

Enderlein, Henrik

Book

Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. 49

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Enderlein, Henrik (2004) : Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. 49, ISBN 3-593-37474-9, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69245>

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.

Henrik Enderlein

Nationale
Wirtschaftspolitik
in der europäischen
Währungsunion

Campus

Henrik Enderlein

Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-593-37474-9

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2004 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.

DTP: Thomas Pott; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: PRISMA Verlagsdruckerei GmbH

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Für Isabelle

Inhalt

Abbildungen und Tabellen	8
Vorwort	9
Kapitel 1	
Einführung	13
1.1	Forschungsthema 14
1.2	Fragestellung 19
1.3	Ansatz 19
1.4	Forschungsstand 25
1.4.1	Politikwissenschaftlicher Forschungsstand und Forschungslücken 26
1.4.2	Ökonomischer Forschungsstand und Forschungslücken 29
1.4.3	Die Zusammenführung ökonomischer und politikwissenschaftlicher Elemente 39
1.5	Aufbau und theoretische Verankerung 39
Kapitel 2	
Stabilitätspolitik	44
2.1	Stabilitätspolitik als Politikfeld 44
2.2	Instrumente, Ziele und Wirkungen der Stabilitätspolitik 46
2.2.1	Ökonomisch-technische Aspekte 46
2.2.2	Institutionelle Aspekte 58
2.3	Fazit 65

Kapitel 3

Ökonomischer Anpassungsdruck	66
3.1 Die Variablen	67
3.1.1 Geldpolitik	68
3.1.2 Lohnpolitik	72
3.1.3 Finanzpolitik	74
3.2 Die empirische Untersuchung	74
3.2.1 Preisstabilitäts-Länder	75
3.2.2 Nachfrageorientierte Länder	77
3.2.3 Nicht einzustufende Länder	81
3.2.4 Auswertung	83
3.3 Vergleiche mit dem EWWU-Durchschnitt	84
3.3.1 Gewichtung der EWWU-Teilnehmerländer im Euroraum	85
3.3.2 Nationale Output-Gaps und EWWU-Durchschnitt	86
3.3.3 Nationale Inflation und EWWU-Durchschnitt	88
3.4 Ergebnisse	89

Kapitel 4

Institutionen	92
4.1 Finanzpolitik	93
4.1.1 Zentralisierungsgrad	93
4.1.2 Haushaltsgesetzgebung	95
4.1.3 Einordnung der Länder	97
4.2 Lohnpolitik	98
4.2.1 Strategiefähigkeit von Lohnfindungssystemen	100
4.2.2 Regierungseinfluss	102
4.2.3 Einordnung der Länder	104
4.3 Ergebnisse	104
4.4 Nationale institutionelle Reformen als Anpassung an die EWWU	105
4.4.1 Finanzpolitik	105
4.4.2 Lohnfindung	107
4.4.3 Ergebnisse	109
4.5 Fazit	111

Kapitel 5	
Länderstudien	112
5.1 Länder mit hohen Realzinsen und geringem Wachstum	114
5.1.1 Frankreich	116
5.1.2 Österreich	124
5.1.3 Deutschland	129
5.1.4 Belgien	135
5.1.5 Ergebnisse	140
5.2 Länder mit niedrigen Realzinsen und hohem Wachstum	143
5.2.1 Irland	144
5.2.2 Spanien	150
5.2.3 Portugal	157
5.2.4 Ergebnisse	163
5.3 Sonderfälle	163
5.3.1 Italien	164
5.3.2 Finnland	171
5.3.3 Niederlande	178
5.3.4 Ergebnisse	184
5.4 Auswertung der Ergebnisse	184
Kapitel 6	
Schlussbetrachtung	188
6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	189
6.2 Theoretische und praktische Implikationen der Ergebnisse	195
6.2.1 Wirtschaftspolitik in der vergleichenden politischen Ökonomie	195
6.2.2 Die EWWU als Forschungsgegenstand	198
6.3 Wirtschaftspolitische Koordinierung in der EWWU	200
6.3.1 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt	202
6.3.2 Grundzüge der Wirtschaftspolitik	204
6.3.3 Erfolgsaussichten wirtschaftspolitischer Koordinierung	205
6.4 Fazit	210
Anhang	212
Literatur	216

Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

1-1	Institutionen in der vergleichenden Politikwissenschaft	41
1-2	Die Rolle von Institutionen	42
2-1	Kategorisierung von Wirtschaftszyklen	46
2-2	Stabilitätspolitik bei angebotsseitigen Abweichungen	48
2-3	Stabilitätspolitik bei nachfrageseitigen Abweichungen	55
3-1	EWU-Output-Gap und nationaler Output-Gap	87
3-2	EWU-Inflation und nationale Inflation	89
3-3	Anpassungsdruck	90
4-1	Reaktionsmöglichkeiten nationaler Wirtschaftssysteme	92
4-2	Finanzpolitischer Status quo ante 1990	97
4-3	Lohnpolitischer Status quo ante 1990	104
5-1	Interaktion zwischen Regierungen und Gewerkschaften in einem Hochzinsumfeld	141
6-1	Schema der Anpassungsetappen	190
6-2	Die zwei Ebenen wirtschaftspolitischer Problemlösung in Europa	209

Tabellen

3-1	Zyklische Stabilisierungspolitik 1982–1995	75
3-2	Bilanzen des öffentlichen Sektors in Prozent des BIP	79
3-3	Anteil am EZB-Kapital	85
4-1	Finanzpolitischer Zentralisierungsindex 1990	95
4-2	Politische Stärke in der Haushaltsgesetzgebung 1990	96
4-3	Lohnpolitische Strategiefähigkeit 1990	101
4-4	Regierungseinfluss auf die Lohnfindung 1990	103
4-5	Wahrscheinliche Reformen	110
5-1	Einordnung der Länder nach Art des Anpassungsdrucks	113
5-2	Deutsche Wirtschaftsdaten 1999–2002 im Vergleich mit dem Euroraum	132
6-1	Reformdruck und durchgeführte Reformen	193

Vorwort

Welche Auswirkungen hatte der Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) auf die Wirtschaftspolitik in den Teilnehmerländern? Wie hat er die Lohnpolitik verändert? Wie die Finanzpolitik? Hatte er überhaupt Auswirkungen? Wenn ja, waren diese Auswirkungen in allen Teilnehmerländern gleich? Oder waren nur die Herausforderungen gleich, die Auswirkungen aber unterschiedlich? Oder waren die Herausforderungen unterschiedlich und dementsprechend auch die Auswirkungen?

Dieses Buch enthält Antworten auf diese Fragen und entwickelt folgende Argumentation:

1. Die EWWU hat die Wirtschaftspolitik in den Teilnehmerländern nachhaltig verändert,
 - weil die Europäische Zentralbank (EZB) ihre Zinspolitik an Durchschnittswerten des Euroraums ausrichtet (»one size fits all«);
 - weil die Teilnehmerländer, wenn sie vom EWWU-Durchschnitt abweichen, mit zu hohen oder zu niedrigen Realzinsen konfrontiert werden, die den Konjunkturzyklus zu stark bremsen oder zu sehr beschleunigen;
 - weil die Teilnehmerländer nur noch über die Lohn- und Finanzpolitik verfügen, um die so entstandenen Konjunkturabweichungen stabilisieren zu können.

