ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Koll, Willi

Article

Das Reflexionspapier der EU-Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Bewertung aus makroökonomischer Sicht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Koll, Willi (2017) : Das Reflexionspapier der EU-Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Bewertung aus makroökonomischer Sicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 97, Iss. 10, pp. 704-707, https://doi.org/10.1007/s10273-017-2201-7

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/206468

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-017-2201-7

Willi Koll

Das Reflexionspapier der EU-Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion

Eine Bewertung aus makroökonomischer Sicht

In ihrem Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion legt die EU-Kommission auch Vorschläge für eine stärkere Integration der Wirtschafts- und Fiskalunion vor. Während einige Vorschläge eindeutig positiv zu werten sind, bleibt die entscheidende Interaktion zwischen zielführenden strukturellen Reformen, makroökonomischer Stabilisierung und einer dynamischen gesamtwirtschaftlichen Politikausrichtung, basierend auf wissenschaftlicher Expertise und Kooperation aller politischen Akteure, ausgeblendet.

Im Anschluss an die Veröffentlichung ihres Weißbuchs zur Zukunft Europas hat die EU-Kommission im Mai 2017 in einem Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ihre Vorstellungen für mehr Konvergenz vorgelegt und zu einem Diskussionsprozess über den richtigen Weg dorthin eingeladen.[1] Sie nennt konkrete Schritte, die schon bis zu den Europa-Wahlen 2019 eingeleitet werden könnten, sowie eine Reihe von Optionen für die Jahre bis 2025. Ziel ist neben der Vollendung einer echten Finanzunion, der Verankerung demokratischer Rechenschaftspflicht und der Stärkung der Institutionen des Euroraums eine stärker integrierte Wirtschafts- und Fiskalunion, deren Konzept hier skizziert und aus makroökonomischer Sicht bewertet wird.

Am Anfang des Reflexionspapiers steht die Diagnose der bisherigen Entwicklung. Sie leitet in die Forderung nach einer stärkeren Koordinierung nach Zielen, Instrumenten und Ebenen über. Koordinierung und Konvergenz sollen durch Regeln befördert werden, zu deren Einhaltung Anreize und Sanktionen beschrieben werden. Als neues Instrument wird vor allem eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion vorgeschlagen. Für ihre Umsetzung sollen die beschlossenen nationalen Ausschüsse für Produktivität sowie der beratende Europäische Fiskalausschuss Expertise geben. Ein für den Euroraum zuständiges Schatzamt unter der Leitung eines EU-Finanzministers könnte die wirtschafts- und haushaltspolitische Überwachung wahrnehmen und Entscheidungen der Eurogruppe vorbereiten. Die politische Umsetzung soll in der Hand einer gestärkten Eurogruppe liegen. Zuletzt wird die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds diskutiert.

Die inhaltlichen Ausführungen beginnen bei den „Gründen für eine Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“[2]. Diese werden aus dem bisherigen Scheitern, insbesondere der Eurokrise, abgeleitet. Ursache für die Krise sind für die Kommission eine Scheinkonvergenz, der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit in den Krisenländern sowie Ineffizienzen auf Arbeits- und Produktmärkten mit dem Ergebnis eines erheblichen wirtschaftlichen Gefälles, insbesondere bei der Arbeitslosigkeit. Diese sei vielfach strukturell bedingt, vor allem in den Ländern, „…die in der Krise die stärksten Anpassungsanstrengungen unternehmen mussten.“[3] Entsprechend fällt die Therapie aus: Für eine „länderübergreifende Konvergenz … sind Strukturreformen erforderlich, um die Wirtschaft zu modernisieren und besser gegen Schocks zu wappnen“[4].

1 Vgl. Europäische Kommission: Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel 2017, https://ec.europa.eu/germany/news/kommission-stellt-m%C3%B6glichkeiten-zur-vertiefung-der-wirtschafts-und-w%C3%A4hrungsunion-vor_de (23.8.2017).

2 Ebenda, S. 12.
3 Ebenda, S. 12.
4 Ebenda, S. 13.

Dr. Willi Koll war Ministerialdirigent in der Grundsatzabteilung des Bundeswirtschafts- und -finanzministeriums. Zugleich war er langjähriges Mitglied im Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU und der OECD sowie im Makroökonomischen Dialog der EU.

