

Wirtschaftspolitik

Roland Döhrn / Wim Kösters

Die Wirtschaft in der Europäischen Union (EU) durchlief 2003 eine Flaute. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg lediglich um 0,8 % nach einem bereits recht bescheidenen Wachstum von nur 1,1 % im Jahr zuvor. Wesentliche Ursache der Schwäche war, dass die Ausfuhren wegen der flauen Auslandsnachfrage und der deutlichen Aufwertung des Euro nur geringfügig ausgeweitet wurden. Die Binnennachfrage hingegen zeigte Anzeichen einer Belebung; sie wuchs mit einer Rate von 1,3 % nach nur 0,4 % in 2002. Der private Konsum nahm etwas rascher zu als im Vorjahr, die Investitionen waren zwar weiter rückläufig, aber nicht mehr so stark wie 2002. Allerdings war der Tiefpunkt zur Jahresmitte durchschritten, als von der Außenwirtschaft wieder stärkere Impulse kamen, da sich die Weltwirtschaft belebte.

Besonders enttäuschend verlief die Entwicklung im Euro-Raum, wo das BIP nur um 0,5% expandierte. In Portugal (-1,2%), den Niederlanden (-0,7%) und Deutschland (-0,1 %) schrumpfte die Wirtschaftsleistung im Jahresdurchschnitt sogar. Lediglich in Spanien (+2,4%) und Griechenland (+4,3%) war die Zuwachsrate höher als im Jahr 2002. Außerhalb des Euro-Raums war das Bild vor allem in Großbritannien günstig, wo sich das Expansionstempo im Verlauf von 2003 spürbar beschleunigte und das BIP im Jahresdurchschnitt um 2,2% höher war als im Vorjahr.

Trotz des schwachen Wirtschaftswachstums verschlechterte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt erstaunlich wenig. Sowohl die Zahl der Erwerbstätigen, als auch die der Arbeitslosen veränderten sich im Jahresverlauf kaum. Im Jahresdurchschnitt stieg die standardisierte Arbeitslosenquote in der EU15 vor allem aufgrund des statistischen Überhangs aus dem Vorjahr von 7,7 auf 8,0%. Allerdings waren die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, sowohl was das Niveau als auch was die Entwicklung der Arbeitslosigkeit angeht, beträchtlich. Am höchsten war die Quote mit 11,3% in Spanien, womit sie auf dem Stand des Vorjahres blieb. Einen beträchtlichen Zuwachs auf niedrigem Niveau gab es in den Niederlanden, wo die Quote von 2,7 auf 3,8% kletterte.

Der Preisauftrieb beruhigte sich im Verlauf von 2003 weiter. Der Harmonisierte Verbraucherpreisindex stieg im Jahresdurchschnitt in der EU15 um 2,0%, im Euro-Raum um 2,1%. Gegen Ende des Jahres lagen die Zuwächse unter 2%, also der Marke, die die EZB mit dem Ziel der Preisniveaustabilität für vereinbar hält. Die Unterschiede zwischen den Ländern nahmen dabei ab, da sich insbesondere in den Volkswirtschaften mit bis dato hoher Inflation, wie Irland und Spanien, der Preisanstieg beruhigte.

In der ersten Hälfte von 2004 setzte sich die begonnene wirtschaftliche Belebung fort, ohne bereits spürbare Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt zu zeigen. Allerdings kletterten die Preise jüngst wieder beschleunigt, in erster Linie hervorgerufen durch den kräftigen Anstieg der Rohstoffpreise. Die sog. Kerninflation, die solche und andere volatilen Preis-komponenten unberücksichtigt lässt, änderte sich hingegen nur wenig.

Verstöße gegen Stabilitätspakt nehmen zu

Wegen der konjunkturellen Schwäche einerseits, aber auch mangelndem Sparwillen der Regierungen andererseits verschlechterte sich die Lage der öffentlichen Haushalte 2003 erneut. In den Ländern des Euroraums insgesamt vergrößerte sich das gesamtstaatliche Defizit auf 2,7% des nominalen BIP, nach 2,3% in 2002. Deutschland und Frankreich verletzten mit Fehlbeträgen von 3,9% bzw. 4,1% des BIP die Defizitgrenze des Maastrichter Vertrages deutlich. Portugal, Italien und die Niederlande kamen ihr zudem gefährlich nahe.

