

Darmstadt Discussion Papers in Economics

Koordinierte Makropolitik in der Europäischen Union?

Kilian Bizer und Werner Sesselmeier

Nr. 137

Arbeitspapiere
des Instituts für Volkswirtschaftslehre
Technische Universität Darmstadt

ISSN: 1438-2733



FiWi
Technische
Universität
Darmstadt

Koordinierte Makropolitik in der Europäischen Union?

Kilian Bizer und Werner Sesselmeier
Technische Universität Darmstadt
Fachgebiet Finanz- und Wirtschaftspolitik
Residenzschloss
64283 Darmstadt

e-mail:

bizer@vwl.tu-darmstadt.de
sesselmeier@vwl.tu-darmstadt.de

In der Europäischen Union, genauer in den 12 Mitgliedsländern der Euro-Zone, bestimmt die Europäische Zentralbank die Geldpolitik, und die zwölf Mitgliedsländer legen unabhängig voneinander die jeweiligen Fiskalpolitiken fest. Während bei den einen – und dazu zählt Deutschland – eine bemerkenswert hohe Preisniveaustabilität und eine spürbare Wachstumschwäche zu verzeichnen ist, erfahren andere – wie Irland, Portugal, Spanien – durchaus zufrieden stellende Wachstumsraten bei höheren Preisniveausteigerungen. Die Arbeitslosigkeit ist in der EU insgesamt relativ hoch. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung erhoben worden, eine koordinierte Makropolitik in der EU zu betreiben, um entweder mehr Wachstum und Beschäftigung zu erreichen (Hein 2001, Priewe 2001) oder um zumindest auf vorübergehende Nachfrageschwächen bei exogenen Schocks zu reagieren. Im Folgenden geht es darum zu klären, welcher Beitrag von der koordinierten Makropolitik zu leisten ist, und welche institutionellen Voraussetzungen für eine solche zu erfüllen sind.

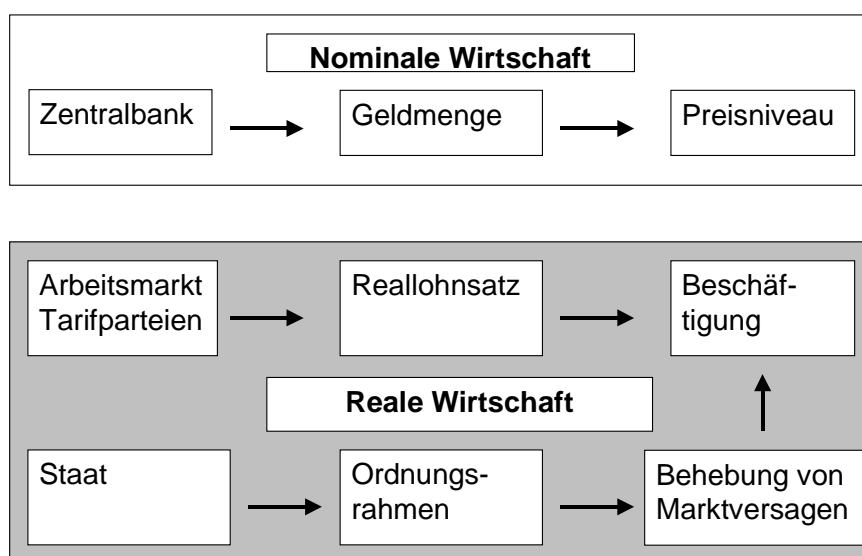
Die Leitthese lautet, dass ausgehend von einem positiven Beitrag koordinierter Makropolitik im neu-keynesianischen Modell momentan nur wenig institutionelles Potential für eine Koordination besteht. Einerseits bildet der Stabilitäts- und Wachstumspakt nur eine regelgebundene Obergrenze für den Einsatz der Fiskalpolitik zum Schutz der gemeinsamen Geldpolitik, andererseits reichen die vorhandenen Institutionen nicht aus, um eine Koordination von Geld- und Fiskalpolitik und möglicherweise weiteren Politikfeldern zu erreichen. Es ist folglich nach neuen Institutionen zu suchen, die eine derartige Aufgabe zu lösen vermögen.

Um dahin zu kommen, wird im Folgenden untersucht, welche makroökonomischen Schulen bezüglich einer koordinierten Makropolitik überhaupt zu einem positiven Ergebnis kommen. Daraus ergibt sich, welche Politikbereiche und Akteure in eine koordinierte Makropolitik einzubeziehen und welche Lösungsbeiträge in der derzeitigen Situation davon zu erhoffen sind. Ausgehend von der Hypothese, dass eine koordinierte Makropolitik überhaupt einen positiven Beitrag leisten kann, ist nach einer geeigneten Institutionalisierung zu fragen, über welche eine Koordination stattfinden kann. Dafür betrachten wir verschiedene Flexibilisierungen des gegenwärtigen institutionellen Arrangements.

1. Koordinierte Makropolitik im Monetarismus und im Neu-Keynesianismus?

Versteht man unter koordinierter Makropolitik in einem ersten Schritt eine abgestimmte Geld- und Fiskalpolitik, so hängt eine mögliche positive Wirkung von den unterstellten Wirkungsketten und Wirkungsmechanismen einer expansiven Geldpolitik ab. Letztere unterscheiden sich je nach gewähltem theoretischen Rahmen (vgl. ausführlich Gottschalk 2002).

Im monetaristisch-klassischen Modell gibt es keine realen Wirkungen der Geldpolitik – folglich pendelt sich das Gleichgewicht nach einer monetären Expansion einfach auf einem höheren Preisniveau ein.

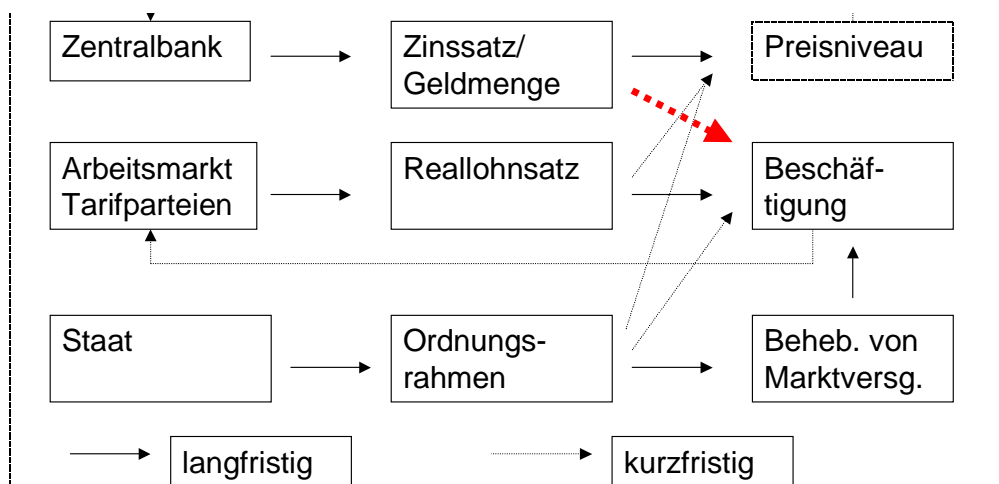


Quelle: Hein 2002, 252

Abb. 1: Das monetaristisch-klassische Modell

Wie man in Abbildung 1 sieht, kann die Zentralbank letztlich nur die Geldmenge steuern, die wiederum das Preisniveau beeinflusst. Der Arbeitsmarkt dient der Reallohnfindung und hat damit einen Einfluss auf die Beschäftigung. Diese kann auch durch den staatlichen Ordnungsrahmen in Form von Arbeits- und Wettbewerbsrecht, aber auch Steuern und Subventionen, die zur Behebung von Marktversagen dienen, beeinflusst werden.

