

ZUR NOTWENDIGKEIT EINER NEUAUSRICHTUNG DER EU- WIRTSCHAFTSPOLITIK¹

1. Wachstumseinbruch 2001 – Wo bleiben die Reaktionen der EU- Wirtschaftspolitik?	128
2. Das Problem besteht in Ideologie und Konstruktion der EU-Wirtschaftspolitik	130
3. Gleichgewichtung der wirtschafts- politischen Ziele verlangt nach institutionellen Reformen	133
4. Osterweiterung – Chance und Risiko	136

Auszug aus WISO 3/2001

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

**Markus
Marterbauer**

**Referent für
Konjunktur und
Makroökonomie am
Österreichischen
Institut für
Wirtschaftsforschung
(WIFO)**

1. Wachstumseinbruch 2001 – Wo bleiben die Reaktionen der EU-Wirtschaftspolitik?

*markante
Konjunkturab-
schwächung in
der EU*

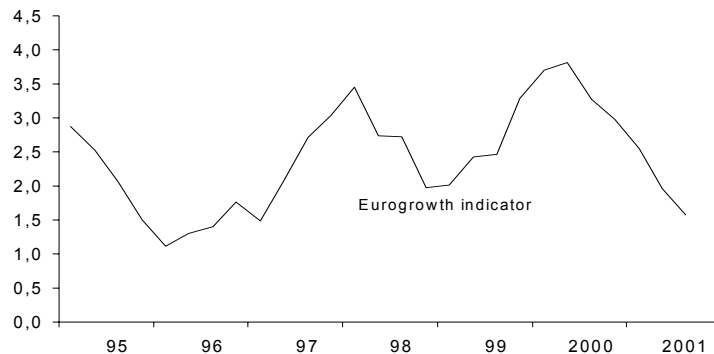
In Europa schwächt sich derzeit die Konjunktur markant ab. Während das BIP im vergangenen Jahr noch um real +3,4 % gewachsen ist, kann für heuer nur noch ein Wirtschaftswachstum von höchstens +1,7 % erwartet werden. Dazu tragen der Konjunkturunbruch in den USA und die Dämpfung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte infolge der hohen Energie- und Fleischpreise wesentlich bei. Die Wachstumsabschwächung bremst die Einkommens- und Beschäftigungszuwächse merklich. Tabelle 1 zeigt die Wachstumsdämpfung im laufenden Jahr laut WIFO-Konjunkturprognose vom Juni 2001. Grafik 1 zeigt das Quartalswachstum im Eurogebiet laut Euroframe-Indikator.

Tabelle 1: Wachstum des BIP real, in % 1995–2002, USA, EU, D, Ö

<i>BIP, real</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Veränderung gegen das Vorjahr in %</i>								
USA	+ 2,7	+ 3,6	+ 4,4	+ 4,4	+ 4,2	+ 5,0	+ 1,5	+ 2,5
EU	+ 2,3	+ 1,6	+ 2,5	+ 2,9	+ 2,6	+ 3,4	+ 1,7	+ 2,1
Deutschland	+ 1,7	+ 0,8	+ 1,4	+ 2,1	+ 1,6	+ 3,0	+ 1,3	+ 1,8
Österreich	+ 1,6	+ 2,0	+ 1,3	+ 3,3	+ 2,8	+ 3,3	+ 1,7	+ 2,2

Quelle: 2000–2002 Prognose WIFO

Grafik 1: Euroframe-Indikator 1995/I–2001/III
Wirtschaftswachstum im Euro-Raum in Prozent



Quelle: Euroframe

Gleichzeitig macht die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung die Grundprobleme der Wirtschaftspolitik in der EU offensichtlich. Obwohl sich Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum markant abschwächen, reagiert die Wirtschaftspolitik nicht auf die veränderte Lage:

*keine Reaktion
der EU-Wirt-
schaftspolitik*

- Die Budgetpolitik ist aufgrund der Vorgaben der *Europäischen Kommission* und des Rats der Finanzminister (*Ecofin*) weiterhin strikt an der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ausgerichtet. Konjunkturbedingt niedrigere Steuereinnahmen sollen durch Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden, um die angestrebten Budgetüberschüsse zu erzielen.
- Die Geldpolitik der *Europäischen Zentralbank* bleibt auf die Bekämpfung der etwas über den selbst gewählten Zielwerten liegenden Inflation fixiert.