Die Auswirkungen der EWWU auf die Wirtschaftspolitik betreffen also vor allem die Neuordnung des Zusammenspiels von Lohn- und Finanzpolitik.

2. Dennoch sind die Auswirkungen in allen Teilnehmerländern unterschiedlich. Das liegt daran,
 - dass sich das Zusammenspiel von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik zum Zweck der Stabilisierung von Konjunkturzyklen bereits vor dem EWWU-

- Beitritt in den Teilnehmerländern unterschied, der Verlust der Geldpolitik sich also unterschiedlich bemerkbar machte;
- dass die Teilnehmerländer aber auch unterschiedliche Anpassungsleistungen zu erbringen hatten, die davon abhingen, ob sie nach dem Beitritt eher mit zu hohen oder zu niedrigen Realzinsen zu rechnen hatten;
 - dass sich das institutionelle Zusammenspiel der wirtschaftspolitischen Akteure auf ganz unterschiedliche, historisch gewachsene Legitimitätsstrukturen stützte, die eine Lösung der entstandenen Probleme erleichterten oder auch erschwerten.
3. Dementsprechend finden sich in den hier untersuchten zehn EWWU-Teilnehmerländern drei unterschiedliche Anpassungsmuster, die sich jedoch aus einem einzigen Erklärungsrahmen ableiten lassen:
- In Ländern, die nach dem Beitritt mit hohen Realzinsen durch die EZB zu rechnen hatten, konzentrierten sich die institutionellen Reformen und politischen Anpassungsprozesse auf die antizyklische Aufgabe der Finanzpolitik, weil die Lohnpolitik bei hohen Realzinsen nicht als antizyklisches Instrument einsetzbar war.
 - In Ländern, die nach dem Beitritt mit niedrigen oder negativen Realzinsen durch die EZB zu rechnen hatten, betrafen die institutionellen Reformen sowohl die Lohn- als auch die Finanzpolitik, weil nur das Zusammenspiel beider Bereiche einer konjunkturellen Überhitzung antizyklisch begegnen konnte. In diesen Ländern war die Aushandlung von »Sozialen Pakten« zwischen Regierung und Gewerkschaften zu beobachten.
 - In eine dritte Gruppe fallen diejenigen Länder, deren wirtschaftspolitisches Instrumentarium schon vor dem EWWU-Beitritt für die Bewältigung des Anpassungsdrucks geeignet war. In diesen Ländern waren keine Auswirkungen durch den EWWU-Beitritt zu beobachten.

Diese Zusammenfassung steht am Anfang einer Arbeit, über der nur mein Name steht, deren Inhalt ich für mich beanspruche, deren Fehler und Ungenauigkeiten ich vollkommen selbst verantworte. Ohne Unterstützung wäre diese Arbeit dennoch nicht entstanden. Mein Dank gilt dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung für die Finanzierung und die perfekten Arbeitsbedingungen (Bibliothek, EDV, Redaktion und Verwaltung). Mein Dank gilt den vielen Menschen aus dem wissenschaftlichen Umfeld, die mich gefördert und begleitet haben: am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Gerda Falkner, Steffen Ganghof,

Philipp Genschel, André Kaiser, Stefan Profit, Wolfgang Streeck und die Gruppe der Doktoranden; an der Universität zu Köln Wolfgang Wessels, der mir erlaubt hat, an seinem Lehrstuhl einen wissenschaftlichen Zweitwohnsitz aufzuschlagen; an der Universität Bremen Michael Zürn, der sich bereit erklärt hat, diese Arbeit als Erstgutachter zur Promotion einzureichen. Für hilfreiche Kommentare danke ich außerdem Roland Czada, Peter A. Hall, David Soskice und Gary Marks. Ein ganz besonderer Dank gilt Martin Höpner und Bernhard Kittel, deren kritisch-kompetente und vor allem detaillierte Lektüre des Manuskripts mir eine immense Hilfe gewesen ist. Thomas Pott danke ich für die Durchsicht des Manuskripts und die Unterstützung bei der Redaktion. Am intensivsten hat diese Arbeit aber Fritz W. Scharpf begleitet – ohne ihn wäre dieses Buch nicht entstanden. Mein Dank gilt auch der Unterstützung außerhalb des Büros 301 in der Paulstraße 3 in Köln: Ich denke an Oggi, Hinrich, Almut und Marion, an Geneviève, Anne-Yvonne und Laurent, an Claire, an Marta, Tomek und Maria. Und natürlich an Isabelle. Ihr ist dieses Buch gewidmet.

Die Forschungsarbeiten zu diesem Buch habe ich 2002 abgeschlossen. Alle Entwicklungen bis Ende 2001 sind berücksichtigt. Informationen aus den Jahren 2002 und 2003 sind nur als Zusatzelemente oder Ausblick enthalten.

Berlin, im Dezember 2003

Henrik Enderlein

Kapitel 1

Einführung

France has low inflation and high growth, Germany low inflation and low growth, Italy high inflation and low growth, and Spain high inflation and high growth.
(Financial Times, 16. September 1999, S. 2)

A single currency does not call for uniform wage developments or uniform economic or social policies in general. On the contrary – where national or regional economic developments are different, this should be reflected in different policy responses and wage developments.
(EZB-Präsident Wim Duisenberg, 26. September 1999)¹

Um die Auswirkungen des Beitritts zur EWWU auf die lohn- und finanzpolitischen Institutionen in den Teilnehmerländern zu untersuchen, entwickelt diese Arbeit eine Hypothese, deren Inhalt sich aus den beiden einleitenden Zitaten ergibt. Zyklische Stabilitätspolitik (die hier als Politik zur Glättung von Konjunkturphänomenen definiert wird) ist für die inzwischen zwölf Teilnehmerländer² seit ihrem Beitritt zur EWWU wieder zu einem zentralen wirtschaftspolitischen Problembereich geworden ist. Und zwar aus zwei Gründen:

- erstens, weil sich die Zinspolitik der EZB an EWWU-Durchschnittswerten orientiert und die Geldpolitik deshalb für alle Teilnehmerländer, deren makroökonomische Charakteristika nicht denen des EWWU-Durchschnitts entsprechen, destabilisierende Wirkung auf die nationalen Konjunkturzyklen hat;
- zweitens, weil die nationalen Zentralbanken als Instrumente zyklischer Stabilisierung nicht mehr zur Verfügung stehen, der durch den Beitritt entstandene

1 »The Past and Future of European Integration: A Central Banker's Perspective.« The 1999 Per Jacobsen Lecture, Washington D.C.

2 Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien, wobei in dieser Studie Griechenland und Luxemburg nicht untersucht werden.

nen konjunkturpolitischen Destabilisierung also mit den beiden verbleibenden wirtschaftspolitischen Instrumenten – nämlich der Finanz- und Lohnpolitik – begegnet werden muss.

