmenbedingungen, einschließlich der Wechselkurse und der langfristigen Zinsen, Wachstum und Beschäftigung begünstigen.“[38] S. Rat der Europäischen Union (1997), S. 13.

- die Identifikation der daraus resultierenden wirtschaftspolitischen Herausforderungen
- die Bereitschaft, anhand (möglichst) quantifizierter, nachvollziehbarer Politikszenarien zu einer konfliktfreien wachstums- und stabilitätsorientiert Ausrichtung des makroökonomischen Policy-Mix durch Information, Kommunikation und Kooperation beizutragen.[39]

4.3 Die aktuelle Situation: Welches kooperative Politikszenario?

Die Situation vor, in und nach der Eurokrise war und ist ein Ausnahmezustand und vom oben skizzierten Gleichgewichtsfall weit entfernt. Zwar gibt es inzwischen in allen Ländern Aufschwungstendenzen. Aber die Geldpolitik ist dabei nach wie vor extrem expansiv ausgerichtet. Trotz aller Bemühungen bleibt jedoch die (Kern-)Inflationsrate beharrlich und signifikant unter dem EZB-Ziel. Die Austeritätspolitik ist zwar eingestellt, aber die Fiskalpolitik ist ohne starken Stimulus. In manchen Ländern bleiben öffentliche Schuldenstandsquoten sehr hoch, was den Spielraum für die Fiskalpolitik sehr einengt. Die Lohnentwicklung hat in den Überschussländern ihren Nachholbedarf bei weitem noch nicht gedeckt. In den Defizitländern sind die Folgen von Lohnsenkung, Kürzung von Sozialleistungen und Entlassungen noch nicht überwunden. Die Arbeitslosigkeit in den Südländern ist zwar nun abwärtsgerichtet, aber nach wie vor unerträglich hoch. Die Leistungsbilanzsalden klaffen weiterhin auseinander. Die einseitige Anpassung durch Austerität hat zu einem nicht nachhaltigen Überschuss in der Leistungsbilanz des Euroraums insgesamt beigetragen. Die Anforderungen an eine makroökonomische Steuerung müssen deshalb derzeit im Lichte dieser Ausnahmesituation definiert werden.

Zu fragen ist, wo exogen auf die Situation Einfluss genommen werden kann und muss. Unternehmen und Haushalte agieren einzelwirtschaftlich-reaktiv auf den makroökonomischen policy-mix; die Weltwirtschaft ist exogenes Datum. Kandidaten sind deshalb Geldpolitik, Fiskalpolitik und eine aktive Lohnpolitik, wo sie institutionell zur Anwendung gebracht werden kann.

Als Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage wird hier beispielhaft die Entwicklung im wichtigsten Überschussland, d.h. in Deutschland genommen. Für die Divergenzen in Binnennachfrage und Leistungsbilanz zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums stellt sie das eine Blatt der Schere dar, die sich jahrelang krisenhaft geöffnet hat. Die Entwicklung von Löhnen und Preisen verletzte die oben formulierte Stabilitätsbedingung; insbesondere die Binnennachfrage in Deutschland verlief seit Beginn der Währungsunion unterhalb des Durchschnitts des Euroraums.

Eine Simulation zeigt nun, dass eine sog. makroökonomische Lohnentwicklung, d.h. eine solche, die die Stabilitätsbedingung gemäß der Goldenen Regel beachtet hätte, in Deutschland zu einer wesentlich stärkeren Binnennachfrage und einem deutlich geringerem Außenüberschuss geführt hätte (Horn, Lindner, Stephan, Zwiener 2017). Eine derartige Lohnentwicklung lässt sich rechnerisch in zwei Komponenten zerlegen. Erstens in einen Aufholeffekt: er führt die Lohnstückkosten verteilungswirksam an die Preisentwicklung (BIP-Deflator) heran. Dabei entsteht kein preislicher Realzins- und Wettbewerbs-/Terms of Trade (TOT)-Effekt, aber ein Absinken der Sparquote und damit ein mengenmäßiger Nachfrage- und Import-Effekt. Zweitens in einen Preissteigerungseffekt: er führt die im ersten Schritt erreichte verteilungsneutrale Lohn- und Preisentwicklung an das Preisziel der EZB heran. Dabei entsteht ein Realzins- und Wettbewerbs-/TOT-Effekt, d.h. ein realer Nachfrage- *und* Preiseffekt, ebenfalls mit Wirkung auf die Leistungsbilanz.

[39] Wie das Gefangenendilemma zeigt, reicht schon ein einfaches „Signaling“, um eine zuvor nicht-kooperative Situation für alle massiv zu verbessern. Hinzukommen muss allerdings das belastbare Vertrauen in die Verlässlichkeit der Signale.

In diesem Szenarium entsteht zugleich ein deutlicher Haushaltsüberschuss. Würde dieser - wie in einem weiteren Szenarium gerechnet - verausgabt, stiege die Nachfrage ein weiteres Mal und damit die Importe; der Leistungsbilanzüberschuss würde weiter stark sinken.[40]

Zum gleichen Ergebnis führt auch die gegenüber der oben genannten Simulation umgekehrte Abfolge: eine expansive Fiskalpolitik erhöht exogen die Nachfrage. Nachfragebedingt steigen Löhne und Preise und damit die Staatseinnahmen, so dass das Budget am Ende ausgeglichen bleiben kann. Die Leistungsbilanz tendiert auch hier zum Ausgleich. Vor allem im Falle einer eingeschränkten Kapazität, auf die Lohnentwicklung einzuwirken, empfiehlt sich diese Abfolge.

Ebenfalls anhand von Simulationsrechnungen analysiert ein anderes Autorenteam insbesondere die Rolle der Lohnpolitik für die Wiedergewinnung der Stabilität in den Krisenländern des Euroraums. Das zentrale Ergebnis: „Temporäre Lohnzurückhaltung in den wirtschaftlich schwachen Ländern ist nur dann ein Element zur Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit, wenn sie wirtschaftspolitisch flankiert wird. Zu dieser Flankierung gehören Lohnforcierungen in den wirtschaftlich starken Ländern, Transferzahlungen zur Förderung von Investitionen und die – zumindest temporäre – Akzeptanz höherer Inflationsraten im Euroraum." (Limbers, Petersen, Böhmer 2016, S. 122 -127).

Was lässt sich aus diesen Simulationen für die Ausrichtung und Koordination der Makropolitik in der derzeitigen Situation lernen? Die Antwort ist einfach: W*as vor der Krise zu deren Vermeidung beigetragen hätte, ist nun - wenngleich verstärkt - zu ihrer Korrektur geboten.*

Derzeit ist evident, dass eine expansive Lohn- und Fiskalpolitik in den Überschussländern erforderlich ist, um die extrem expansive Geldpolitik bei ihrer Bemühung zu entlasten, im Euroraum die Wachstums- und Investitionsdynamik wiederzubeleben.[41] Von niedrigeren Zinsen und einer geldpolitisch intendierten Schwächung des Euros allein ist das nicht zu erwarten, insbesondere wenn die Handelspartner ebenfalls abwerten. Auch eine schrittweise Rückkehr der Geldpolitik von ihrer extremen Ausrichtung setzt begleitend stärkere Impulse seitens Fiskal- und Lohnpolitik voraus. Nicht zuletzt bedarf es dort einer antizyklischen Fiskalpolitik, wo die Lohnentwicklung weitgehend dezentral und endogen ist, um diese auf dem gewünschten Pfad zu führen bzw. zu halten. Ein solcher policy-mix erlaubte Defizitländern mehr Raum, um „Altlasten" aus der Krise zu reduzieren, ohne dass sie selber zu expansiven Maßnahmen greifen müssten, die aus fiskalischen und leistungsbilanztechnischen Gründen nicht unproblematisch wären.