Die europäische Wirtschaftspolitik ist derzeit nicht bereit, die Wachstumsabschwächung zur Kenntnis zu nehmen und den wirtschaftspolitischen Handlungserfordernissen gerecht zu werden:

- die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank halten an völlig unrealistischen Wachstumsprognosen fest (+2,8 % bzw. 2,2 %–2,8 % Wachstum des realen BIP für 2001),
- das Festhalten an den Budgetkonsolidierungszielen verschärft den Konjunkturabschwung, die Nachfrage der privaten Haushalte und der Unternehmen wird zusätzlich gebremst,
- die in Relation zum Wirtschaftswachstum zu hohen Zinsen belasten die Schuldnersektoren der Volkswirtschaften zusätzlich und dämpfen die Investitionen.

*Gegensätze
EU – USA*

Während eine antizyklische Ausrichtung der Budget- und Geldpolitik geboten wäre, verstärkt die europäische Wirtschaftspolitik somit den Abschwung. Damit stellt sie sich in völligen Gegensatz zur Wirtschaftspolitik der USA. Dort dürfte sich das Wirtschaftswachstum von +5 % im vergangenen Jahr auf +1,5 % heuer abschwächen. Die US-Notenbank hat auf den konjunkturellen Einbruch mit mutigen Zinssenkungen (bislang wurden die kurzfristigen Zinsen um 2 ¾ Prozentpunkte zurückgenommen) reagiert. Die Budgetpolitik hat auf einen expansiven Kurs umgeschaltet (mit 1. Juli erhielt jeder Steuerzahler einen Steuerscheck von 300 \$ zur Kaufkraftstärkung). Aufgrund der expansiven, wachstumsfördernden Wirtschaftspolitik in den USA und der restriktiven, wachstumsbremsenden Wirtschaftspolitik in Europa muss erwartet werden, dass die europäische Wirtschaft im kommenden Jahr schon wieder ins Hintertreffen gegenüber den USA gerät.

2. Das Problem besteht in Ideologie und Konstruktion der EU-Wirtschaftspolitik

2.1. Restriktive Wirtschaftspolitik durch starre Regeln

Die mangelnde Flexibilität der EU-Wirtschaftspolitik beruht nicht nur auf einer falschen Einschätzung der Konjunktur, sie ist auch das Ergebnis von institutioneller Ausgestaltung, Machtverteilung zwischen den Institutionen, Zielen der Akteure und

mangelnder Abstimmung zwischen den Akteuren. Sie ist Resultat einer – politisch geschaffenen – Einengung der Spielräume der Wirtschaftspolitik.

*Versagen der
Wirtschaftspolitik*

- Die Geldpolitik ist durch den EU-Vertrag primär auf das Ziel der Preisstabilität festgelegt, die EZB selbst hat dieses Ziel noch dazu sehr eng (Anstieg des Preisniveaus von unter 2 % p.a.) definiert. Nun kann die Zentralbank gar nicht anders, als der Inflationsbekämpfung Vorrang vor der Wachstumsstimulierung zu geben.
- Die Budgetpolitik befindet sich im Korsett des so genannten „*Stabilitätspaktes*“, der mittelfristig Budgetüberschüsse vorsieht. Die Verantwortung für die Wachstumsentwicklung kann nicht ausreichend wahrgenommen werden.
- Die Beschäftigungsentwicklung wird als Ergebnis der Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt betrachtet, Qualifizierung und Flexibilisierung sind die wichtigsten Politikinstrumente („*Luxemburg-Prozess*“). Auf höhere Arbeitslosigkeit wegen niedrigerem Wirtschaftswachstums kann die Beschäftigungspolitik nicht reagieren.
- Die Abstimmung der EU-Wirtschaftspolitik („*Köln-Prozess*“) erweist sich als völlig ungenügend. Zurzeit dient der *Makroökonomische Dialog* den Akteuren zur Darstellung ihrer bekannten Positionen, keineswegs zur wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit. Die EZB (er-)findet immer wieder irgendwelche Inflationsrisiken, die sie an Zinssenkungen hindern. Der Ecofin besteht darauf, dass erst nach Erreichung ausreichend hoher Budgetüberschüsse (wobei die Vorgaben immer weiter verschärft werden) Spielraum für anti-zyklische Maßnahmen besteht. Die anderen Akteure (Gewerkschaften, Arbeitsminister, Unternehmerverbände) sind zu schwach oder nicht an Koordination interessiert.

