

Michael Heine, Hansjörg Herr

Die Europäische Währungsunion im Treibsand Fehlende Lohnkoordination und fiskalische Schwächen gefährden das europäische Projekt

Mitte der 1980er Jahre begann eine neue Welle der europäischen Integration, die später durch den Prozess der deutschen Vereinigung politisch verstärkt wurde, denn das vergrößerte Deutschland sollte fest in europäische Institutionen eingefügt werden. Im Jahre 1985 wurde vom damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Delors, das Binnenmarktprojekt auf den Weg gebracht. Das Ziel dieses Projektes war es, die noch existierenden nationalen Märkte zu einem tatsächlichen Binnenmarkt zu verschmelzen. Der europäische Binnenmarkt stellt den freien Verkehr von Personen, Gütern, Dienstleistung und Kapital innerhalb der Europäischen Gemeinschaft sicher. Die Vereinbarungen des Binnenmarktes traten am 1. Januar 1993 in Kraft.

Die Maastricht-Verträge wurden am 7. 2. 1992 unterzeichnet und traten am 1. 11. 1993 in Kraft. Ziele waren die Schaffung der Grundlagen für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, vor allem die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Währung, sowie weitere politische Integrationsschritte in Richtung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Auch in den Bereichen Inneres und Justiz sollte die Integration in der EU vertieft werden. Die Verträge sahen somit ein politisches Projekt vor mit der Wirtschafts- und Währungsunion und insbesondere mit dem Euro als Teilprojekt. Jedoch stellte sich im weiteren Verlauf der 1990er Jahre heraus, dass im Kern nur der ökonomische Teil der Maastricht-Verträge Gestalt annahm, während die politischen Dimensionen der Verträge in den Hintergrund gedrängt wurden.

Die Europäische Währungsunion (EWU) mit dem Euro als gemeinsamer Währung wurde am 1. Januar 1999 eingeführt. Außer Griechenland, das erst 2001 beitrug, durften alle damaligen EU-Länder der EWU beitreten, Großbritannien, Dänemark und Schweden haben jedoch bis heute von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht. Die EWU entsprach durchaus der Logik der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg, die in der ökonomischen Integration immer ihren Vorläufer fand. Offensichtlich glaubten die europäischen Eliten, dass der Druck der ökonomischen Integrationsprozesse dann die politische Integration befördert oder gar erzwingt. Es ist jedoch Skepsis ange-

sagt: Die ökonomischen Probleme, die mit der Einführung des Euro verbunden sind, haben seither nicht zu weiteren Integrationsschritten geführt. Vielmehr hat sich in vielen Ländern eine Europaverdrossenheit festgesetzt.

Bei der Debatte um die EWU fällt auf, dass die Währungsunion in erster Linie als ökonomisches Projekt diskutiert wird. Uns scheint diese Sichtweise falsch. Die EWU ist letztlich ein politisches Projekt. Die Aufgabe nationalen Geldes und die Schaffung einer Währungsunion bedeutet immer, dass ein wichtiger Teil staatlicher Souveränität an eine zentrale Ebene abgegeben wird. Im Falle der EWU wurde die Kompetenz der Geldpolitik zur Europäischen Zentralbank (EZB) verlagert. Eine Zentralbank agiert nicht im luftleeren Raum. Sie bedarf zur Stabilisierung „ihrer“ Ökonomie Partner in der Form von Organisationen, Institutionen und vielfältigen staatlichen Politiken. Sie bedarf unter anderem einer funktionalen Lohn- und Fiskalpolitik. Außerdem benötigt sie eine zentrale Institution, die sich regionaler Probleme annimmt, da eine Zentralbank selbst keine Regionalpolitik betreiben kann. Denn die EZB kann bei ihrer Geldpolitik nur den Geldmarktzinssatz für den gesamten Währungsraum steuern. Seit der Einführung des Euro sind die Zinssätze in allen Regionen der EWU identisch. Ein großer Mangel bei der Schaffung der Währungsunion besteht darin, dass sie nicht als politisches Projekt begriffen wird. Bisher ist es den EWU-Ländern nicht gelungen, außer im Bereich des Geldes eine Staatlichkeit zu erlangen, die für einen stabilen Währungsraum notwendig ist.

Wachstum und Beschäftigung in der EWU

Entgegen vielfältigen Erwartungen ist die EWU nicht zu einem prosperierenden Währungsraum geworden. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre durchliefen sämtliche EWU-Länder einen wirtschaftlichen Abschwung, der, von Land zu Land zeitlich versetzt, bis zur Mitte der 1990er Jahre überwunden werden konnte. Danach betrug das jährliche Wirtschaftswachstum im Durchschnitt rund zwei Prozent. Damit entwickelte sich der Euroraum, wie die Tabelle 1 zeigt, dynamischer als zum Beispiel Japan, blieb aber deutlich hinter den Wachstumsraten der USA zurück. Die Tabelle 1 zeigt, dass die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandprodukts (BIP) innerhalb des Euroraums höchst unterschiedlich ausgefallen sind. Insbesondere Irland und Luxemburg, aber auch Finnland, Griechenland und Spanien erlebten eine dynamische Entwicklung, während Deutschland mit einer jährlichen Zunahme des realen BIPs von rund einem Prozent deutlich das Schlusslicht bildet.

Da die Entwicklung der Beschäftigung – unter der Bedingung gleichbleibender Arbeitszeiten – vom Verhältnis des Wirtschaftswachstums zu dem der Produktivität abhängt¹, ist es nicht überraschend, dass die USA auch die höchsten Zu-

1 Ist ΔH die prozentuale Veränderung der Beschäftigung, ΔY die des Wirtschaftswachstums und $\Delta \Pi$ die der Produktivität, dann gilt näherungsweise $\Delta H = \Delta Y - \Delta \Pi$.

Tabelle 1: *Index des realen BIPs für die EWU, Japan und die USA 1990-2004*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgien	92,4	94,1	95,5	94,6	97,7	100	101,2	104,7	106,8	110,2	114,5	115,3	116,4	117,8	121,0
Dtld	-	95,0	97,1	96,0	98,3	100	100,8	102,2	104,2	106,3	109,3	110,3	110,3	110,2	111,9
Finnland	104,5	97,9	94,1	93,0	96,6	100	103,9	110,4	115,8	119,7	125,9	127,3	130,0	133,2	138,1
Frankreich	94,9	95,8	97,2	96,4	98,4	100	101,1	103,0	106,5	110,0	114,1	116,5	117,9	118,5	121,4
Griechenl	94,0	97,0	97,6	96,0	98,0	100	102,4	106,1	109,6	113,4	118,5	123,5	128,2	134,2	139,8
Irland	79,6	81,1	83,8	86,1	91,0	100	108,2	119,8	130,5	145,0	159,4	169,0	179,4	185,9	196,0
Italien	93,9	95,2	95,9	95,1	97,2	100	101,1	103,1	105,0	106,7	110,0	111,9	112,3	112,6	114,0
Lux	82,4	89,6	91,1	95,0	98,6	100	103,4	112,0	119,7	129,0	140,7	142,8	146,4	150,6	156,9
Niederlan	90,2	92,4	93,7	94,4	97,1	100	103,0	107,0	111,6	116,1	120,2	121,9	122,6	121,5	123,1
Österreich	89,9	93,1	95,3	95,6	98,1	100	102,6	104,5	108,3	111,9	115,6	116,4	117,8	118,7	121,1
Portugal	92,0	95,9	97,0	95,0	95,9	100	103,6	107,7	112,6	117,0	120,8	122,9	123,4	122,0	123,3
Spanien	92,8	95,2	96,0	95,0	97,3	100	102,4	106,6	111,2	115,9	121,0	124,4	127,2	130,3	133,8
EWU	-	95,0	96,3	95,5	97,8	100	101,4	103,8	106,8	109,8	113,7	115,6	116,6	117,3	119,6
Japan	92,9	96,0	96,9	97,1	98,2	100	103,6	105,4	104,2	104,3	107,3	107,7	107,3	110,2	110,8
USA	88,6	88,4	91,4	93,8	97,6	100	103,7	108,4	112,9	117,9	122,2	122,9	125,5	129,5	135,0