Im neu-keynesianischen Modell unterscheidet man kurz- und langfristige Wirkungen, wobei die langfristigen Wirkungen nicht von denjenigen des monetaristischen Assignments abweichen. Die Geldmengensteuerung der Zentralbank kann aber kurzfristige Wirkungen auf die Beschäftigung entfalten, wenn etwa durch Geldmengensteigerung bzw. Leitzinssenkungen der Marktzins gesenkt werden kann und dadurch kurzfristig Investitionen und Nachfrage steigen. Aufgrund der höheren Nachfrage kommt es zu einer Ausweitung der Beschäftigung.



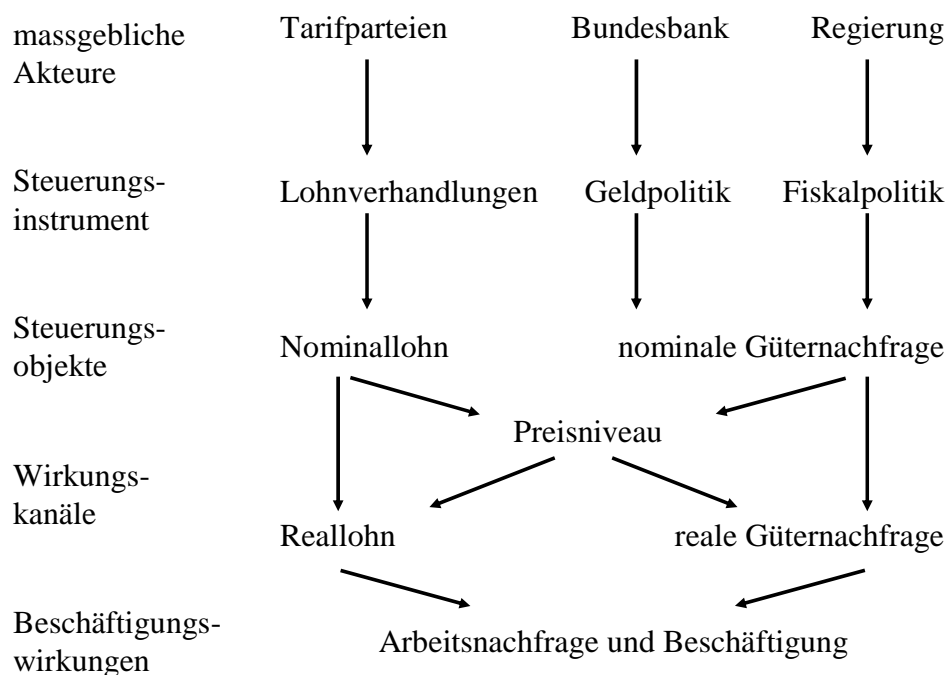
Quelle: Hein 2002, 253

Abb. 2: Das neu-keynesianische Modell

Allerdings sind die Interdependenzen noch deutlich komplexer, weil in diesem Modell z. B. auch der ausgehandelte Nominallohn kurzfristige Wirkungen auf das Preisniveau entfalten kann. Das Modell bestätigt insofern nur die langfristige Dichotomie zwischen monetären und realen Wirkungen, lässt aber aufgrund von Lohn- und Preisrigiditäten kurzfristig positive Wirkungen der Geldpolitik auf die Beschäftigung zu.

Anders als bei der monetaristischen Theorie kann die kurzfristige Politikempfehlung durchaus lauten, einen vorübergehenden Nachfragerückgang, etwa bei einer Rückführung des Staatsdefizits, durch eine expansive Geldpolitik zu kompensieren. Erst in mittelfristiger Perspektive spielen die Einflussgrößen auf die „non-accelerating inflation rate of unemployment“ (NAIRU), wie sie durch die Rahmenordnung der Wirtschaft determiniert wird, wieder die entscheidende Rolle für das Outputniveau (vgl. Sesselmeier 2002). Aus diesem Zusammenhang ergibt sich ein Zusammenwirken „klassischer“ und „keynesianischer“ Determinanten für die Beschäftigung, welches eine Koordination von Lohn-, Geld- und Fiskalpolitik erforderlich macht, wie das folgende Schaubild in stilisierter Form zeigt.

Angesichts klarer empirischer Evidenz, dass – erstens – Preis- und auch Lohnrigiditäten vorliegen und – zweitens – Änderungen in nominalen Größen Einfluss auf reale Größen haben, ist das neu-keynesianische Modell dem monetaristisch-klassischen Modell überlegen. Im Folgenden geht die Diskussion deshalb von diesem Modell aus.



Quelle: Landmann/Jerger (1999), S. 72

Abb. 3: Zusammenwirken „klassischer“ und „keynesianischer“ Determinanten für die Beschäftigung

2. Welche Politikbereiche zählen zu einer koordinierten Makropolitik?

Tatsächlich hängt die Wirksamkeit dieses Ansatzes jedoch davon ab, ob auf den Arbeitsmärkten die Anbieter von Arbeit nicht die expansive Geldpolitik sofort als Signal für höhere Lohnforderungen verstehen und diese durchzusetzen vermögen. Bezieht man sich hier auf den weithin akzeptierten Hump-shape-Ansatz (Calmfors/Driffill 1988), so wirken dezentrale und zentrale Organisationsgrad positiv auf den Arbeitsmarkt, wohingegen ein mittlerer Organisationsgrad negativ auf Beschäftigung und Lohn wirkt. In einer dezentralen Organisation wirkt der einzelne Arbeitnehmer bzw. dessen Gewerkschaft als Lohnnehmer ohne Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Bei zentraler Organisation hingegen erkennen die Gewerkschaften ihre gesamtwirtschaftliche Verantwortung und agieren entsprechend. Im intermediären Bereich dagegen haben sie zwar Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, realisieren dies jedoch nicht, so dass sie der Volkswirtschaft durch eine zu aggressive Lohnpolitik schaden. Empirisch zeigt sich, dass der in der EU überwiegend anzutreffende Zentralisierungsgrad allerdings der mittlere ist und Zentralisierungs- bzw. Koordinierungsbemühungen fragil sind, so dass tendenziell Dezentralisierungsbemühungen als erfolgreicher einzuordnen sind.

