

Wirtschaftspolitik

Roland Döhrn / Wim Kösters

Das Wirtschaftswachstum in der EU fiel zu Beginn des Jahres 2004 überraschend kräftig aus, verlangsamte sich im weiteren Verlauf aber spürbar. Wesentliche Ursache dafür ist die zunächst außerordentlich hohe, dann aber deutlich nachlassende Dynamik bei den Exporten. Bei ihnen machte sich die etwas schwächere Weltkonjunktur, insbesondere aber die seit Mitte 2003 anhaltende Aufwertung des Euro dämpfend bemerkbar. Negativ wirkten sich auch die steigenden Rohstoffpreise aus, insbesondere die Verteuerung von Rohöl, durch die den Konsumenten mehr und mehr Kaufkraft entzogen wurde. Im Jahresdurchschnitt wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der EU-25 trotz alledem um 2,4 % nach nur 1 % im Jahr zuvor.¹

Dabei verlief die Entwicklung in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich. Im Euro-Raum wuchs die Wirtschaft mit einer Rate von 2,0 %, der höchsten seit 2000. Allerdings war hier die Verlangsamung im Jahresverlauf besonders ausgeprägt, weil die Wirtschaft in Deutschland und in den Niederlanden im zweiten Halbjahr stagnierte. Kräftig waren dagegen die Zuwächse in Spanien (2,7 %), Finnland (3,7 %), Griechenland (4,2 %) und Irland (5,4 %). Außerhalb des Euro-Raums blieb die Wirtschaftslage günstig, insbesondere in Großbritannien zeigte sich die Expansion robust (3,1 %). Deutlich stärker als in den Ländern der EU-15 wuchs die Wirtschaft der neuen EU-Mitglieder (5 %), bei denen die baltischen Staaten mit Zuwächsen von 6 % und mehr hervorstechen.

Mit der insgesamt lebhaften Konjunktur nahm auch die Beschäftigung wieder rascher zu, jedoch reichte dies nicht aus, um die Arbeitslosigkeit zu senken; im Gegenteil: Die Arbeitslosenquote stieg in der EU insgesamt sogar leicht von 8,9 auf 9,0 %. Dabei ist sowohl in der EU-15 als auch bei den neuen Mitgliedern ein Zuwachs zu verzeichnen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. In der EU-15 schlug vor allem die Entwicklung in Deutschland, den Niederlanden und Frankreich durch, wo die Wirtschaft unterdurchschnittlich wuchs und die Arbeitslosigkeit zunahm; aber auch in Österreich, Portugal und Schweden stieg die Zahl der Erwerbslosen. In den neuen EU-Ländern ist die wachsende Arbeitslosigkeit nach wie vor Ausdruck des Strukturwandels in der Wirtschaft, in dessen Zuge die Produktivität sich deutlich verbessert, so dass trotz der kräftigen Expansion der Wirtschaft per Saldo immer noch Arbeitskräfte freigesetzt werden. In den baltischen Staaten, aber auch in Slowenien und Polen sinken die Quoten jedoch; die Polens ist gleichwohl immer noch die höchste in der EU.

¹ Das Wirtschaftswachstum wird hier nach der bis Ende 2004 gültigen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen. Im Verlauf von 2005 legten mehr und mehr Länder turnusgemäß eine neue Rechnung vor, die geänderten, international festgelegten Regeln folgt und in einigen Fällen zu deutlich abweichenden Angaben für das Wirtschaftswachstum führt.

Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren der EU-Länder

	Reales Wirtschaftswachstum (1)				Anstieg der Verbraucherpreise (2)				Arbeitslosenquote (3)				Finanzierungssaldo des öffentlichen Haushalts (4)			
	2002	2003	2004		2002	2003	2004		2002	2003	2004		2002	2003	2004	
Belgien	0,9	1,3	2,7	1,6	1,5	1,9	7,3	8,0	7,8	0,1	0,4	0,1				
Dänemark	1,0	0,4	2,0	2,4	2,0	0,9	4,6	5,6	5,4	1,7	1,2	2,8				
Deutschland	0,1	-0,1	1,6	1,3	1,0	1,8	8,2	9,0	9,5	-3,7	-3,8	-3,7				
Estland	7,2	5,1	6,2	3,6	1,4	3,0	9,5	10,2	9,2	1,4	3,1	1,8				
Finnland	2,2	2,4	3,7	2,0	1,3	0,1	9,1	9,0	8,8	4,3	2,5	2,1				
Frankreich	1,2	0,5	2,5	1,9	2,2	2,3	8,9	9,5	9,6	-3,2	-4,2	-3,7				
Griechenland	3,8	4,7	4,2	3,9	3,4	3,0	10,3	9,7	10,3	-4,1	-5,2	-6,1				
Großbritannien	1,8	2,2	3,1	1,3	1,4	1,3	5,1	4,9	4,7	-1,7	-3,4	-3,2				
Irland	6,1	3,7	5,4	4,7	4,0	2,3	4,3	4,6	4,5	-0,4	0,2	1,3				
Italien	0,4	0,3	1,2	2,6	2,8	2,3	8,6	8,4	8,8	-2,6	-2,9	-3,0				
Lettland	6,4	7,5	8,5	2,0	2,9	6,2	12,6	10,4	9,8	-2,7	-1,5	-0,8				
Litauen	6,8	9,7	6,7	0,4	-1,1	1,1	13,5	12,7	10,8	-1,5	-1,9	-2,5				
Luxemburg	2,5	2,9	4,2	2,1	2,5	3,2	2,8	3,7	4,2	2,3	0,5	-1,1				
Malta	2,2	-1,8	1,5	2,6	1,9	2,7	7,7	8,0	7,3	-5,9	-10,5	-5,2				
Niederlande	0,6	-0,9	1,3	3,9	2,2	1,4	2,7	3,8	4,7	-1,9	-3,2	-2,5				
Österreich	1,2	0,8	2,0	1,7	1,3	2,0	4,2	4,3	4,5	-0,2	-1,1	-1,3				
Polen	1,4	3,8	5,3	1,9	0,7	3,6	19,8	19,2	18,8	-3,6	-4,5	-4,8				
Portugal	0,4	-1,1	1,0	3,7	3,3	2,5	5,0	6,3	6,7	-2,7	-2,9	-2,9				
Schweden	2,0	1,5	3,5	2,0	2,3	1,0	4,9	5,6	6,3	-0,3	0,2	1,4				
Slowakei	4,6	4,5	5,5	3,5	8,5	7,4	18,7	17,5	18,0	-5,7	-3,7	-3,3				
Slowenien	3,3	2,5	4,6	7,5	5,7	3,6	6,1	6,5	6,0	-2,4	-2,0	-1,9				
Spanien	2,2	2,5	2,7	3,6	3,1	3,1	11,3	11,3	10,8	-0,3	0,3	-0,3				
Tschechische Rep.	1,5	3,7	4,0	1,4	-0,1	2,6	7,3	7,8	8,3	-6,8	-11,7	-3,0				
Ungarn	3,5	3,0	4,0	5,2	4,7	6,8	5,6	5,8	5,9	-8,5	-6,2	-4,5				
Zypern	2,1	2,0	3,7	2,8	4,0	1,9	3,9	4,5	5,0	-4,5	-6,3	-4,2				
EU insgesamt	1,1	1,0	2,4	2,1	1,9	2,1	8,7	8,9	9,0	-2,3	-2,9	-2,6				
Dar.: EWU	0,9	0,6	2,0	2,3	2,1	2,1	8,2	8,7	8,8	-2,4	-2,8	-2,7				
EU-15	1,1	0,9	2,3	2,1	2,0	2,0	7,6	7,9	8,0	-2,2	-2,8	-2,6				

Eigene Berechnungen nach Angaben von EUROSTAT und nationalen Quellen.

1 Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen BIP.

2 EU: Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI).

3 Standardisierte Arbeitslosenquote nach EUROSTAT, Jahresdurchschnitt.

4 In % des BIP.

Die Inflationsrate in der EU insgesamt lag 2004 bei 2,1 % und damit nur wenig höher als im Jahre zuvor (1,9 %). In den EU-15 Ländern blieb sie dabei unverändert bei 2 %, bei allerdings steigender Tendenz im Jahresverlauf vor allem wegen der Energieverteuerung. Im Euro-Raum lag die Inflationsrate mit 2,1 % leicht über der Zielrate der EZB. Die Spanne zwischen dem Land mit der höchsten Preissteigerung (Spanien 3,1 %) und dem mit der niedrigsten (Finnland 0,1 %) ist dabei weiterhin groß, jedoch ist sie im Vergleich zum Vorjahr nicht mehr größer geworden. In den neuen EU-Ländern war hingegen zumeist eine Beschleunigung der Inflation festzustellen, auch weil dort im Vorfeld des Beitritts zur Gemeinschaft Subventionen und Preisregulierungen abgebaut wurden.