Mit diesen Beispielen, ausgehend von der aktuellen Situation, zeigt sich, wie bei Beachtung der zuvor herausgearbeiteten Grundsätze ein Szenario erarbeitet werden kann, bei dem durch eine koordinierte Vorgehensweise deutlich schnellere und deutlich bessere Ergebnisse für alle Akteure im Anpassungsprozess erzielbar wären.

4.4 Fazit

Was sind die Konsequenzen aus Theorie und Empirie für die Neuausrichtung der makroökonomischen Steuerung?

- Die makroökonomische Entwicklung und Steuerung müssen in den Mittelpunkt der economic governance der WWU gestellt werden.

[40] Für eine Rückführung des Leistungsbilanzsaldos unter die Obergrenze der VMU von 6% hätte es nach Aussage der Autoren einer deutlich expansiveren Finanzpolitik bedurft.

[41] Auch dem ESM wird eine entlastende Funktion für die Geldpolitik zugeschrieben. S. J. Hölscher; H. Tomann, (2016), S. 393

- Es bedarf einer deutlich stärkeren Koordinierung der Makropolitik. Das gilt sowohl horizontal, d.h. zwischen den Instrumenten auf nationaler wie auf Euroraumebene, als auch vertikal, d.h. zwischen nationaler und Euroraumnebene.
- Die Koordinierung muss sowohl im Normalfall als auch im Ausnahmefall geleistet werden, d.h. der jeweiligen Situation angepasst.
- Die Koordinierung muss auf einer zielführenden makroökonomischen Expertise, d.h. Analyse, Diagnose und alternativen quantitativen gesamtwirtschaftlichen Politikszenarien basieren.
- Die Bewertung dieser Optionen und die Auswahl der besten Alternative müssen gemeinsam durch die makroökonomischen Akteure unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit, Autonomie und jeweiligen Verantwortlichkeit erfolgen.
- Die Erarbeitung einer zielführenden Expertise sowie die notwendige Koordination und Kooperation zwischen den Politikbereichen erfordern eine vertiefte institutionelle Ausgestaltung.

5 Ein Reformvorschlag: Mehr Dynamik und Konvergenz durch konzeptionelle und institutionelle Weiterentwicklung der makroökonomischen Koordinierung

Auf der Basis der bisherigen ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse wird im Folgenden ein Plan zur konzeptionellen und institutionellen Reform des Euroraums vorgelegt. Dabei sind einige institutionelle Voraussetzungen für eine besser abgestimmte Wirtschaftspolitik, die spannungs- und krisenfreies Wachstum ermöglicht, im Grunde schon vorhanden. Durch deren pragmatische Weiterentwicklung könnten recht zügig und ohne Vertragsänderungen wichtige Fortschritte zur Verbesserung der economic governance gemacht werden. Dies erfordert allerdings auch eine Abkehr oder zumindest Anpassung von kontraproduktiven Regeln und Verfahren und wichtiger noch eine Umkehr im Denken, die die vertraglich verankerte Idee von Wirtschaftspolitik als eine Frage des gemeinsamen europäischen Interesses mit Leben füllt.[42]

5.1 Konzeptionelle Basis: Wirtschaftspolitische Koordinierung durch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik nach Art. 121 AEUV

Um die konzeptionellen Leitgedanken in die economic governance der WWU einzufassen ist es nicht notwendig, gänzlich neue Elemente zu schaffen. Art. 121 AEUV, früher Art. 99 EG-Vertrag, bietet in Absatz 1 den rechtlichen Rahmen für die erforderliche Koordinierung: „Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat nach Maßgabe des Artikels 120“. Art. 120 wiederum verweist zum einen auf die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union “ in Art. 121, Absatz 2, zum anderen u.a. auf die „Grundsätze“ in Art. 119. Diese Grundsätze beinhalten „…stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz.“ (Absatz 3) [43]. Art 120 bezieht sich auch auf Art. 3 EUV, der eine nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenes Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine im hohen Maße wettbewerbsfähige soziale

[42] Für eine frühere, kurze Version dieses Vorschlags s. Koll/Watt (2017).

[43] Das letzte Ziel ist am stärksten verletzt worden, deshalb wurde das VMU eingeführt.

Marktwirtschaft mit dem Ziel der Vollbeschäftigung und des sozialen Fortschritts sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität einfordert.[44]

Art. 120 und Art. 121 verweisen für die Koordination insbesondere auf die zentrale Rolle der „Grundzüge". Das weitere Verfahren der Koordination wird in den folgenden Absätzen des Art. 121 beschrieben. Damit liegt ein Rahmen für die Koordinierung – schon seit langem – vor. Es kommt jedoch entscheidend auf dessen Ausfüllung und der Befolgung seiner Inhalte (compliance) an.

Leitende Ziele einer Koordination der einzelnen Politikbereiche müssen – wie zuvor gezeigt – sein: (1) Ausschöpfung und Erweiterung des Produktionspotenzials, (2) Einhaltung des Preisstabilitätsziels und (3) Vermeidung und wo nötig symmetrische Korrektur von schädlichen Divergenzen, Prozyklik und überschießenden Haushalts- und außenwirtschaftlichen Salden. Die Ziele ergänzen und unterstützen sich gegenseitig.

Damit das Verfahren nach Art. 121 AEUV auch durchgesetzt wird, bedarf es geeigneter Sanktionen, die deutlich effektiver sein müssen als bisher im SWP

oder in der VMU. Nach geltendem Recht sind Sanktionen wegen wiederholter Missachtung der Empfehlungen – vergleichbar mit denen im SWP – grundsätzlich möglich. Sie sind aber nicht angewandt worden. Der Entwurf des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des EP schlägt vor, bei Verstößen den Zugang zu EU-Fonds und anderen neuen fiskalischen Instrumenten zu sperren (European Parliament 2016, Ziff. 17). Auch der CEPR-Bericht der 14 Ökonomen möchte weg von der „Peitsche" hin zum „Entzug von Zuckerbrot". Wir befürworten diese Stoßrichtung, gehen hier aber nicht weiter auf ein konkretes Sanktionsregime ein. Wie weiter unten aufgeführt, beabsichtigen wir eine deutliche Erhöhung des Ausmaßes an „ownership" durch die Mitgliedsstaaten. Trotzdem wird das System der economic governance ohne die reale Möglichkeit, in gut begründeten Fällen letztlich Sanktionen aufzuerlegen, nicht auskommen. Auch werden Vorschläge für risikoteilende, solidarische Maßnahmen – auf die wir hier nicht eingehen – ohne Maßnahmen, die die Gefahr von „moral hazard" reduzieren, politisch nicht durchsetzbar sein.