Quelle: Ameco Datenbank der EU Kommission und IWF, International Financial Statistics

Tabelle 2: *Index der Beschäftigung in der EWU, Japan und den USA 1990-2004*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgien	100,2	100,5	100,3	99,7	99,3	100,0	100,3	101,3	103,1	104,5	106,5	108,1	107,7	107,8	108,6
Dtld	-	103,1	101,5	100,1	99,9	100,0	99,7	99,5	100,6	101,8	103,6	104,1	103,5	102,5	102,9
Finnland	120,6	113,8	105,8	99,5	98,1	100,0	101,3	104,7	106,8	109,5	111,9	113,6	114,7	114,7	114,8
Frankreich	100,7	100,9	100,3	99,0	99,1	100,0	100,4	100,8	102,3	104,4	107,2	109,0	109,7	109,9	109,9
Griechenl	97,3	95,0	96,4	97,3	99,1	100,0	99,5	97,3	104,6	104,7	104,9	104,6	104,7	106,1	109,4
Irland	91,8	91,5	91,8	93,2	96,1	100,0	103,6	109,4	118,8	126,2	132,0	136,0	138,4	141,2	145,4
Italien	103,7	105,6	105,3	102,3	100,5	100,0	101,0	101,2	102,2	103,4	105,3	107,1	108,9	109,8	110,7
Lux	96,6	97,9	98,3	98,1	99,0	100,0	100,8	102,0	104,3	106,9	110,0	112,9	114,7	115,7	118,5
Niederl	93,9	95,7	96,9	97,2	97,8	100,0	102,3	105,6	108,4	111,2	113,8	116,1	116,6	116,2	115,0
Österreich	98,9	100,1	100,7	100,2	100,2	100,0	100,3	101,2	102,5	104,4	105,5	106,1	106,0	106,1	107,2
Portugal	102,8	105,7	103,9	101,8	100,8	100,0	101,6	103,2	106,0	107,9	109,8	111,7	112,2	111,7	111,9
Spanien	101,2	102,8	101,2	98,2	97,9	100,0	101,2	104,2	108,2	112,0	115,8	118,6	120,4	122,6	125,2
EWU	-	102,4	101,5	99,8	99,4	100,0	100,5	101,3	103,3	105,1	107,4	108,9	109,4	109,6	110,3
Japan	96,3	98,3	99,4	99,8	99,9	100,0	100,4	101,5	100,8	99,9	99,8	99,8	97,8	97,5	97,7
USA	95,1	94,2	94,2	95,8	97,9	100,0	101,7	103,8	106,1	108,3	110,5	110,2	109,2	110,4	111,6

Quelle: Ameco Datenbank der EU Kommission

wächse bei der Beschäftigung hatten, gefolgt von Euroland und Japan, wo die Beschäftigung nach 1997 sogar rückläufig war (vgl. Tabelle 2). Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern des Euro-raums. Erwartungsgemäß konnten die Länder mit den höchsten BIP-Zuwächsen die größten Beschäftigungserfolge erzielen, während Deutschland – wie bei den Wachstumsraten des BIPs – mit großem Abstand die „rote Laterne“ hält. Eine der größten Herausforderungen für die EWU besteht unseres Erachtens nach in den sich aufbauenden regionalen Unterschieden innerhalb der Währungsunion. Diese Unterschiede haben zur relativ geringen Wachstumsdynamik in der EWU beigetragen und können sich zukünftig verheerend auf die ökonomische Entwicklung in Europa auswirken. Eine wesentliche Ursache für die regionalen Probleme sehen wir in den unausgebauten oder nicht existierenden europäischen Institutionen und in den ungenügenden Integrations-schritten im ökonomischen und politischen Bereich. Die EWU ist eine ökonomische Einheit mit einem gefährlichen Regulationsvakuum. Im Vergleich zu den „normalen“ entwickelten Nationalstaaten gibt es in der EWU keinen funktionierenden Lohnbildungsmechanismus, keine europäische Fiskalpolitik, und Geldpolitik und Wechselkurs, als wichtige Instrumente nationaler Wirtschaftspolitik, sind für einzelne Regionen innerhalb der Währungsunion nicht mehr verfügbar. Die Länder der EWU sind ökonomisch zu Regionen herabgesunken, auch wenn dies politisch noch nicht in den Köpfen der Menschen angekommen ist. Zudem gibt es kein starkes europäisches politisches Zentrum, das eine kohärente Wirtschaftspolitik für den gesamten Währungsraum durchsetzen könnte. Auf diese Probleme werden wir folgend näher eingehen.

Lohnentwicklung und Regionalprobleme im Euroraum

Die Entwicklung der regionalen Lohnstückkosten² ist von hoher Relevanz für die Wettbewerbsfähigkeit einer Region. Auseinanderlaufende Lohnstückkosten in einer Währungsunion führen zum Aufbau regionaler Probleme. Funktional ist in einer Währungsunion eine regionale Lohnentwicklung, die sich an den regionalen Produktivitätsentwicklungen orientiert. Im Idealfall muss die Struktur der Nominallohnerhöhungen der Struktur der Produktivitätserhöhungen entsprechen, wobei die Länder mit den höchsten Produktivitätserhöhungen die höchsten Lohnerhöhungen realisieren.

Die EWU zeigt deutlich unterschiedliche Anstiege bei den Lohnstückkosten. In Deutschland war der Anstieg der Lohnstückkosten seit dem Beginn der EWU im Jahre 1999 äußerst gering, in einigen Jahren sanken die Lohnstück-

2 Die Lohnstückkosten ergeben sich aus den nominalen Stundenlöhnen dividiert durch die Arbeitsproduktivität. Steigen die Nominallöhne mit der gleichen Rate wie die Produktivität, dann bleiben die Lohnstückkosten unverändert. Steigen die Nominallöhne stärker (schwächer) als die Produktivität, dann steigen (sinken) die Lohnstückkosten.

kosten sogar. Alle andere EWU-Länder verzeichnen einen stärkeren Anstieg ihrer Lohnstückkosten (vgl. Tabelle 3), insbesondere die Mittelmeerländer Italien, Spanien, Griechenland und Portugal.

Tabelle 3: Entwicklung der Lohnstückkosten in der EWU, Japan und den USA 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgien	99,8	100	104,0	106,2	106,9	107,0	109,3
Deutschland	99,3	100	100,9	101,7	102,6	101,9	101,1
Finnland	99,0	100	105,1	105,7	105,9	106,8	109,5
Frankreich	99,0	100	102,1	104,8	106,6	107,2	109,2
Griechenland	98,8	100	100,2	106,3	107,5	111,8	116,0
Irland	96,6	100	104,2	105,0	108,3	112,7	118,6
Italien	99,4	100	103,2	106,9	111,6	114,3	117,1
Luxemburg	97,5	100	106,5	109,9	111,7	114,1	116,8
Niederlande	97,0	100	105,4	110,5	114,1	114,0	114,6
Österreich	100,2	100	101,0	102,0	102,7	102,7	104,5
Portugal	95,7	100	105,1	109,3	113,5	115,1	118,1
Spanien	97,2	100	103,3	106,4	109,5	112,5	115,1
EWU	98,9	100	102,3	104,6	106,7	107,4	108,7
Japan	103,1	100	98,5	95,4	92,0	88,7	87,2
USA	96,1	100	101,9	102,7	104,1	105,7	108,6