Aus der Kombination beider Elemente ergibt sich der Inhalt dieses Buchs. Es legt dar, welchem spezifischen Anpassungsdruck die Teilnehmerländer in den ersten Jahren der EWWU ausgesetzt waren. Es untersucht, wie die Teilnehmerländer das Zusammenspiel von Finanz- und Lohnpolitik zur Bewältigung des Anpassungsdrucks eingesetzt haben. Dabei erklärt es in einem einheitlichen Untersuchungsrahmen, warum einige Teilnehmerländer nach dem EWWU-Beitritt nur die finanzpolitischen Institutionen reformierten, nicht aber die lohnpolitischen, warum andere Länder dagegen sowohl Soziale Pakte in der Lohnpolitik bildeten als auch die finanzpolitischen Institutionen einer Reform unterzogen und warum in einer dritten Ländergruppe gar keine Reformen zu beobachten waren.

Das Buch ist folgendermaßen gegliedert: Diese Einführung stellt Forschungsthema, Fragestellung, Ansatz, Forschungsstand und Aufbau dar. Im zweiten Kapitel (»Stabilitätspolitik«) werden die wichtigsten ökonomischen und institutionellen Aspekte des Policy-Bereichs Stabilitätspolitik definiert und wird gezeigt, warum die Anpassung der nationalen Wirtschaftspolitiken an die EWWU gerade in diesem Bereich zu erkennen ist. Im dritten Kapitel (»Ökonomischer Anpassungsdruck«) wird der ökonomische Anpassungsdruck untersucht, dem die einzelnen EWWU-Teilnehmerländer ausgesetzt waren. Das vierte Kapitel (»Institutionen«) vergleicht, ob die nationalen wirtschaftspolitischen Instrumente aus der Zeit vor dem EWWU-Beitritt für die Bewältigung des im dritten Kapitel identifizierten Anpassungsdrucks ausreichend waren oder nicht. Aus dieser Untersuchung wird der länderspezifische institutionelle Anpassungsdruck abgeleitet. Im fünften Kapitel (»Länderstudien«) werden dann die tatsächlich erfolgten nationalen Anpassungsprozesse in zehn EWWU-Ländern mit dem hergeleiteten Erwartungshorizont verglichen. Im sechsten Kapitel (»Schlussfolgerungen«) werden die Ergebnisse zusammengefasst und ausgewertet.

1.1 Forschungsthema

Es geht in dieser Arbeit darum, herauszufinden, welche Auswirkungen die EWWU in den ersten Jahren nach dem Beitritt auf die wirtschaftspolitischen Institu-

tionen in den Teilnehmerländern hatte. Die Ausgangshypothese, dass der Beitritt zur EWWU eine neue Stabilitätsproblematik in den Teilnehmerländern ausgelöst hat, bedarf einiger erläuternder Absätze, denn schließlich genießt die Stabilitätsproblematik heute weniger Aufmerksamkeit in tagespolitischen und wissenschaftlichen Debatten als noch vor dreißig Jahren.³

Der Grund für das Ende der Stabilitätspolitik ist eng mit der Renaissance der Stabilitätsproblematik in der EWWU verbunden. Denn es waren die unabhängigen nationalen Zentralbanken, die sich seit dem Ende der Debatten über die Konjunkturpolitik der 1970er-Jahre zu Garanten zyklischer Stabilität in fast allen OECD-Ländern entwickelt hatten. Mit dem Beginn der EWWU endete aber eben diese wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit der nationalen Zentralbanken. Dadurch entstand eine neue stabilitätspolitische Problematik, die nichts mit der klassischen »Konjunkturpolitik« gemein hatte, die in der Regel von einem Zusammenspiel (oder Policy-Mix) zwischen Geld- und Finanzpolitik ausgegangen war. Denn seit dem Beitritt zur EWWU sind Geld- und Finanzpolitik noch strikter voneinander getrennt, als dies im Kontext unabhängiger Zentralbanken ohnehin schon der Fall gewesen war. Ein Policy-Mix im klassischen Sinne ist also gar nicht mehr möglich. Zusätzlich steigt allerdings der Stabilisierungsdruck in den Teilnehmerländern, weil die an europäischen Durchschnittsdaten ausgerichtete Geldpolitik der EZB zusätzlich destabilisierend wirken kann.

Damit entsteht eine ganz andere Problemkonstellation der Stabilitätspolitik als diejenige, die in den 1970er-Jahren vor allem aus keynesianischer Perspektive diskutiert (Blinder/Solow 1973) und von monetaristischen Ansätzen kritisiert wurde (Friedman/Schwartz 1963; Friedman 1977; Lucas 1976).⁴ Denn damals gründete sich die monetaristische Kritik auf die Argumentation, das Problem zyklischer Instabilität sei durch den konjunkturpolitischen Aktivismus im Zusammenspiel von Geld- und Finanzpolitik allererst hervorgerufen worden. Der Versuch, Vollbeschäftigung in konjunkturellen Krisenzeiten durch eine Kombination aus defizitfinanzierten Nachfragemassnahmen im Bereich der Finanzpolitik und einer investitionsfördernden Niedrigzinspolitik der Zentralbank zu erreichen, führe – so die Kritik weiter – die Volkswirtschaften letztendlich in die Stagflation oder verstärke zumindest die Bedeutung von Konjunkturzyklen, weil

3 Paul Krugman machte sich im Jahr 2000 sogar Gedanken über das vermeintliche »Ende der Stabilitätspolitik« (Krugman 2000).

4 Siehe zu dieser Debatte in Deutschland vor allem die Arbeiten von Giersch (1977) und Starbatty (1977).

der Policy-Mix an der Schwierigkeit seines Einsatzes und am politischen Druck, dem die Regierungen ausgesetzt waren, scheitern müsse. Schließlich verlange eine echte Stabilitätspolitik einerseits die volle Kontrolle der wirtschaftspolitischen Instrumente, andererseits lade aber auch gerade die dadurch entstehende Möglichkeit zur politischen Steuerung von Wirtschaftszyklen zur »künstlichen«, also mittelfristig immer inflationären, Beschäftigungssteigerung – und damit zum Missbrauch. Diese Argumentationslinie ist vollkommen richtig. Sie soll hier nicht widerlegt werden. Allerdings entsteht gerade aus der Weiterführung dieser Logik die Thematik konjunktureller Instabilität in der EWWU.

Denn erst die Durchsetzung der politischen Unabhängigkeit nationaler Notenbanken und die Ausrichtung der Geldpolitik auf Geldwertstabilität im Zuge der monetaristischen Wende der späten 1970er- und frühen 1980er-Jahre konnte einen festen Ankerpunkt des wirtschaftspolitischen Systems schaffen, der den Debatten über die Konjunkturpolitik ein Ende setzte. Die Verstetigung der Geldpolitik konnte sowohl defizitfinanzierte Nachfragemassnahmen der Regierung als auch übermäßige Reallohnforderungen der Gewerkschaften konsequent durch höhere Zinsen »bestrafen« und somit schnell ein stabiles makroökonomisches Umfeld herstellen, das jeglichen stabilitätspolitischen Aktivismus zur Konjunkturbremse werden ließ und deshalb von vornherein *ad absurdum* führte (Elmendorf/Mankiw 1999; Scharpf 1987). Dieses neue stabilitätspolitische Interaktionsmuster, das von der strategisch dominierenden Position der Zentralbank geprägt war, setzte sich nach und nach in fast allen OECD-Ländern durch, auch wenn die Veränderungs- und Lernprozesse in einigen Ländern länger dauerten und problemreicher verliefen als in anderen (eine Übersicht findet sich in den beiden Bänden von Scharpf/Schmidt 2000).