Für die Vertiefung der Konvergenz der WWU muss die Koordinierung vor allem durch zwei Elemente verstärkt werden:

- die Bereitstellung einer vertieften und erweiterten makroökonomischen Expertise, und
- die wirtschaftspolitische Umsetzung in eine zielführende makroökonomische Strategie

Makroökonomische Expertise muss zur Erreichung der zuvor genannten Ziele den gesamten policy-mix in qualitativer und quantitativer Art darstellen. Letzteres erfolgt über Prognoseszenarien, die für alternative Politik-Konstellationen durchgerechnet werden[45]. Hierzu bedarf es auf nationaler wie WWU-Ebene geeigneter Gremien, die in ihrer Aufgabenstellung über die bisher vorhandene hinausgehen und im Abschnitt 5.2.1 beschrieben werden.

Zur wirtschaftspolitischen Umsetzung werden in Ergänzung des in Art. 121 hierzu beschriebenen Verfahrens

- Geld- und Währungs-, Fiskal- und Lohnpolitik in ihrem jeweiligen Beitrag und in ihrem Zusammenwirken zur Erreichung der Ziele simultan in einem geeigneten Gremium – einem Makroökonomischen Dialog für den Euroraum (Abschnitt 5.2.2) – betrachtet, das in Art. 121

[44] Zum Einbezug des Umweltschutzes in die makroökonomische Koordinierung auch auf EU-Ebene vgl. W. Koll (2016a), S. 48

[45] Szenarien – hier auch als „Projektion geld- und finanzpolitische Entwicklungspfade" (S. 550), werden derzeit auch anderweitig gefordert, aber nur auf das VMU-Verfahren bezogen. S. A. Belke, D. Gros, G. Schnabel (2016), S. 549 u. 553. Generell fordern die Autoren eine stärkere Vorwärtsorientierung des Verfahrens, S. 551 ff.

AEVG verankert werden soll.[46] Als Vertreter der Lohn- und Preisentwicklung werden die Spitzen der europäischen Sozialpartner in diese Bewertung einbezogen,

- Erst danach und unter Beachtung der Ergebnisse des EUROMED erstellt die Kommission einen Entwurf für die „Grundzüge“, an den sich das weitere Vorgehen nach Art. 121 anschließt. Die Inhalte der Nationalen Reformprogramme (NRP) fließen in die Erstellung der qualitativen und quantitativen Teile der „Grundzüge“ ein. Am Ende des Prozesses stehen die länderspezifischen Empfehlungen, die im Lichte der „Grundzüge“ erarbeitet worden sind.

SWP und VMU waren bisher Schwerpunkte der Koordination. Beide Prozesse werden zunächst weiterverfolgt, jedoch in Überein- und Abstimmung mit der Koordination nach Art. 121. Die o.g. Agenda muss dabei die Einhaltung des SWP und des VMU unterstützen – und umgekehrt. Das gilt unabhängig davon, ob es zu einer de-jure- Verschmelzung der Defizit- und Schuldenverfahren, des VMU und der länderspezifischen Empfehlungen zu einem einzigen „convergence code“ mit rechtlich bindendem Charakter und Sanktionen kommt, wie im Vorschlag des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des EP gefordert. Wenn der Prozess nach Art. 121 eingespielt ist, wird sich zeigen, ob am Ende SWP und VMU - in welcher Ausgestaltung auch immer - als gesonderte Prozesse überhaupt noch nötig sind.

Die laut Vertrag „enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ erfordert insofern ebenso eine enge Verzahnung von Expertise und Politik der WWU-Ebene mit der nationalen Ebene.

Vor und von Beginn des Euroraums an war klar, dass nicht nur das Aggregat, sondern jeder nationale Beitrag dazu deren Ziele erfüllen muss. Genau das ist nicht geschehen. Zielverletzungen wurden jedoch primär im Bereich der Fiskalpolitik beobachtet und diskutiert. Zielverletzungen in anderen Bereichen wie der Preis- und Lohnentwicklung blieben lange außerhalb der Überwachung, obwohl die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ deren Überwachung Jahr für Jahr einforderten. Erst mit der Verabschiedung des VMU gerieten die makroökonomischen Ungleichgewichte in eine stärkere wirtschaftspolitische Überwachung.

Die politische Verzahnung zwischen nationaler und WWU-Ebene erfolgt über das Nationale Reformprogramm und die Länderspezifischen Empfehlungen. Das NRP ist der nationale Input für die europäische Ebene. Entsprechend der neuen Struktur der Koordinierung muss auch das NRP makroökonomische, dabei auch quantifizierte Elemente enthalten. Neben den bisherigen, zu kürzenden Inhalten enthält es demnach[47]

- eine Stellungnahme zu dem Bericht des nationalen Expertise-Gremiums. Zu dieser Expertise gehören insbesondere alternative quantifizierte Prognoseszenarien
- die für das laufende Jahr angestrebten wirtschaftspolitischen Ziele als Jahresprojektion in Form der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen mit Alternativrechnungen
- die Darstellung der zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Wirtschaftspolitik

Institutionell ergeben sich dabei folgende Neuerungen:

- Geld- und Währungs-, Fiskal- und Lohnpolitik werden in ihrem jeweiligen Beitrag und deren Zusammenwirken bei der Erstellung der nationalen Jahresprojektion in einem geeigneten politischen Gremium – einem Makroökonomischen Dialog auf nationaler Ebene (MEDNAT, s. Abschnitt 5.2.2) betrachtet, das im nationalen Gesetz verankert wird. Für Mitgliedstaaten

[46] Die Verankerung des Makroökonomischen Dialogs der EU im damaligen Art. 99 EG, heute Art. 121 AEUV, war schon 2002 durch den Deutschen Gewerkschaftsbund gefordert worden. S. Deutscher Gewerkschaftsbund (2002), S. 243

[47] Das NRP sollte ebenfalls auf die Bereiche der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die soziale Dimension gestrafft werden, wie für die Länderspezifischen Empfehlungen vorgesehen:“…, only covering key priority issues of macro-economic and social relevance …“. Vgl. European Commission (2015b) p. 3

der WWU ist die Geld- und Währungspolitik in Gestalt des nationalen Repräsentanten des ESZB vertreten, für alle übrigen der Präsident der jeweiligen nationalen Zentralbank.
- In das Verfahren der Erstellung des NRP werden die Spitzen der nationalen Sozialpartner einbezogen

Am Ende des Prozesses steht ein NRP, das der nationale Input für die Erarbeitung der „Grundzüge“ ist. Die „Grundzüge“ wiederum bilden die Grundlage für die länderspezifischen Empfehlungen als Output der europäischen Ebene am Ende des Europäischen Semesters. Dabei müssen letztere ebenfalls quantitative makroökonomische Szenarien enthalten.

Zu Beginn des „nationalen Semesters“, d.h. der zweiten Jahreshälfte werden die länderspezifischen Empfehlungen durch das oben beschriebene nationale politische Bewertungsgremium diskutiert und in einen stimmigen makroökonomischen Policy-Mix auf nationaler Ebene gebracht.

5.2 Institutionelle Basis: Beratende Ausschüsse für makroökonomische Konvergenz und Makroökonomischer Dialog für Euroraum und Mitgliedsstaaten

5.2.1 Reform der Expertise: Beratende Ausschüsse für makroökonomische Konvergenz

Euroraum

Derzeit existieren, wie beschrieben, vielfältige Institutionen, die Diagnose und Analyse einschließlich Prognosen zum Inhalt haben. Entscheidend ist aber, dass sie neben den speziellen Teilzielen, für die sie bestimmt sind, auch das Ganze der makroökonomischen Interdependenzen mit in den Blick nehmen.