Die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik leidet besonders darunter, dass die verschlechterte Lage der Öffentlichen Haushalte keineswegs nur ein kurzfristiges, auf die ungünstige Konjunkturlage zurückzuführendes Phänomen ist. Vielmehr stieg 2003 auch das um Konjunkturlage bereinigte strukturelle Defizit, und es ist für 2004 keine Besserung zu erwarten. In Deutschland und Frankreich sahen vielmehr bereits die Haushaltsplanungen für 2004 vor, dass das Defizit die 3%-Marke überschreitet. Nach den Prognosen internationaler Organisationen dürfte 2004 Portugal erneut, sowie die Niederlande, Griechenland und Italien erstmals, das Defizitkriterium verletzen. Gegen die Niederlande und Griechenland leitete die Europäische Kommission im April bzw. Mai 2004 Verfahren wegen übermäßigen Defizits ein. Italien konnte eine Frühwarnung seitens des ECOFIN-Rates nur durch Vorlage eines neuerlichen Sparprogramms abwenden.

Zusätzlich geschwächt wird der Stabilitäts- und Wachstumspakt dadurch, dass der Europäische Rat am 25. November 2003 auf Druck der betroffenen Regierungen die Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich aussetzte. Gegen diesen Beschluss klagte die Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof, der inzwischen die konkrete Entscheidung des Rates, d.h. die damalige Aussetzung des Verfahrens, für vertragswidrig erklärte, gleichzeitig aber das grundsätzliche Recht des Rates betonte, über den Gang des Defizitverfahrens zu entscheiden, was auch die Möglichkeit einschließt, eine Vorlage der Kommission abzulehnen.

Die Konflikte zwischen Kommission und Rat, aber auch zwischen den einzelnen Ländern um den Stabilitäts- und Wachstumspakt halten damit an. Der neue Kommissionspräsident kündigte eine Initiative zur Reform des Paktes an. In der Vergangenheit hatte die Kommission in ihre Bewertung der Haushaltspolitik bereits stärker die konjunkturbereinigten (strukturellen) Defizite einfließen lassen. Da jedoch nach den Planungen der Regierungen das konjunkturbereinigte Defizit 2004 nicht sinken, nach den aktuellen Prognosen möglicherweise sogar steigen soll, wird die Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts weiter ausgehöhlt. Dies bringt auf mittlere Sicht Gefahren für die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und die Stabilität des Euro mit sich. Ein Risiko bedeutet die mangelnde Fiskaldisziplin insbesondere mit Blick auf die neuen Mitgliedsländer der EU, da sie vielfach noch größere Defizite in den öffentlichen Haushalten aufweisen als die „alten“ Mitglieder. Gegen 6 der 10 neuen EU-Länder läuft bereits ein Verfahren wegen übermäßigen Defizits. Der Anreiz, die Fehlbeträge zu vermindern dürfte aber umso geringer sein, je mehr alte EU-Länder gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen.

EZB nimmt abwartende Haltung ein

Die sich in der ersten Hälfte von 2003 abschwächende wirtschaftliche Expansion und die fortgesetzte Aufwertung des Euro dämpften den Preisauftrieb im Euro-Raum und ließen die Inflationserwartungen zunächst zurückgehen. Die EZB nahm ihren Schlüsselzinssatz