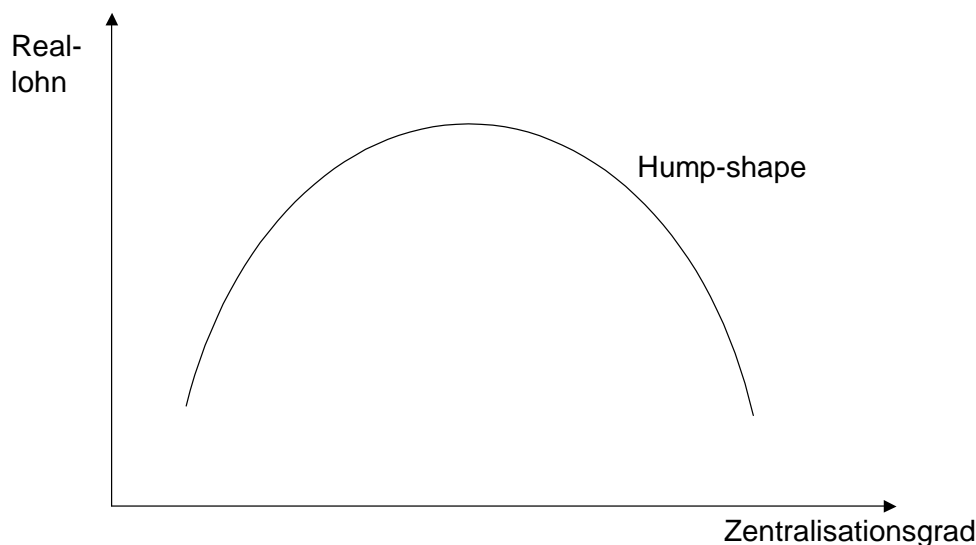


Abb. 4: Zentralisierungsgrad und Arbeitsmarktperformance

Davon hängt aber wiederum einiges ab, denn sobald die Lohnforderungen in die Preissetzungspolitik der Unternehmen eingehen, schlagen sie sich in höheren Preisen nieder, die entweder abermals geldpolitisch unterstützt werden müssen, oder aber das Wachstum bremsen. Insofern hängt der Erfolg einer koordinierten Makropolitik von der Struktur der Arbeitsmärkte, insbesondere der Seite der Arbeitsanbieter ab. Erhöht nämlich die Zentralbank die Geldmenge beeinflusst dies das erwartete Preisniveau, das wiederum von den Lohnverhandlungsparteien für die Löhne der nächsten Periode berücksichtigt wird. Ist der Arbeitsmarkt auf der Anbieterseite zentralisiert, indem sich eine oder wenige Gewerkschaften das Verhandlungsmonopol sichern, führt eine expansive Geldpolitik zu entsprechend höheren Nominallöhnen. Da diese als Kostenfaktor in die Kalkulation der Preissetzer, also die Unternehmer, eingehen, verpufft die Wirkung der Geldpolitik leicht in einem höheren Preisniveau bei gleichzeitig erhöhter Unsicherheit über die Wertbeständigkeit des Zahlungsmittels.

Ist der Arbeitsmarkt hingegen dezentralisiert, können die Arbeitsanbieter bei erwarteter Preisniveausteigerung nicht konzertiert ein höheres Lohnniveau durchsetzen, sondern dies bleibt den Arbeitsanbietern auf individueller, betrieblicher oder sektoraler Ebene überlassen. Unter diesen Umständen führt die Geldmengenerweiterung aufgrund des sinkenden Marktzinses zu einer höheren Nachfrage und damit auch zu einer höheren Beschäftigung.

Soll also eine koordinierte Makropolitik erfolgreich sein, dann muss der Arbeitsmarkt so strukturiert sein, dass expansive Geldpolitik nicht sofort auf nominal höhere Löhne hinausläuft. Das bedeutet, dass entweder die Lohnpolitik selbst mit zu koordinieren ist oder der Stand der Arbeitsmarktregulierung zum Gegenstand der koordinierten Makropolitik wird, wie dies in der Zusammenführung von Luxemburg- und Köln-Prozess auch der Fall ist (vgl. Sesselmeier 2002).

In der Europäischen Währungsunion beeinflusst der Grad der Zentralisierung der Lohnverhandlungen ohnehin die Kosten der Währungsunion für die einzelnen Mitgliedsländer. Kommt es zu einem asymmetrischen Schock auf der Nachfrageseite fehlt in einem gemeinsamen Währungsraum das Ausgleichsmoment der flexiblen Wechselkurse, so dass allein die Löhne bzw. die Mobilität der Arbeitsanbieter für einen Ausgleich zwischen dem Output und der Nachfrage eines Landes sorgen können. Je zentralisierter die Lohnverhandlungen sind und je höher die Kosten für die Mobilität des Faktors Arbeit liegen, desto schwieriger gestaltet sich der Ausgleich bei asymmetrischen Schocks. Auch aus diesen Überlegungen liegt es deshalb nahe, die Flexibilisierung der Lohnfindung im Besonderen und des Arbeitsmarktes im Allgemeinen zu erhöhen (vgl. Pigeau/Sesselmeier 2000).

Das Ergebnis der Lohnverhandlungen hängt aber nicht nur vom Grad der Zentralisierung ab, sondern ebenso von anderen Rahmenbedingungen wie etwa der Gestaltung der Hilfen bei Arbeitslosigkeit. Je generöser die Bedingungen der Arbeitslosenversicherung ausfallen, desto höher sind die Opportunitätskosten des Arbeitens. Im reinen ökonomischen Kalkül bedarf es eines Lohnes, der die zusätzlichen Mühen des Arbeitens gegenüber den auch ohne Erwerbstätigkeit zur Verfügung stehenden Einkommen ausreichend kompensiert. Insofern führt jede Verschärfung der Bedingungen der Arbeitslosenunterstützung – *ceteris paribus* – zu einer geringeren Arbeitslosigkeit und durch das erhöhte Angebot zu einem geringeren Lohnniveau. Auch wenn dieses Ergebnis wiederum von der Flexibilität der Lohnverhandlung abhängt, verdeutlicht es, dass auch der vom Staat gegebene Rahmen des Arbeitsmarktes dessen Ergebnis beeinflusst. Dasselbe gilt im Übrigen für die Handwerksordnung, den Kündigungsschutz, und das Arbeitsrecht insgesamt. Daraus ergeben sich vier in die Koordination der Makropolitik einzubeziehende Politikfelder. Neben der Geld- und der Fiskalpolitik spielen die Lohnfindungspolitik und die Regulierungspolitik eine wichtige Rolle. Letztere beinhaltet neben der Regulierung des Arbeitsmarktes auch die allgemeine Wettbewerbspolitik. So dass im Ergebnis folgende Politikfelder und Akteure zu koordinieren sind:

1. die Akteure der Fiskalpolitik,
2. die EZB als dem Träger der Geldpolitik
3. die Tarifparteien in Form von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Träger der Lohnfindungspolitik
4. sowie der Staat als den Arbeitsmarkt regulierender Akteur.