2.2. Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik

Kritik und Veränderungsmöglichkeiten für Betroffene sind kaum möglich. Wer ist der Ansprechpartner für investierende Unternehmen oder arbeitslose Arbeitnehmer, die von zu ho-

*EZB und
Stabilitätspakt –
fehlende
Demokratie*

hen Zinsen negativ betroffen sind? Wie verändert man den Stabilitätspakt, der zu einer drastischen Reduktion öffentlicher Infrastrukturinvestitionen geführt hat und die Bereitschaft zu antizyklischer Fiskalpolitik vermissen lässt? Die Institutionen sind gegenüber Kritik immunisiert. Allen voran die gegenüber anderen Akteuren der Politik vollkommen unabhängige EZB. Sie kann sich von jeder gesamtwirtschaftlichen Verantwortung freisprechen – sie hat sich ja „nur“ um Preisstabilität zu kümmern. Dafür scheut sie keine gesamtwirtschaftlichen Kosten.

Der „Stabilitätspakt“ und seine einseitige restriktive Interpretation durch die Finanzminister gewinnen nun sogar Macht über die Budgethoheit der nationalstaatlichen Parlamente. Durch eine „ex ante Koordinierung“ sollen in Zukunft budgetpolitische Maßnahmen, noch bevor sie in den dafür vorgesehenen, demokratisch legitimierten nationalen Parlamenten beschlossen werden, auf Ecofin-Ebene abgesegnet werden müssen. Ein weiterer Schritt der Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik. Politik wird von „unabhängigen Experten“ gemacht, die Interessen der Betroffenen bleiben unbeachtet.

2.3. Neoliberalismus mit menschlichem Antlitz

*Vorrang für
Preisstabilität
und Budgetüberschüsse*

In der EU wird Wirtschaftspolitik derzeit als rein technische Angelegenheit betrachtet. Jedem wirtschaftspolitischen Ziel wird in den „*Grundzügen der Wirtschaftspolitik*“ eine verantwortliche Institution zugeordnet. Für die Preisstabilität ist die EZB zuständig, für nachhaltige Budgetpolitik der Ecofin, für Vollbeschäftigung die Arbeitsmarktpolitik usw. Vordergründig werden damit Interessenunterschiede und Zielkonflikte in Abrede gestellt. Faktisch erfolgt eine eindeutige Priorität für zwei wirtschaftspolitische Ziele – Preisstabilität und Budgetüberschüsse. Die anderen Ziele des „magischen Vielecks“ – Wachstum, Vollbeschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit – werden in den Hintergrund gerückt. Das zeigt auch die Bedeutung der Institutionen: Die EZB ist das mächtigste Organ der EU-Wirtschaftspolitik, der Stabilitätspakt hat sich zum bedeutenden Instrument zur Verringerung des Staatseinflusses entwickelt.

Hinter dieser Konzeption stehen eindeutige Interessen. Die Anliegen der Finanzvermögensbesitzer und der Finanzmärkte werden gegenüber den Interessen der produzierenden Unternehmen und v. a. der Arbeitnehmer in den Vordergrund gerückt. Zwar ist die europäische Arbeitsmarktpolitik nicht auf vollständige Deregulierung ausgerichtet und der Wohlfahrtsstaat soll nicht vollständig aufgegeben werden, aber die Grundrichtung der EU-Wirtschaftspolitik ist klar. Sie besteht in einer Zurückdrängung des allgemeinen Wohlfahrtsstaates und bleibt damit neoliberal: absolute Preisstabilität, Abbau des Staatseinflusses, sinkender Lohnanteil am Volkseinkommen, flexibilisierte Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte.

3. Gleichgewichtung der wirtschaftspolitischen Ziele verlangt nach institutionellen Reformen

Eine emanzipatorischen Interessen verpflichtete Wirtschaftspolitik steht vor drei großen Herausforderungen in der EU.