Quelle: Ameco, Datenbank der EU Kommission

Die Differenzen bei der Veränderung der Lohnstückkosten sind innerhalb der EWU größer als innerhalb von etablierten Nationalstaaten. Denn in Nationalstaaten gibt es üblicherweise einen eingespielten Mechanismus der Lohnbildung, der das Niveau der Löhne bestimmt und für eine mehr oder weniger ausgeglichene regionale Entwicklung sorgt.³ Innerhalb der EWU gibt es keinen auch nur halbwegs angepassten Lohnbildungsprozess. Es existieren und konkurrieren:

- Zentral ausgerichtete Systeme mit starken Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Diese Systeme sind grundsätzlich in der Lage, makroökonomische Rahmenbedingungen bei Tarifverhandlungen zu berücksichtigen.
- Betrieblich ausgerichtete Systeme mit schwachen Tarifparteien. Diese Systeme bieten geringe Anreize, makroökonomische Erwägungen bei der Lohnentwicklung zu internalisieren. Finden Tarifverhandlungen auf betrieblicher Ebene statt, dann besteht die Gefahr, dass das mikroökonomische Kalkül zu Lohnsenkungen in einzelnen Unternehmen und dann in der Gesamtökonomie führt.

3 Vgl. zu unterschiedlichen Lohnbildungsmechanismen Sockise (1990).

- Systeme mit starken und konfliktbereiten Gewerkschaften, die weder makroökonomische noch mikroökonomische Erwägungen heranziehen. In einigen EWU-Ländern gibt es Richtungsgewerkschaften, in anderen Einheitsgewerkschaften.
- Systeme mit Gewerkschaften, die sich stark sozialpartnerschaftlich verhalten. Ist ein solches System gleichzeitig zentral organisiert und verfolgen die Eliten des Landes eine merkantilistische Strategie hoher Handelsbilanzüberschüsse, dann besteht die Gefahr, dass die Gewerkschaften eines solchen Landes sich in das merkantilistische Regime einordnen und Lohnzurückhaltung betreiben.

Tarifverhandlungen auf EWU-Ebene finden nicht statt, da es weder nennenswerte europäischen Gewerkschaftsverbände gibt, noch europäische Unternehmerverbände. Vielmehr ist von einer Konkurrenz nationaler Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände um hohe Beschäftigung und hohe Profite auszugehen. Aufgrund der unterschiedlichen Institutionalisierungen auf den Arbeitsmärkten, den unterschiedlichen Zielvorstellungen von Akteuren auf diesen Märkten und fehlender EWU-weiter Institutionen divergieren die Lohnentwicklungen von Region zu Region in der EWU in einem destabilisierenden Ausmaß. Gab es in Europa vor der EWU in jedem Land einen eingespielten Lohnbildungsmechanismus, der mit der Geldpolitik des jeweiligen Landes einschließlich der Wechselkurspolitik interagierte, so fiel die EWU 1999 in ein chaotisches Lohnbildungssystem mit keiner erkennbaren Koordination mit anderen Politikbereichen der EWU (vgl. Franzese/Hall 2000).

Lohnstückkosten sind der wichtigste Faktor zur Bestimmung des Preisniveaus. Zwar wirken noch vielfältige andere Faktoren auf das Preisniveau ein wie beispielsweise Veränderungen der Rohstoffpreise, Veränderungen des Steuersystems, sich verändernde Importpreise aufgrund von Wechselkursveränderungen, Ungleichgewichte von Angebot und Nachfrage auf den Gütermärkten, jedoch lässt sich theoretisch und empirisch zeigen, dass es in allen Industrieländern einen engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Lohnstückkosten und der Preisniveaumentwicklung gibt (vgl. Heine/Herr/Kaiser 2006).⁴ Es sollte somit auch nicht wundern, wenn es zwischen der regionalen Entwicklung der Lohnstückkosten und der regionalen Entwicklung des Preisniveaus in der EWU einen engen Zusammenhang gibt. Tabelle 4 zeigt, dass Deutschland ab 1999 die geringste Inflationsrate in der EWU hat, während die Länder mit den stärksten Erhöhungen bei den Lohnstückkosten mit vergleichsweise hohen Inflationsraten konfrontiert waren.

4 In einer geschlossenen Volkswirtschaft gibt es einen proportionalen positiven Zusammenhang zwischen Veränderungen der Lohnstückkosten, den Stückkosten insgesamt und dem Preisniveau. Zum Zusammenhang zwischen Lohnstückkosten- und Preisniveaumentwicklung sowie zu verschiedenen Inflationstheorien vgl. Heine/Herr (2003: 420ff).

Tabelle 4: Inflationsindex in der EWU, Japan und den USA 1990-2004

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgien	88,6	91,5	93,7	96,3	98,6	100	102,1	103,7	104,7	105,9	108,6	111,3	113,1	115,1	117,4
Dtld	85,7	87,2	91,6	95,7	98,3	100	101,4	103,3	104,3	104,9	107,0	109,6	111,0	112,1	112,7
Finnland	89,8	93,5	95,9	98,0	99,0	100	100,6	101,8	103,2	104,4	108,0	110,7	112,5	112,3	113,0
Frankreich	89,6	92,5	94,7	96,7	98,3	100	102,0	103,2	103,9	104,5	106,3	108,0	110,1	111,6	113,4
Griechenl	52,3	62,4	72,3	82,8	91,8	100	108,2	114,2	119,6	122,8	126,6	130,9	135,6	139,1	142,5
Irland	88,3	91,1	94,0	95,3	97,5	100	101,7	103,2	105,7	107,4	113,4	118,9	124,5	126,1	129,2
Italien	78,3	83,2	87,4	91,3	95,0	100	104,0	106,1	108,2	110,0	112,8	115,9	118,8	121,7	124,4
Lux	87,1	89,9	92,7	96,0	98,1	100	101,4	102,8	103,8	104,8	108,1	111,0	113,3	115,9	118,1
Niederl	87,4	90,2	93,0	95,4	98,1	100	102,0	104,2	106,3	108,6	111,4	116,4	120,5	123,5	124,5
Österreich	85,3	88,1	91,7	95,0	97,8	100	101,8	103,2	104,1	104,7	107,2	110,0	112,0	113,8	115,8
Portugal	70,9	78,7	85,7	91,3	96,0	100	103,1	105,4	108,2	110,7	113,9	118,9	123,1	125,4	127,9
Spanien	77,8	82,4	87,2	91,2	95,5	100	103,6	105,6	107,5	110,0	113,8	117,9	121,5	125,5	129,9
EWU	81,8	85,9	90,0	93,7	97,0	100	102,7	104,7	106,6	108,2	111,4	115,0	118,0	120,0	121,9
Japan	93,5	96,5	98,2	99,4	100,1	100	100,1	101,9	102,5	102,2	101,5	100,8	99,8	98,4	97,2
USA	85,7	89,4	92,1	94,8	97,3	100	102,9	105,3	107,0	109,3	113,0	116,2	118,0	119,8	122,1

Quelle: Ameco, Datenbank der EU Kommission

Unterschiedliche Lohnstückkosten- bzw. Inflationsratenentwicklungen sind für Regionen innerhalb einer Währungsunion ein zweischneidiges Schwert, denn sie erzeugen gleichzeitig expansive und kontraktive Effekte. Nehmen wir zur Analyse eine Region mit einer überdurchschnittlich hohen Inflationsrate.