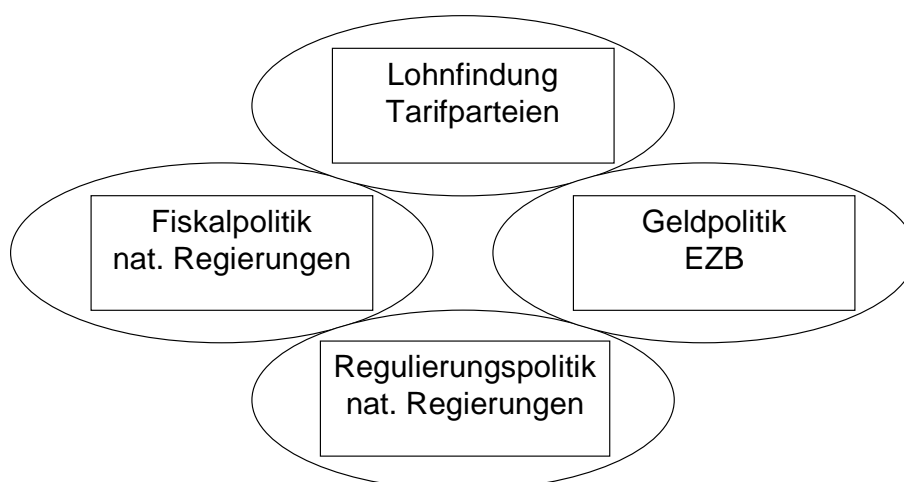


Abb. 5: Zu koordinierende Politikfelder und Akteure

Eine solch umfassend angelegte Makropolitik ist aber besonders behäbig und läuft deswegen noch eher in Gefahr einer prozyklischen Politik. Entscheidend für den Erfolg der koordinierten Makropolitik ist schließlich, dass die relativ schnellen Entscheidungs- und Wirkungsprozesse der Geldpolitik mit den relativ langsamen Entscheidungs- aber dann ähnlich schnellen Wirkungsprozessen der Fiskalpolitik in Übereinstimmung zu bringen sind. Das verträgt sich schlecht mit insgesamt langwierigen Abstimmungsprozessen, deren Ausgang ungewiss ist.

3. Welche Lösungsbeiträge leistet eine koordinierte Makropolitik in der EU?

In Deutschland wird besonders heftig die Wachstumsschwäche gegenüber den europäischen Partnern aber auch im OECD-Vergleich diskutiert. Charakteristisch für Deutschland ist im internationalen Vergleich auch, dass es eine Nachfrageschwäche auf der Verwendungsseite zeigt (vgl. SVR 2002, 142).

Noch viel bedeutender ist aber, dass die Investitionen deutlich zurückgehen (EC 2002,11). Ein Rückgang der Investitionen ist nicht nur ein Indikator dafür, welche Chancen der Erholung die Unternehmer sehen, sondern hat unmittelbare Folgen für das zukünftige Wachstumspotential.

Ländergruppe/Land	Bruttoinlandsprodukt (real) ¹⁾	
	2002	2003
	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH ²⁾	
Europäische Union	+ 1,0	+ 1,9
Euro-Raum	+ 0,8	+ 1,8
<i>darunter:</i>		
Deutschland	+ 0,2	+ 1,0
Frankreich	+ 1,1	+ 2,0
Italien	+ 0,5	+ 1,9
Niederlande	+ 0,4	+ 1,6
Vereinigtes Königreich	+ 1,6	+ 2,4
Vereinigte Staaten	+ 2,4	+ 2,6
Japan	- 0,8	+ 0,7

¹⁾Quelle: SVR Gutachten 2002/2003, S.5.

²⁾Die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr für die Ländergruppen sind zusammengewogen mit ihren Anteilen am nominalen Bruttoinlandsprodukt der Welt in jeweiligen Preisen und Kaufkraftparitäten im Jahr 2001.

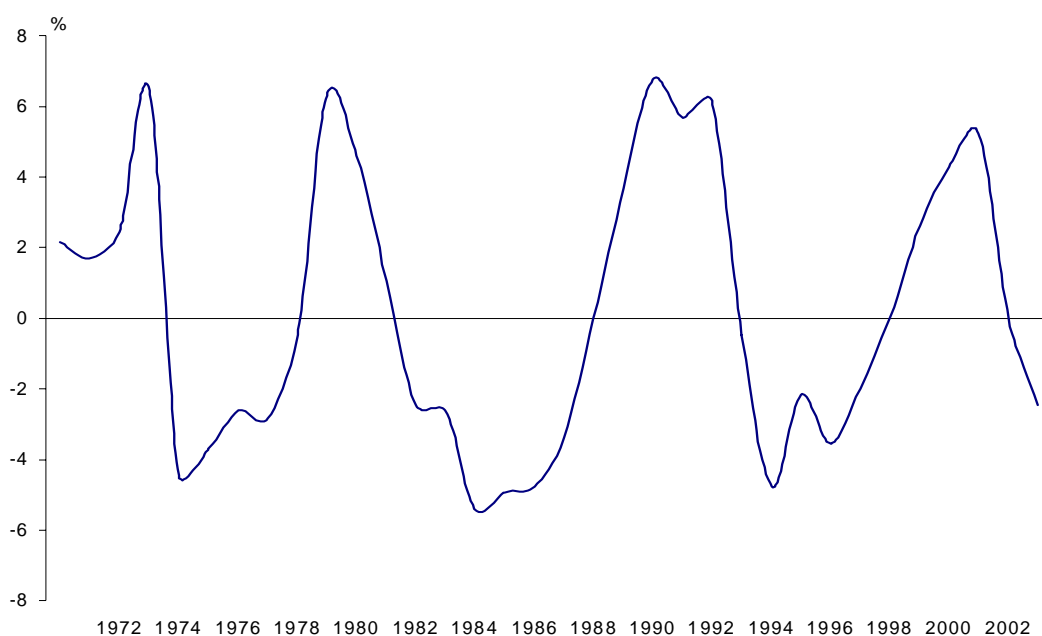
Abb. 6: Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in ausgewählten Ländern

Welchen Beitrag kann eine koordinierte Makropolitik der EU in dieser Situation für Deutschland leisten? Die Antwort ist: keinen. Die strukturellen Probleme Deutschlands liegen nicht darin, dass eine kurzfristige Nachfrageschwäche im privaten Konsum ausgeglichen werden muss. Sie liegen auch nicht darin, dass das Staatsdefizit kurzfristig zurückgefahren wird und der dadurch induzierte Nachfragerrückgang – ebenfalls kurzfristig - kompensiert werden könnte, sondern sie sind langfristiger Natur: Das bedrückende Problem deutscher Wirtschaftspolitik ist die hohe Arbeitslosigkeit (SVR 2002, 19), die struktureller Natur ist, weshalb ein weitgehender Konsens hinsichtlich des folgenden Maßnahmenkatalogs besteht:

- Um die Nachfrage nach Arbeit zu steigern, muss der Grenzabgabensatz auf Arbeit sinken, wobei das Problem nicht die Steuern, sondern die Sozialabgaben sind. Gleichzeitig müssen die realen Lohnsteigerungen unterhalb der Zuwachsrates der Arbeitsproduktivität bleiben, um nicht zusätzlich Druck auf die Arbeitsnachfrage zu erzeugen.
- Darüber hinaus sind die Anreize für das Arbeitsangebot zu verbessern, indem die Opportunitätskosten der Arbeitsaufnahme gesenkt werden. Das kann durch eine Senkung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld oder eine Senkung der Arbeitslosenhilfe geschehen. Im Niedriglohnbereich ist außerdem der Sozialhilfesatz für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger abzusenken, um den Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu verbessern.
- Schließlich sind Tarifverträge weiter zu flexibilisieren, um Betrieben die Möglichkeit zu erleichtern, abweichend vom Flächentarif Löhne auszuhandeln.

In der gegenwärtigen Situation Deutschlands ist eine koordinierte Makropolitik auf EU-Ebene keine Lösung. Die Probleme sind struktureller Art und können nur innerhalb des Landes gelöst werden.