Wir schlagen zu diesem Zweck ein Expertengremium zur Analyse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Euroraums vor. Diese Aufgabe könnte der beratende Europäische Fiskalausschuss übernehmen. Dieser sollte in seiner Zielsetzung zu einem „Beratenden Ausschuss für makroökonomische Konvergenz im Euroraum (EURO-Konvergenzausschuss)“ ausgeweitet werden. Sein Mandat sollte sich auf die Formulierung von quantitativen Szenarien und Optionen für eine gemeinsame makroökonomische Wirtschaftspolitik in der WWU erstrecken, in der fiskalische, geldpolitische und lohnpolitische Instrumente verbunden werden. Hinzukommen muss auf der Ebene des Euroraums auch eine synoptische Begutachtung der einzelnen Berichte der nachstehend skizzierten nationalen Ausschüsse für Konvergenz.[48] Hiermit nimmt der Ausschuss auf der Ebene des Euroraums eine koordinierende Funktion ein. Dabei soll er auch auf der Ebene der Expertisen auf gegenseitige Konsistenz achten. Wichtig ist dies vor allem, um „beggar-thy-neighbour“-Ansätze in nationalen Strategien bzw. Empfehlungen zu unterbinden oder zumindest frühzeitig kenntlich zu machen.

Seine Ergebnisse fließen in die Formulierung der Empfehlung für die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ ein.

[48] Eine solche Zusammenführung der jährlichen Berichte der Mitgliedstaaten auf Ebene des Euroraums war noch im ersten Entwurf der Empfehlung für eine Ratsempfehlung für nationale Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit enthalten; sie findet sich in der derzeitigen Fassung nur mehr in den Erwägungsgründen.

Nationale Ebene

Wegen der zentralen wirtschaftspolitischen Bedeutung der nationalen Ebene ist auch in jedem Mitgliedsland des Euroraums ein „Beratender Ausschuss für makroökonomische Konvergenz (Nationaler Konvergenzausschuss)“ erforderlich.

Institutionell könnten auf nationaler Ebene die im Entstehen begriffenen Ausschüsse für Produktivität als Ausgangspunkt für eine Verbesserung der institutionellen Struktur der Politikberatung genommen werden. Ihr bisher primär auf (außenwirtschaftliche) Wettbewerbsfähigkeit fokussiertes Mandat wurde schon in der Überarbeitung der Empfehlung auf die (binnenwirtschaftliche) Dimension der Produktivität ausgedehnt. Erforderlich ist aber auch hier ein breiteres Mandat zur Analyse und Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die ihrerseits wesentlich auch Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen.[49] Die Beobachtung dieser beiden Größen allein kann jedoch die Notwendigkeit der Analyse und Ableitung von makroökonomischen Politikoptionen nicht ersetzen.

Wichtigste Gegenstände seines Mandats sind demnach die Einhaltung der Stabilitätsbedingung in Form der Goldenen Regel der Lohnentwicklung sowie der Wachstumsbedingung, die funktionale Einkommensverteilung und deren Auswirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie die Ausrichtung der nationalen Fiskalpolitik (und ggfs. der makroprudentiellen Politik der jeweiligen Zentralbank). Seine Rolle ist - wie bei dem bisherigen nationalen Ausschuss für Produktivität - auf Analyse und die Entwicklung von Alternativszenarien und Politik-Optionen beschränkt; Empfehlungen liegen nicht in seiner Zuständigkeit. Wie bei den nationalen Ausschüssen für Produktivität ebenso vorgesehen, sollten die nationalen Konvergenzausschüsse im Kontakt mit den jeweils anderen Mitgliedstaaten stehen und ggfls. gemeinsame Analysen erstellen und dabei „auch die breitere Dimension des Euro-Währungsgebiets und der Union berücksichtigen.“ [50]

5.2.2 Expertise in konsistente, auf Dynamik und Konvergenz gerichtete Politik umsetzen: Makroökonomischer Dialog

Wie die Expertise bedarf auf deren Bewertung und Umsetzung durch die Politikeiner entsprechenden Institutionalisierung sowohl auf Ebene des Euroraums als auch auf nationaler Ebene.

Makroökonomischer Dialog für den Euroraum (EUROMED)

Im Vordergrund der wirtschaftspolitischen Agenda auf Euroraumebene steht das Aggregat. Dabei geht es um die Ausrichtung und das Zusammenwirken von Geld- und Währungspolitik mit der aggregierten Fiskal- und Lohnpolitik.

Die Vitalisierung des Verfahrens nach Art. 121 AEVU, insbesondere die Revitalisierung der „Grundzüge“, wie im konzeptionellen Teil ausgeführt, bedarf einer entsprechenden Institutionalisierung. Dadurch werden Kompetenz und Verantwortung (ownership) deutlich gestärkt, die Kooperationsvorteile der Währungsunion realisiert, moral-hazard-Befürchtungen reduziert und end-of-pipe-Interventionen mit politisch schwer durchsetzbaren Sanktionsverfahren auf ein Mindestmaß beschränkt.

Als ein Instrument zur Umsetzung der „Grundzüge“ und der in ihnen niederzulegenden wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Politik, soll, wie auch im Bericht der fünf Präsidenten gefordert, ein Makroökonomischer Dialog für den Euroraum (EUROMED)

[49] Dies steht nicht der Sicht der Kommission entgegen, die im Entwurf für eine Ratsempfehlung für die nationalen Ausschüsse die umgekehrte Kausalität behauptet, sondern ergänzt diese einseitige Sicht um die andere Wirkungsrichtung.

[50] S. Rat der Europäischen Union (2016), Ziff. 6

eingerichtet werden.[51] Seine Agenda soll den Interdependenzen aller makroökonomischen Akteure und Instrumente unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit, Autonomie und Verantwortung entsprechen, wie bereits im bestehenden Makroökonomische Dialog der EU (EUMED) geregelt.

Vor allem soll er Koordinierungsinstanz für die ebenso wichtigen, ebenfalls neu zu gründenden MED auf der nationalen Ebene sein. Die Einrichtung eines EUROMED ist - und war schon seit Beginn des Euroraums - notwendig wegen der erhöhten Koordinierungserfordernisse der Länder, die eine eigene Geldpolitik und bilaterale Wechselkurse aufgegeben haben.

Man könnte nun einwenden, dass nach dem Brexit das Gewicht der Nicht-Euroländer relativ klein wird. Die Unterscheidung zwischen Euro- und Nichteuro-Mitgliedstaaten werde schließlich ganz hinfällig, wenn die Forderung von Kommissionspräsident J.-C. Juncker in seiner Rede vom 13. September 2017 in Brüssel Realität würde: „Der Euro ist dazu bestimmt, die einheitliche Währung der Europäischen Union als Ganzes zu sein."

Aber selbst wenn alle Mitglieder des bestehenden EUMED auch Mitglieder des Euroraums wären, bliebe jedoch das Koordinierungsproblem an einer entscheidenden Stelle ungelöst: nach wie vor wäre nur eine „Troika" der Finanzminister dort vertreten. In einem der Problematik adäquaten MED müssen - neben Vertretern von EZB, EU-Kommission und der europäischen Spitzenverbände der Sozialpartner - aber die Finanzminister *aller* Mitgliedstaaten vertreten sein, um den unauflösbaren Konnex zwischen Euroraum und nationaler Ebene unmittelbar zu gewährleisten.