Zunächst führt die relativ hohe Inflationsrate zu relativ niedrigen Realzinssätzen.⁵ Niedrige Realzinssätze stimulieren die aggregierte Nachfrage auf den Gütermärkten in der entsprechenden Region, da sie die Einnahme-Ausgabesituation der Schuldner entlasten und zusätzlich die zinsabhängige Investitionsnachfrage und Konsumnachfrage anregen. Für Länder mit höheren Inflationsraten in einer Währungsunion und damit relativ niedrigen Realzinssätzen kann somit aufgrund des beschriebenen Effektes ein höheres Wachstum erwartet werden. Es ist sogar ein kumulativer Prozess möglich: Das höhere Wachstum in der Region erhöht die Inflationsrate aufgrund sinkender Arbeitslosigkeit und hoher Nachfrage auf den Gütermärkten weiter, senkt dadurch erneut die Realzinssätze und regt folglich das Wachstum zusätzlich an.

Dem expansiven Effekt steht ein kontraktiver gegenüber. Länder mit relativ starken Erhöhungen der Lohnstückkosten und des Preisniveaus zerstören ihre preisliche regionale Wettbewerbsfähigkeit. Dies führt in diesen Ländern zum

⁵ Der Realzinssatz ist definiert als nomineller Zinssatz minus Inflationsrate. Der reale Zinssatz drückt die tatsächliche laufende Zinsbelastung eines Schuldners aus.

Aufbau von Leistungsbilanzdefiziten (bzw. zum Abbau von Leistungsbilanzüberschüssen).⁶ Dieser Effekt wirkt dämpfend auf die Ökonomie. Den Defiziten in den Ländern mit relativ hoher Inflationsrate stehen die Leistungsbilanzüberschüsse der Länder mit den relativ niedrigen Inflationsraten gegenüber. Zudem läuft der Leistungsbilanzeffekt nicht nur über die preisliche Ebene. Solange die Länder mit den niedrigeren Realzinssätzen ein höheres Wachstum haben, wird der Importsog aufgrund des höheren Wachstums die Defizite in den Leistungsbilanzen dieser Länder weiter erhöhen.

Es muss beachtet werden, dass ein gegebenes Inflationsratendifferential zwischen zwei Ländern die Differenz bei den Realzinssätzen unverändert lässt, während gleichzeitig die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Landes mit der höheren Inflationsrate beständig abnimmt. Gehen wir beim Überschuss- und Defizitland von zwei etwa gleichgroßen Ländern aus, muss in der beschriebenen Konstellation früher oder später der Leistungsbilanzeffekt dominieren, so dass das höhere Wachstum im Land mit der höheren Inflationsrate und den niedrigeren Realzinssätzen abgewürgt wird. Letztlich wird das Land mit der geringeren Wachstumsrate die Entwicklung im anderen Land dominieren.

Länder mit aufgebauten regionalen Leistungsbilanzdefiziten werden in einer Währungsunion früher oder später zu chronischen Krisenregionen mit langfristig niedrigem Wachstum aufgrund geringer preislicher Wettbewerbsfähigkeit. Letztlich kann sich eine solche Region nur durch eine kräftige Absenkung ihrer Lohnstückkosten aus ihrer Stagnation befreien, denn Wechselkursanpassungen sind, wie gesagt, nicht möglich. Da die Produktivität nicht schnell gesteigert werden kann, bleibt ohne staatliche Einflussnahme nur die Senkung der Nominallohne als Ausweg.

Betrachten wir nun die Situation in der EWU etwas genauer. Deutschland hat als das Land mit den niedrigsten Lohnstückkosten- und Preisniveauerhöhungen erwartungsgemäß einen gigantischen Leistungsbilanzüberschuss aufgebaut (vgl. Tabelle 5). In der Tat waren im Jahre 2005 die Leistungsbilanz- und Handelsbilanzüberschüsse Deutschlands die größten der Welt und lagen vor denen von China und Japan. Länder mit relativ hohen Lohnstückkosten- und Preisniveauerhöhungen haben dagegen sehr hohe Leistungsbilanzdefizite, insbesondere Spanien, Portugal und Italien. Die Tabelle 6 zeigt die bilateralen Exporte und Importe Deutschlands mit den EU-Ländern im Jahre 2005. Dabei wird deutlich, dass etwa 75 Prozent der deutschen Überschüsse aus dem Handel mit anderen EU-Ländern stammen. Die Strategie niedriger Kosten hat

6 Die Leistungsbilanz umfasst die Handelsbilanz (Warenexporte und -importe), die Dienstleistungsbilanz (Exporte und Importe von Tourismusleistungen, Transportleistungen, Patenten etc.) die Einkommensbilanz (grenzüberschreitende Profit-, Zins- und Lohnzahlungen) und Transfers (Überweisungen von Gastarbeitern, Zahlungen von Regierungen an internationale Organisationen etc.). Leistungsbilanzüberschüsse regen die inländische Nachfrage und Produktion an, Leistungsbilanzdefizite senken sie.

Tabelle 5: Leistungsbilanzsaldo der EWU-Länder in Mrd. US-Dollar 1990-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgien	12,9	9,0	8,9	14,1	13,3	14,9
Deutschland	-24,0	-25,7	1,6	43,1	51,8	96,4
Finnland	7,8	9,2	8,6	8,9	6,8	8,4
Frankreich	42,0	18,0	21,5	14,5	5,0	-5,4
Griechenland	-4,8	-7,8	-7,7	-9,7	-10,8	-8,4
Irland	0,6	-0,1	-0,6	-1,5	-2,2	-2,7
Italien	8,1	-5,8	-0,7	-6,7	-21,9	-24,8
Luxemburg	2,7	3,0	2,3	2,4	2,6	2,3
Niederlande	15,6	7,3	9,8	12,8	15,1	19,4
Österreich	-6,8	-5,0	-3,7	0,3	-2,3	-2,0
Portugal	-9,8	-11,1	-10,4	-8,9	-8,0	-13,3
Spanien	-14,0	-19,4	-16,4	-15,9	-23,6	-49,2

Quelle: IWF, International Financial Statistics

Deutschland, zusammen mit einigen kleineren Ländern in der EU, in eine deutliche Überschussposition gebracht. Mit wenigen Ausnahmen macht Deutschland als ökonomisch größtes Land die restlichen EU-Länder im internationalen Handel platt. Und die Länder innerhalb der EWU haben nur den äußerst steinigen Weg der Lohnsenkung, um sich vor der deutschen Exportdampfwalze zu schützen. Es ist geradezu grotesk und eine Pervertierung der tatsächlichen Lage, angesichts der Rolle Deutschlands in der EU von einer fehlenden Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu schwadronieren, die durch weitere Lohnzurückhaltung, Kostensenkungen und weiterer Flexibilisierung bekämpft werden müsse.

Bisher hat für die EWU-Länder mit vergleichsweise hohen Lohnstückkosten- und Preisniveauerhöhungen der negative Leistungsbilanzeffekt noch nicht durchgeschlagen. Die niedrigen Realzinssätze zusammen mit optimistischeren Erwartungen der Wirtschaftssubjekte in den stärker wachsenden Regionen haben das Wachstum in diesen Regionen hochgehalten. Es benötigt jedoch wenig analytische Kraft, um zu prognostizieren, dass bei einer unveränderten wirtschaftspolitischen Ausrichtung der Überschussländer und insbesondere Deutschlands der negative Leistungsbilanzeffekt in unmittelbarer Zukunft zu einem Einbruch des Wachstums in den bisher stark wachsenden Ländern der EWU führen wird. Die Entwicklung in den bisher relativ gut wachsenden Regionen der EWU wird dann aufgrund der geringeren Exportchancen auf die Überschussländer negativ zurückwirken und in allen Regionen der EWU das Wachstum absenken. Je stärker die Überschussländer und dann vermutlich auch die Defizitländer in der EWU versuchen, ihre Situation über Kostensenkungen und Flexibilisierungen zu verbessern, desto größer wird die Gefahr weiterer Wachstumseinbußen und eines deflationären Absturzes der EWU.