Die treibende Kraft hinter dieser bemerkenswerten Vereinheitlichung wirtschaftspolitischer Institutionen und Handlungsmuster in der OECD-Welt ist aus politisch-historischer Perspektive in dem von Peter A. Hall untersuchten, wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel (1986) vom Keynesianismus zum Monetarismus zu suchen. Dass dieser Wandel aber nicht nur ideengeschichtlichen Ursprungs ist, sondern ökonomischen Überlegungen entspringt, wird in der politikwissenschaftlichen Literatur oft verkannt. Dabei sind die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der keynesianisch und monetaristisch geprägten Stabilitätskonzepte keineswegs funktional äquivalent. Denn dort, wo sich die dominante Position der auf Preisstabilität und geldpolitische Verstetigung ausgerichteten Zentralbank durchsetzte, die sich unter Umständen noch eines externen, festen Währungsankers bediente, entwickelte sich die Geldpolitik fast automatisch zu einem zyklischen

Stabilitätsinstrument, das bei sehr niedrigen makroökonomischen Kosten ein Höchstmaß an zyklischer Stabilität herstellen konnte (in der ökonomischen Literatur ist dieses Phänomen als so genannter »free lunch« beschrieben worden, siehe Grilli/Masciandaro/Tabellini 1991).⁵ In Zeiten, in denen das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft überschritten wird, steigt die Inflationsrate, die Zentralbank erhöht die Zinsen und stabilisiert auf diesem Weg den Wirtschaftszyklus. Rezessionsphasen verringern dagegen den Inflationsdruck, und die dadurch ermöglichte Lockerung der Zinsschraube wirkt belebend auf die Konjunktur (vgl. Bernanke et al. 1999). Der Einsatz der Finanz- und Lohnpolitik zur Konjunkturstabilisierung wird in einem solchen Umfeld im Prinzip überflüssig (Elmendorf/Mankiw 1999: 1660).

Die Bedeutung dieser Argumentationskette ist für die Wirtschaftspolitik der vergangenen beiden Jahrzehnte in den meisten OECD-Ländern kaum zu überschätzen. Der Stabilitätsproblematik wird seit der Mitte der 1980er-Jahre kaum noch Relevanz bei der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik beigemessen, weil die monetaristische Geldpolitik an ihre Stelle gerückt ist.

Mit dem Beginn der EWWU hat sich diese Logik allerdings tief greifend verändert. Denn der Beitritt ist für die Teilnehmerländer mit dem Verlust nationaler geldpolitischer Steuerungsfähigkeit verbunden. Seit dem 1. Januar 1999⁶ werden die Zinssätze in den elf (später zwölf) EWWU-Teilnehmerländern nicht mehr von den nationalen Zentralbanken auf Grundlage nationaler Daten definiert, sondern von der EZB auf der Grundlage von EWWU-Durchschnittsdaten (»one size fits all«).⁷ Dadurch ergibt sich ein Problem: Entscheidend für die nationalen

5 Das Free-Lunch-Konzept ist in seiner Extremformulierung zwar umstritten, denn viele Ökonomen haben inzwischen auch mögliche Kosten identifiziert, die mit dem Übergang zu unabhängigen und auf Inflationsbekämpfung ausgerichteten Zentralbanken verbunden sein könnten (siehe zum Beispiel Alesina/Gatti 1995; Solow/Taylor 1998; de Haan 2000). Dennoch besteht sicher kein Zweifel daran, dass die Wohlfahrtsgewinne mögliche Kosten eindeutig übertreffen (siehe dazu: Cukierman 1992; Alesina/Summers 1993; Bernanke et al. 1999).

6 Dass die Geldpolitiken auch schon lange vor dem 1. Januar 1999 in den meisten Teilnehmerländern nicht mehr unabhängig, sondern innerhalb des Europäischen Wechselkursystems (EWS) in einer De-Facto-Währungsunion miteinander verkoppelt waren, wird berücksichtigt (siehe Kapitel 3).

7 In der Presseerklärung des EZB-Rats vom 13. Oktober 1998 heißt es dazu: »The Governing Council of the ECB makes it clear that it will base its decisions on monetary, economic and financial developments in the euro area as a whole. The single monetary policy will

Konjunkturzyklen in den EWWU-Teilnehmerländern sind erstens das Realzinsniveau, also die Differenz zwischen dem von der EZB festgesetzten Nominalzinssatz und der nationalen Inflationsrate, zweitens die Auslastung des Produktionspotenzials. Weichen also entweder die nationale Inflationsrate oder die Auslastung des Produktionspotenzials vom EWWU-Durchschnittswert ab, dann ist auch der von der EZB festgelegte Nominalzins aus nationalstaatlicher Perspektive nicht mehr optimal und löst Konjunkturphänomene in den Teilnehmerländern aus.

Betrachtet man die EWWU also als eine Ausweitung der monetaristischen Wende in der Wirtschaftspolitik (zum Beispiel McNamara 1998), dann stößt der Monetarismus gerade durch diese Ausweitung an seine eigenen Grenzen und konfrontiert Finanz- und Lohnpolitik wieder mit der bereits überwunden geglaubten Problematik der zyklischen Instabilität.

Man könnte argumentieren, dass es innerhalb eines jeden Währungsraums Inflations- und Realzinsgefälle gäbe, die sich über preisgesteuerte Angebots- und Nachfragemechanismen schnell wieder ausbalancieren könnten, wie es die klassische Wirtschaftslehre demonstriert. Dieser Einwand ist nicht grundsätzlich falsch. Doch damit solche Mechanismen einsetzen können, ist eine schnelle Anpassung entweder über die realen Wechselkurse innerhalb des Währungsraums oder über Faktorenmobilität notwendig. Wie in diesem Kapitel argumentiert wird, scheiden beide Anpassungsmechanismen in der EWWU weitgehend aus, weil die Anpassung über reale Wechselkurse nur mittel- und langfristig operiert und automatisch operierende Anpassungsmechanismen in der EWWU fehlen.