„Reform“ des Stabilitätspakts

Im Euro-Raum hat sich die Zahl der Länder, die in Konflikt mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt gerieten, 2004 weiter vergrößert. Neben Deutschland und Frankreich, die schon seit 2002 Jahr für Jahr die Defizitgrenze des Maastrichter Vertrages verfehlten, ergab eine Überprüfung der gemeldeten Budgetsalden durch EUROSTAT, dass Griechenland bereits seit 2000 und wohl auch Italien seit einiger Zeit gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstießen. Gegen Griechenland wurde 2004, gegen Italien 2005 ein Verfahren wegen übermäßigen Defizits eingeleitet. Zudem kündigte Portugal, gegen das erst 2004 ein Defizitverfahren eingestellt worden war, für 2005 erneut einen Haushaltsfehlbetrag an, der weit über der Defizitgrenze liegt, was ein neuerliches Defizitverfahren nach sich zog. Der zusammengefasste Haushaltssaldo der Euro-Länder vergrößerte sich 2004 gleichwohl nicht, da insbesondere Frankreich, in geringem Maße auch Deutschland die Fehlbeträge relativ zum BIP zurückführten.

Die Schwierigkeiten gerade der großen Länder Deutschland, Frankreich und Italien, den Stabilitätspakt einzuhalten, verbunden mit der anhaltenden Wachstumsschwäche in diesen Ländern, brachte den Stabilitätspakt in die Diskussion. Dabei war die Auffassung verbreitet, der Pakt trage zu dem flauen Wachstum bei, da er die EWU-Länder zu einer prozyklischen Wirtschaftspolitik zwingt. Bei der Sitzung des Europäischen Rates am 22. und 23. März 2005 wurde daraufhin eine Entschließung zur „Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ gefasst, die weniger auf eine umfassende Reform als auf eine Verwässerung des Paktes hinausläuft. Zwar wird darin unterstrichen, dass die im Maastrichter Vertrag festgeschriebene Obergrenze bei der Defizitquote von 3 % als weiterhin bindend angesehen wird. Jedoch geben die neuen Regeln mehr Spielraum bei der Interpretation der Defizitgrenze und mehr Freiraum bei der Rückführung des Defizits. Wesentlich erscheinen in diesem Zusammenhang vor allem zwei Änderungen:

Erstens wird die Liste jener Faktoren, die zu berücksichtigen sind, wenn ein übermäßiges Defizit festgestellt wird, stark erweitert. Zwar ist grundsätzlich anzuerkennen, dass ein Haushaltsfehlbetrag gesamtwirtschaftlich weniger „schädlich“ ist, wenn er aufgrund der Finanzierung von Investitionen entstanden ist. Jedoch sieht die Vereinbarung z.B. auch vor, dass Ausgaben, die der Stärkung der internationalen Solidarität und der europäischen Integration dienen, als Begründung für ein Überschreiten der Defizitgrenze herangezogen werden dürfen. Hier besteht die Gefahr, dass die Liste der Ausnahmen so groß wird, dass der Stabilitätspakt ausgehöhlt wird.

Zweitens wird im Anpassungsprozess an einen ausgeglichenen Haushalt grundsätzlich eine Rückführung des strukturellen Defizits um 0,5 Prozentpunkte in Relation zum BIP

vereinbart, was für viele Länder eine recht lange Anpassungsperiode bedeutet und die Gefahr erhöht, dass die Länder mit hohen Fehlbeträgen in die nächsten konjunkturelle Schwächephase gehen und dann erneut gegen den Maastrichter Vertrag verstoßen. Zwar schlägt die Vereinbarung auch vor, in konjunkturell „guten“ Jahren rascher zu konsolidieren. Ob dies jedoch praktikabel ist, muss bezweifelt werden, da man in der Regel erst nachträglich weiß, ob ein Jahr wirklich „gut“ war.

Die Konkretisierung der Änderungen steht zwar noch aus, die Gefahr hat aber zugenommen, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt weiter ausgehöhlt wird. Dabei gerät das eigentliche Ziel des Paktes ins Hintertreffen: In einer Währungsunion mit zentraler Geld- und dezentraler Finanzpolitik wird die Unabhängigkeit der Zentralbank nur dann nicht gefährdet, wenn die Finanzpolitik sich diszipliniert verhält. Die Voraussetzungen dafür haben sich mit den Beschlüssen des Ministerrates verschlechtert.

EZB lässt Leitzinsen unverändert

Die EZB ließ ihre Leitzinsen 2004 unverändert; der Hauptrefinanzierungssatz liegt damit seit dem 6. Juni 2003 unverändert bei 2 %. Sie stand bei ihren geldpolitischen Entscheidungen durch das gesamte Jahr hindurch im Spannungsfeld zwischen den unterschiedlichen Signalen die die eine Säule ihrer Politik, die ökonomische Analyse, und die andere, die monetäre Analyse, aussandten.