Die Agenda eines EUROMED beinhaltet den generellen „Dreiklang" der Agenda des EUMED, wie er bereits durch die Entschließung des ER von Köln im Juni 1999 festgelegt worden ist:

- Erörterung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Perspektiven im Euroraum
- Identifikation des wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs zur Erreichung und Wahrung eines nachhaltig spannungsfreien wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Policy-Mix von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik im Euroraum
- Benennung des eigenen Beitrags und der Erwartungen über den Beitrag der jeweils anderen makroökonomischen Akteure zur Erreichung dieses Zieles.[52]

Inzwischen sind vielfältige, neue Vorschläge zur Vertiefung des Euroraums – von anderen Autoren wie auch hier – gemacht worden. Insofern ist die „klassische" Agenda des bisherigen EUMED um folgende Punkte anzureichern:

- Bewertung und ggfs. Umsetzung des Berichts des hier vorgeschlagenen Konvergenzausschusses für den Euroraum und der darin enthaltenen Szenarien und Politikalternativen. Inhaltlich geht es um eine Erörterung der ex-post-Analyse des Expertenausschusses, vor allem aber um ex-ante-Analysen auf der Basis alternativer quantitativer makroökonomischer Politikszenarien, (wenn diese neuen Elemente eingeführt sein sollten) die Umsetzung einer subsidiären Fiskalkapazität, ggfs. auch einer subsidiären Arbeitslosenversicherung durch die Euroraumebene, zur makroökonomischen Stabilisierung, die Bewertung der Rolle eines WWU-Finanzministers und -Schatzamtes sowie eines Europäischen Währungsfonds[53]

Für die Institutionalisierung des EUROMED gibt es mehrere Optionen. Eine erste ist die Gründung eines separaten EUROMED mit dem gerade beschriebenen Mandat. Angesichts des erhöhten Koordinierungsbedarfs könnte und sollte er gleichzeitig institutionell gegenüber dem jetzigen EUMED deutlich gestärkt werden. Hierzu geeignete Maßnahmen wären u.a. die

[51] S. Europäischer Rat (1999a), Ziff.8

[52] S. Koll (2013), S. 72 und Europäischer Rat (1999b), Ziff. 5 der Entschließung; vgl. zur Signal-Funktion des EUMED auch Watt und Hallwirth (2003, S. 610). Der Makroökonomische Dialog ist insofern die Institutionalisierung der konzeptionellen Koordinierungsforderung der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik", die hier nochmals in Erinnerung gerufen wird: „Je stärker die Geldpolitik bei ihrer Stabilitätsaufgabe durch angemessene Haushaltspolitiken und Lohnentwicklungen entlastet wird, desto eher werden die monetären Rahmenbedingungen, einschließlich der Wechselkurse und der langfristigen Zinsen, Wachstum und Beschäftigung begünstigen." S.a.a.O.

[53] Zur Einrichtung eine WWU-Schatzamts s. auch J. Bibow und H. Flassbeck (2018), S. 217 ff.

Erhöhung der Frequenz der Treffen und die Einrichtung eines permanenten Sekretariats. Der gewichtigste Unterschied zum EUMED ist allerdings – wie zuvor schon hervorgehoben - die Präsenz der Finanzminister *aller* WWU-Mitgliedstaaten.

Ein solches Gremium wäre eine neue Institution neben vielen bestehenden. Von dem Gewicht seiner Aufgabe her wäre die Einrichtung einer neuen Institution jedoch mehr als vertretbar und angemessen.

Eine zweite Option wäre, innerhalb der bestehenden Eurogruppe eine makroökonomische Koordinierung entsprechend den zuvor beschriebenen Erfordernissen zu schaffen als Teil einer Stärkung und Weiterentwicklung der Eurogruppe selber, wie sie z.B. durch die Benennung eines Präsidenten, der nicht aus den Reihen nationaler Finanzminister kommt, sondern als EU-Finanzminister und/oder Vizepräsident der Kommission firmiert, vorgeschlagen wird.

Unabhängig davon, ob derartige und weitere Reformen der Eurogruppe umgesetzt werden: entscheidend und neu in unserem Vorschlag ist der Einbezug der Sozialpartner und damit die Einbindung der Lohn- und Einkommenspolitik. Eine derartige Lösung hätte weitere Vorteile gegenüber dem derzeitigen EUMED. Im EUMED wechselt der Vorsitz mit der Präsidentschaft. Alle halbe Jahre wieder muss sich eine neue Präsidentschaft mit Vorbereitung und Durchführung des EUMED befassen. Gefordert ist aber gerade aus der Natur der Problematik eine stärkere Kontinuität. Die Einbettung der makroökonomischen Agenda in die Struktur der Eurogruppe hätte auch den Vorteil, dass die Verhandlungen in der Eurogruppe, bisher schwerpunktmäßig über fiskalpolitische Themen, stärker im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang geführt werden. Vor allem sind in der Eurogruppe neben den Vertretern der EZB und der EU-Kommission mit den Finanzministern die Repräsentanten aller Mitgliedstaaten bereits vollzählig anwesend. Dies sichert die unabdingbare unmittelbare Rückkopplung zwischen nationaler und Euroraumenebene in beide Richtungen.

Wie die Erfahrungen mit dem EUMED zeigen, kommt es für den Erfolg auch auf die Einrichtung einer vorbereitenden fachlichen Ebene an, ebenfalls unter Einbezug der Sozialpartner. Institutionell könnte dieses fachliche Gremium an die Euro-Arbeitsgruppe des Wirtschafts- und Finanzausschusses (WFA) der EU einschließlich des dazugehörigen Sekretariats angebunden werden.

Sollte eine sofortige und regelmäßige Ausweitung des Mandats und der Teilnehmer der derzeitigen Eurogruppe noch nicht konsensfähig sein, wäre als dritte Option eine Pilotphase denkbar. Diese könnte z.B. darin bestehen, im Halbjahresrhythmus Vertreter der europäischen Spitzenorganisationen der Sozialpartner zu einer „Informal Extended Eurogroup“ mit der Tagesordnung, wie zuvor beschrieben, einzuladen. Im Lichte der Erfahrungen mit dieser Struktur könnte dann über eine weitere Vertiefung befunden werden. Die fachliche Vorbereitung wäre wie zuvor beschrieben zu organisieren.

Makroökonomischer Dialog in allen Mitgliedstaaten (MEDNAT)

Im Rahmen der derzeitigen Verträge hat die nationale Wirtschaftspolitik nach wie vor eine eigene Dimension, insbesondere in der Fiskal- und vor allem in der Lohn- und Einkommenspolitik. Das hat nicht zuletzt die Krise deutlich gemacht: das Aggregat auf Ebene des Euroraums war zuvor stimmig, zugleich aber hatten sich dessen nationalen Elemente in einer zerstörerischen Diskrepanz zueinander entwickelt. Umgekehrt gilt: Wenn jeder Mitgliedstaat die Ziele beachtet, stimmt automatisch das Aggregat. Zentrale Herausforderung ist es daher, innerhalb des Aggregats Ungleichgewichte zu vermeiden, damit die Koordination durch Organe des Euroraums entlastet und Rettungsmaßnahmen wie auch Sanktionen zu absoluten Ausnahmen werden.

