# Wirtschaftspolitik

HENRY KRÄGENAU

Die ökonomische Bilanz für die um Österreich, Schweden und Finnland erweiterte Europäische Union erfüllte für 1995 insgesamt gesehen nicht die gehegten Erwartungen. Die noch in der Größenordnung des Vorjahres liegende durchschnittliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) verbirgt, daß seit dem Herbst die Produktion in der Gemeinschaft in „laufender Rechnung" kaum noch gestiegen ist. Dies bewirkte einerseits zwar einen weiterhin nur schwachen Kosten- und Preisauftrieb, andererseits entwickelte sich die hohe Arbeitslosigkeit kaum zurück. Sie stellt weiterhin die größte wirtschaftspolitische Herausforderung der Union dar.

In schwierigem Fahrwasser befindet sich die EU-Finanzpolitik. Eine hohe Staatsausgabenquote und ein Finanzierungsdefizit von etwa 5% in der Union sind mittelfristig eine Erschwernis für die Entfaltung von mehr Wachstumsdynamik. Die Konsolidierungsbemühungen gingen zwar weiter, die Verwirklichung der Normvorgabe nach dem Maastrichter Vertrag erscheint aber in ungünstiger konjunktureller Situation wenig realistisch. Insbesondere die monetären Rahmenbedingungen weisen jedoch darauf hin, daß die im Herbst 1995 einsetzende „Wachstumspause" 1996 wohl überwunden werden dürfte.

## *Die EU im weltwirtschaftlichen Wachstumsrahmen*

1995 blieb die Weltwirtschaft weiter auf Wachstumskurs und expandierte mit schätzungsweise 3,5% rascher als im langjährigen Durchschnitt[1]. In starkem Maße trugen mit einer mehr als doppelt so hohen Zuwachsrate des BIP dazu die asiatischen Entwicklungs- und Schwellenländer bei, auf die heute etwa ein Viertel der Weltproduktion entfällt. Auch die sich auf marktwirtschaftlichem Umstellungskurs befindenden Länder Mittel- und Osteuropas konnten ihre Erzeugung deutlich steigern. Das Bild einer abgeschwächten Dynamik der Weltkonjunktur wird von den etwa die Hälfte der Produktion beisteuernden Industrieländern geprägt, deren reales BIP insgesamt nur um etwa 2% expandierte. Innerhalb der Triade schwächte sich das Wachstum in den Vereinigten Staaten 1995 von 3,5% im Vorjahr auf 2% ab. Die rückläufige Entwicklung war mit auf die wirtschaftspolitische Intention zurückzuführen, eine Überforderung der Wirtschaft zu vermeiden. Der angestrebte Normalisierungsprozeß („soft landing") darf als geglückt angesehen werden. In Japan konnte – trotz beträchtlicher Stimulierungsbemühungen der Wirtschaftspolitik durch Ausgabenprogramme und geldpolitische Lockerungen – die anhaltende Stagnationsphase angesichts der drastischen Aufwertungseffekte des Yen im ersten Halbjahr 1995 und anhaltender Strukturprobleme im Finanzsektor noch nicht über-

## Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren der EU-Länder

| Land | | Anstieg der Verbraucherpreise gegen Vorjahr in % | Langfristige Realzinsen in % p.a. ① | Saldo der Leistungsbilanz Mrd. US-$ | Saldo der Leistungsbilanz in % des BIP | Reales Wachstum gegen Vorjahr in % BIP | Reales Wachstum gegen Vorjahr in % Inlandsnachfrage | Arbeitslose in % der zivilen Erwerbsbevölkerung (EG-Definition) | Finanzierungssaldo des öffentlichen Haushalts in % des BIP ② |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Deutschland ③ | 1993 | 4,5 | 2,9 | -16 | -0,9 | -1,2 | -1,3 | 7,9 | -3,5 |
| | 1994 | 2,7 | 4,1 | -21 | -1,0 | 2,9 | 2,8 | 8,4 | -2,6 |
| | 1995 | 1,8 | 5,0 | -17 | -0,7 | 1,9 | 1,7 | 8,3 | -3,5 |
| Frankreich | 1993 | 2,1 | 4,6 | 9 | 0,7 | -1,5 | -2,3 | 11,7 | -6,1 |
| | 1994 | 1,7 | 5,5 | 8 | 0,6 | 2,9 | 3,1 | 12,3 | -6,0 |
| | 1995 | 1,7 | 5,7 | 19 | 1,3 | 2,7 | 2,1 | 11,5 | -5,0 |
| Italien | 1993 | 4,5 | 6,5 | 11 | 1,2 | -1,2 | -5,5 | 10,3 | -9,6 |
| | 1994 | 4,0 | 6,3 | 16 | 1,5 | 2,2 | 1,9 | 11,4 | -9,0 |
| | 1995 | 5,2 | 6,7 | 21 | 1,9 | 3,1 | 1,7 | 11,7 | -7,4 |
| Großbritannien | 1993 | 3,0 | 5,9 | -18 | -1,9 | 2,3 | 2,1 | 10,4 | -7,8 |
| | 1994 | 2,4 | 5,6 | 0 | 0,0 | 3,8 | 3,3 | 9,6 | -6,8 |
| | 1995 | 2,9 | 4,7 | -12 | -1,1 | 2,7 | 1,9 | 8,5 | -5,1 |
| Spanien | 1993 | 4,6 | 5,4 | -3 | -0,5 | -1,1 | -4,1 | 22,8 | -7,5 |
| | 1994 | 4,8 | 5,0 | -4 | -0,8 | 2,0 | 0,7 | 24,1 | -6,6 |
| | 1995 | 4,6 | 6,4 | 0 | 0,0 | 3,2 | 3,3 | 22,5 | -5,9 |
| Niederlande | 1993 | 2,6 | 3,6 | 10 | 3,1 | 0,2 | -1,2 | 6,6 | -3,2 |
| | 1994 | 2,8 | 4,0 | 10 | 3,0 | 2,7 | 3,3 | 7,0 | -3,2 |
| | 1995 | 2,0 | 4,9 | 13 | 3,4 | 3,0 | 2,8 | 6,7 | -3,1 |
| Belgien ④ | 1993 | 2,8 | 4,4 | 11 | 5,4 | -1,6 | -1,8 | 8,9 | -6,7 |
| | 1994 | 2,4 | 5,3 | 13 | 5,5 | 2,2 | 1,4 | 10,0 | -5,3 |
| | 1995 | 1,5 | 5,9 | 16 | 5,8 | 2,1 | 2,2 | 10,2 | -4,5 |
| Schweden | 1993 | 4,7 | 3,7 | -4 | -2,2 | -2,6 | -5,6 | 9,5 | -13,4 |
| | 1994 | 2,2 | 7,2 | 1 | 0,3 | 2,2 | 1,4 | 9,8 | -10,4 |
| | 1995 | 2,5 | 7,5 | 6 | 2,4 | 3,5 | 1,7 | 9,1 | -7,0 |
| Österreich | 1993 | 3,6 | 3,0 | -1 | -0,4 | -0,1 | 0,1 | 4,2 | -4,1 |
| | 1994 | 3,0 | 3,9 | -2 | -1,0 | 2,7 | 4,1 | 4,4 | -4,4 |
| | 1995 | 2,2 | 4,8 | -4 | -1,7 | 2,3 | 2,9 | 4,5 | -5,5 |
| Dänemark | 1993 | 1,2 | 6,0 | 6 | 4,1 | 1,4 | 0,9 | 10,1 | -4,5 |
| | 1994 | 2,0 | 5,7 | 3 | 1,8 | 4,5 | 6,1 | 8,2 | -3,8 |
| | 1995 | 2,1 | 6,0 | 3 | 1,8 | 3,3 | 4,3 | 6,9 | -2,0 |
| Finnland | 1993 | 2,1 | 5,8 | -1 | -1,1 | -1,2 | -6,4 | 17,9 | -8,0 |
| | 1994 | 1,1 | 7,8 | 1 | 1,4 | 4,0 | 2,9 | 18,4 | -5,8 |
| | 1995 | 1,0 | 7,7 | 4 | 2,9 | 4,8 | 5,6 | 17,2 | -5,4 |
| Portugal | 1993 | 6,5 | 4,4 | 1 | 0,8 | -1,2 | -0,9 | 5,7 | -7,1 |
| | 1994 | 5,3 | 4,8 | -1 | -1,3 | 0,9 | 1,2 | 7,0 | -5,8 |
| | 1995 | 4,1 | 6,9 | -1 | -0,7 | 2,6 | 3,2 | 7,2 | -5,4 |
| Griechenland | 1993 | 14,4 | 7,8 | -1 | -0,9 | -0,5 | 0,4 | 8,6 | -12,1 |
| | 1994 | 10,9 | 8,9 | 0 | -0,2 | 1,5 | 1,0 | 8,9 | -11,4 |
| | 1995 | 9,3 | 7,3 | -2 | -2,1 | 1,9 | 2,7 | 8,9 | -9,3 |
| Irland | 1993 | 1,4 | 6,3 | 3 | 6,6 | 3,1 | 0,8 | 15,7 | -2,4 |
| | 1994 | 2,4 | 5,5 | 3 | 5,8 | 6,7 | 4,2 | 15,1 | -2,1 |
| | 1995 | 2,5 | 5,8 | 4 | 6,6 | 6,5 | 5,6 | 14,9 | -2,7 |
| Luxemburg | 1993 | 3,6 | 3,5 | – | – | 0,0 | -0,2 | 2,7 | 1,8 |
| | 1994 | 2,2 | 5,4 | – | – | 3,3 | 2,3 | 3,5 | 2,2 |
| | 1995 | 2,0 | 5,4 | – | – | 3,2 | 2,6 | 3,8 | 0,4 |
| EG-Länder | 1993 | 3,8 | 4,8 | 7 | 0,2 | -0,6 | -2,0 | 10,9 | -6,7 |
| | 1994 | 3,0 | 5,4 | 27 | 0,5 | 2,8 | 2,6 | 11,3 | -5,9 |
| | 1995 | 3,0 | 5,8 | 50 | 0,7 | 2,7 | 2,2 | 10,8 | -5,2 |