im März und im Juni 2003 um einen viertel bzw. um einen halben Prozentpunkt zurück. Seitdem ließ sie den Zins unverändert, selbst wenn inzwischen die Wirtschaft wieder rascher wächst und die Preissteigerungsraten, überwiegend bedingt durch höhere Rohstoffpreise, wieder zugenommen haben. Seit Mai 2004 liegt der Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex wieder über 2%, also jener Rate, die die EZB mit dem Ziel der Preisniveaustabilität für vereinbar hält. Auf die mittlere Frist sieht der EZB-Rat trotzdem keine Gefährdung der Preisniveaustabilität, solange der in der Vergangenheit durch die Überschreitung des Referenzwertes bei der Geldmengenexpansion entstandene Liquiditätsüberhang nicht zu steigenden Inflationserwartungen und damit höheren Lohnabschlüssen führt. Die Gefahr, dass die höheren Rohstoffpreise Zweitrundeneffekte bei Löhnen und anderen Preisen auslösen könnten, erscheint allerdings gegenwärtig, trotz steigender Inflationserwartungen, noch gering. So ging der Lohnanstieg im Euro-Raum gemessen an allen zur Verfügung stehenden Indikatoren zurück. Die EZB wird aber die weitere Entwicklung sorgfältig beobachten müssen, um inflationären Tendenzen frühzeitig begegnen zu können.

Anders stellt sich die Situation in Großbritannien dar, wo die Wirtschaft 2003 und auch in der ersten Jahreshälfte 2004 weitaus stärker wuchs als im Euro-Raum. Die Bank of England vollzog dort bereits einen geldpolitischen Kurswechsel und hob ihre Leitzinsen im Verlauf von 2004 mehrfach an.

Nur langsame Fortschritte im Lissabon-Prozess

Die größte wirtschaftspolitische Herausforderung für die EU ist gegenwärtig darin zu sehen, dass das Wirtschaftswachstum nach wie vor hinter dem in anderen Regionen der Welt zurückbleibt, vor allem weil die Produktivitätsfortschritte schwächer ausfallen. Eine wesentliche Funktion bei der Koordination der Wirtschaftspolitik zwischen den einzelnen EU-Staaten spielen die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“. Mit ihnen werden den Mitgliedern der Gemeinschaft Empfehlungen für die Ausrichtung der Makro- und Strukturpolitik gegeben, die – wie beim EU-Gipfel von Lissabon beschlossen – dem Ziel dienen sollen, „die Gemeinschaft bis zum Jahr 2010 zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt zu machen, die in der Lage ist, ein nachhaltiges Wachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und größerem sozialen Zusammenhalt zu erreichen“. Um die Erreichung dieses höchst ambitionierten Ziels zu überprüfen, wurde ein System von sog. Strukturindikatoren entwickelt, die sich an Beschäftigung, Forschung und Innovation, Wirtschaftsreform, sozialem Zusammenhalt und Umwelt ausrichten. Die umfassende Liste besteht aus 42 Indikatoren, die im Laufe der Jahre ergänzt wurde und unter Einschluss geschlechterspezifischer Kennziffern mittlerweile mehr als 100 Teilindikatoren umfasst. Um die Analyse zu fokussieren, wurde schließlich 2003 eine kurze Liste von lediglich 14 Indikatoren vereinbart, die als Grundlage der 2005 anstehenden Zwischenbewertung der Lissabon-Strategie dienen sollen.

Die aktuelle Indikatorenliste zeigt, dass die Fortschritte bei den Strukturreformen insgesamt gesehen bislang gering waren, und dass es zwischen den EU-Ländern große Unterschiede bei der Zielerreichung gibt. Während Belgien, Spanien Frankreich und Griechenland bei zahlreichen Indikatoren verbesserte Werte aufweisen, haben sich in Deutschland und Österreich die Indikatoren kaum verbessert, vielfach sogar verschlechtert.

Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren der EU-Länder

	Reales Wirtschaftswachstum ¹			Anstieg der Verbraucherpreise ²			Arbeitslosenquote ³			Finanzierungssaldo des öffentlichen Haushalts ⁴		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Belgien	0,6	0,7	1,1	2,4	1,6	1,5	6,7	7,3	8,1	0,5	0,1	0,2
Dänemark	1,6	1,0	0,0	2,3	2,4	2,0	4,3	4,6	5,6	3,1	1,7	1,5
Deutschland	0,8	0,2	-0,1	1,9	1,3	1,0	7,8	8,6	9,3	-2,8	-3,5	-3,9
Finnland	1,1	2,3	1,9	2,7	2,0	1,3	9,1	9,1	9,0	5,2	4,3	2,3
Frankreich	2,1	1,2	0,2	1,8	1,9	2,2	8,5	8,8	9,4	-1,5	-3,2	-4,1
Griechenland	4,0	3,9	4,2	3,7	3,9	3,4	10,4	10,0	9,3	-1,4	-1,4	-3,0
Großbritannien	2,1	1,6	2,2	1,2	1,3	1,4	5,0	5,1	5,0	0,7	-1,6	-3,2
Irland	6,2	6,9	1,2	4,0	4,7	4,0	3,9	4,3	4,6	1,1	-0,2	0,2
Italien	1,8	0,4	0,3	2,3	2,6	2,8	9,4	9,0	8,7	-2,6	-2,3	-2,4
Luxemburg	1,2	1,3	1,8	2,4	2,1	2,5	2,1	2,8	3,7	6,3	2,7	-0,1
Niederlande	1,2	0,2	-0,8	5,1	3,9	2,2	2,5	2,7	3,8	0,0	-1,9	-3,2
Österreich	0,8	1,4	0,7	2,3	1,7	1,3	3,6	4,3	4,4	0,2	-0,2	-1,1
Portugal	1,7	0,4	-1,3	4,4	3,7	3,3	4,1	5,1	6,4	-4,4	-2,7	-2,8
Schweden	0,9	2,1	1,6	2,7	2,0	2,3	4,9	4,9	5,6	2,8	0,0	0,7
Spanien	2,8	2,0	2,4	2,8	3,6	3,1	10,6	11,3	11,3	-0,4	0,0	0,3
EU insgesamt	1,7	1,1	0,8	2,2	2,1	2,0	7,4	7,7	8,0	-1,0	-2,0	-2,6
Dar.: EWU	1,6	0,9	0,4	2,4	2,3	2,1	8,0	8,4	8,8	-1,6	-2,3	-2,7
Zum Vergleich: Vereinigte Staaten	0,5	2,2	2,8	2,8	1,6	2,3	4,8	5,8	6,0	-0,5	-3,7	-4,8
Japan	0,4	-0,4	2,6	-0,6	-0,9	-0,3	5,0	5,4	5,1	-6,1	-7,9	-7,7

Eigene Berechnungen nach Angaben von EUROSTAT und nationalen Quellen.

1 Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen BIP.

2 EU: Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HV/PPI).

3 Standardisierte Arbeitslosenquote nach EUROSTAT, Jahresdurchschnitt.

4 In % des BIP.

Grundsätzliche wirtschaftspolitische Fragen

Durch den Binnenmarkt und die Europäische Währungsunion ist der Standort- oder Systemwettbewerb, der durch die Globalisierung ohnehin weltweit zunimmt, in der EU und besonders in der EWU zusätzlich verschärft worden. Die Mobilität der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit, das Gelten des Ursprungslandsprinzips und die gemeinsame Währung setzen ineffiziente nationale Regulierungen unter Anpassungsdruck, was sich z.B. in einem zunehmenden Steuerwettbewerb zeigt. Die Erweiterung der EU in 2004 um zehn neue Mitglieder verstärkt diese Entwicklung noch. Nur wenn die Wirtschaftspolitik den (stärkeren) Systemwettbewerb in Europa als Herausforderung annimmt und mit einer beschleunigten Umsetzung notwendiger Strukturreformen reagiert, befördert sie die Ziele des Lissabon-Prozesses. Kontraproduktiv sind hingegen alle Versuche, den Systemwettbewerb einzuschränken. Da die Anpassungserfordernisse von Mitgliedsland zu Mitgliedsland unterschiedlich sind, sind vor allem die nationalen Träger der Wirtschaftspolitik in der Pflicht. Die europäischen Träger sollten die Wirksamkeit des Systemwettbewerbs sicherstellen, insbesondere dadurch, dass sie über die Einhaltung der Regeln wachen.