Andererseits besteht in der EWWU die politische Handlungsfähigkeit *nationalstaatlicher* wirtschaftspolitischer Akteure in den Bereichen der Finanz- und Lohnpolitik auf Länderebene weiter, was in den anderen bekannten Währungsunionen (wie zum Beispiel den USA) nicht der Fall ist. Deshalb, so wird hier argumentiert, erfahren Lohn- und Finanzpolitik als Alternativinstrumente zur Geldpolitik eine stabilitätsorientierte Renaissance.

adopt a euro area-wide perspective; it will not react to specific regional or national developments.«

1.2 Fragestellung

Die Fragestellung enthält sowohl ökonomische als auch politikwissenschaftliche Aspekte. Die ökonomischen Aspekte betreffen die Herleitung und Untersuchung des Anpassungsdrucks, der aus der Abweichung nationalstaatlicher Schlüsselvariablen (Inflation und Auslastung des Produktionspotenzials) vom EWWU-Durchschnitt als Reaktion auf den einheitlichen Nominalzinssatz der EZB entsteht. Die politikwissenschaftlichen Aspekte betreffen die Konsequenzen des durch den EWWU-Beitritt hervorgerufenen Ausscheidens geldpolitischer Steuerungsfähigkeit aus dem nationalen wirtschaftspolitischen Instrumentarium. Beide Themenkomplexe werden gemeinsam untersucht, denn nur die ökonomische Untersuchung kann klären, welchem Anpassungsdruck die Länder überhaupt ausgesetzt sind, beziehungsweise ob zwischen verschiedenen Arten des Anpassungsdrucks unterschieden werden muss. Gleichzeitig reicht eine rein ökonomische Untersuchung nicht aus. Denn wenn die Handlungs- und Anpassungsfähigkeiten der nationalen politischen Akteure nicht in die Untersuchung mit einbezogen werden, können eventuelle Länderunterschiede aufgrund des von vornherein symmetrisch ausgerichteten Erklärungsmusters gar nicht erkannt werden.

Es ergeben sich folgende Forschungsfragen:

1. Welche Konsequenzen hat der Verlust der Geldpolitik für die Wirtschaftspolitik in den EWWU-Teilnehmerländer?
2. Sind eventuelle Konsequenzen in allen EWWU-Teilnehmerländern symmetrisch, das heißt, durch die EWWU entsteht ein einheitlicher Anpassungsdruck, oder sind sie asymmetrisch, das heißt national spezifisch?
3. Wie reagieren die wirtschaftspolitischen Akteure in den EWWU-Teilnehmerländern auf den durch den Beitritt hervorgerufenen Anpassungsdruck?

1.3 Ansatz

Um die Zusammenführung von ökonomischen und politikwissenschaftlichen Ansätzen vornehmen zu können, ist zunächst eine Beschreibung des Gesamtbereichs Wirtschaftspolitik, der hier als die Interaktion von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik definiert wird, notwendig. Dabei wird das Schlüsselkonzept des An-

satzes deutlich, der auf einer Unterscheidung zwischen *langfristiger* und *zyklischer* Wirtschaftspolitik beruht. Diese Unterscheidung ist in der existierenden Politikwissenschaft seit dem Ende der Debatte über die »Konjunkturpolitik« der 1970er-Jahre in Vergessenheit geraten, beinhaltet aber eine Vielzahl von interessanten Facetten, die zusätzliche Erklärungselemente in die vergleichende politische Ökonomie und insbesondere in die Untersuchung der Folgen der EWWU einbringen können. Der Politikbereich Wirtschaftspolitik wird hier also in zwei Dimensionen analysiert.

Die langfristige Wirtschaftspolitik

Stützt man sich auf die in der Politikwissenschaft gängigen Annahmen (siehe unten), dann ergibt sich aus der Interaktion der drei wirtschaftspolitischen Teilbereiche ein *langfristig* ausgerichtetes Zusammenspiel, das zu unterschiedlichen ökonomischen Durchschnittsperformanzen über längere Zeiträume im Ländervergleich führt. Das wichtigste Element in dieser Art der Untersuchungen ist die wirtschaftspolitische Grundhaltung, die sich in der Regel mit den Begriffen »expansiv« und »restriktiv« beschreiben lässt und so auch in der vergleichenden politischen Ökonomie als unabhängige Variable verwendet worden ist.

Bei Untersuchungen, die sich mit der langfristigen Wirtschaftspolitik auseinandersetzen, geht es also darum, unterschiedliche Durchschnittsperformanzen im magischen Viereck (Wachstum, Preisniveau, Beschäftigung und Außenwert der Währung) über die theoretisch formulierte Verknüpfung bestimmter Organisationsmodi wirtschaftspolitischer Entscheidungsfindung mit langfristigen wirtschaftspolitischen Handlungsorientierungen zu erklären.

In den drei hier untersuchten wirtschaftspolitischen Teilbereichen ist dazu eine breite Literatur entstanden.⁸ Am deutlichsten wird der Zusammenhang in der Geldpolitik, wo die Verbindung zwischen politischer Unabhängigkeit und restriktiver Grundhaltung sowohl empirisch als auch theoretisch im Rahmen des »politischen Konjunkturzyklus« (Nordhaus 1975) als gesichert angesehen werden kann (Bade/Parkin 1982; Cukierman 1992; Grilli/Masciandaro/Tabellini 1991; Alesina/Summers 1993). In der Finanzpolitik haben unterschiedliche Studien die

8 Siehe zum Beispiel die Korporatismusdebatte (eine Überblicksdarstellung gibt Czada 1992), die Debatte über den Zusammenhang zwischen Lohnverhandlungssystemen und Wirtschaftsperformanz (Traxler/Kittel 2000), sowie die reichhaltige vergleichende Kapitalismusforschung (eine gute Einführung findet sich bei Iversen 1999a: 17–32).

institutionellen Determinanten expansiver und restriktiver Grundhaltungen zu klassifizieren versucht.⁹ Auch in der Lohnpolitik sind Organisationsmodi, die unterschiedliche Aspekte wie Koordinierung, Zentralisierung und Einflussnahme der Regierung mit einbeziehen, mit der Fähigkeit der Tarifpartner, tendenziell eher expansive oder restriktive Lohnabschlüsse zu erzielen, in Verbindung gebracht worden.¹⁰

Die vergleichende politische Ökonomie ist teilweise aus der Zusammenführung dieser Teilbereiche, teilweise auch als eigener, einer Makroperspektive verpflichteter Forschungszweig entstanden. Sie stützt sich sowohl in ihrer formal-empirischen Variante (vor allem Iversen 1999a; Franzese 2002) als auch in ihrer institutionalistischen Variante (vor allem Kitschelt et al. 1999; Hall/Soskice 2001) darauf, dass die Organisationsmodi und die Position der wirtschaftspolitischen Akteure im politischen System statisch sind und Performanzunterschiede im Ländervergleich erklären können.¹¹ Das nationale wirtschaftspolitische Instrumentarium wird in diesem Ansatz als statisches Charakteristikum eines bestimmten Typus des makroökonomischen Zusammenspiels begriffen, das im Ländervergleich Unterschiede in der ökonomischen Performanz zu begründen vermag. Zwar divergieren die Ansätze bezüglich der zu beobachtenden Kausalmechanismen, doch der gemeinsame Nenner ist die Annahme, dass statische Institutionen- oder Organisationsgefüge als erklärende Variablen divergierender Durchschnittsgrößen wie Inflation, Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum etc. dienen können. Die Zusammenhänge können entweder mit ökonomischen Untersuchungsmethoden formal modelliert und empirisch überprüft (wie zum Beispiel Iversen 1999a) oder anhand von Fallstudien historisch-institutionell abgeleitet werden (wie zum Beispiel Thelen 1991). Wirtschaftspolitische Institutionen gelten in diesem Ansatz als sichere Indikatoren bestimmter Verhaltensmuster und variieren zeitlich überhaupt nicht oder nur wenig. Die dem langfristigen Zusammenspiel wirtschaftspolitischer Institutionen zugrunde liegende Mikrologik, wie sie in der Kausalverbindung zwischen bestimmten institutionellen Charakteristika

9 Vgl. Alesina/Perotti (1996), Alesina/Roubini/Cohen (1997), de Haan/Moessen/Volkerink (1999), von Hagen (1992), von Hagen/Harden (1995), Hallerberg/von Hagen (1999), von Hagen/Hallerberg (1997), Wagschal (1996).