① Umlaufrenditen langfristiger öffentlicher Anleihen, deflationiert mit den Veränderungsraten der Verbraucherpreise.
② In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.
③ Gesamtdeutschland.
④ Leistungsbilanzangaben von Belgien schließen Luxemburg ein.

Quellen: OECD, IWF, EG-Kommission und nationale Statistiken.

wunden werden. Der reale Zuwachs des BIP lag nur wenig über dem Vorjahreswert von lediglich 0,5%.

Die Wirtschaft der Europäischen Union expandierte 1995 – bei nicht unbeträchtlichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten – um real gut 2,5%[2] und damit langsamer als im Vorjahr. Die EU-Kommission war in ihren Vorausschätzungen noch von gut 3% ausgegangen. Stärker als die Zuwachsrate des BIP flachte sich die der Inlandsnachfrage ab. Seit dem Herbst wies die Union eine annähernde Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion auf. Zwar entspricht eine Verlangsamung des Aufschwungs nach der ersten Erholungsphase dem Verlaufsmuster bisheriger Konjunkturzyklen, aber die Abflachung des Produktionsanstiegs war besonders stark ausgeprägt. Maßgeblich dafür waren vor allem Zins- und Wechselkurseffekte. Nachfragedämpfend wirkten die im Zusammenhang mit einer lebhaften Weltkonjunktur 1994 angestiegenen langfristigen Zinsen. Zudem wurden die Absatz- und Ertragsperspektiven der meisten europäischen Währungen durch beträchtliche Aufwertungen gegenüber dem Dollar in den ersten Monaten 1995 beeinträchtigt. Die gleichzeitig spürbare Verschiebung der innereuropäischen Währungen im Zuge der Turbulenzen auf den Devisenmärkten führten zu einer weiteren Belastung des Konjunkturklimas in der EU[3]. Auch spielten Sonderfaktoren, wie etwa die Streiks in Frankreich, eine Rolle.

In den Unionsländern war die Wirtschaftsentwicklung 1995 allerdings keineswegs einheitlich. Die Bandbreite für die Zunahme der Produktion wurde am unteren Ende durch Deutschland (1,9%), am oberen durch Irland (6,5%) markiert. Unterdurchschnittliche und zudem gegenüber dem Vorjahr rückläufige Wachstumsraten wiesen neben Deutschland nur Belgien und Österreich auf. Auch Portugal und Griechenland verzeichneten zwar unterdurchschnittliche Zuwächse, allerdings bei deutlicher Verbesserung der Wachstumsperformance gegenüber dem Vorjahr.

1996 dürften die konjunkturellen Auftriebskräfte in der Union wieder an Boden gewinnen. Maßgebliche Faktoren für die Abschwächung sind korrigiert[4]. Allerdings wird das Wachstum des realen BIP 1996 wohl noch deutlich hinter dem von 1995 zurückbleiben. Gemäß dem EU-Jahreswirtschaftsbericht vom März 1996 ist – nachdem die EU-Kommission im Dezember noch eine Wachstumsrate des BIP von 2,6% für 1996 prognostizierte[5] – für die Union „eine Wachstumsrate unter 2% wahrscheinlich"[6]. Die Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute schätzt den Zuwachs des realen BIP auf knapp 1,5%[7].

### *Exporte und Investitionen als Hauptwachstumsimpulse*

Die Wirtschaftstätigkeit der Union wurde 1995 durch den außergemeinschaftlichen Handel insgesamt gestützt, jedoch ließen die externen Impulse im Laufe des Jahres als Folge der Verschlechterung der Wettbewerbsposition gegenüber Anbietern aus dem Dollarraum[8] und wegen der nachlassenden Konjunktur in den USA nach. Allerdings haben sich hier die Bedingungen zum besseren gewendet, so daß für 1996 von der Auslandsnachfrage etwas stärkere Anregungen ausgehen dürften[9].