Konzeptionell beklagt die Kommission eine unausgewogene Steuerung der WWU, eine mangelhafte Verzahnung zwischen nationaler und WWU-Ebene, ein Nebeneinander von strengen Haushaltsregeln und „weichen“ wirtschaftspolitischen Leitlinien sowie eine Überforderung der Geldpolitik. Als Ziele bekräftigt sie die bekannten Unionsziele: „Arbeitsplätze, Wachstum, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Konvergenz und finanzielle Stabilität“[5]. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Preisstabilität, ein hoher Lebensstandard und ein ähnliches Einkommensniveau werden ebenfalls benannt. Zur Erreichung dieser Ziele fordert die Kommission gemeinsame Vorstellungen von den Herausforderungen und vom künftig einzuschlagenden Weg, einen Gesamtfahrplan für eine Finanz-, Wirtschafts- und Fiskalunion sowie die demokratische Verankerung und Rechenschaftspflicht. Hinzukommen müssen eine stärkere Koordinierung und ein wirksameres Regelwerk für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der öffentlichen Haushalte sowie wirkungsvolle Sanktionen im Falle ihrer Verletzung. Eine prozyklische Fiskalpolitik soll vermieden werden. Auch mit diesem Ziel wird eine makroökonomische Stabilisierung auf nationaler und WWU-Ebene eingefordert sowie eine Konvergenz der Konjunkturzyklen zur besseren Durchführung einer gemeinsamen, wirksamen Geldpolitik.[6]

Die Kommission spricht sich mehrfach und generell für eine Konvergenz hin zu widerstandsfähigeren wirtschaftlichen und sozialen Strukturen aus. Fasst man ihre weiteren Ausführungen im Reflexionspapier zusammen, bedeutet das zweierlei: eine Verstärkung struktureller Reformen und eine makroökonomische Stabilisierung. Erstere sieht die Kommission in einer Vertiefung und Verstärkung des Binnenmarkts, in nationalen Anstrengungen z.B. bei Beschäftigung, Bildung, Sozialem, Produkt- und Dienstleistungsmärkten und öffentlicher Verwaltung. Zu einer besseren Reformumsetzung sollen staatliche und gesellschaftliche Akteure, darunter auch die Sozialpartner sowie die nationalen Ausschüsse für Produktivität, einbezogen werden. Dabei können sie auf einen jüngst gegründeten Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen zurückgreifen. Die Berücksichtigung der „Gesamtdimension des Euro-Währungsgebiets … würde eine bessere Korrelation zwischen dem Reformbedarf in Bezug auf das gesamte Euro-Währungsgebiet und den Reformprioritäten der nationalen Regierungen gewährleisten“[7]. Dieser Konvergenzprozess soll sich dabei auf vereinbarte Standards auf vielfältigen strukturpolitischen Feldern stützen können. Der Zugang zu bestehenden und neuen EU-Haushaltsmitteln soll an die Durchführung von Reformen geknüpft werden.

Die makroökomische Stabilisierungsfunktion auf WWU-Ebene soll nationale Haushalts-Stabilisatoren ergänzen, vor allem bei einer bereits ausgeschöpften Geldpolitik. Ihre Ziele sind bei einem Wirtschaftsabschwung der Schutz öffentlicher Investitionen vor einer prozyklischen Unterlassung oder Kürzung sowie eine Entlastung der nationalen Arbeitslosenversicherung durch eine „europäische Arbeitslosenrückversicherungsregelung“ in Form eines „Rückversicherungsfonds“.[8] Optionen für dessen Finanzierung sieht die Kommission im Einsatz des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), in einer Verstärkung der EU-Haushaltsmittel oder in nationalen Beiträgen. Auch der Zugang zur makroökonomischen Stabilisierungsfunktion wird konditioniert, d.h. von eindeutigen Kriterien und einer dauerhaft soliden Politik abhängig gemacht, zu der die Einhaltung der EU-Haushaltsvorschriften und des breiteren EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Überwachung zählen. Gestärkt werden sollen Rolle und Statut der Eurogruppe, auch in deren Arbeitsteilung mit der Kommission; gleichzeitig soll die Rechenschaftspflicht der Eurogruppe gegenüber dem Europäischen Parlament ausgedehnt werden. Hinzukommen sollen in einer späteren Phase die Einrichtung eines Schatzamts – unterstützt durch den europäischen Fiskalausschuss – einschließlich eines EU-Finanzministers für den Euroraum sowie ein Europäischer Währungsfonds und eine allmähliche Vereinfachung der Fiskalregelungen.[9]