Ein Gremium mit dieser Zielsetzung soll zwingend in jedem Mitgliedstaat eingerichtet werden und dabei einer Reihe von einheitlichen Mindestanforderungen genügen. Wie auch auf Ebene des Euroraums soll es zweistufig organisiert sein: eine politische und eine vorbereitende

fachliche Ebene. Das Mandat eines derartigen Gremiums sollte – als Spiegelbild des EUROMED – folgende Punkte enthalten (Koll (2013), S. 70 ff.):

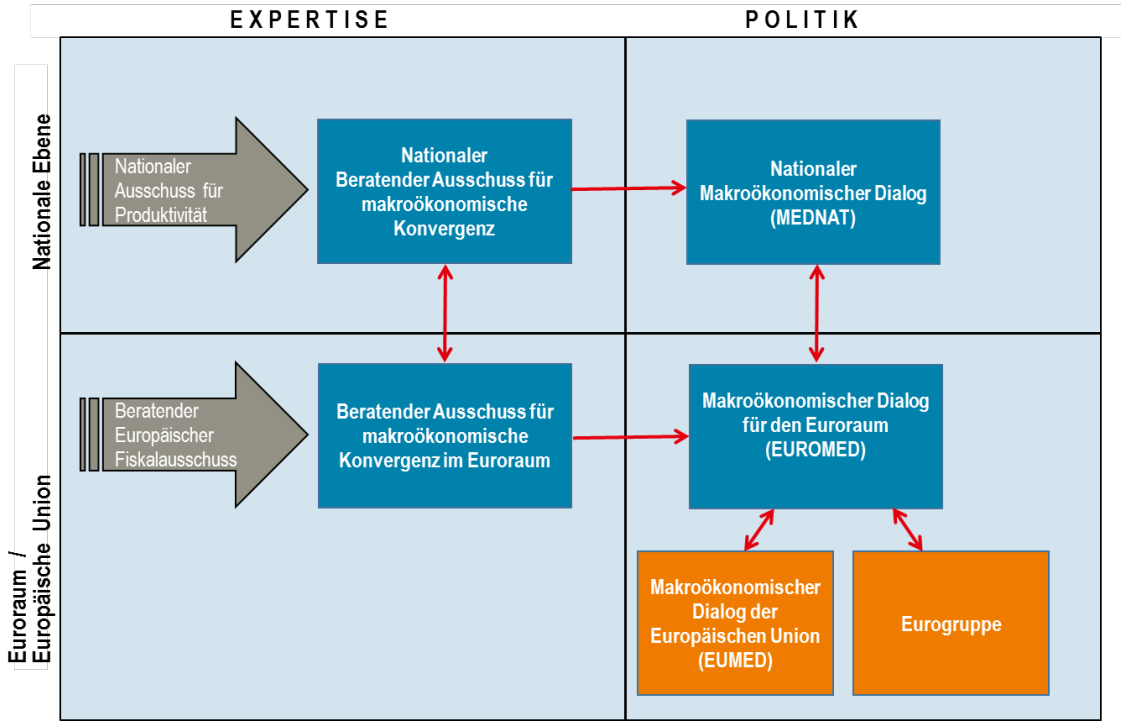
- Bewertung der Analysen des jeweiligen nationalen Beratenden Konvergenzausschusses
- Diskussion alternativer, vom Konvergenzausschuss skizzierter gesamtwirtschaftlicher Entwicklungspfade
- Identifikation gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse und
- Beiträge der nationalen Fiskal- und Lohnpolitik und ggfs. makroprudentiellen Politik der nationalen Zentralbank zur Erreichung einer optimalen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Insbesondere sind unter Berücksichtigung der geld- und währungspolitischen Ausrichtung auf WWU-Ebene aus nationaler Sicht zu erörtern:

- Konjunkturelle und strukturelle Ausrichtung der Fiskalpolitik
- Orientierungen zur lohnpolitischen Entwicklung
- Überprüfung der Preisentwicklung und Wettbewerbsintensität in der Wirtschaft
- Einkommens- und Vermögensentwicklung und deren Auswirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung
- Ggfs. stabilitätsgefährdende Entwicklungen auf Finanz- und Assetmärkten, Einhaltung des SWP und des VMU – allerdings nach einer den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen angepassten Revision beider Verfahren - sowie
- Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im makroökonomischen Gesamtzusammenhang

Abbildung 3 illustriert zusammenfassend die vorgeschlagene Institutionalisierung von Expertise und politischer Umsetzung auf nationaler und WWU-Ebene, aufbauend auf vorhandenen Strukturen.

Abbildung 3: Bestehende **und einzurichtende nationale und Euroraum-Gremien**



Quelle: eigene Darstellung.

5.3 Flankierende Maßnahmen

5.3.1 Stärkung der Sozialpartner

Grundsätzlich kann die Wahl der geeigneten Instrumente den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen werden. Am Ende kommt es darauf an, dass die im vorigen Abschnitt erarbeiteten theoretischen Bedingungen erfüllt werden.

Die Strukturen zur Formulierung und Umsetzung von nationaler Wirtschaftspolitik unterscheiden sich dabei stark zwischen den Mitgliedstaaten. Insbesondere im Bereich der Tarifpolitik gibt es bedeutende Unterschiede etwa beim gewerkschaftlichen Organisationsgrad, beim Grad an Koordinierung, in der tarifvertraglichen Abdeckung und bezüglich der Rolle des Staates bei der Lohnsetzung.[54]

Diese Heterogenität muss bei der Einrichtung der nationalen Institutionen wie Konvergenzausschuss und vor allem MEDNAT berücksichtigt werden. Sie stellt aber kein grundsätzliches Hindernis zur Umsetzung der hier vorgeschlagenen Strategie dar.[55]

Wo im Ergebnis ein hohes Maß an kollektiver Lohnfindung gegeben ist, können und müssen die Sozialpartner eine gesamtwirtschaftlich relevante Rolle bei Stabilisierung, Vermeidung von Ungleichgewichten und Verstetigung der konjunkturellen Dynamik spielen.

Dort wo es kaum gesamtwirtschaftlich relevante sozialpartnerschaftliche Strukturen gibt und die Lohnfindung überwiegend dezentral stattfindet, entfällt mehr oder weniger weitgehend das wirtschaftspolitische Instrument der Lohn- und Einkommenspolitik. Die Stabilisierungsfunktion muss in solchen Fällen weitgehend alleine von der Fiskalpolitik übernommen werden. Durch eine entsprechende fiskalische Ausrichtung und dadurch beeinflusste gesamtwirtschaftliche Dynamik wird die endogene Lohn- und Preissetzung in die erwünschte Richtung beeinflusst. Das erfordert bisweilen in der Rezession einen hohen Mitteleinsatz, im Boom ein scharfes Bremsen. Wo nationale Mittel für eine starke expansive Ausrichtung der Fiskalpolitik nicht reichen, müssen die Instrumente auf WWU-Ebene subsidiär und unter klar definierten Voraussetzungen zum Einsatz kommen. Das impliziert sowohl die Überarbeitung vorhandener Regelungen wie des SWP oder der VMU als auch die Installierung geplanter neuer Instrumente. Beides ist politisch derzeit nach Art und Ausmaß sehr umstritten.

Es wird deutlich, dass eine alleinige Stabilisierung durch die Fiskalpolitik einerseits sehr voraussetzungsreich ist, andererseits die Stabilisierungsrolle einer regelkonformen Lohnfindung nicht vollkommen ersetzen kann.