- Gleichgewichtung aller wirtschaftspolitischen Ziele
- Ausrichtung der Politikinstrumente auf die Erreichung aller Ziele und bessere Koordinierung zwischen den Instrumenten
- Demokratisierung der Wirtschaftspolitik

*emanzipatorische
Wirtschaftspolitik*

Primär muss es zunächst um eine Neudefinition der Ziele der Wirtschaftspolitik gehen. Die Hebung des Wohlstandes der breiten Masse der Bevölkerung soll im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik stehen. Dies verlangt nach höheren Gewichten für die Ziele Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung. Daraus abgeleitet müssen Reformen in der Struktur der Institutionen der EU-Wirtschaftspolitik vorgenommen werden:

- höhere Bedeutung der Europäischen Kommission mit eigenem EU-Budget, eigener Finanzierungsquelle, funktionierendem Finanzausgleich
- höhere Bedeutung für das Europäische Parlament in Bezug auf Gesetzgebung und Kontrolle in allen wirtschaftspolitischen Bereichen

*Reform der
Institutionen*

- stärkere gesamtwirtschaftliche Orientierung der Europäischen Zentralbank
- Etablierung europäischer Institutionen zur Diskussion und zur Kooperation in den makroökonomischen Politikbereichen.

Das wichtigste Element der Neuordnung der EU-Politik bildet die bessere Abstimmung zwischen den Politikbereichen. Die an den Interessen der Gesamtwirtschaft ausgerichtete Koordination ist Voraussetzung für den flexiblen Einsatz einzelner Instrumente. Der „Makroökonomische Dialog“ muss ausgebaut werden. Dies bedingt eine Zurückstufung der Auswüchse zu extensiv gefasster und interpretierter Unabhängigkeit einzelner Akteure und die Aufgabe der eindimensionalen Ausrichtung einzelner Politikinstrumente.

*möglichst
niedrige Zinsen
und Stabilität des
Finanzsystems*

Geldpolitik soll die gleichwertigen Ziele Aufrechterhaltung der Preisstabilität und Förderung des Wirtschaftswachstums haben. Die Definition von Preisstabilität soll der Politik vorbehalten bleiben, die EZB soll weiterhin unabhängig in der Handhabung ihrer Instrumente sein. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems und die Bereitstellung möglichst niedriger Zinsen bilden die wichtigsten langfristigen Aufgaben der Zentralbank. Gesellschaftliche Interessen sollen in die Politik der EZB einfließen können (wie etwa in der „alten OeNB“ durch die Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner). Transparenz und Rechenschaftspflicht (gegenüber dem Europäischen Parlament) sowie Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen sollen eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Geldpolitik kennzeichnen.

*höhere
Bedeutung des
EU-Budgets*

In der Budgetpolitik wird langfristig der Kommission und dem Parlament größere Bedeutung zukommen müssen. Das EU-Budget wird relativ zum BIP an Bedeutung gewinnen, der Finanzausgleich zwischen wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Regionen ausgebaut werden. Die Finanzierung soll durch eine eigene „EU-Steuer“ erfolgen. Welche Form diese Steuer haben soll, muss eingehend erörtert werden. Eine einheitliche Quellensteuer auf Finanzerträge oder eine Umsatzsteuer auf Devisenmärkte und Börse würde sich anbieten, weil sie nur auf gemeinsamer europäischer Ebene umgesetzt

werden kann. Sie wäre auch ein Schritt in Richtung verstärkter Koordinierung im Bereich der Besteuerung besonders mobiler Produktionsfaktoren (Finanz- und Unternehmenserträge). Dieser ist geboten, um einen Steuersenkungswettbewerb, der im Abbau des Wohlfahrtsstaates mündet, zu verhindern. Eine gemeinsame Außenvertretung der EU-Länder in den internationalen Finanzinstitutionen soll die US-Dominanz verringern. Zentralisierungsschritte in der Fiskalpolitik müssen notwendigerweise mit einer Aufwertung des Europäischen Parlaments einhergehen, auch um der Gefahr einer einseitig neoliberalen Ausrichtung der Exekutiv- und der Expertenebene entgegenzutreten.