Tabelle 6: *Exporte und Importe Deutschlands mit EU-Ländern und dem Rest der Welt im Jahre 2005 in Mrd. Euro*

	Exporte	Importe	Saldo
Frankreich	79,9	54,6	25,3
Niederlande	47,8	53,4	-5,6
Italien	54,4	35,6	18,8
Großbritannien	61,7	39,4	22,3
Belgien	43,9	31,1	12,8
Österreich	42,5	25,3	17,2
Spanien	40,4	18	22,4
Tschechische Republik	18,8	17,7	1,1
Polen	21,9	16,1	5,8
Irland	4,7	15,4	-10,7
Ungarn	13,6	14,3	-0,7
Schweden	17,2	11,3	5,9
Dänemark	12,3	9,6	2,7
Estland	0,9	0,3	0,6
Finnland	8,2	7,5	0,7
Luxemburg	3,8	2,6	1,2
Lettland	0,9	0,4	0,5
Litauen	1,5	0,6	0,9
Malta	0,3	0,2	0,1
Portugal	7,4	4,1	3,3
Slowakische Republik	5,9	7,1	-1,2
Slowenien	2,9	2,5	0,4
Zypern	0,7	0,1	0,6
Griechenland	1,6	6,5	-4,9
EU Handel	493,2	373,7	119,5
Rest der Welt	292,9	251,6	41,3
Gesamt	786,1	625,3	160,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, www.destatis.de

Ein Bündel von Faktoren bestehend aus der Schwäche der deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, der merkantilistischen Orientierung von vielen Entscheidungsträgern und auch von Teilen der Gewerkschaften, Deregulierungen des Arbeitsmarktes und der Dominanz neoliberaler Konzepte zur Erhöhung der Beschäftigung hat dazu geführt, dass die Lohnerhöhungen in Deutschland äußerst gering waren und die Lohnstückkosten kaum anstiegen. Der geringe Anstieg der Lohnstückkosten in Deutschland liegt nicht nur an niedrigen Tarifabschlüssen, sondern auch am Abbau übertariflicher Zahlungen und den schrumpfenden Mitgliedern in den Arbeitgeberverbänden, die dann nur noch für eine kleinere Zahl von Unternehmen überhaupt Tarifabschlüsse aushandeln können. Deutschland steht damit aufgrund seiner Lohnentwick-

lung am Rande einer Deflation. Denn sollten die Lohnstückkosten anfangen deutlich zu sinken, dann ist der Damm gegen eine deflationäre Entwicklung gebrochen (vgl. Herr 2004 und 2004a). Ein instruktives abschreckendes Beispiel für die deflationären Effekte sinkender Lohnstückkosten ist Japan. In Japan existieren Betriebsgewerkschaften, die nach der Krise in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ihr Heil in Lohnzugeständnissen zur Stärkung der betrieblichen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit gesucht haben. Das Resultat sinkender Kosten war kein Anstieg der Beschäftigung, sondern ein Abgleiten in die Deflation. Sinkende Preise haben dann die Schuldenlast von verschuldeten Unternehmen und Haushalten erhöht und zur stagnativen Entwicklung der Investitionstätigkeit und der Konsumnachfrage beigetragen (vgl. Heine/Herr/Kaiser 2006). In Deutschland wurden die deflationären Gefahren der letzten Jahre durch Erhöhungen der Rohstoffpreise, Steuererhöhungen und ähnliche Faktoren überdeckt. Fallen diese Sonderfaktoren weg, dann wird die Deflationsgefahr in Deutschland beim nächsten konjunkturellen Einbruch wieder virulent werden. Schon 2003 hat der Internationale Währungsfonds, der nicht gerade als Institution mit düsteren Wirtschaftsprognosen gilt, Deutschland als eines von vier deflationsgefährdeten Ländern der Welt herausgefiltert (vgl. IMF 2003).

Funktional wäre eine Erhöhung der Nominallöhne entsprechend der Erhöhung der Produktivität plus der Zielinflationsrate der Zentralbank. Die Produktivität stieg in Deutschland in den letzten Jahre jeweils um knapp zwei Prozent; die EZB strebt eine Zielinflationsrate von etwas unter zwei Prozent an. Um von der Lohnseite eine Inflationsrate in Deutschland von etwas unter zwei Prozent zu erzielen, müssten die Löhne jährlich um etwas unter vier Prozent ansteigen. In den letzten Jahren taten sie das jedoch nie. Zum Ausgleich des Abbaus übertariflicher Zahlungen müssten die Tariflöhne sogar noch stärker ansteigen.

Die Lohnentwicklung in Deutschland ist schon an sich ein Problem, da sie in Deutschland die Gefahr einer Deflation erzeugt. Sie wird jedoch zu einer Katastrophe, wenn sie im Zusammenhang mit den regionalen Entwicklungen in der EWU gesehen wird. Denn das Problem für die regionale Entwicklung in der EWU besteht darin, dass Deutschland als größtes Land der EWU und gleichzeitig als Land mit den niedrigsten Lohnstückkostenerhöhungen den Standard für die Kostenerhöhungen der anderen Regionen der EWU setzt. Sollten die Lohnerhöhungen in Deutschland in den nächsten Jahren ebenso dysfunktional niedrig sein, dann können jene Regionen, die ihre regionale Wettbewerbsfähigkeit verloren haben, nur durch massive Nominallohnsenkungen ihre Wettbewerbsfähigkeit wieder erlangen. Angesichts dieser Sachlage ergeben sich zwei nicht gerade optimistisch stimmende Szenarien.

Das Szenario der Deflation. Gelingt es etwa Spanien, Portugal oder Italien

Lohnsenkungen von 15 bis 20 Prozent zu realisieren – was zur Wiedererlangung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit notwendig wäre –, dann wird es in diesen Ländern deflationäre Entwicklungen geben. Zusammen mit den niedrigen Lohnerhöhungen in Deutschland würde das für die EWU ein Abrutschen in eine Deflation bedeuten. Möglicherweise würde es in Deutschland bei Lohnsenkungen in anderen EWU-Ländern ebenfalls zu drastischen Lohnsenkungen kommen. Für die EWU wäre damit der Weg in eine rasante Deflation geebnet (vgl. Hein/Schulten/Truger 2004). Im Bereich der Steuer- und Sozialpolitik gelten ähnliche Mechanismen wie bei der Lohnpolitik. Denn auch in diesen Bereichen stehen Kostensenkungs-, Privatisierungs- und Flexibilisierungsstrategien auf der Tagesordnung, die Lohndumping ersetzen oder verstärken können. In diesen Bereichen besteht die Gefahr, dass es zu einem Wettlauf des Sozialabbaus kommt, der nicht nur für die behauptete Wettbewerbsfähigkeit unnötig und unsozial ist, sondern die deflationären Gefahren in der EWU noch verstärkt.

Das Szenario eskalierender Regionalprobleme. Es lässt sich bisher schwer vorstellen, dass ganze Länder bereit und in der Lage sind, die Nominallöhne massiv zu senken. Finden keine Lohnsenkungen statt oder steigen die Lohnstückkosten in diesen Ländern auch zukünftig schneller als in Deutschland und einigen kleineren EWU-Ländern, dann werden die Regionalprobleme in der EWU eskalieren. Fatal ist, dass der Wachstumseinbruch der Regionen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben, nicht nur kurzfristig konjunktureller Natur sein wird, sondern mittel- bis langfristig. Denn es ist empirisch gut belegt, dass Regionen mit Wachstumsschwächen und hoher Arbeitslosigkeit sich nur sehr schwer aus einer solchen Konstellation befreien können. In diesem Szenario würde Deutschland wieder zu einem der am stärksten wachsenden Ökonomien in der EWU werden, allerdings auf sehr niedrigem Niveau. Denn die sinkenden Importe der Krisenregionen in der EWU würden das Wachstum in Deutschland schwächen.