Bewertung

Strukturreformen stehen – wie schon seit der Neuorientierung der Lissabon-Strategie – auch im Reflexionspapier ganz oben auf der Agenda der Kommission. Vielfältige Verfahren dienen diesem Ziel.[10] Strukturelle Reformen und „better regulation“ sind eine Daueraufgabe. Entscheidend ist, dass sie zielführend sind und effizient ausgeführt werden. Falls erfolgreich, verbessern sie vor allem die Angebotsseite der Volkswirtschaft, indem sie die Voraussetzungen für eine Steigerung des Wachstums- und Innovationspotenzials erhöhen. „Verkörpert“ wird beides insbesondere durch Investitionen. Zu Recht nennt deshalb das Papier an vielen Stellen Investitionen in einem Zug mit Strukturreformen.

Allerdings muss ein derartiges Potenzial auch nachfrageseitig voll aktiviert und ausgeschöpft werden. Hier könnte nun auf das zweite Hauptelement des Papiers verwiesen werden: die makroökonomische Stabilisierungsfunktion. In ihren vielfältigen Optionen hat sie allerdings

5 Ebenda, S. 18.
6 Ebenda, S. 19 ff.
7 Ebenda, S. 24.
8 Ebenda, S. 26.
9 Inwieweit damit eine Renationalisierung der Fiskalpolitik – wie vielfach gefordert – verbunden ist, wird offen gelassen.
10 Vgl. Europäische Kommission: Reflexionspapier, a.a.O., Anlage 2.

wie auch der Europäische Währungsfonds Ausnahmecharakter: Wachstumseinbrüche sollen subsidiär zu nationalen Anstrengungen vermieden oder zumindest abgemildert, Liquiditätsengpässe überbrückt werden. Dieser defensive Ex-post-Ansatz ähnelt dem korrektiven Arm des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (VMU) und des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie anderen fiskalpolitischen Vorkehrungen.

Ist diese Kombination von Strukturreformen und makroökonomischer Stabilisierung zielführend? Ein Weiter-so im handlungsleitenden wirtschaftspolitischen Paradigma kann es angesichts des klaren Scheiterns des bisherigen auf keinen Fall geben. Mit Blick nach vorne sind aber Zweifel angebracht, wenn das Papier eingangs behauptet: „Wir wissen nur zu gut, was getan werden muss."[11]

So kommt eine makroökonomisch geleitete Analyse schon bei der Diagnose der Krise zu einem ganz anderen Ergebnis als das Papier: Statt struktureller Defizite sind Divergenzen bei Löhnen, Preisen und somit bei Realzinsen und preislicher Wettbewerbsfähigkeit sowie eine Veränderung in der Einkommensverteilung zugleich Folge und Ursache von Divergenzen bei Binnennachfrage, Außenbeitrag und Verschuldung. Zur Vermeidung von Ungleichgewichten und konjunkturellen Übertreibungen nach oben und unten, vor allem aber zur nachhaltigen nachfrageseitigen Ausschöpfung und Steigerung des Wachstumspotenzials bedarf es mehr als zeitlich begrenzter fiskalischer Ad-hoc-Maßnahmen und forcierter struktureller Reformen. Geboten sind überdies und kurzfristig ein symmetrischer Abbau der Divergenzen mit Schwerpunkt auf den Überschussländern sowie auf Dauer ein gesamtwirtschaftlicher wachstums- und stabilitätsorientierter Policy-Mix – unter Koordinierung seiner Instrumente, Ebenen und *aller* makroökonomischen Akteure –, der das Wachstumspotenzial über Absatzerwartungen und Absatz stetig und nachhaltig ausschöpft und erhöht.

Zur Rolle der Sozialpartner und der Lohnpolitik

Gemessen an den zuvor skizzierten Anforderungen werden die Defizite des Reflexionspapiers deutlich. Die makroökonomische Dimension beschränkt und konzentriert sich auf die Fiskalpolitik und auf Ausnahmesituationen. Geld- und Währungspolitik, vor allem aber die Lohnfindung, bleiben ausgeblendet. In vielen Mitgliedstaaten, vor allem in den sogenannten Programmstaaten ist die Lohnfindung – im Anschluss an die „notwendigen Anpassungen" – dezentral und damit endogen. Unter einem normativen Anspruch, wie ihn das Reflexionspapier erhebt, ist indes zu fragen, ob eine dezentrale Lohnbildung optimal ist.