Andererseits können Detailkonzeptionen und Ausführung mancher Politikbereiche stärker auf die nationalstaatliche oder regionale Ebene zurückgeführt werden, das gilt für die Arbeitsmarktpolitik ebenso wie für die Agrar- und Regionalpolitik. Nationalstaatliche Budgetpolitik wird auch in Zukunft entscheidend sein. Sie muss über den Budgetsaldo und vor allem über die Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Budgets Wachstums-, Stabilisierungs- und Verteilungsziele verfolgen. Budgetdefizite sind kein Ziel, bei schlechter Wirtschaftsentwicklung und aktiven Zukunftsinvestitionen aber wirtschaftlich sinnvoll, die Zeit der Hochkonjunktur muss für die Budgetkonsolidierung genutzt werden.

Aktive Arbeitsmarktpolitik, die Qualifikationen und Voraussetzungen für die erfolgreiche Aufnahme von Erwerbstätigkeit bereitstellt, soll weiter ausgebaut werden. Sie kann auf nationalstaatlicher Ebene durchgeführt werden. Das Beschäftigungsniveau wird aber nur zum Teil auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Es ist primär das Ergebnis der Wirtschaftsentwicklung und damit eine wichtige Aufgabe für Geld- und Budgetpolitik.

Die Lohnpolitik soll auch in Zukunft aus institutionellen Gründen auf der nationalstaatlichen, regionalen oder Branchenebene verbleiben. Eine Zentralisierung auf europäischer Ebene ist weder möglich noch sinnvoll. Eine gemeinsame Leitlinie, die Lohnerhöhungen im Ausmaß von nationalstaatlichem Produktivitätsfortschritt und angestrebter Inflationsrate an-

*tw. auch
Renationalisierung
von Politikbe-
reichen sinnvoll*

Lohnpolitik

strebt und damit den Kosten- (Inflations-) und Nachfrageeffekt der Löhne berücksichtigt, wäre sinnvoll.

4. Osterweiterung – Chance und Risiko

Die Osterweiterung der EU kann in Wachstums- und Wohlfahrtsgewinnen für Ost und West münden, aber auch zum wirtschaftlichen und politischen Fiasko werden. Der Aufholprozess der osteuropäischen Länder seit Beginn der neunziger Jahre ist enttäuschend verlaufen. Eine aktive Unterstützung ist auch aus westlicher Perspektive notwendig: Je rascher die osteuropäischen Volkswirtschaften wachsen, desto besser für Westeuropa.

*hohes Wachstum
in Ost- und
Westeuropa*

Mit dem Beitritt zur EU kann die Wirtschaftsdynamik in den mittelosteuropäischen Ländern neue Impulse erlangen: Außenhandel und private Direktinvestitionen werden an Bedeutung gewinnen, ein europäischer Finanzausgleich begünstigt die unterentwickelten Regionen, der Aufbau der Infrastruktur in Osteuropa braucht finanzielle Unterstützung. Ein beschleunigter Aufholprozess der Transformationsländer verbessert auch die Wachstumsaussichten in Westeuropa. Die Osterweiterung der EU stellt deshalb bei ihrem Gelingen eine enorme wirtschaftliche Chance für die ganze EU dar. Das Risiko eines Misslingens der Osterweiterung kann allerdings nicht ausgeschlossen werden.

Am wichtigsten wäre es deshalb, zu verhindern dass den Transformationsländern der restriktive, wachstumsdämpfende Bias der EU-Wirtschaftspolitik aufgezwungen wird. Der Aufholprozess kann nur bei hohem Wachstum, hohen Investitionen und wahrscheinlich unter Inkaufnahme von leichter Inflation und laufender Währungsabwertung erfolgreich sein. Eine einseitige Politikausrichtung auf Preisstabilität und Budgetüberschüsse wäre für die Transformationsländer noch verheerender als für Westeuropa. Eine rasche Teilnahme an der Währungsunion sollte deshalb ausgeschlossen werden.

Anmerkung:

¹ Frühere Fassungen des vorliegenden Textes wurden bei verschiedenen Veranstaltungen, wie z. B. am 29. Mai 2001 bei der Enquete „Europa 2020. Mut zu mehr Europa“ referiert. Ich danke allen DiskutantInnen bei diesen Veranstaltungen für wertvolle Beiträge.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at