Die skizzierten Szenarien oder auch eine Mischung aus beiden dürfte die EWU vor ernsthafte politische Probleme stellen. Wenn sich ganze Länder als Verlierer der EWU sehen, können sich Stimmen verstärken, wie schon in der Vergangenheit beispielsweise in Italien, die das Projekt der EWU insgesamt angreifen und einen Ausstieg des Landes aus der Währungsunion verlangen. Wie ein Ausstieg eines Landes aus der EWU aussehen kann, ist offen. Denn darüber gibt es keine vertraglichen Regelungen.

Die öffentlichen Haushalte im Euroraum

Prägend für die Fiskalpolitik in Euroland seit den 1990er Jahren ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Auf Initiative des damaligen deutschen Finanzministers Theo Waigel wurde auf dem EG-Gipfel 1996 in Dublin fiskalische Diszi-

plin auch über den Euro-Eintritt hinaus festgeschrieben. Der dort beschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt fordert von den Euroländern, dass deren Neuverschuldung permanent drei Prozent des BIP nicht übersteigen darf. Falls die Neuverschuldung diese Marke zu überschreiten droht, kann die EG-Kommission einen „Blauen Brief“ schreiben. Kommt es trotzdem zur Überschreitung, startet die EU-Kommission ein „Verfahren wegen übermäßigen Defizits“. In einer ersten Stufe müssen die betroffenen Länder einen Plan vorlegen, wie sie das Defizit abzubauen gedenken. Halten sie diesen Plan nicht ein, kann ein Strafverfahren eingeleitet werden. Es können unter anderem Geldstrafen von 0,2 bis zu 0,7 Prozent des BIP des betroffenen Landes verhängt werden (0,2 Prozent Sockelbetrag und bis zu 0,5 Prozent je nach Schwere des Vergehens zusätzlich). Der EG-Ministerrat kann zudem verlangen, dass die zu expansiv agierenden Staaten eine unverzinsliche Einlage in „angemessener Höhe“ in Brüssel hinterlegen, bis das übermäßige Defizit korrigiert ist. Ausnahmen sieht der Stabilitätspakt nur vor, wenn ein außergewöhnliches Ereignis auftritt (z.B. eine Naturkatastrophe) oder sich das betroffene Land in einer schweren Wirtschaftskrise befindet (was der Stabilitätspakt als einen Rückgang des BIP um mindestens zwei Prozent pro Jahr definiert). Die Sanktionen können allerdings nicht von der Europäischen Kommission durchgesetzt werden. Die Entscheidung muss letztlich vom Ministerrat mit 2/3-Mehrheit gebilligt werden, wobei das betroffene Land kein Stimmrecht hat.

Mittlerweile wurde deutlich, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt gescheitert ist. Er wurde über Jahre von führenden Ländern der EWU wie beispielsweise Deutschland, Frankreich oder Italien verletzt (vgl. Tabelle 7). Das „weiche“ und diskretionäre Sanktionsverfahren, das im Pakt festgeschrieben ist, hat dazu geführt, dass es bei einer Verletzung des Paktes sehr schwierig ist, Sanktionen durchzusetzen. Eine Reihe von Ländern hat gegen die Regeln des Paktes verstoßen, ohne dass es zu Strafmaßnahmen gekommen wäre. Politisch hat der Pakt aus diesem Grunde in Europa an Glaubwürdigkeit verloren. Inzwischen kam es zu zaghafte Reformen am Stabilitäts- und Wachstumspakt, die darauf hinauslaufen, dass der Konjunkturzyklus stärker bei der Beurteilung der Budgetdefizite berücksichtigt wird.⁷

Die Probleme der Fiskalpolitik in Europa liegen allerdings tiefer; daher ist es nicht mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes getan. Die EWU nimmt bezüglich der Fiskalpolitik eine eigentümliche Position ein. Während in vielen Bereichen akribisch versucht wird, jede Kleinigkeit zu regeln und zu normieren, scheinen Übereinkünfte über eine gemeinsam zu verfolgende Fiskalpolitik unnötig zu sein. Zwar wurde 1999 in Köln ein „makroökonomischer Dialog“ vereinbart (vgl. Koll 2005), aber faktisch ist dieser Dialog bisher

7 Zur Diskussion der Rolle der Fiskalpolitik und insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vgl. Hein/Heise/Truger (2004).

Tabelle 7: Staatliche Nettoneuverschuldung in Prozent am BIP in der EWU, Japan und den USA 1999-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgien	-0,8	-0,5	0,1	0,6	0,0	0,1	0,0
Deutschland	-2,2	-1,5	1,3	-2,9	-3,7	-4,0	-3,7
Finnland	1,6	2,2	7,0	5,2	4,2	2,5	2,1
Frankreich	-2,7	-1,7	-1,3	-1,5	-3,2	-4,0	-3,7
Griechenland	-4,2	-3,3	-4,0	-6,0	-4,9	-5,7	-6,5
Irland	2,3	2,5	4,4	0,8	-0,4	0,2	1,3
Italien	-2,7	-1,7	-0,8	-3,2	-2,7	-3,2	-3,2
Luxemburg	3,2	3,5	6,0	6,5	2,1	0,2	-1,1
Niederlande	-0,7	0,6	2,1	-0,2	-2,0	-3,2	-2,1
Österreich	-2,2	-2,2	-1,5	0,1	-0,4	-1,1	-1,0
Portugal	-3,0	-2,7	-2,9	-4,2	-2,7	-2,9	-3,0
Spanien	-3,0	-1,1	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,1
EWU	-2,2	-1,3	0,1	-1,8	-2,5	-3,0	-2,7
Japan	-10,8	-7,2	-7,5	-6,0	-7,9	-7,7	-7,0
USA	0,4	0,9	1,6	-0,4	-3,7	-5,0	-4,7

Das + Zeichen steht für einen Überschuss, das - Zeichen für ein Defizit

Quelle: Ameco, Datenbank der EU Kommission

ohne große Bedeutung. Eine in irgendeiner Form abgestimmte europäische Fiskalpolitik ist bislang aus den Dialogen nicht entsprungen, und es ist nicht erkennbar, dass sich hieran etwas ändern könnte. Dies ist auch deshalb verwunderlich, weil die EWU mit der Einführung einer gemeinsamen Währung ökonomisch eine Binnenökonomie darstellt. Daher sollte es selbstverständlich sein, dass die fiskalpolitischen Entscheidungsträger an einem Strang ziehen.

Eine verbindliche Koordination ist auch deshalb bedeutsam, weil so „Trittbrettfahrerei“ ausgeschlossen werden kann. Bislang können einige Staaten darauf hoffen, dass andere die Funktion der Konjunkturlokomotive übernehmen und sie selber, gleichsam ohne Kosten, davon profitieren. Ein solches Verhalten ist insbesondere für kleinere Ökonomien plausibel, weil ihr eigener Beitrag zur Konjunkturstabilisierung eher bedeutungslos erscheint. Betrachtet man die Budgetsalden der verschiedenen EWU-Länder (vgl. Tabelle 7), dann sieht man unmittelbar, dass der Budgetsaldo in den verschiedenen Ländern deutlich unterschiedliche Werte annimmt. In der Regel sind es die größeren Länder und eine kleine Gruppe der kleineren EWU-Länder, die überdurchschnittliche Budgetdefizite aufweisen, während eine Anzahl der kleineren EWU-Länder geringere Budgetdefizite oder gar Überschüsse aufweist.