Dass sie dabei zunehmend mit Schwierigkeiten konfrontiert werden, macht der fortgesetzte Bruch der Bestimmungen des Stabilitätspaktes deutlich. Statt sich den Regeln für eine nachhaltige Haushaltspolitik strikt zu unterwerfen und das Wachstum durch Strukturreformen zu fördern, weicht eine zunehmende Zahl von nationalen Regierungen aus Wiederwahlgründen auf die Scheinlösung einer expansiven Finanzpolitik aus. Ablenkend wird letztere durch die angebliche Inflexibilität des Stabilitätspaktes und „Wachstumsanfordernisse“ zu begründen versucht. Da im Ministerrat Sünder über Sünder zu beschließen haben, sind von ihm keine harten Sanktionsentscheidungen zu erwarten, wie das Aussetzen des Defizitverfahrens gegen Deutschland und Frankreich zeigt. Die jüngsten Änderungsvorschläge der Kommission kommen den Vorstellungen des Ministerrats weit entgegen und laufen auf eine Aufweichung und Verwässerung der beim Eintritt in die dritte Stufe der EWU als unverrückbar verkündeten Regeln der Stabilitätsordnung hinaus. Denn durch sie werden die Zahl der Ausnahmetatbestände für Abweichungen vom Defizitkriterium erhöht und die Fristen für die Haushaltskonsolidierung verlängert. Der Druck, der vom Stabilitätspakt hinsichtlich der Durchführung von Strukturreformen ausgehen sollte, würde somit weiter verringert. Die EZB und besonders pointiert die Deutsche Bundesbank haben deutliche Kritik an den Kommissionsvorschlägen geäußert, die vom Ministerrat dagegen grundsätzlich begrüßt wurden. Der Konflikt zwischen wichtigen Trägern der Wirtschaftspolitik könnte an Schärfe zunehmen, was die Unsicherheit über den Instrumentenmix in der EWU vergrößern würde.

Die Erosion der im Maastrichter Vertrag vereinbarten Stabilitätsregeln könnte aber noch weitergehen, falls, wie wiederholt von französischen und italienischen Regierungsmitgliedern gefordert, der EZB eine Wirtschaftsregierung gegenübergestellt würde. In diese Richtung weist bereits, dass die Eurogruppe der Finanzminister aufgewertet wurde, was sich u.a. in der verlängerten zweijährigen Amtszeit ihres Vorsitzenden zeigt. Auch die Ankündigung von Bundesfinanzminister Eichel, sie zum „strategischen Nukleus“ der Währungsunion zu machen, was immer das genau bedeuten mag, nährt Befürchtungen, ob die Unabhängigkeit der EZB gewahrt bleibt.

Auch einige Regelungen in der neuen europäischen Verfassung säen Zweifel bezüglich Stellung und Stabilitätsorientierung der Geldpolitik in der EWU. Während die EZB im gültigen EG-Vertrag als eine Institution *sui generis* geführt wird, wird sie dort als Organ

bezeichnet. Ihre Unabhängigkeit in der Ausübung ihrer Befugnisse und ihrer Finanzen wird zwar in Art. I-29 Abs. 3 bekräftigt. Dem steht jedoch die Verpflichtung des Art. I-18 entgegen, nach der alle Organe loyal zusammenarbeiten müssen.

Die Verpflichtung zur Preisstabilität war im Gegensatz zum EGV (Art. 2) im Verfassungsentwurf zunächst nicht mehr als Teil des Zielkatalogs für die gesamte EU, sondern nur noch als Partikularziel für den Bereich der Geldpolitik vorgesehen. Durch die Bemühungen der irischen Ratspräsidentschaft und nicht etwa durch Intervention Deutschlands wurde dies zwar korrigiert, jedoch bleibt durch diesen Versuch und weitere problematische Regelungen in der europäischen Verfassung eine Verunsicherung der Wirtschaftssubjekte.

Weiterführende Literatur

Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland: Mit geringerem Tempo weiter aufwärts, in: RWI-Konjunkturberichte, Jahrgang 55 (2004), S. 3-24.

European Commission (Hrsg.): Economic Forecasts Spring 2004, in: European Economy, Nr. 2 (2004).

European Commission (Hrsg.): Public Finances in EMU 2004, in: European Economy, Ne. 3 (2004).

Europäische Kommission (Hrsg.): Aktualisierter statistischer Anhang zum 2004 Bericht der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Anhang 1: Strukturindikatoren. <http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>.

Europäische Zentralbank (Hrsg.): Jahresbericht 2003, Frankfurt am Main 2004.