Nach Schätzungen der Kommission beliefen sich die Exporte für Güter und Dienstleistungen für dieses Jahr auf etwa 8%, bei Importzunahmen von gut 5%. Der Beitrag des Außenwirtschaftssektors zum Wachstum der Unionswirtschaft machte etwa 15% aus. Die Tabelle über die ausgewählten Wirtschaftsindikatoren verdeutlicht die Leistungsbilanzentwicklung der einzelnen Unionsmitglieder. Überwiegend wiesen die EU-Staaten 1995 aktive Bilanzen auf. Von den fünf Staaten mit passiver Leistungsbilanz verzeichneten zwei (Deutschland und Portugal) einen in Relation zum BIP rückläufigen Passivsaldo, drei einen mit zunehmender Tendenz (Griechenland, Großbritannien und Österreich).

Deutlich rückläufig war die Binnennachfrage in der Union. Der Wachstumsbeitrag der Vorratsinvestitionen – die expansiven Lagerdispositionen trugen im Vorjahr etwa zu einem Drittel des Gemeinschaftswachstums bei – war 1995 kaum noch von Bedeutung. Bescheiden expandierte der private Verbrauch in der Gemeinschaft (1,9%). Eine Ausnahme bildete Finnland, wo die Expansionsrate des privaten Konsums noch über der im EU-Vergleich schon hohen Zuwachsrate des BIP lag. Ursächlich für die EU-Gesamtentwicklung war die durch Zinserhöhungen und Abgabenerhöhungen einiger Länder bedingte schwache Expansion des verfügbaren Einkommens. Auch für 1996 ist weiterhin mit nur mäßiger Zunahme des privaten Verbrauchs zu rechnen.

Nur gering – mit etwa der Rate des Vorjahrs von 1% – nahm auch der Staatsverbrauch in der Union zu, wobei er in Italien, Finnland und Schweden sogar absolut rückläufig war. Darin manifestierte sich nicht zuletzt das wohl auch weiterhin anhaltende Bemühen der Staaten um die Erfüllung des Maastrichter Defizitkriteriums.

Die Zuwachsrate der Anlageinvestitionen ist gegenüber dem Vorjahr mit rund 5% deutlich gestiegen. Neben den Exporten prägten sie das Wachstum in der Union. Ländermäßige Ausnahmen stellten hier nur Deutschland und Großbritannien dar. Entscheidend war die Zunahme der Ausrüstungsinvestitionen. Sie expandierten – bei rückläufiger Wachstumsrate der Bauinvestitionen (1,9%)[10] – mit 8% fast dreimal so rasch wie im Vorjahr. Förderlich dafür war u.a. wohl der nur moderate Lohnanstieg 1994 und die stärkere Kapazitätsauslastung in der ersten Jahreshälfte. Im zweiten Halbjahr 1995 wurde die Investitionsneigung jedoch u.a. durch die Nachwirkungen des Zinsanstiegs von 1994 sowie die Verschlechterung der Wettbewerbsposition im Dollarraum beeinträchtigt. Im Januar 1996 belief sich die Kapazitätsausnutzung der Industrieunternehmen in der Union – bei einer ländermäßigen Bandbreite von 77% (Portugal) bis 84,7% (Frankreich) – auf 82,3%. Sie war damit um einen Prozentpunkt niedriger als im April des Vorjahres, blieb aber zumindest auf dem Niveau des langfristigen Durchschnitts.

Die Dynamik der konjunkturellen Belebung in der Union wird nicht zuletzt von einer Festigung der Investitionsneigung abhängen. Nach Investitionsumfragen der EU-Kommission von Oktober/November 1995 hinsichtlich der Industrieinvestitionen – unberücksichtigt sind noch die drei Beitrittsländer – dürfte die Zunahme der realen Industrieinvestitionen 1996 deutlich unterhalb der Rate von 1995 bleiben.

Besonders ausgeprägt ist der Rückgang – bei zum Teil negativen Raten – in Dänemark, Deutschland, Italien, Irland und den Niederlanden[11]. Die Struktur der geplanten Investitionen für 1996 wird sich nach den Umfrageergebnissen zu Lasten der Erweiterungsinvestitionen stärker auf Investitionen mit Rationalisierungscharakter konzentrieren. Erweiterungsinvestitionen führen zu mehr Arbeitsplätzen, und, wenn sie in moderner Technik vorgenommen werden, zu höherer Produktivität je Beschäftigten. Die bei ungünstigen Absatzerwartungen vorgenommenen Investitionen zu Rationalisierungszwecken erhöhen zwar die Produktivität, jedoch nimmt die Beschäftigung nur geringfügig oder gar nicht zu. Zu rechnen ist – unter Berücksichtigung dieser gegenüber dem Vorjahr veränderten Zusammensetzung der geplanten Investitionen – mit einer Wachstumsverlangsamung des Produktionspotentials der Unionswirtschaft[12].