In einem großen Währungsraum wie der EWU sind bei der Politik der öffentlichen Haushalte zwei Aspekte zu berücksichtigen. *Erstens* kann es im Wäh-

rungsraum zu regionalen Problemen kommen. Geld- und Wechselkurspolitik stehen als wirtschaftspolitische Instrumente in Regionen nicht mehr zur Verfügung. Nun könnte Fiskalpolitik regionalpolitisch stabilisierend eingesetzt werden. Partiiell ist dies möglich, jedoch dürften Regionen bei sich zuspitzen den regionalen Problemen fiskalpolitisch überfordert sein. Einerseits sind die Sockereffekte von Fiskalpolitik bei Regionen hoch, und andererseits kann sich eine Region in eine Konstellation hoher öffentlicher Schulden manövrieren. Zu lösen ist dieses Problem nur durch ein ausgebautes System finanzieller Transfers im Rahmen eines regionalen Finanzausgleichs. Die finanzielle Potenz der Zentralebene in der EWU ist verglichen mit nationalen Währungsräumen minimal. Für die EU gilt derzeit eine Obergrenze für das EU-Budget am BIP von wenig mehr als ein Prozent. Der Haushalt der Europäischen Kommission für die gesamte EU entspricht in etwa dem eines größeren deutschen Bundeslandes. Das ist, verglichen mit Staaten wie etwa den USA, sehr wenig (vgl. Eichengreen 1990). Berücksichtigt man, dass der größte Teil des Budgets für administrative Kosten und Subventionen der Landwirtschaft verwendet wird, dann wird deutlich, dass in der EWU Regionalpolitik in äußerst beschränktem Umfang betrieben werden kann. Auch direkte Transfers zwischen Regionen, wie beispielsweise in Deutschland beim interregionalen Finanzausgleich, gibt es in der EU nicht. Angesichts der regionalen Herausforderungen, die in der EWU zu erwarten sind, sind die Mittel der Zentralebene lächerlich gering. Von fiskalischer Seite kann daher keine Milderung der Regionalprobleme erwartet werden.

Zweitens bedarf ein Währungsraum einer abgestimmten antizyklischen Fiskalpolitik für den gesamten Währungsraum. Eine funktionale Fiskalpolitik stabilisiert die konjunkturelle Entwicklung und erhöht dadurch langfristig das Wachstum eines Währungsraumes. Sie ist ein wichtiger Teil der makroökonomischen Steuerung von Ökonomien.⁸ Am ehesten wird die Fiskalpolitik dem antizyklischen Funktionalitätsgebot gerecht, indem sie die nicht konjunkturbedingten Ausgaben zyklusübergreifend stabilisiert. Das schließt selbstverständlich nicht aus, dass unter den Bedingungen einer hartnäckigen Krise auch diskretionär agiert wird, indem spezifische Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme aufgelegt werden.

Den Bedingungen funktionaler Fiskalpolitik wird die Ausgestaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht gerecht. Eine Nettokreditaufnahme in Höhe von maximal drei Prozent am BIP kann während einer Krise deutlich zu niedrig sein. Der Pakt legt den Ländern Fesseln an, die zu prozyklischem Handeln führen und die Krise verschärfen. So kann der konjunkturbedingte

8 Wir unterstellen, dass sich der langfristige Wachstumstrend einer Ökonomie aus kurzfristigen konjunkturellen Phasen zusammensetzt und es keinen Trend unabhängig von konjunkturellen Prozessen gibt.

Einbruch der Steuereinnahmen und Anstieg der Ausgaben das Budgetdefizit schnell über drei Prozent treiben. Steuererhöhungen und Ausgabenenkungen verschärfen dann den konjunkturellen Einbruch. In konjunkturellen Aufschwungsphasen sprudeln die Steuereinnahmen dagegen reichlich. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt setzt in einer solchen Situation keinen Anreiz, die hohen Steuereinnahmen zum Aufbau von Budgetüberschüssen zu nutzen. Das Problem der Fiskalpolitik in Europa seit den 1970er Jahren besteht darin, dass in Krisenphasen zwar Budgetdefizite hingenommen wurden, in Aufschwungsphasen dagegen nicht ausreichend konsolidiert wurde. Als Resultat erhöhte sich in nahezu allen Ländern die Staatschuld als Anteil am BIP. Eine solche Entwicklung ist langfristig nicht akzeptabel, da laufende Staatsausgaben überzyklisch über Steuern finanziert werden sollten. Welche öffentlichen Ausgaben sich eine Gesellschaft leisten möchte und welche Steuereinnahmen daher notwendig sind, muss politisch entschieden werden. Das schließt nicht aus, dass öffentliche Investitionen, die auch realiter Einnahmen generieren, kreditfinanziert werden. Allerdings sollte bedacht werden, dass eine Kreditfinanzierung nur dann angebracht ist, wenn die Einnahmen verlässlich zu erwarten sind. Dies ist beispielsweise beim Bau einer Brücke und der Erhebung einer Benutzungsgebühr der Fall. Ausgaben im Bereich der Technologieförderung oder der Ausbildung können zwar auch öffentliche Investitionen umfassen, jedoch sind in diesen Fällen die erwarteten höheren Einnahmen nicht zu kalkulieren. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat an der längerfristig unbefriedigenden Fiskalpolitik in Europa nichts geändert.

Üblicherweise übernehmen Bundesstaaten, also die Zentralregierungen, die Aufgabe antizyklischer Fiskalpolitik, da eine Abstimmung der regionalen Regierungen Zeit kostet und/oder nicht funktioniert. Perspektivisch sollte die EWU den Fakt anerkennen, dass man mit der Euroeinführung eine Binnenökonomie etabliert hat. Für Binnenökonomien ist es an sich selbstverständlich, dass eine Zentrale die Macht und damit die finanziellen Möglichkeiten hat, (nicht nur) fiskalpolitische Weichen zu stellen. Es ist kein Zufall, dass sich entsprechende Strukturen in allen funktionierenden Ländern der Welt herausgebildet haben, auch wenn die Dominanz der Zentralmacht von Land zu Land unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Denn eine erfolversprechende fiskalische Stabilisierungspolitik setzt voraus, dass ein Akteur hinreichend stark ist, um die Nachfrage auch auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene zu beeinflussen. Viele dezentrale Einheiten, die zudem nicht koordiniert agieren, sind hierzu keinesfalls in der Lage. Eine solche Entwicklungsperspektive setzt voraus, dass die EWU-Zentrale über eigene Einnahmen verfügt, also ein Teil des Steueraufkommens zentralisiert wird, und auch eine eigenständige Verschuldungspolitik bei Bedarf betreiben kann. In einem solchen Rahmen macht dann die Begrenzung der Verschuldung von untergeordneten öffentlichen Haushalten Sinn.

Schlussfolgerungen

Im Unterschied zu den neoklassisch geprägten Analysen über die unbefriedigenden ökonomischen Entwicklungen in der EWU sehen wir die Schwäche Europas nicht in einer ungenügenden Effizienz bei der Allokation der Ressourcen, rigiden und verkrusteten Arbeitsmärkten oder einem ausufernden Sozialstaat. Deshalb sehen wir die Strategie zur Erhöhung der Beschäftigung auch nicht in einer Entfesselung der Marktkräfte insbesondere auf dem Arbeitsmarkt oder einem Zurückschneiden sozialer Sicherungssysteme. Sicherlich können soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmärkte reformiert werden – was primär eine politische Entscheidung impliziert –, jedoch sollte man von solchen Reformen keine eindeutigen Beschäftigungseffekte erwarten. So gibt es z.B. zwischen der Lockerung des Kündigungsrechts von Unternehmen und der ökonomischen Dynamik eines Landes weder theoretisch noch empirisch eine klare Beziehung.