10 Vgl. Calmfors (1993, 1995), Calmfors/Driffill (1988), OECD (1997b), Schmitter (1985), Soskice (1990).

11 Auch die Kombination aus zeitlichen und räumlichen Varianzen ist in so genannten »Pooled-Time-Series-Cross-Section-Analysen« oder »Panel-Analysen« untersucht worden.

und Verhaltensmustern hergestellt wird, erklärt sich durch Maximierungsstrategien *ex ante* definierter Nutzenfunktionen der beteiligten Akteure.

Die zyklische Wirtschaftspolitik

Neben den nur langfristig erkennbaren Grundaussrichtungen kennt die wirtschaftspolitische Theorie aber auch kurzfristige Zielvariablen, die das Untersuchungsobjekt stabilitätspolitischer Analysen von Wirtschaftssystemen darstellen.¹² In der Tat stehen den geld-, finanz- und lohnpolitischen Institutionen bei der Reaktion auf kurzzeitige konjunkturelle Schwankungen unterschiedliche Optionen zur Verfügung, die nicht kausal mit den oben beschriebenen langfristigen Grundaussrichtungen der Wirtschaftspolitik in Verbindung gebracht werden sollten. So kann zum Beispiel auch eine langfristig expansive Lohnpolitik kurzfristig sehr stark antizyklisch operieren, das heißt, in Zeiten konjunktureller Schwäche ihre Reallohnansprüche zwar immer noch oberhalb des Produktivitätsanstiegs festsetzen (Kriterium für langfristige Lohnexpansion), aber dies in geringerem Maße als in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs. Selbstverständlich könnte auch der symmetrisch gegenüberliegende Fall eintreten: in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs kurzfristig noch höhere Lohnforderungen als gewöhnlich. Dieses Beispiel illustriert, dass die zyklische Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Verhaltensmuster nicht minder wichtig ist als die langfristige Grundhaltung.

Die bisherigen Untersuchungen zu den Auswirkungen der EWWU auf nationale Wirtschaftspolitiken haben sich, wie auch die vergleichende Kapitalismusforschung allgemein, ausschließlich auf den ersten Aspekt konzentriert und den Versuch unternommen, aus langfristigen wirtschaftspolitischen Handlungsorientierungen resultierende Interaktionsmuster für den gesamten Euroraum zu erstellen (siehe Hall/Franzese 1998; Iversen 1999b, 1998b; Soskice/Kasten 1999). Diese Vorgehensweise wird der wahren Herausforderung der EWWU an die nationalen Wirtschaftspolitiken jedoch nicht gerecht.

Seit den 1980er-Jahren lässt sich eine oft nachgezeichnete Konvergenz der *langfristigen* wirtschaftspolitischen Grundhaltungen in allen hier behandelten Politikbereichen beobachten. Den Anfang machte die monetaristische Wende in

12 In der vergleichenden politischen Ökonomie ist dieser Forschungsbereich seit den keynesianisch geprägten Analysen zur Konjunkturpolitik (eine Übersicht gibt Willke 1992) so gut wie nicht mehr vertreten; Überblicksdarstellungen zu ökonomischen Aspekten der Stabilitätspolitik finden sich bei Tomann (1997) und bei Cassel (1999).

der Geldpolitik. Überall in Europa richteten die Zentralbanken ihr Verhalten nach diesem Muster aus (Goodman 1992), das in der vergleichenden Politikwissenschaft gemeinhin als »nicht akkommodierend« bezeichnet worden ist (zum Beispiel Iversen 1999a). Dieser wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel hat aus heutiger Sicht nicht zu leugnende Auswirkungen auf das Forschungsdesign politikwissenschaftlicher Analysen: Während noch in den 1960er-, 1970er- und teilweise auch noch in den 1980er-Jahren die Unterscheidung zwischen einer »akkommodierenden« und einer »nicht akkommodierenden« Zentralbank einige Erklärungskraft besaß und dementsprechend prominent in formalen Modellen eingesetzt wurde, können die angesprochenen Modelle seit den späten 1980er-Jahren und der inzwischen überall in Europa festgeschriebenen institutionellen Unabhängigkeit der Zentralbanken keinen Unterschied mehr zwischen geldpolitischen Verhaltensmustern erkennen.¹³

Zudem hat sich das nicht akkommodierende Regime der Geldpolitik, wie von der vergleichenden politischen Ökonomie theoretisch vorhergesagt (insbesondere Scharpf 1987), auf die Lohnpolitik übertragen. Überhöhte Reallohnforderungen, das heißt solche, die den Produktivitätsanstieg übersteigen, haben inflationäre Konsequenzen, es sei denn, sie werden durch Zinserhöhungen der Zentralbank beantwortet – in diesem Fall führen sie zu einem Rückgang des Beschäftigungsniveaus. Wie oft gezeigt, antizipieren die Gewerkschaften das Verhalten einer unabhängigen (oder »nicht akkommodierenden«) Zentralbank und verzichten von vornherein auf überhöhte Reallohnforderungen (zum Beispiel Streeck 1994). Als Konsequenz kann man in allen EU-Ländern seit der Mitte der 1990er-Jahre einen Trend zu stärkerer Reallohnrestriktion feststellen. Auch in diesem Bereich sollte die europäische Querschnittsvarianz also nicht mehr in der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung gesucht werden, sondern eher in der zyklischen Ausrichtung.

Auch in der Finanzpolitik verliert die Unterscheidung zwischen expansiver und restriktiver Grundhaltung immer mehr an Bedeutung. Der langfristig defizitfinanzierten Nachfragepolitik durch Haushaltsexpansion fällt heute eine viel geringere Rolle zu, als noch in den 1970er- und frühen 1980er-Jahren. Die der vergleichenden politischen Ökonomie zugrunde liegenden Konzepte zur Unter-

13 Dass sich die Geldpolitik trotz dieser scheinbaren Konvergenz unterschiedlich verhalten kann und tatsächlich verhält, zeigt Kapitel 3 dieser Arbeit.

scheidung langfristiger Ausrichtungen der Finanzpolitik lassen sich also nicht auf die 1990er-Jahre und die Zeit seit der EWWU übertragen.