*Weiter ungelöst: das Problem der hohen Arbeitslosigkeit*

Erstmals nach 1991 stieg die Beschäftigung in der Union 1995 zwar leicht, doch hielt diese Entwicklung bei nachlassendem Wirtschaftswachstum nicht an. Die Arbeitslosenquote, die 1994 mit 11,3% der Erwerbspersonen in der Union ihr historisches Maximum verzeichnete, ging daher nur wenig auf 10,9% zurück. Die Beschäftigungssituation ist dabei zwischen einzelnen EU-Ländern nach wie vor höchst unterschiedlich: Merkliche Rückführungen der Arbeitslosenquote in einer Größenordnung von mindestens 0,5 Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr wurden 1995 bei Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Schweden und Finnland verzeichnet, bei den übrigen neun Unionsländern verharrte die Arbeitslosigkeit auf ihrem Niveau bzw. erhöhte sich noch. In sechs EU-Ländern blieb die Arbeitslosenquote zweistellig in einer Bandbreite von 10,2% (Belgien) bis 22,5% (Spanien). Schlußlicht Spanien weist nach wie vor eine extreme Starrheit des Arbeitsmarktes auf. So erinnern die gesetzlich geregelten Anstellungsbedingungen der Unternehmen an ständische Zunftordnungen[13].

In der Union ist die Arbeitslosigkeit im Vergleich zu den Vereinigten Staaten (5,5%) und Japan (3,1%), auch unter Berücksichtigung konzeptioneller Unterschiede, unverhältnismäßig hoch. In der Rezession nimmt die Arbeitslosigkeit in der Union zu, wird aber im Aufschwung nicht entsprechend abgebaut, mit dem Ergebnis eines von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus anwachsenden Sockels der Arbeitslosigkeit. Darin spiegeln sich in starkem Maße strukturelle und weniger konjunkturelle Probleme wider[14]. Bislang haben die meisten Länder in der Union kaum notwendige ordnungs- und strukturpolitische Konsequenzen gezogen. Abzuwarten bleibt, ob die auf den letzten Gipfeln des Europäischen Rates ergangenen Aufrufe zu Initiativen in diesem Bereich auf fruchtbaren Boden fallen.

Angesichts der Arbeitslosigkeit als europaweitem Problem wird es häufig als naheliegend angesehen, größere Anstrengungen der Europäischen Union bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit einzufordern. Als besonders dienlich zur Beschäftigungsförderung werden – wie sich jetzt wieder bei Kommissionspräsi-

dent Santer mit seiner „Beschäftigungsinitiative" zeigt – die Nachfrageentfaltung durch Infrastrukturprogramme (Transeuropäische Netze, Umweltschutz, Energieerzeugung, Stadterneuerung etc.), aber auch durch Schaffung von Förderprogrammen für den Mittelstand angesehen. Dem wird mit einigem Recht entgegengehalten – so etwa vom ehemaligen Staatssekretär im deutschen Bundesministerium für Wirtschaft Eekhoff[15] –, daß sich solche Programme in Deutschland und der EU als nicht geeignet erwiesen haben. Infrastrukturprogramme müssen sich aus ihrem Nutzen rechtfertigen, nicht aber aus vermeintlichen Beschäftigungswirkungen[16]. Die mit diesen Programmen verbundene Ausweitung von Staatstätigkeit und Verschuldung verschlechtert mittelfristig die Chancen für mehr Beschäftigung. In dem Maße, wie sich Brüssel und die nationalen Regierungen hier in die Pflicht nehmen lassen, erhöht sich die Gefahr, daß an die eigentlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit nicht herangegangen wird, den verantwortlichen Tarifparteien somit nicht klar gemacht wird, daß sie sich auf Löhne, Arbeitszeiten und Sozialleistungen einigen müssen, die mit Vollbeschäftigung vereinbar sind. Kurzfristig wird sich die Lage am Arbeitsmarkt in der Union nicht verbessern. Wachstumsbedingte Beschäftigungszunahmen sind wohl erst im Laufe des Jahres 1997 zu erwarten.