Eine Stärkung von nationalen Lohnfindungsstrukturen kann allerdings in allen Ländern nicht kurzfristig erwartet werden. Solange es daran fehlt, muss die Politik auf starke fiskalische Instrumente auf nationaler wie subsidiär auf Euroraumebene zurückgreifen können.

In Ergebnis würde die Wahrnehmung der Stabilisierungsrolle durch handlungsfähige nationale Sozialpartner den Einsatz von fiskalischen Instrumenten insbesondere auf Ebene des Euroraums entlasten. Dies ist nicht das einzige, aber schon für sich ein starkes Argument für die (Wieder-) Einrichtung einer gesamtwirtschaftlich agierenden Sozialpartnerschaft auf nationaler Ebene in möglichst vielen Ländern. .

Angesichts der wissenschaftlichen Befunde, dass ein hohes Maß an Lohnkoordinierung mit guter volkswirtschaftlicher Performanz einhergeht, wird daher nachdrücklich empfohlen, dass europäische Institutionen und Mitgliedstaaten auf die Einrichtung und Stärkung gesamtwirt-

[54] Übersichten gibt es u.a. bei Visser (2013), Watt (2017, S. 82 ff.); siehe auch Koll (2013, S.63ff).

[55] Unterschiedliche Elemente des Tarifsystems operieren oft als „funktionale Äquivalente“. So kann zum Beispiel in einem Land die Sicherung der Partizipation schwach organisierter Arbeitnehmer am allgemeinen Produktivitätsfortschritt durch einen gesetzlichen Mindestlohn, in einem anderen durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen abgesichert sein. Die effektive Heterogenität ist damit geringer als die scheinbare.

schaftlich handlungsfähiger Strukturen bei den Sozialpartnern hinarbeiten.[56] So empfiehlt jüngst auch die EU Kommission eine Strategy der “capacity building”.[57]

5.3.2 Einbezug von Parlament und Öffentlichkeit

Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik verdient und erfordert von seinem Gewicht her den Einbezug des Europäischen Parlaments (EP). So sollte insbesondere der Ausschuss für Wirtschaft und Währung mit dem EUROMED verzahnt werden. Wird die Konstruktion des EUROMED in Gestalt der „Informal Extended Eurogroup“ gewählt, könnten die bereits bestehenden Verbindungen zwischen Eurogruppe und EP genutzt werden, um Wechselwirkungen zwischen EP und EUROMED zu realisieren.

Beim MEDNAT sollte zu den allgemeinen Erfordernissen eine geeignete Anbindung an das nationale Parlament gehören. Über die genaue Form dieser Anbindung sollte jedes Mitgliedsland entsprechend der nationalen Gepflogenheiten entscheiden.

Die Öffentlichkeit und nicht zuletzt die Finanzmärkte dürften sich für die Ergebnisse des MED sowohl auf der Euro- wie auch auf der nationalen Ebene interessieren, von denen wichtige Signale für die kommende wirtschaftliche Entwicklung ausgehen könnten.

Dabei tut sich allerdings ein gewisses Spannungsfeld zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit der Verhandlungen im EUROMED auf. Im EUMED gibt es bisher keine Schlussfolgerungen, die der Öffentlichkeit hätten zur Verfügung gestellt werden könnten.

Inzwischen haben sich aber, nicht zuletzt auch im Gefolge der Krisen, Notwendigkeit und Bereitschaft zur Kommunikation erhöht. So veröffentlicht seit Kurzem die EZB die Protokolle ihrer Sitzungen. Insofern dürfte es unproblematisch sein, zumindest wichtige nicht-kontroverse Ergebnisse der Beratungen des MED durch den Präsidenten der Eurogruppe oder in Form eines Kommuniqués an die Öffentlichkeit zu geben. Auch die nationalen MEDs könnten so verfahren.

Der Einbezug von Parlament und Öffentlichkeit trägt zur Verzahnung von legislativer und exekutiver Dimension der Wirtschaftspolitik bei; es erhöht die Sichtbarkeit der gesamtwirtschaftlichen Dimension und ihrer Verbindung zwischen nationaler und europäischer Ebene.

[56] S. Watt (2017), S.28ff. Überlegungen für eine bessere Koordination der Lohnfindung auf Gewerkschaftsseite finden sich bei Koll (2013), S. 62 ff.

[57] „[The social partners] shall be encouraged to negotiate and conclude collective agreements in matters relevant to them,…Support for increased capacity of social partners to promote social dialogue shall be encouraged“, European Commission 2017b.

Literatur

Baldwin, Richard./d Giavazzi, Francesco (2015) The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions, CEPR/vox e-book: http://voxeu.org/content/eurozone-crisis-consensus-view-causes-and-few-possible-solutions/

Bénassy-Quéré, Agnès/ Brunnermeier, Markus/ Enderlein, Henrik/ Farhi, Emmanuel/ Fratzscher, Marcel/ Fuest, Clemens/ Gourinchas, Pierre-Olivier/ Martin, Philippe/ PisaniFerry, Jean/ Rey, Hélène/ Schnabel, Isabel/ Véron, Nicolas/ Weder di Mauro, Beatrice (2018) Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform, Center for Economic Policy Research, Policy Insights No. 91, January 2018

Belke, Ansgar/ Gros, Daniel/ Schnabel, Gunther (2016) Das europäische Verfahren zur Vermeidung und Korrektur von Leistungsbilanzungleichwichten, in Wirtschaftsdienst 2016/8, Hamburg 2016

Bibow, Jörg/ Flassbeck, Heiner (2018) Das Euro-Desaster, Frankfurt am Main 2018

Bofinger, Peter (2015) German wage moderation and the EZ crisis, vox blog, 30 November 2015

Bofinger, Peter (2016) Friendly fire, INET blog 20 January 2016

Deutsche Bundesregierung (1999) Jahreswirtschaftsbericht 1999

Deutscher Gewerkschaftsbund (2002) Ein neuer Sozialkontrakt für Europa, Empfehlungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes an den Europäischen Konvent, in: Hein, Eckhard/ Niechoj, Torsten/ Schulten, Thorsten/ Truger, Achim (2004), Europas Wirtschaft gestalten, Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004

Europäische Kommission (1993) Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/93

Europäische Kommission (2015a) Factsheet, Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel, 21. Oktober 2015

Europäische Kommission (2015b) Factsheet, Der Auftakt zum Europäischen Semester 2016: das November-Paket des Europäischen Semesters im Überblick, Brüssel, 26. November 2015

Europäische Kommission (2017a) Weißbuch zur Zukunft Europas – Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, 1. März 2017, Brüssel

Europäische Kommission (2017b) Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel 2017

Europäische Kommission (2017c) Ein europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen, Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas, Beitrag der Kommission zur Agenda der Staats- und Regierungschefs #FutureofEurope #EURoad2Sibiu

Europäische Kommission (2017d) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank, Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan, Brüssel, 6.12.2017

Europäischer Rat (1999a) Köln, 3. und 4. Juni 1999, Entschließung des Europäischen Rates über den Europäischen Beschäftigungspakt, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 49/S. 509 ff., Bonn, den 16. August 1999

Europäischer Rat (1999b) Köln, 3. und 4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 49/S. 509 ff., Bonn, den 16. August 1999

Europäischer Rat (2011) Schlussfolgerungen – 24./25. März 2011, Anlage 1, Der Euro-Plus-Pakt – Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz

Europäisches Parlament und Rat (2011) Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