In der **E(W)U stellt die EU-Kommission** ebenfalls eine „nicht zufrieden stellende Entwicklung“ fest: Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts der EU ist vom 2. Quartal 2001 bis zum 1. Quartal 2002 kontinuierlich gesunken und hat sich dann nur vorübergehend leicht erholt (EC 2002, 9). Auch das Nachfragewachstum ist seit dem 3. Quartal 2001 negativ und besonders alarmierend ist auch in der EU, dass die Investitionszuwächse unter Null liegen. Zwar sind die Ausschläge der Investitionen nicht dramatischer als 1973/74, 1982-1984 oder 1993, aber sie zeigen eben an, dass die Abwärtsbewegung eben genauso deutlich sind wie in diesen Rezessionen.



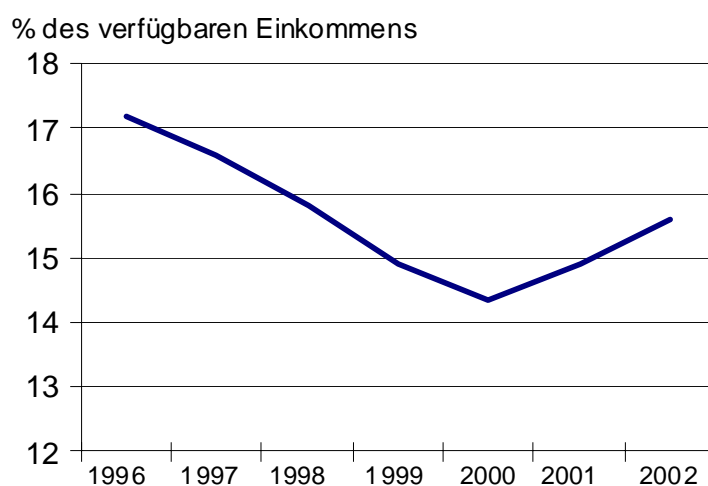
Quelle: EC 2002, S. 11

Abb. 7: Zyklus der Investitionsänderungen im Euro-Raum

Könnte eine koordinierte Makropolitik die drohende Rezession abpuffern? Die Antwort ist ähnlich wie im Fall Deutschlands: Nein. Allerdings ist das Bild deutlich diffuser, weil es nicht allein die strukturellen Probleme eines Mitglieds sind, die das Ergebnis bedingen (European Commission 2002, 13). Insgesamt gesehen, führt die Kommission das schwache Ergebnis 2002 auf drei Faktoren zurück:

- Der drohende Irakkrieg führte zu einer politischen und ökonomischen Unsicherheit.
- Es gab eine Vielzahl von Buchführungsskandalen im Zusammenhang mit der geplatzten Blase der New Economy und Kursverlusten an der Börse.
- Die Finanzkrise von Argentinien belastete die Stabilität des internationalen Finanzsystems.

Die private Nachfrage (so die European Commission 2002, 17) ist aber auch deshalb abgesunken, weil in vielen Mitgliedsländern die Altersversorgung eine erhöhte Aufmerksamkeit in den Medien erlangt hat. Dies führt zu einer weiteren Verunsicherung der Verbraucher. Ein entsprechender Anstieg der Sparrate ist seit dem Jahr 2000 zu beobachten. Gleichzeitig fielen die privaten Konsumausgaben seit 1999 im Euro-Gebiet.



Quelle: EC 2002, S. 16

Abb. 8: Brutto-Sparquote der privaten Haushalte im Euro-Raum

Das eigentliche Problem ist jedoch, dass die Inflationsrate gemessen als HICP seit Beginn des Jahres 2000 im Euro-Raum über 2 % liegt, und damit über der Obergrenze des Korridors von 0% - 2%, den sich die EZB selbst gesetzt hat. Ursache dafür ist, dass die Preise in langsam wachsenden Volkswirtschaften wie Deutschland nicht ausreichend nachgeben, um die Preissteigerungen in schnell wachsenden Volkswirtschaften wie Irland auszugleichen. Derartige Preisrigiditäten sind nicht neu, aber sie bedeuten, dass die Spielräume der EZB für eine stärker expansive Geldpolitik relativ begrenzt sind. Würde sie kurzfristig die restriktive Fiskalpolitik von Ländern wie Deutschland durch eine expansive Geldpolitik unterstützen, hätte das eine weitere Steigerung des Preisniveaus in den stärker wachsenden Volkswirtschaften zur Folge, ohne dass die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes in Deutschland damit gelöst wären.

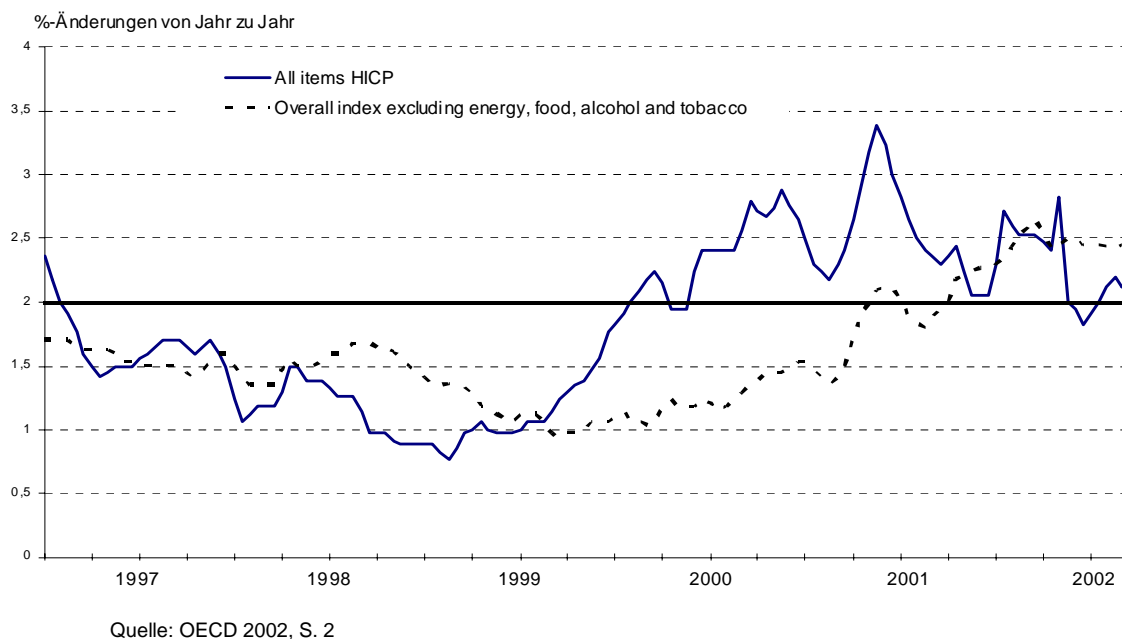


Abb. 9: Inflation im Euro-Raum

Auch wenn in der gegenwärtigen Situation eine koordinierte Makropolitik deshalb keinen Sinn macht, stellt sich die Frage, ob die institutionellen Strukturen der EU überhaupt die Bedingungen schaffen können, eine koordinierte Makropolitik vorzubereiten und durchzuführen.