*Moderater Preisanstieg – eine günstige Wachstumsvoraussetzung*

Die Union befindet sich in einer Phase gemäßigter Teuerung, so daß von dieser Seite her die Voraussetzungen für die Fortsetzung des Wachstumsprozesses günstig scheinen. Wie im Vorjahr stiegen die Preise auf der Verbraucherstufe um 3% an. Griechenland hat als letztes Land der Union den Bereich zweistelliger Inflationsraten verlassen. Mit Griechenland, Italien, Portugal und Spanien erfüllten 1995 vier Länder das im Maastrichter Vertrag festgelegte Kriterium der Preisstabilität nicht. Danach darf die Inflationsrate eines Landes die Preissteigerungsrate der – höchstens drei – preisstabilsten Mitgliedsländer um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte überschreiten. Der entsprechende Referenzwert auf der Basis des Durchschnittswerts für die drei günstigsten Länder lag 1995 bei 2,9%. Zieht man nur das preisstabilste Land heran, was nach dem Maastricht-Vertrag durchaus möglich wäre, hätte der durch Finnland determinierte Wert bei 2,5% gelegen. Wünschenswert im Sinne einer dauerhaft glaubwürdigen Stabilitätsorientierung wäre die Verwendung eines absoluten Kriteriums für die Preisniveaustabilität. Ein solcher Ansatz wird in Deutschland verwendet. Ausgehend von einer Obergrenze von 2% läßt sich die Deutsche Bundesbank bei ihrer Geldpolitik leiten.

Die Preisentwicklung dürfte in der Union 1996 angesichts der hohen Arbeitslosigkeit, und damit wohl verbundenen moderaten Lohnerhöhungen, wenig verteuerten Einfuhren und verstärktem Wettbewerb weiter in den bisherigen ruhigen Bahnen der letzten Jahre verlaufen.

*Angemessene Geldpolitik – Haushaltspolitik im Dilemma*

Die geldpolitischen Zügel konnten bei der Mehrzahl der EU-Länder 1995 gelockert werden. Die Notenbankzinssätze wurden mehrfach gesenkt. Maßgeblich war dabei die Politik der Deutschen Bundesbank, die bei schwacher Konjunktur und fortgeschrittener Preisstabilisierung bestrebt war, die Geldmenge zu vergrößern. Die im großen und ganzen gemeinsam nach unten erfolgende Bewegung der Notenbankzinssätze in Deutschland, der belgisch-luxemburgischen Währungsunion, den Niederlanden, Österreich, Frankreich, Dänemark, Irland, Portugal und Griechenland ermöglichte in diesen Ländern eine Fortsetzung der im Sommer 1994, als die Preisaussichten zeitweilig unsicherer wurden, unterbrochenen Senkung der kurzfristigen Zinsen[17]. In den übrigen EU-Ländern, Italien, Spanien, Finnland, Schweden und Großbritannien – die vier letzten Staaten verfolgten eine Geldpolitik mit direktem Inflationsziel – wurde in den ersten Monaten 1995 angesichts der hier bestehenden Inflationsrisiken eine Straffung der Geldpolitik notwendig. Zumindest in Spanien, Finnland und Großbritannien wurde Ende des Jahres ein Nachlassen des Preisdrucks sichtbar, der – im Rahmen der verfolgten geldpolitischen Strategie – den Beginn einer leichten geldpolitischen Lockerung ermöglicht[18]. Die Rückläufigkeit der langfristigen Zinsen in allen EU-Ländern, also auch dort, wo sich Leitzinserhöhungen vollzogen und der Preisdruck höher war, kann als Indikator angesehen werden, daß sich keine stärkeren Inflationserwartungen gebildet haben und die geldpolitische Flankierung der Entwicklung in den meisten Ländern somit richtig war.

Die finanzpolitischen Konsolidierungsfortschritte sind in der Union nach wie vor nicht befriedigend. Das staatliche Defizit ging 1995 für die Unionsländer insgesamt zwar weiter zurück – dies gilt auch für die einzelnen Unionländer mit Ausnahme von Deutschland und Österreich –, allerdings liegt es mit etwa 5% deutlich über dem Qualifikationskriterium für die EWWU nach dem Maastrichter Vertrag von 3%. Dieses wird nur von Dänemark, Irland und Luxemburg erfüllt. Bei der in engem Zusammenhang mit der Defizitquote stehenden Bruttoverschuldung als weiterem Prüfkriterium wurde die Grenzmarke von 60% von den Unionsländern insgesamt mit einem Wert von etwa gut 70% bei zunehmender Tendenz deutlich überschritten. Mehr als Zweidrittel der EU-Mitgliedsländer erfüllten dieses Kriterium 1995 nicht. Mit 135% und 125% war der Schuldenstand in Relation zum BIP bei Belgien und Italien dabei nach wie vor am höchsten. Eine Rückführung auf die 60%-Marke in einem Zehnjahreszeitraum würde von diesen beiden Ländern jährliche Budgetüberschüsse von 2-3% des BIP verlangen[19]. Auch wenn der Maastricht-Vertrag nur eine hinreichende Annäherung an die 60%-Marke verlangt, bleiben die Herausforderungen für diese Länder groß.