Heißt diese Vereinheitlichung in der *langfristigen* wirtschaftspolitischen Ausrichtung, dass sich auch die zyklische Wirtschaftspolitik, also die Stabilitätspolitik vereinheitlicht hat? Es gäbe keinen theoretisch fundierten Grund für einen solchen Rückschluss. Sollten sich die wirtschaftspolitischen Institutionen nach der Vereinheitlichung der *langfristigen* Wirtschaftspolitik in ihrem stabilitätspolitischen Handeln allerdings nicht gleich verhalten (dass sie dies *nicht* tun, zeigt Kapitel 3), dann spräche einiges dafür, bei der Untersuchung wirtschaftspolitischer Interaktionsmuster in der EWWU von unterschiedlichen nationalen *Stabilitätspolitiken* auszugehen und auch den von der EWWU ausgehenden Anpassungsdruck aus der stabilitätspolitischen Perspektive zu untersuchen, denn die asymmetrische Verbreitung des EZB-Nominalzinssatzes wirkt schließlich gerade in diesem Bereich.

Und dies hat Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik. Denn gerade die Stabilitätspolitik ist schon im Delors-Report (1992) als der Bereich definiert worden, in dem nach der Ausgliederung der Geldpolitik aus dem nationalen Raum reale Konsequenzen und auch Kosten für die Teilnehmerländer nicht auszuschließen waren. Da diese Warnung den politischen Akteuren auch in den öffentlichen Debatten über die EWWU immer wieder bewusst gemacht wurde, bietet sich die zyklische oder stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik aus forschungsstrategischer Sicht als derjenige Untersuchungsbereich an, in dem Veränderungen durch den Beitritt weitaus signifikanter ausfallen dürften als in der traditionellen *langfristigen* Perspektive.

Die eben aufgezeigten Gründe machen eine vergleichende Studie des Anpassungsdrucks durch den EWWU-Beitritt auf die Teilnehmerländer notwendig. Der mit dem Beitritt einhergehende Verlust der Autonomie der Geldpolitik kommt einem institutionellen Wandel in der nationalen Wirtschaftspolitik gleich, der jedoch abhängig von der tatsächlichen Bedeutung ist, die der nationalen Geldpolitik in der Zeit vor dem Beitritt zufiel. Indessen stellt sich unter dieser Prämisse die Frage, ob die vor dem Beitritt existierenden lohn- und finanzpolitischen Institutionen in der Lage sein konnten, ein eventuell entstehendes stabilitätspolitisches Vakuum zu füllen. Um diese Frage beantworten zu können, müssen erst die idealtypischen stabilitätspolitischen Herausforderungen untersucht werden, denen dann die für eine Lösung der Herausforderung notwendigen Verhaltensmerkmale der Finanz- und Lohnpolitik gegenüber gestellt werden können. Stehen diese Verhaltensmerkmale fest, kann ein interessanter Rückbezug zu den

vergleichenden wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Institutionenanalysen hergestellt werden. Denn sowohl die Finanz- als auch die Lohnpolitik sind nur unter bestimmten institutionellen Bedingungen in der Lage, die notwendigen Anpassungsleistungen zu erbringen. Wenn es also gelingt, eine Verbindung zwischen bestimmten institutionellen Merkmalen der Finanz- und Lohnpolitik und dem Erreichen stabilitätspolitischer Zielvariablen unter einer bestimmten Art des ökonomischen Anpassungsdrucks herzuleiten, dann können anhand der Arbeiten der vergleichenden politischen Ökonomie, die sich mit den institutionellen Charakteristika in der Finanz- und Lohnpolitik beschäftigt haben, theoretisch fundierte Aussagen über die Art und Notwendigkeit institutionellen Wandels in der nationalen Wirtschaftspolitik als Reaktion auf den EWWU-Beitritt getroffen werden.

Der Analyserahmen muss also eine ökonomische Dimension enthalten, die den Anpassungsdruck auf die Teilnehmerländer anhand eines Vergleichs nationaler Konjunkturdaten gegenüber dem europäischen Gesamtdurchschnitt misst und dann feststellen kann, welche Instrumente theoretisch zur Korrektur der suboptimal wirkenden EZB-Zinspolitik zur Verfügung stehen sollten. Hier kommt die politikwissenschaftliche Dimension ins Spiel, die der Frage nachgeht, ob diese Institutionen bestehen, beziehungsweise ob sie durch adäquate institutionelle Reformen entstehen können, oder ob existierende Institutionen durch eine Änderung ihres Verhaltens eine ausreichende Anpassungsleistung erbringen können.

1.4 Forschungsstand

Die Auswirkungen des Beitritts eines Nationalstaates zu einer Währungsunion auf die nationale wirtschaftspolitische Handlungs- und Steuerungsfähigkeit sind in der politikwissenschaftlichen und ökonomischen Literatur bislang nur wenig thematisiert worden. Zwar sind innerhalb einzelner Teilbereiche die aus dem EWWU-Beitritt entstandenen Herausforderungen für bestimmte Akteure und Akteurguppen untersucht worden (vor allem Gewerkschaften¹⁴ und Finanzmarktakteure¹⁵), gleichwohl fehlt in der Literatur ein Analysemodell, das eine

14 Siehe dazu unter anderen Ruyseveldt (1996), Pochet (1999), Kauppinen (1998a) und Horn (1999).

15 Siehe zum Beispiel Frankel (1993).

umfassende vergleichende Einordnung des durch die EWWU und der mit ihr einhergehenden Ausgliederung der Geldpolitik aus dem nationalen Raum ausgelösten Anpassungsdrucks erlaubt.

1.4.1 Politikwissenschaftlicher Forschungsstand und Forschungslücken

In der Politikwissenschaft hat einer der einflussreichsten Zweige der vergleichenden politischen Ökonomie, die so genannte Varieties-of-Capitalism-Literatur¹⁶ mehrere theoretisch fest verankerte Erklärungsansätze unterschiedlicher nationalökonomischer Performanzdaten entwickelt, die der Geldpolitik eine zentrale Rolle einräumen. Welche Konsequenzen der EWWU-Beitritt aus theoretischer Warte für diese Literatur mit sich bringt und welche Neuerung *praktisch* aus der einzigartigen Interaktion einer supranationalen Zentralbank mit nationalen Wirtschaftspolitiken hervorbringt, hat diese Literatur jedoch nur unzureichend beantwortet. Die existierenden Konzepte in der Politikwissenschaft (insbesondere in der vergleichenden politischen Ökonomie und der Varieties-of-Capitalism-Literatur) scheinen allerdings auch nicht geeignet, um die Veränderungen wirtschaftspolitischer Institutionen als Reaktion auf den EWWU-Beitritt angemessen zu analysieren.