European Commission (2015a) Recommendation for a Council Recommendation, On the establishment of National Competitiveness Boards within the Euro Area, Brussels, 21.10 2015, COM (2015) 601 final

European Commission (2015b) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank, On Steps towards Completing Economic and Monetary Union

European Commission (2015c), Draft Joint Employment Report from the Commission and the Council, Com (2015) 700 final, Brussels, 26. 11.2015

European Commission (2015, d) Timeline of the European Semester 2016

European Commission (2017) Commission Recommendation on the European Pilar of Social Rights, Brussels, 26.4.2017

European Parliament (2016), Draft Report, On possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union (2014/2248(INI), Committee on Constitutional Affairs, PR\1100144En.doc, 5.7.2016

European Trade Union Confederation (ETUC, 2015): ETUC position on National Competitiveness Boards, adopted at the ETUC Executive Committee, 28.-29.10.2015. https://www.etuc.org/documents/etuc-position-national-competitiveness-boards#.V44y9aKMZM4

Flassbeck, Heiner (1986) Geldmenge; Löhne und Beschäftigung. Vierteljahreshefte des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) 3/1987

Hallwirth, Volker (1998) Und Keynes hatte doch recht – Eine neue Politik für Vollbeschäftigung, Frankfurt (Main), New York 1998

Hallwirth, Volker/Watt, Andrew (2003) The policy mix and policy coordination in EMU - how can it contribute to higher growth and employment?, Transfer, European Review of Labour and Research, 9 (4), Winter 2003

Herzog-Stein, Alexander/ Logeay, Camille/ Stein, Ulrike/ Zwiener, Rudolf (2016) Deutsche Arbeitskosten auf Stabilitätskurs, Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2015 im europäischen Vergleich, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK Report, Nr. 116, Düsseldorf Juli 2016

Hölscher, Jens/ Tomann, Horst (2016) Das institutionelle Design der EU nach der Finanzkrise, in Wirtschaftsdienst 2016/6, Hamburg

Horn, Gustav A. (2016) Wirtschaftliche Krisen bewältigen – Neue Erkenntnisse aus den jüngsten Krisen, Wiesbaden 2016

Horn, Gustav A./ Lindner, Fabian/ Tober, Silke/ Watt, Andrew (2012) Quo vadis Krise? Zwischenbilanz und Konzept für einen stabilen Euroraum, IMK Report, Nr. 75, Oktober 2012, Düsseldorf

Horn, Gustav/ Lindner, Fabian/ Stephan, Sabine/ Zwiener, Rudolf (2017) The Role of nominal wages in trade and current account surpluses, IMK Report, No. 125e., Düsseldorf

Hüther, Michael/Matthes, Jürgen (2018) Ein kritischer Blick auf die aktuellen Reformvorschläge der EU-Kommission, in: Wirtschaftsdienst, Jahrgang 98, Heft 1, Januar

Juncker, Jean-Claude/ Tusk, Donald/ Dijsselbloem, Jeroen/ Draghi, Mario/ Schulz, Martin (2015) Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden, Bericht der fünf Präsidenten vom 22.6.2015

Körzell, Stefan (2015) EU-Kommission bereitet Angriff auf Tarifautonomie vor, Deutscher Gewerkschafts-bund, DGB-Pressemitteilung vom 27.10.2015

Koll, Willi (1988) Geldmenge, Lohn und Beschäftigung – Gesamtwirtschaftliche Bedingungen für mehr Beschäftigung und Stabilität, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 120, Tübingen 1988

Koll, Willi (2004) Makroökonomischer Dialog – Entstehung und Intentionen, in: Eckhard Hein/Torsten Niechoj/Achim Truger (Hrsg.), Europas Wirtschaft gestalten – Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004

Koll, Willi (2013) Neue Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie in der Europäischen Union, Makroökonomische Koordinierung im Dialog, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK); Study 33, März 2013

Koll, Willi (2016a) Vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zum Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg., Heft 1, Januar 2016

Koll, Willi (2016b) Zur Vertiefung der wirtschaftlichen Konvergenz in der Eurozone, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jahrgang, Heft 6, Juni 2016

Koll, Willi (2017), Das Reflexionspapier der EU-Kommission zur Vertiefung der EWWU, in Wirtschaftsdienst, 97. Jahrgang, Heft 10, Oktober 2017

Koll, Willi; Watt, Andrew (2017) A feasible conceptual and institutional reform agenda for macroeconomic coordination and convergence in the euro area, in Herr, Hansjörg/Priewe, Jan/Watt, Andrew (eds) Saving the Euro – redesigning euro area economic governance, Social Europe

Limbers, Jan; Petersen, Thies; Böhmer, Michael (2016) Lohnimpulse und Wirtschaftswachstum – eine Simulationsanalyse für die Eurozone, in Wirtschaftsdienst 2016/2

Paetz, Christoph/ Rietzler, Katja/ Truger, Achim (2016) Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011. Die wahre Belastungsprobe steht noch aus. IMK Report, Nr. 117, September 2016; Düsseldorf

Rat der Europäischen Union (1997) Empfehlung des Rates vom 7. Juli 1997 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 209 vom 2.8.1997

Rat der Europäischen Union (2015) Empfehlung des Rates vom 14. Juli 2015 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union

Rat der Europäischen Union (2016) Empfehlung des Rates zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität, 10083/16, Brüssel, 13. Juni 2016, angenommen am 20. September 2016

Regling, Klaus (2010) Interview „Rettungsfonds - Der Bund verdient eine ordentliche Marge“, in: Berliner Zeitung vom 23./24. November 2010

Storm, Servaas (2016) German wage moderation and the Eurozone crisis: A critical analysis – INET blog January 8 2016

Storm, Servaas/ Naastepad, C.W.M. (2015a) Crisis and recovery in the German economy: The real lessons, Structural Change and economic dynamism 32(2015) 11-24

Storm, Servaas/ Naastepad, C.W.M. (2015b) Europe’s hunger games: income distribution, cost competitiveness and crisis, Cambridge Journal of Economics 2015, 39 959-986

Visser, J. (2013) Wage bargaining institutions — from crisis to crisis, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers 488, Brussels.

Watt, Andrew (2004), Bessere Makropolitik durch Reformen des Makroökonomischen Dialogs?, in: Hein, Eckhard/ Niechoj, Torsten/ Schulten, Thorsten/ Truger, Achim (2004), Europas Wirtschaft gestalten, Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004

Watt, Andrew (2007) The role of wage-setting in a growth strategy for Europe', in Arestis, Philip/ Baddeley, Michelle/ McCombie, John (eds.) Economic growth. New directions in theory and policy, Cheltenham, Edward Elgar: 178-199

Watt, Andrew (2012) A role for wage setting in a new EU economic governance architecture after the crisis in: Austerity is not the solution!, FEPS Foundation for European Progressive Studies: 97-118

Watt, Andrew (2017) Explaining unemployment developments in Europe: the role of wage-setting institutions and macroeconomic policies, IMK Study No. 57, Düsseldorf

Watt, Andrew (2018) Vorschlag einer deutsch-französischen Expertengruppe zur Reform des Euroraums – Analyse und Bewertung, in: Wirtschaftsdienst 98(2), S. 79-99

Impressum

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, http://www.imk-boeckler.de

Corresponding author: Dr. Andrew Watt, andrew-watt@boeckler.de

IMK Study is an online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5023.htm

ISSN: 1861-2180

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.