Statt dessen sehen wir in dem unzureichenden Zusammenspiel zwischen Geld-Fiskal- und Lohnpolitik einerseits und den eskalierenden regionalen Problemen andererseits die zentralen Ursachen für die in vielen Ländern unbefriedigende Entwicklung in Europa. Diese Probleme werden institutionell verursacht durch unausgebaute oder nicht existierende europäische Institutionen sowie durch ungenügende Integrationschritte im ökonomischen und politischen Bereich. Die EWU ist eine ökonomische Einheit mit einem gefährlichen Regulationsvakuum. Politisch existiert keine Kraft, die eine funktionale Politik für den Euroraum insgesamt durchsetzen könnte. Im Vergleich zu Nationalstaaten gibt es in der EWU keinen funktionierenden Mechanismus der Lohnbildung und keine übergeordnete Fiskalpolitik. Gleichzeitig ist die finanzielle Kraft des Zentrums zur Bekämpfung von Regionalproblemen in der EWU denkbar schwach. Lediglich auf dem Gebiet der Geldpolitik existiert mit der EZB eine Institution, die effektiv auf die ökonomische Entwicklung einwirken könnte. Allerdings deutet alles darauf hin, dass selbst die EZB, getrieben von einem zweifelhaften geldpolitischen Konzept, ihre wachstums- und beschäftigungspolitische Rolle nicht einzunehmen gedenkt und sich statt dessen allein auf stabilitätspolitische Aufgabenstellungen einlässt.⁹

Bezogen auf die hier zu bearbeitende Thematik wäre es notwendig, dass die Lohnpolitik unabhängig von konjunkturellen Entwicklungen die Nominallöhne entsprechend der spezifischen regionalen Produktivitätsentwicklung plus der Zielinflationsrate der EZB erhöht (vgl. Kromphardt 2004). Zum Abbau der regionalen Verwerfungen müssten sich die Löhne in den Ländern mit regionalen Leistungsbilanzüberschüssen temporär stärker als im Durchschnitt erhöhen. In Deutschland müssten demnach über eine mittelfristige Periode die Löhne stärker als von der obigen Lohnnorm vorgegeben steigen. Günstig

9 Hier ist nicht der Platz, die Geldpolitik der EZB zu kritisieren (vgl. dazu Heine/Herr 2006).

wäre auch eine höhere Zielinflationsrate der EZB. Denn dann könnten regional funktionale Lohnanpassungen ohne deflationäre Effekte in einzelnen Regionen stattfinden.

Die Fiskalpolitik in den einzelnen Ländern (Regionen) müsste konjunkturbedingte Defizite akzeptieren und die öffentlichen Investitionen stabilisieren. Dazu muss der Stabilitäts- und Wachstumspakt abgeschafft werden, der eine solche Orientierung nicht ermöglicht. Sofern die Länder ihr Trendwachstum erreichen, sollte das Budget im Wesentlichen ausgeglichen sein. Dazu ist eine ausreichende Steuerbasis durchzusetzen, die auch sozial- und umweltpolitische Aufgabenstellungen ins Kalkül einbezieht. Mit Steuersenkungen oder gar Steuersenkungswettläufen lassen sich solche Zielstellungen nicht realisieren. In schweren Krisen können zudem Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme implementiert werden.

Geldpolitik sollte an der expansiven Grenze betrieben würde. Das setzt voraus, dass die EZB erst dann zum Mittel der Zinssatzerhöhung greift, wenn sich Inflationsprozesse ergeben. In Abschwungphasen sollten die Zinssätze schnell und drastisch sinken. Die Zentralbank der USA verfolgte während der letzten 15 Jahre eine weitaus funktionalere Geldpolitik als die EZB (vgl. Heine/Herr/Kaiser 2006).

Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik sollten eng zusammenarbeiten, wie es durch den Kölner Dialog im Prinzip auch möglich ist. Eine enge Zusammenarbeit bedeutet, dass die drei Bereiche an einem Strang ziehen, indem beispielsweise die Geldpolitik eine funktionale Lohnpolitik im Euroraum durch eine expansive Ausrichtung belohnt.

Schließlich müssen die politischen Zentren der EU längerfristig institutionell und finanziell so gestärkt werden, dass sie eine erfolgversprechende Konjunktur- und Regionalpolitik betreiben können. Institutionelle Weiterentwicklungen und kooperatives Handeln auf allen Feldern der Wirtschaftspolitik (Lohn-, Steuer-, Umwelt- oder z.B. Ordnungspolitik) sind unabdingbar, wenn dysfunktionale Kostensenkungswettläufe und „Beggar-My-Neighbour-Politiken“ vermieden werden sollen. Da solche Prozesse der Staatenbildung für die gesamte EU äußerst schwierig sind, sollten die Länder der EWU allein schon aufgrund ökonomischer Notwendigkeiten den europäischen Prozess der Staatenbildung gegebenenfalls alleine vorantreiben. Europa bedarf ein unterschiedliches Integrationstempo, denn es ist zweifelhaft, ob alle Länder in der EU an einer weitreichenden Staatenbildung teilnehmen wollen.

Dem Leser mögen solche Vorschläge in der gegenwärtigen Situation in Europa als illusorisch erscheinen. Dem können wir nicht widersprechen. Jedoch sollte bedacht werden, dass die gegenwärtige Konstellation in der EWU auf lange Zeit kein prosperierendes und soziales Europa erwarten lässt und eine offene Debatte über die Zukunft Europas überfällig ist. Letztlich sind es nur Ideen und Visionen, welche die Welt verändern können. Dies gilt auch für Europa.

Literatur

- Eichengreen, B. (1990): One Money for Europe? Lessons from the US Currency Union. In: *Economic Policy*, April.
- Franzese, R. J., Hall, P. (2000): Institutional Dimensions of Coordinating Wage Bargaining and Monetary Policy. In: T. Iversen, J. Pontusson, D. Soskice (eds.), *Unions, Employers, and Central Banks*, Cambridge.
- Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hrsg.) (2004): *Finanzpolitik in der Kontroverse*, Marburg.
- Hein, E., Schulten, T., Truger, A. (2004): *Wage Trends and Deflation Risks in Germany and Europe*. WSI Discussion Paper, No. 124, WSI in der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Heine, M., Herr, H. (2003): *Volkswirtschaftslehre. Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie*, München, Wien (3. Auflage)
- Heine, M., Herr, H. (2006): *Die Europäischen Zentralbank. Eine kritische Einführung in die Strategie und Politik der EZB*, 2. Auflage, Marburg.
- Heine, H., Herr, H., Kaiser, C. (2006): *Wirtschaftspolitische Regime westlicher Industrienationen*, Baden-Baden.
- Herr, H. (2004): Deregulierung, Globalisierung und Deflation. In: *PROKLA* 134, 34. Jahrgang, Heft 1, 15-40.
- Herr, H. (2004a): Der Arbeitsmarkt in Deutschland im Jahre 2003 - Lage, theoretische Debatte und Reformvorstellungen. In: R. Zwengel (Hrsg.): *Gesellschaftliche Perspektiven. Arbeitsmarkt, Ökologie und Reformpolitik, EU-Erweiterung*. Jahrbuch der Hessischen Gesellschaft für Demokratie und Ökologie, 2003.
- IMF (International Monetary Fund) (2003): *Deflation: Determinants, Risks, and Policy Options - Findings of an International Task Force*, Washington D.C.
- Koll, W. (2005): Macroeconomic Dialogue - Development and Intentions. In: Hein, E. u.a. (Hrsg.), *Macroeconomic Policy Coordination in Europe and the Role of the Trade Unions*, Brüssel.
- Kromphardt, J. (2004): Grundzüge einer europäisch orientierten Lohnpolitik. In: W. Altzinger u.a. (Hrsg.), *Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie*, Wien.
- Soskice, D. (1990): *Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrial Countries*. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6.