Wie die Empirie zeigt, neigt eine dezentral-endogene Lohnfindung zum Überschießen, insbesondere nach oben, mit den bekannten Divergenzen als Konsequenz. Aufwendige Verfahren wie die VMU oder eine im Boom wie in der Rezession nur schwer durchsetzbare, stark antizyklische Fiskalpolitik müssen dann überschießende Effekte eher korrigieren, als dass sie sie vermeiden können. Eine zentral-exogene Lohnfindung durch die Sozialpartner und eine echte Sozialpartnerschaft können dagegen Übertreibungen vermeiden und für eine mittelfristig stabile Entwicklung sorgen. Entscheidend ist, dass sich die Sozialpartner an zielführende Regeln gebunden fühlen und sie einhalten. Das gilt insbesondere für die Goldene Regel der Lohnpolitik.[12] Dabei muss die Umsetzung der Goldenen Regel bei der Preisbildung auch durch eine funktionsfähige Wettbewerbspolitik, die Vermachtung und Monopolisierung entgegenwirkt, unterstützt werden. Durch eine derartige Regelbindung werden Fiskal- und Geldpolitik in ihrer Stabilisierungsfunktion gleichzeitig entlastet; sie können sich umso mehr ihren ureigenen Aufgaben widmen.

Voraussetzung für die Vermeidung eines unternehmensbezogenen Unterbietungswettlaufs und für eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion der Lohnentwicklung sind starke Sozialpartner. Im Reflexionspapier zur WWU findet sich dazu nichts. Hier könnte man auf das Reflexionspapier zur europäischen Säule sozialer Rechte zurückgreifen.[13] An vielen Stellen wird dort dazu ermutigt, den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu fördern und zu erleichtern; die Sozialpartner haben demnach auf allen Ebenen eine mitentscheidende Rolle. Sie sollen mannigfach konsultiert werden. Allerdings wiegen diese Vorschläge eine fehlende Einbindung der Sozialpartner bei der Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht auf. Vor allem aber greifen all diese Anregungen ins Leere, wo es zentrale Strukturen der Sozialpartner nicht gibt. Hier bleibt auch das soziale Reflexionspapier vage: Ein

11 Vgl. Europäische Kommission: Reflexionspapier, a.a.O., S. 7.

12 Das heißt eine am Trendwachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und am Preisziel der Geldpolitik orientierte Nominallohnpolitik. Dabei ist unterstellt – auch mit Blick auf die für die Nachfrage wichtige Einkommensverteilung –, dass die Geldpolitik ihren Beitrag leistet, um ihr Preisziel zu realisieren.

13 Vgl. Europäische Kommission: Die europäische Säule sozialer Rechte vom 26.4.2017, Brüssel 2017.

starker Imperativ zum Aufbau derartiger Strukturen lässt sich dort nicht oder nur rudimentär finden.[14]

Zu fordern ist daher der Aufbau von Strukturen für eine zentrale Lohnfindung durch makroökonomisch handlungsfähige Sozialpartner und ihre Vorabkoordinierung auf nationaler und WWU-Ebene. Hierfür müssen die Sozialpartner selbst, vor allem aber auch der Staat durch Ermutigung und zielführende Regelungen sorgen. Soweit sich eine Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auch bei zentraler Lohnfindung nicht völlig vermeiden lässt, ist auch unabhängig von der Struktur der Lohnfindung zusätzlich eine tendenziell antizyklisch ausgerichtete Fiskalpolitik erforderlich.[15] Anders als im Reflexionspapier sollte sie präventiv angelegt sein, um über ihre Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Dynamik die Lohnfindung in die gewünschte Richtung zu beeinflussen.