4. Mögliche Institutionalisierung und ihre Probleme

Eine Institutionalisierung der Koordination kann über verschiedene Instrumente gelingen. Der durch den Amsterdamer Vertrag eingeschlagene Weg der zentralisierten Koordination sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten ihre Wirtschaftspolitik „als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten und sie im Rat der Europäischen Union nach Maßgabe der Gemeinschaftsziele koordinieren (Art. 99 Abs. 1 EGV). Dafür verabschiedet der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft, die letzte wurde am 21. Juni 2002 in Sevilla vorgelegt.

Mit Beginn der dritten Stufe der EWU 1998 wurde ein Wirtschafts- und Finanzausschuss gebildet und beauftragt, die Wirtschafts- und Finanzlage der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft zu beobachten und dem Rat und der Kommission Bericht zu erstatten (Art. 114, Abs. 2 EGV). Jeder Mitgliedsstaat sowie die Kommission und die EZB ernennen jeweils höchstens zwei Mitglieder des Ausschusses. Über die Zusammensetzung entscheidet am Ende der Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der EZB (Art. 114 Abs. 3 EGV). Solange es Mitgliedsstaaten gibt, für die eine Ausnahmeregelung nach den Artikeln 122 und 123 gilt, d.h. dass sie nicht Teil der Währungsunion sind, berichtet der Ausschuss auch über deren Währungs- und Finanzlage. Da im Wirtschafts- und Finanzausschuss Vertreter von allen Mitgliedsländern, EZB und Kommission sitzen, und nicht nur von den betroffenen Ländern der Währungsunion, ist er tendenziell zu umfangreich für die Vorberei-

tung einer koordinierten Makropolitik. Dieses Problem verschärft sich, wenn die neuen Mitgliedsländer in die EU eintreten.

Auf der anderen Seite fehlt in diesem Gremium eine explizite Repräsentanz der Lohnpolitik, so dass ein wesentlicher Teil der Koordination ausgespart bleibt. Selbst wenn es zu einer Koordination käme, handelte es sich immer noch um eine „co-ordination light“, weil sie „nur“ die Geld- und die Fiskalpolitiken einbezieht.

4.1 Institutionelle Änderungen in der Geldpolitik

In der Geldpolitik hat die EZB (oder genauer das ESZB) eine unabhängige und relativ sichere Position, weil es über den Amsterdamer Vertrag völkerrechtlich abgesichert ist und nicht in seiner Struktur durch einfachgesetzliche Regeländerungen bedroht ist. In dieser Hinsicht ist die Stellung der US-amerikanischen Fed deutlich unsicherer, weil diese direkt vom Kongress abhängig ist.

Im Vergleich zur Fed hat das ESZB aber eine klare Zielvorgabe in Form der Preisstabilität, die selbst über den Korridor von 0% bis 2 % konkretisiert hat. Soweit sie dieses Ziel nicht gefährdet sieht, unterstützt die EZB schon jetzt gemäß Art. 105 EGV die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft.

Tatsächlich zeigen empirische Arbeiten, dass die Zentralbanken sich nicht nur am Ziel der Preisniveaustabilität, sondern durchaus auch am Output orientieren (Wyplosz 1999), so dass die Sorge, eine Zentralbank würde sich von der Outputentwicklung völlig abkoppeln, unbegründet scheint.

Lediglich in der Anfangsphase, in der die EZB noch eine Reputation aufbauen muss, könnte es zu einem Übermaß an Zurückhaltung kommen. Aus der relativ hohen rechtlichen Sicherheit heraus dürfte es der EZB aber leicht fallen, eine informelle Koordinationspolitik zu betreiben, soweit diese das Ziel der Preisstabilität nicht beeinträchtigt. Allerdings ist die strikte Ausrichtung an Euro-12-Aggregaten dabei auch hinderlich. So wäre es vorstellbar, dass die Geldpolitik auf asymmetrische Schocks auch durch eine etwas variabelere Geldpolitik reagiert, etwa in dem sie bei Abweichung des Outputgaps, d.h. einer Abweichung des tatsächlichen Outputs vom potentiellen Output, eines Mitgliedslandes vom Euro-Durchschnitt die Leitzinsen entsprechend niedriger ansetzt. Beispielsrechnungen für ein relativ kleines Land wie Finnland zeigen etwa das eine derartige Regionalisierung der Geldpolitik keineswegs zu gravierenden Abweichungen von der Zinspolitik führen würde.

Dieses Modell firmiert in der Literatur als monetärer Föderalismus. Entscheidendes Merkmal ist eine neue Regel, die sich die EZB selbst geben könnte, und die beinhaltet, dass die Geldpolitik bei entsprechend häufig auftretenden Abweichungen des Outputgaps eines Mitgliedslandes unter bestimmten, genau definierten Voraussetzungen nicht allein von den EU-12-Aggregaten ausgehen muss, sondern die Situation des Mitgliedslandes besonders gewichten kann.

Das Problem des monetären Föderalismus ist, dass die Geldpolitik ohne allzu große Zinsauschläge auf Krisen in den kleinen Mitgliedsländern reagieren kann. Sind aber große Mitglieder betroffen, dürften deren relative Anteile am EU-12-BIP schnell zu einer spürbaren Änderung der Geldpolitik führen.

Der Übergang zu einem monetären Föderalismus würde den Spielraum der EZB bei asymmetrischen Schocks erheblich erhöhen und ihr die Möglichkeit geben, mit dem europaweit wirksamen geldpolitischen Instrumentarium die Fiskalpolitik eines „schwächelnden“ Mitgliedes zu unterstützen. Insofern ist sie eine notwendige Bedingung für eine koordinierte Makropolitik zwischen EZB und einem Mitgliedsland. Der monetäre Föderalismus ist aber auch in diesem Fall noch keine hinreichende Bedingung, da er selbst noch keine Koordination beinhaltet.

Für den Fall einer EU-12-weiten Kooperation der Makropolitik ist der monetäre Föderalismus lediglich notwendige Bedingung.

1. 4.2 Institutionelle Änderungen in der Fiskalpolitik

Der Haushalt der Europäischen Union umfasst knapp 1,3 % des europäischen BIP und ist zumindest zur Zeit auf maximal 1,4 % des BIP begrenzt. Mit diesem Volumen, das im Übrigen von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr nicht übertragbar ist, kann man keine Fiskalpolitik gestalten. Diese können nur die Mitgliedsländer betreiben. Für die Mitgliedsländer bedeutet die Kooperation jedoch einen Verlust an Souveränität wie sich schon an der Diskussion um den Stabilitäts- und Wachstumspakt zeigt. Ein zentrales Argument gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt ist, dass er die Allokation der Defizite nicht effizient vornimmt, sondern von jedem Mitgliedsland gleichermaßen – ungeachtet der spezifischen Anpassungskosten – verlangt, das 3%-Kriterium einzuhalten. Einen Teil des politischen Drucks auf den Pakt könnte man neutralisieren, in dem er in eine effiziente Struktur überführt wird.