Die Finanzpolitik ist gegenwärtig in einem beträchtlichen Dilemma. Einerseits stellen die Höhe der Staatsquote – sie machte 1995 in den Unionsländern etwa 50% des nominalen BIP aus – und die Höhe des staatlichen Finanzierungsdefizits (5%) eine Erschwernis für die Wachstumsdynamik dar. Die Qualifikationsnorm eines Budgetdefizits von maximal 3% ist nicht nur als stabilitätspolitische Kenn-

ziffer zu werten, sondern auch als Teil einer Strategie zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen in der Union zu sehen[20]. Andererseits stellen Konsolidierungsbemühungen, selbst wenn sie nicht über Abgabenerhöhungen, sondern durch Ausgabenkürzungen vollzogen werden, kurzfristig eine Dämpfung der Nachfrage dar. Es rächt sich jetzt, daß die Konsolidierungsanstrengungen nicht in Zeiten wirtschaftlicher Stärke forciert vorangetrieben wurden. Die Versäumnisse unter den erschwerten Bedingungen der gegenwärtig schwachen Konjunktur nachzuholen, ist äußerst schwierig. In Belgien verlangte die Regierung unter Hinweis auf das Zugangsexamen für die dritte Stufe der EWWU sogar umstrittene Sondervollmachten vom Parlament für die nächsten anderthalb Jahre. Die notwendige finanzpolitische Konsolidierung im Sinne der Erfüllung der Budgetkriterien ist bei den meisten Unionsländern noch nicht absehbar.

Auch 1995 blieb der Anstieg der Reallöhne in der Union – sie stagnierten praktisch – hinter der Zunahmerate der Arbeitsproduktivität zurück, die sich wieder auf ihren langfristigen Trend von 2% zu orientieren scheint. Die realen Lohnstückkosten gingen um etwa 1% – also deutlich geringer als im Vorjahr – zurück. Eine so gestützte Verbesserung der Angebotsbedingungen in der Union ist größenmäßig auch für das Folgejahr zu erwarten.

*Ausblick*

Entgegen den Erwartungen hat sich das Wachstum in der Europäischen Union 1995 abgeschwächt. Die Wachstumsrate von etwa 2,5% dürfte 1996 nochmals deutlich zurückgehen und um einen Prozentpunkt tiefer liegen. Unter diesen Gegebenheiten wird sich die Beschäftigungssituation nicht verbessern und die Arbeitslosenquote bei inakzeptablen 11% verharren. Erst 1997 mit wieder stärkerem Wachstum wird sich die Arbeitsmarktlage verbessern. Seit Anfang der 70er Jahre ist der Sockel der Arbeitslosigkeit stetig angestiegen – ein Indikator dafür, daß die Arbeitslosigkeit zunehmend strukturellen Charakter bekam. Um zu verhindern, daß sich dieser Prozeß fortsetzt, müssen endlich die ordnungspolitischen Flexibilitätshemmnisse auf den Arbeitsmärkten abgebaut oder zumindest deutlich zurückgeführt werden. Dabei sind Regelungen über Indexierung, Mindestlöhne, Lohnnebenkosten, Arbeitszeit und Überstunden zu berücksichtigen.

Arbeitslosigkeit ist immer ein besonders gefährlicher Feind des Freihandels. Das zeigte auch der Beschäftigungsgipfel der G-7-Staaten Anfang April 1996 in Lille, auf dem auch von europäischer Seite zum Teil eine Neigung zu Interventionismus und verbrämtem Protektionismus virulent war. Solchen Ansinnen darf in der Union kein Raum gegeben werden; denn Wettbewerbsbeschränkungen wirken letztlich wohlfahrtsschädlich. In diesem Sinne sollte auch ein möglicher neuer Ansatz der Brüsseler Beihilfenkontrolle kritisch überdacht werden[21]. Danach soll mit Hilfe pauschaler Ausnahmen vom Beihilfeverbot eine intensive Konzentration auf „bedeutende" Fälle ermöglicht werden. Dahinter steht wohl, daß die EU-Kommission der steigenden Zahl zunehmend komplizierter werdender Anmeldungen

und der großen Zahl nicht-notifizierter Beihilfen nicht mehr Herr wird. Es erscheint nicht ungefährlich, eine Aufweichung der Subventionskontrolle einzuleiten. Im Zeitablauf und unter besonderen Bedingungen kann sich daraus ein verstärkender Prozeß entwickeln. Man sollte daher über Alternativen nachdenken.

1996 werden Kommission und EWI zum ersten Mal formell prüfen, ob die Konvergenzkriterien erfüllt sind. Bei diesem „Probelauf" wird sich dann zeigen, wie die Entscheidungen in den konkreten Einzelfällen ausfallen[22]. Dadurch dürften Anhaltspunkte gegeben werden, wie das für die EWWU durch den Maastrichter Vertrag entstandene „Dreieck" der Schwierigkeiten[23] angegangen wird, dessen Eckpunkte die Erfüllung der Konvergenzkriterien, eine größtmögliche Teilnehmerzahl an der dritten Phase der EWWU sowie das Einhalten der vorgegebenen Termine darstellen.