Fazit

Die Kommission macht vielfältige Vorschläge zum Aufbau neuer Instrumente und Institutionen für die genannten Ziele.[16] Die meisten sind struktureller und fiskalpolitisch-stabilisierender Natur. Allerdings sollte die makroökonomische Stabilisierungsfunktion nur so wenig wie nötig angewendet werden. Um Ausnahmefall zu bleiben, bedarf es aber eines nachhaltigen wachstums- und stabilitätsorientierten Policy-Mix. Andernfalls würde die Ausnahme schnell zur Regel, zudem relativ wirkungslos und damit als Instrument diskreditiert.[17] Für die Vertiefung der WWU bedarf es deshalb vorrangig und ergänzend – auf nationaler und WWU-Ebene – einer Institution für eine kompetente wissenschaftliche *Politikberatung und Expertise*. Ihr Ziel ist die Erarbeitung einer umfassenden und regelmäßig zu aktualisierenden *wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen* Konzeption, insbesondere auch in Form alternativer, quantitativer zukunftsgerichteter Szenarien. Diese Aufgabe könnten der beratende Europäische Fiskalausschuss und die nationalen Ausschüsse für Produktivität zum Schwerpunkt ihrer Agenda machen. Ferner bedarf es einer Institution zur *Kooperation aller makroökonomischen Akteure, d.h. Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik*. Ihre Aufgabe ist die Umsetzung eines *nachhaltigen makroökonomischen Policy-Mix*.[18] Die Abstimmung darüber erfolgt auf Basis der zuvor skizzierten Expertise und geeigneter Regeln unter Wahrung von Unabhängigkeit und Autonomie der Beteiligten. Sie wäre Gegenstand eines neu einzurichtenden Makroökonomischen Dialogs auf der Ebene der Eurozone und zugleich der Mitgliedstaaten.[19] Dieser könnte z.B. auf Ebene der Eurozone durch eine Beteiligung der europäischen Vertreter der Sozialpartner zweimal jährlich an einer derart Extended Informal Eurogroup dargestellt werden.

14 „Sie werden darin bestärkt, Kollektivverträge über sie betreffende Fragen auszuhandeln und zu schließen, und zwar unter Wahrung ihrer Autonomie und des Rechts auf Kollektivmaßnahmen. Wenn angebracht, werden Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt…Die Unterstützung für eine bessere Fähigkeit der Sozialpartner, den sozialen Dialog voranzubringen, wird gefördert.“ Ebenda, Ziff. 8.

15 Auch ist eine längere explizite Regelverletzung nicht auszuschließen, wie das Beispiel Deutschland in den ersten Jahren der WWU zeigt. Vgl. auch A. Watt: Explaining unemployment developments in Europe: The role of wage-setting institutions and macroeconomic policies, IMK Study, Nr. 57, Juli 2017, S. 79-95.

16 Umweltschutz, gesunde monetäre Rahmenbedingungen und eine dauerhaft finanzierbare Leistungsbilanz werden explizit nicht genannt, dürften sich aber, da Vertragsgegenstand, von selbst verstehen und müssen insofern mitverfolgt werden.

17 Wie das Beispiel Deutschland mehrfach, zuletzt im Gefolge der Wiedervereinigung, zeigt, kann eine diskretionäre expansive Fiskalpolitik in einem lohnpolitisch inflationären und geldpolitisch restriktivem Umfeld keine nachhaltige Wirkung entfalten.

18 Vgl. W. Koll, A. Watt: A feasible conceptual and institutional reform agenda for macroeconomic coordination and convergence in the euro area, in: H. Herr, J. Priewe A. Watt (Hrsg.): Saving the Euro – redesigning Euro Area economic governance, Social Europe Publishing, 2017.

19 Ein Makroökonomischer Dialog für die Eurozone wird bereits im Bericht der fünf Präsidenten gefordert. J.-C.Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz: Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden, Bericht der fünf Präsidenten vom 22.6.2015. Er ist umso mehr geboten, wenn am Ende alle Mitgliedstaaten der EU der WWU beitreten sollen, wie zuletzt von Kommissionspräsident Juncker eingefordert.

Title: *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union – Evaluation from a Macroeconomic Perspective*
Abstract: *In a reflection paper on the deepening of the economic and monetary union, the European Commission presents proposals for a stronger integration of the economic and fiscal union. While some proposals are steps in the right direction, the vital interaction between structural reforms, macroeconomic stabilisation and an overall dynamic macroeconomic policy stance, based on scientific expertise and cooperation of all policy actors, is not discussed in the paper.*
JEL Classification: *E30, F32, F40*