Die ökonomische Analyse sprach für eine unveränderte Politik: Die Inflationsrate lag trotz der deutlichen Energiepreissteigerungen im Jahresdurchschnitt bei 2,1 % und damit nur leicht oberhalb der Rate (2 %), die die EZB mit dem Ziel der Preisniveaustabilität für vereinbar hält, die aber auf mittlere Sicht nicht deutlich unterschritten werden sollte. Auch kühlte sich im Verlauf des Jahres die Konjunktur spürbar ab, was für sich genommen auf geringer werdende Inflationsrisiken hinwies. In dieser Hinsicht positiv zu werten war auch der moderate Lohnanstieg, der darauf hindeutete, dass von dort keine Zweitrundeneffekte u.a. in Reaktion auf die Energieverteuerung drohen.

Die monetäre Analyse zeigte einen hohen und im Verlauf von 2004 sogar wieder deutlich wachsenden Liquiditätsüberhang an. Die Geldmenge M3 wuchs im Jahresdurchschnitt um 5,8 % und damit ein weiteres Mal rascher als der Referenzwert der EZB (4,5 %). Dies wiegt umso schwerer, als offenbar nicht mehr – wie in den Jahren zuvor – Portfolioumschichtungen für den hohen Anstieg verantwortlich gemacht werden können. Auch wurde im Verlauf von 2004 die Kreditvergabe beschleunigt ausgeweitet, was darauf hindeutet, dass die hohe Liquidität auch zunehmend nachfragewirksam wird.

Per Saldo entschied sich die EZB vor diesem Hintergrund, die Geldpolitik unverändert zu lassen. Dagegen erhöhte die Bank von England, bei dort allerdings auch deutlich besserer Konjunktur, im Verlauf von 2004 ihre Zinsen mehrfach. Sie reagierte damit in erster Linie auf Überhitzungserscheinungen auf den Immobilienmärkten, und dies mit Erfolg, denn der Anstieg der Häuserpreise verlangsamte sich in der ersten Hälfte von 2005 spürbar.

Nur langsame Fortschritte im Lissabon-Prozess

Auf dem Gipfel in Lissabon im März 2000 beschlossen der Europäische Rat ein Programm, durch dessen Umsetzung die EU bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum“ der Welt gemacht und der Rückstand gegenüber den USA bei der Wachstumsrate des BIP und beim Pro-Kopf-Einkommen innerhalb von 10 Jahren auf-

geholt werden sollte. Der Optimismus hinsichtlich der Erreichbarkeit dieses hochgesteckten Zieles resultierte aus einer damals seit vier Jahren anhaltenden Wachstumsperiode mit boomenden Börsen und steigendem Arbeitskräftebedarf in den IT-Branchen („new economy“) sowie einer großen politischen Homogenität der Regierungen der Mitgliedsstaaten (in 13 von 15 EU-Ländern regierten sozialdemokratische oder sozialdemokratisch geführte Kabinette). Zentrale Elemente der beschlossenen Lissabon-Strategie waren: beschäftigungsfreundliche Reformen der Steuer- und Sozialsysteme, Förderung der Integration vor allem auch älterer Arbeitnehmer, Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch Bekämpfung von Armut und Diskriminierung, Vollendung des Binnenmarkts und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Förderung der Innovationen (Erhöhung der F+E-Ausgaben auf mindestens 3% des BIP). Wie weit diese Ziele erreicht werden, wird u.a. anhand von Indikatoren beurteilt, deren Zahl inzwischen auf über 140 angestiegen ist. An ihnen lassen sich nur geringe Fortschritte ablesen.

Der EU-Gipfel am 26. März 2004 in Brüssel beschäftigte sich mit den unbefriedigenden Ergebnissen. Es wurde beschlossen, den Lissabon-Prozess wieder zu beleben und berief eine Expertenkommission unter Vorsitz des ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok, die mit der Vorlage eines Halbzeitberichtes bis 1. November 2004 beauftragt wurde, der auf dem nächsten Gipfel am 22./23. März 2005 diskutiert werden sollte.

Der Kok-Bericht zeigt, dass ein Aufholen gegenüber den USA nicht gelungen ist, sondern im Gegenteil die Lücke beim Wachstum von BIP und Arbeitsproduktivität sowie beim Beschäftigungszuwachs größer geworden ist. Eine klare Analyse der Politikschwächen sucht man allerdings in dem Bericht ebenso vergebens wie klare Vorschläge für notwendige Reformmaßnahmen.