In der Literatur werden zahlreiche Alternativen diskutiert, zu denen unter anderem Fiscal policy committees zählen. Unter diesen fiskalpolitischen Gremien versteht man analog zu den Open Market Committees von Zentralbanken ein unabhängiges Gremium, das auf der Ebene der Mitgliedsländer eingerichtet wird und mit ähnlicher Unabhängigkeit ausgestattet wird wie das bei den nationalen Zentralbanken der Fall ist. Das Gremium hat die Aufgabe, den Rahmen für das fiskalpolitisch Mögliche abzustecken, d.h. seine Aufgabe ist es, ein jährliches Defizitkriterium zu spezifizieren und auf den Haushalt des Mitgliedslandes anzuwenden. Der Vorteil einer solchen Institution wäre, dass die historisch begründeten 3% des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht nur einmal geändert, sondern einer dauerhaften Flexibilisierung unterworfen wären. Bei angemessener Praxis des Gremiums hätten die einzelnen Länder einen größeren Spielraum für eine Ausweitung der Staatsnachfrage als zur Zeit. Der Nachteil dieses Modells ist, dass die Besetzung des Gremiums den Mitgliedsländern überlassen wäre, die mit der Be-

setzungspolitik möglicherweise versuchen würden, einen bestimmten Einfluss auszuüben. Die nationalen Gremien könnten sich als anfällig gegenüber nationalen Einflüssen erweisen.

Ein alternatives Modell, das deutlich leichter zu institutionalisieren wäre, ist die Einrichtung von so genannten handelbaren Defizitrechten. Das Modell geht davon aus, dass für die Stabilität des Euro nur die generelle, also die Euro-gebietsweite Einhaltung von Bedeutung ist, nicht aber, welches Land gerade wie viel Defizit entstehen lässt. Analog zu den Anwendungen in der Umweltpolitik kann man für jedes Land und jedes Jahr Defizitrechte ausgeben, die sich auf 3 % des BIP belaufen. Diese Rechte könnten einfach als Konto bei der EU geführt werden, sie sind aber frei handelbar. Zu dem Zeitpunkt, in dem die endgültigen Statistiken veröffentlicht werden, müssen die Mitgliedsländer entsprechend ihres Defizits ausreichend Rechte vorhalten. Bei Nicht-Einhaltung droht eine empfindliche Strafe von z. B. dem zehnfachen des Marktpreises. Den Ländern könnte erlaubt werden, Rechte für zukünftige Verwendung auszusparen. Es sollte aber nicht erlaubt sein, zukünftige Rechte in der laufenden Periode einzusetzen (vgl. Casella 1999 und 2002).

Der Marktpreis des Defizitrechts (ausgestattet als Recht einen Euro über das 3%-Kriterium hinauszugehen) würde Angebot und Nachfrage ausgleichen und würde über diesen Mechanismus dafür sorgen, dass diejenigen Mitgliedsländer, welche die höchsten Anpassungskosten haben, auch am meisten für das Recht bieten. Im Ergebnis würde das – nach wie vor historisch zufällige - 3%-Kriterium zu den geringsten Anpassungskosten erreicht werden. Natürlich geht mit der Implementation solcher Recht eine Reihe weitgehend ungeklärter Fragen einher, aber viele dieser Probleme lassen sich in direkter Analogie zu den umweltökonomischen Überlegungen lösen.

Der besondere Charme dieser Lösung liegt nicht nur darin, das Ergebnis kosteneffizient zu erreichen, sondern auch darin, dass bei Zulassung aller Gebietskörperschaften zum Handel ein Mechanismus geschaffen wäre, alle föderalen Ebenen in die Einhaltung des Defizitkriteriums einzubinden. Dafür wäre selbstverständlich eine entsprechende Unterverteilung der Defizitrechte zwischen den Gebietskörperschaften erforderlich. Da Deutschland über den § 51 HGrG (Finanzplanungsrat) hinaus keinen wirkungsvollen Mechanismus gefunden hat, Länder und Gemeinden an der Einhaltung des Defizits zu beteiligen, schlösse sich eine Lücke.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass nicht nur abweichendes Verhalten der Mitglieder sanktioniert wird, sondern zielführendes Verhalten durch den Verkauf von Rechten unterstützt wird. Während bisher die Politik des Paktes „all sticks, but no carrots“ lautet, käme es dann zu einem „sticks and carrots“. Das ist natürlich nur dann der Fall, wenn der Preis positiv ist, das bedeutet, wenn die aggregierte Menge stabil bleibt. Das dürfte aber polit-ökonomisch wesentlich unproblematischer sein als bisher, weil die potentiellen Verkäufer von Rechten darin eine Vermögensposition sehen, die sie nicht ohne weiteres abgeben werden.

Für den Fall eines unerwarteten europaweiten Schocks, der alle Mitgliedsländer trifft und höhere Staatsdefizite erfordert, ließe sich jedoch über eine flexible Handhabung diskutieren. Dafür wiederum wäre es denkbar ein fiscal policy committee auf europäischer Ebene einzu-

setzen, dass genau für diese Frage einen entsprechenden völkerrechtlichen Auftrag der Mitglieder erhalten müsste.

Damit sind bereits drei Neuerungen in der Geld- und Fiskalpolitik angesprochen. Der monetäre Föderalismus lässt der EZB einen größeren Spielraum als bisher, auf Sondersituationen einzelner Mitglieder einzugehen. Die handelbaren Defizitrechte sorgen für Flexibilität und Effizienz bei der Einhaltung des 3 %-Kriteriums und ein Fiscal Policy Committee sorgt für die Anpassung des Kriteriums bei adversen Schocks, die alle Mitglieder gleichermaßen betreffen.

2. 4.3 Lohnpolitik

Wie oben bereits ausgeführt, hat eine koordinierte Makropolitik nur dann eine Chance auf - kurzfristige – Wirksamkeit, wenn die Lohnpolitik mittelfristig die expansive Geldpolitik der Zentralbank nicht durch entsprechende Lohnforderungen auffängt. Aus diesem Grund bedarf es struktureller Anpassungen und Flexibilisierungen im deutschen Arbeitsmarkt, um eine koordinierte Makropolitik überhaupt wirksam werden zu lassen.

Eine Alternative zu einer dezentralisierten Lohnpolitik – und nichts anderes verbirgt sich dahinter – wäre es, wenn die Arbeitnehmerseite sich kooperativ in eine entsprechende Koordination einbinden ließe. Im Folgenden steht kurz zur Debatte, ob die gegenwärtigen Strukturen der EU ein derartiges Kooperationsmodell institutionell kreieren.

Beschäftigungspolitik (obwohl eigentlich nur Arbeitsmarktpolitik, vgl. Priewe 2001) ist seit dem Abschluss des Amsterdamer Vertrages ein eigener Titel. Damit zählt die Beschäftigungspolitik nun ebenfalls zu den Gemeinschaftsaufgaben, auch wenn sie in Konflikt mit dem Subsidiaritätsgedanken des Vertrages geraten kann (siehe dazu Schatz 2001, 541). Im hier gestellten Zusammenhang ist von Bedeutung, ob der Auftrag des Amsterdamer Vertrags überhaupt die Voraussetzungen für eine koordinierte Lohnpolitik schafft. Tatsächlich zielt Artikel 125 darauf ab, dass die Mitgliedsstaaten und die Gemeinschaft darauf hinarbeiten, „die Fähigkeit der Arbeitsmärkte [...] auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren“ zu verbessern (Art. 125 Abs. 1 EGV).