## Anmerkungen

1 Vgl. Großer, Günter: Perspektiven der Weltwirtschaft im Jahre 1996, in: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Hrsg): Konjunktur von morgen, 955 (1996).

2 Der vorläufige Wert 2,7% muß möglicherweise noch etwas nach unten korrigiert werden.

3 Vgl. Großer, Günter: Perspektiven der Weltwirtschaft im Jahre 1996, a.a.O.

4 Vgl. Europäisches Währungsinstitut: Jahresbericht 1995, Frankfurt/Main, April 1995, S. 2.

5 Vgl. Europäische Kommission: Wirtschaftsaussichten für 1995-1997, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, 12 (1995), S. 2.

6 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Jahreswirtschaftsbericht 1996, Brüssel 1996, S. 7.

7 Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft im Frühjahr 1996, Kiel 1996, S. 9.

8 Der ECU wurde gegenüber dem US-Dollar im Durchschnitt des Jahres 1995 um etwa 10% aufgewertet.

9 Vgl. Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, a.a.O., S. 15.

10 Bei der Wohnungsbaukomponente spielte dabei die verhaltene Einkommensentwicklung eine wichtige Rolle. Dazu kam das Auslaufen von Wohnungsbauprogrammen in einigen Ländern.

11 Vgl. Europäische Kommission: Kapazitätsauslastung in der Industrie, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft B, 2 (1996), S. 9.

12 Vgl. ebd., S. 3.

13 Vgl. Spanien nimmt Mass an Maastricht, in: Neue Zürcher Zeitung v. 14.5.1996.

14 Vgl. dazu im einzelnen Krägenau, Henry: Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, S. 107f.

15 Vgl. Eekhoff, Johann: Die gefährliche Verführung zu europäischen Beschäftigungsprogrammen, in: Handelsblatt v. 3./4.5.1996, S. 2.

16 Eekhoff weist zudem darauf hin, daß sich das Hauptinteresse der Mitgliedstaaten darauf richtet, Mittel aus Brüssel zu bekommen. Im Rahmen des Programms über die transeuropäischen Netze mit seinem Volumen von 900 Mrd. ECU, das den Charakter eines großangelegten Beschäftigungsprogramms hat, brachten Mitglieder Projektvorschläge ein, die schon in den nationalen Haushalten vorgesehen waren. Es ging also um eine Verlagerung der Finanzierung nach Brüssel. Vgl. Eekhoff, Johann: Die gefährliche Verführung zu europäischen Beschäftigungsprogrammen, a.a.O., S. 2.

17 Vgl. dazu im einzelnen: Europäisches Währungsinstitut, Jahresbericht 1995, a.a.O., S. 29ff.

18 Vgl. ebd., S. 32ff.

19 Unter der Annahme eines jährlichen Wachstums des nominalen BIP um 5% müßte Italien einen jährlichen Budgetüberschuß von 2,1%, Belgien von 2,8% ausweisen. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahres-

gutachten 1995/96.

20 Vgl. Großer, Günter, Günter Weinert: Vorübergehende Konjunkturschwäche in Europa, in: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Hrsg): Konjunktur von morgen, 959 (1996).

21 Vgl. Brüssel will neue Wege in der Beihilfenpolitik gehen, in: Handelsblatt vom 26.2.1996.

22 Vgl. Frankfurter Stabilitätstradition, Interview von B. Wittkowski mit Hans Tietmeyer, Präsident der Deutschen Bundesbank, in: Frankfurter Rundschau v. 14.5.1996, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 32, 1996 v. 20.5.1996.

23 Die Definition des Dreiecks stammt von H.-E.- Scharrer, vgl. Hanny, Birgit, Birke Jantz: Vertrag: Eine Zwischenbilanz zum Maastrichter Vertrag: Kritische Anmerkungen zu seiner Reform in: integration 2 (1996), S. 121.

## Weiterführende Literatur

Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1996, Kiel 1996.

Barell, Ray, John Whitley (Hrsg.): Macro-economic Policy Coordination in Europe, London 1992.

Eekhoff, Johann: Die gefährliche Verführung zu europäischen Beschäftigungsprogrammen, in: Handelsblatt v. 3./4. 4. 1996.

Europäisches Währungsinstitut: Jahresbericht 1995, Frankfurt am Main 1996.

Jochimsen, Reimut: Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Köln 1994.

Körner, Heiko: Der langsame Abschied vom Interventionsstaat: Von der zentralen Steuerung zur strategischen Wirtschaftspolitik, in: Kantzenbach, Molitor, Mayer (Hrsg.): Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1996, S. 9ff.