Am 2. Februar 2005 legte die Europäische Kommission eine revidierte Fassung der Lissabon-Agenda vor, in der zwar grundsätzlich an der Vision der wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Region der Welt festgehalten wurde, jedoch nicht mehr am Termin 2010. Zudem erfolgt eine stärkere Konzentration auf Wachstum und Beschäftigung. Ferner sollen die Kommission und die Mitgliedsländer sog. Lissabon-Aktionspläne vorlegen. Ein „benchmarking“ an Hand der erfolgreichsten Mitgliedsländer soll allerdings – insbesondere auf den Einspruch Deutschlands hin – nicht stattfinden. Die neue Agenda umfasst u.a. höhere F+E-Ausgaben (statt gegenwärtig 1,9% bis 2010 3% des BIP), Bürokratieabbau, „Reform“ des Stabilitätspaktes, Finanzplanung der EU-Haushalte 2007 -2013, Überarbeitung der Chemikalien-Verordnung, Änderung der Dienstleistungsrichtlinie, Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen, Öffnung der Energiemärkte, Gründung einer europäischen Eliteuniversität.

Ausgehend von diesen Beschlüssen hat die Europäische Kommission am 12. April 2005 für die Periode 2005 – 2008 einen Dreijahresplan für Wachstum und Beschäftigung vorgelegt. Sie vermindert darin die Zahl der Leitlinien und konzentriert sich auf die nach ihrer Meinung am stärksten wachstums- und beschäftigungswirksamen Maßnahmen. In den Leitlinien wird eine enge Kooperation zwischen EU, Mitgliedsstaaten und anderen Trägern der Wirtschaftspolitik gefordert. Die Mitgliedsländer müssen nationale Reformprogramme für einen Dreijahreszeitraum erstellen und im Herbst jeden Jahres über die Fortschritte bei der Umsetzung berichten. Die Kommission wird die Berichte analysieren und jeweils im Januar zu einem Jahresfortschrittsbericht der EU zusammenfassen. Die Leitlinien sind in drei Gruppen gegliedert: makroökonomische Politik für Wachstum und

Beschäftigung, mikroökonomische Reformen zur Stärkung des Wachstumspotentials der EU und neue beschäftigungspolitische Leitlinien für mehr und bessere Arbeitsplätze.

Kritisch zur Lissabon-Agenda ist zunächst anzumerken, dass ihr trotz Revision immer noch die klare Konzeption, die Konzentration auf ein realistisches Ziel und die Formulierung einer glaubwürdigen Strategie fehlen. Trotz der zuletzt erfolgten Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung wirkt sie weiterhin überladen und oft nicht zielführend. Für die Umsetzung fehlen die Anreize und existieren zu viele Freiheitsgrade. So können so konträre Maßnahmen wie der Ausbau der FTE-Förderung, staatliche Interventionen bei drohenden Unternehmenspleiten oder eine staatliche Förderung des Aufbaus dominanter Marktpositionen alle als Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Strategie ausgegeben werden.

Ganz in den Hintergrund gerät der Gedanke, dass Wachstum in einer Marktwirtschaft nicht geplant und daher auch nicht durch staatliche Interventionen etwa in Form von Technologieplattformen oder die Förderung von Zukunftstechnologien herbeigeführt werden kann. Vielmehr ist Wachstum das Ergebnis einer guten Wirtschaftspolitik, die die Bedingungen für das Entstehen neuer und besser funktionierender Märkte schafft. Durch Binnenmarkt und Währungsunion hat sich der Systemwettbewerb in Europa verschärft, und durch die Regeln des Stabilitätspaktes politischer Druck ausgeübt, sodass in vielen Mitgliedsstaaten dringend benötigte Strukturreformen angegangen werden. Auf diese Weise werden Anreize geschaffen für die Suche nach der besten Wirtschaftspolitik. Eine Verwässerung des Stabilitätspaktes ist daher kontraproduktiv im Hinblick auf die Ziele der Lissabon-Agenda.

Weiterführende Literatur

Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland: Nur wenig schwächere Expansion. In: RWI-Konjunkturberichte, Jahrgang 55 (2004), S. 77-95.

European Commission (Hrsg.): The Economy for the euro area, the European Union, and Candidate countries in 2004 – 2006, in: European Economy, No.2 (2005).

European Commission (Hrsg.): Public Finances in EMU 2005, in: European Economy, No. 3 (2005).

European Commission (Hrsg.): Delivering on Growth and Jobs: A New and Integrated Economic Policy Co-ordination Cycle in the EU. http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_160_en.pdf

Europäische Zentralbank (Hrsg.): Jahresbericht 2004, Frankfurt am Main 2005.