Zu diesem Zweck setzt sie einen Beschäftigungsausschuss ein, der mit je zwei Mitgliedern der Mitgliedsländer und der Kommission besetzt ist. Der Ausschuss hat eine beratende Funktion zur Förderung der Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik (Art. 130 EGV).

Allein die Zusammensetzung des Ausschusses macht deutlich, dass in diesem keine Koordination der Lohnpolitik erreicht werden kann, denn die Tarifparteien fehlen. Allenfalls eine Koordination der Regulierung des Arbeitsmarktes wäre in diesem Ausschuss vorzubereiten. Allerdings scheitern die Mitgliedsländer bei der Gestaltung des Arbeitsmarktes eher an internen Interessengruppen als an supranationalen Lücken des Regelwerks.

Eine zweite Möglichkeit wäre der Wirtschafts- und Sozialausschuss als vorbereitendes Gremium. In diesem sind auch die Gewerkschaften vertreten. Allerdings sind in ihm auch zahlreiche andere gesellschaftliche Gruppen wie Landwirte und Kirchen. Allein die Zahl von 222 Mitgliedern lässt eine Koordination absolut unwahrscheinlich erscheinen.

Das gilt im übrigen auch für jede andere Form von Gremium, in der eine europaweite Lohnpolitik in Form einer Lohnzurückhaltung zu verhandeln wäre. Man stelle sich vor, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite entsenden jeweils einen Vertreter, so wäre das Gremium mit 30 Personen (EU 15) bzw. 24 Personen (EU 12) besetzt. Berücksichtigt man, dass in Deutschland, aber auch in anderen Ländern, sektoral verhandelt wird, erhöht sich Zahl schnell auf das sechs- bis achtfache. Es ist kaum denkbar, dass diese Zahl von Personen zu einem Konsens finden können – abgesehen davon, dass sie von der Verhandlung nur ein geringeres Ergebnis erwarten dürfen, also gar keinen Anreiz haben, teilzunehmen.

5. Ergebnis

Betrachten wir die zu koordinierenden Politikbereiche differenziert nach Ebenen und berücksichtigen, dass der Ort der Lohnpolitik nach wie vor auf nationaler Ebene liegt, so lassen sich zwei Ebenen der Koordination unterscheiden, nämlich die nationale, auf der Lohn-, Fiskal- und ein Teil der Regulierungspolitik zu koordinieren sind, sowie die europäische Ebene auf der Fiskal-, Regulierungs- und Geldpolitik zu koordinieren sind.

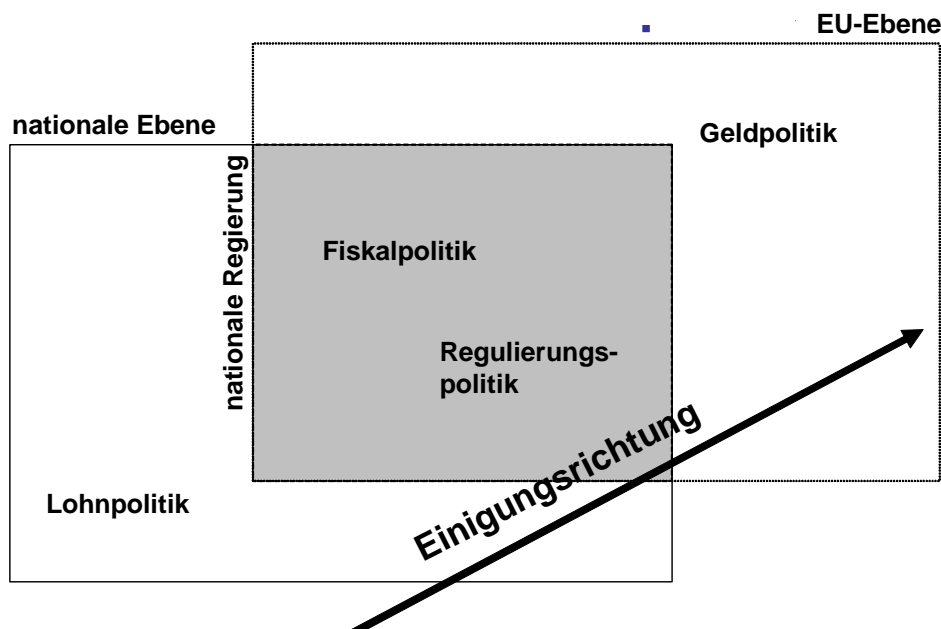


Abb. 10: Einigungsrichtung der koordinierten Makropolitik

Eine koordinierte Makropolitik erfordert ein gestuftes Vorgehen, bei dem die nationale Ebene in Vorleistung tritt, um koordinierte Politik auf EU-Ebene anzustoßen.

Literatur

- Blanchard, Olivier 2000: *Macroeconomics*, 2nd edition, Prentice Hall International
- Casella, Alessandra 1999: *Tradable Deficit Permits – Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union*, paper prepared for the Economic Policy Panel Meeting, Frankfurt, April 1999.
- Casella, Alessandra 2000: *Market Mechanism for Policy Decisions, Tool for the European Union*, Columbia University, October 2000.
- Commission of the European Communities, DG Economic and Financial Affairs 2002: *The EU Economy: 2002 Review*, Brussels 11.12.2002, ECFIN/475/02-EN.
- DeGrauwe, Paul 2000: *Economics of Monetary Union*, 4th edition, Oxford Press, Clarendon UK.
- Eijffinger, Sylvester C.W.; De Haan, Jakob 2000: *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford Press, Clarendon UK.
- Gottschalk, Jan 2002: *Keynesian and Monetarist Views on the German Unemployment Problem – Theory and Evidence*, WP No. 1096, Kiel Institute of World Economics
- Hein, Eckhard 2002: *Koordinierte Makropolitik in der EWU – zur Notwendigkeit und zu den Problemen der Umsetzung*, WSI-Mitteilungen H. 5, 251-259.
- Landmann, Oliver/Jerger, Jürgen 1999: *Beschäftigungstheorie*, Berlin
- Pigeau, Manon/Sesselmeier, Werner 2000: *Consequences of the European Monetary Union on Social Security Systems*, DP No. IGS2000/04 University of Birmingham
- Priewe, Jan (2001): *Integrierte Makropolitik für mehr Beschäftigung in Europa*, Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, AU-Stud 14/21.
- Rat der Europäischen Union 2002: *Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2002 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft*, 10093/02.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2002: *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*, November 2002, Jahresgutachten.
- Schatz, Klaus-Werner 2001. *Europäische Beschäftigungspolitik*, in Renate Ohr; Theresia Theurl (Hrsg.): *Kompendium der Europäischen Wirtschaftspolitik*, München, 535-576.
- Seitz, Franz 2002: *Fed versus Eurosystem: Institutionelle und strategische Aspekte*, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 28, H. 2, 116-136.
- Sesselmeier, Werner 2002: *European Employment Policy?*, in: Lothar Funk/Simon Green (eds.): *New Aspects of Labour Market Policy*, Berlin, 95-114
- Wyplosz, Charles 1999: *Economic Policy Coordination in EMU: Strategies and Institutions*, Graduate Institute of International Studies, Geneva and CEPR, London.
- Wyplosz, Charles 2002: *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?* Graduate Institute of International Studies, Geneva and CEPR, London.