Geldpolitik und vergleichende politische Ökonomie

Die Einbeziehung des Verhaltens nationaler Zentralbanken in die vergleichende politische Ökonomie nimmt mit Fritz W. Scharpfs Analyse der »sozialdemokratischen Krisenpolitik« (1987) ihren Anfang. Scharpf untersucht in seiner Studie die Antwort nationaler Wirtschaftspolitiken in Deutschland, Großbritannien, Österreich und Schweden auf die Rezessionsjahre nach den Ölschocks. Er macht deutlich, dass das Handlungsparadigma der Zentralbank (»monetaristisch« oder »keynesianisch«) in den späten 1970er- und frühen 1980er-Jahren von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftspolitische Handlungsorientierung der Gewerkschaften war. Eine monetaristische, also auf die Vermeidung von Inflation ausgerichtete Zentralbank würde inflationäre Reallohnabschlüsse oberhalb des

16 Die wichtigsten Überblickswerke sind Hall/Soskice (2001), Iversen/Pontusson/Soskice (2000), Kitschelt (1999).

Produktivitätsanstiegs mit hohen Realzinsen quittieren und damit zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen; wohingegen eine keynesianische, also auf Vollbeschäftigung zielende Zentralbank die Inflationssteigerungen tolerieren würde, um das Realzinsniveau weiter niedrig halten zu können. Scharpf kam zu dem Schluss, dass ein rational funktionierendes Lohnfindungssystem im Beisein einer monetaristischen Zentralbank keine inflationstreibenden Lohnabschlüsse erzielen würde – ganz unabhängig vom Organisationsmodus des Lohnfindungssystems. Auf der Grundlage von Scharpfs Arbeiten modellierten dann Iversen (1998b, 1999a), Soskice/Iversen (1998) und Hall/Franzese (1998) die Interaktionslogik formal, testeten die Hypothesen im Zeit- und Raumvergleich und versuchten eine analytische Ausdehnung der Ergebnisse auf die EWWU.

Hall/Franzese argumentierten, dass eine nicht akkommodierende Zentralbank optimale Zieldaten nur dann erreichen konnte, wenn sie mit einem koordinierten Lohnfindungssystem interagiere, weil die unabhängige Zentralbank auf die Signale eines koordinierten Lohnapparates angewiesen war. Anhand einer quantitativen Untersuchung der Jahre 1955 bis 1999 in achtzehn OECD-Ländern illustrierten sie ihre Ergebnisse quantitativ und argumentierten, dass eben diese Interaktion in der EWWU nicht mehr gegeben sei, weil die Lohnfindung nicht europaweit koordiniert würde: »EMU will create an economic unit characterized by a highly independent central bank and uncoordinated wage bargaining« (Hall/Franzese 1998: 526). Schon dieses Zitat illustriert den problematischen Aufbau des Ansatzes: Die EWWU als »economic unit« mit einem Nationalstaat gleichzusetzen und davon auszugehen, dass der Euroraum nichts anderes als ein einheitlicher Währungsraum mit einer unabhängigen Zentralbank und einem dezentralisierten Lohnraum sei, wird der besonderen Konstellation in der EWWU nicht gerecht. Nationale Regierungen werden auch in der EWWU auf nationaler Ebene gewählt und so erscheint auch eine Ausrichtung der nationalen Wirtschaftspolitik auf die nationale Ebene wahrscheinlich. Da zwischen nationalen Regierungen und Tarifpartnern in vielen Ländern ein direkter und in den meisten Ländern zumindest ein informeller Kontakt besteht, ist das Argument, die Lohnfindung in der EWWU würde der eines dezentralisierten Lohnfindungssystems in einem Nationalstaat entsprechen, nicht aufrecht zu erhalten.

Diese Kritik trifft auch den Ansatz von Iversen (1999). Iversen entwickelt ein formales Modell, das den Lohngleichheitsbestrebungen der Tarifpartner einen besonderen Stellenwert einräumt und das sowohl formal als auch empirisch die niedrigsten Arbeitslosigkeitsraten in halbzentralisierten Systemen feststellt. Ähn-

lich wie Hall/Franzese schließt Iversen von den Ergebnissen des Nationalstaats zurück auf die EWWU:

One of the most obvious policy implications of the synthesizing model is that the planned European Monetary Union may have deleterious consequences for unemployment. Regardless of the constitution and policies of the European Central Bank, it will not be able to generate the kind of intimate strategic interplay between wage and monetary policies that is required to produce superior employment outcomes. The reason is simple, but not obvious: any enlargement of a currency area, even if the inflation commitment remains exactly the same, will generate a de facto decentralization of the wage bargaining system. Since well-organized labor markets are a necessary condition for high employment performance, such decentralization is a sufficient condition for creating chronically high levels of unemployment. (1998: 497)

Zwar relativieren die gemeinsam mit David Soskice verfassten Aufsätze (Soskice/Iversen 1998; Soskice/Iversen 2000) diese pessimistische Haltung, denn sie gehen davon aus, dass die EZB die im Europäischen Währungssystem von der Deutschen Bundesbank geführte Geldpolitik fortsetzen könnte, nämlich mit einer speziellen Ausrichtung der Geldpolitik auf die deutsche Wirtschaftslage. Doch das analytische Problem der Ausdehnung von formalen Modellen, die ursprünglich auf einen Nationalstaat mit einer einzigen Fiskal- und Lohnpolitik ausgerichtet waren, auf die EWWU, lösen auch diese Aufsätze nicht.

Der politikwissenschaftliche Forschungsstand hat zwar die von Scharpf (1987) angestoßene Debatte über die Interaktion von Geld- und Lohnpolitik erfolgreich weitergeführt und gezeigt, dass der Organisationsgrad der Lohnpolitik auch bei einer monetaristischen Zentralbank durchaus von Bedeutung sein kann, der Anspruch der Literatur, aus diesen Ergebnissen Schlussfolgerungen über die Entwicklung von Wachstum und Arbeitslosigkeit in der EWWU ziehen zu können, stellt sich jedoch als Irrtum heraus. Denn ehe existierende Modelle wirtschaftspolitischer Interaktion auf die EWWU ausgeweitet werden können, muss festgestellt werden, welchem Typus wirtschaftspolitischer Institutionen die EWWU zuzuordnen ist (wenn sie überhaupt einem existierenden Typus entspricht), wozu wiederum Untersuchungen darüber notwendig sind, wie sich die nationalen wirtschaftspolitischen Institutionen seit dem EWWU-Beitritt verändert haben.

Die bestehenden Konzepte der vergleichenden politischen Ökonomie reichen für die Analyse der durch die EWWU entstandenen Regimeveränderungen aber nicht mehr aus. Denn einerseits begründet die Ausgliederung der Geldpolitik aus dem nationalen Raum die EWWU als eigenständigen Analyse- und wirtschaftspolitischer Interaktion; andererseits verändert sie den nationalen Wirtschaftsraum,

weil die Festlegung des für den Nationalstaat geltenden Nominalzinses als wirtschaftspolitisches Instrument nicht mehr zur Verfügung steht.

Eine einfache Ausweitung der existierenden Ansätze auf die EWWU, die dann als eigenständiger Wirtschaftsraum mit einer einzigen Zentralbank und einem dezentralisierten, recht heterogenen Lohnraum untersucht wird, kann der bislang einzigartigen wirtschaftspolitischen und institutionellen Struktur der EWWU nicht gerecht werden. Denn in der EWWU koexistieren und interagieren nationale Instrumente der Wirtschaftspolitik (Lohn- und Finanzpolitik) sowie ein europäisches Instrument (Geldpolitik). Durch die analytische Behandlung des Euroraums als eigenständiger Wirtschaftsraum werden weiterhin bestehende Unterschiede zwischen den EWWU-Teilnehmerländern verwischt und machen es unmöglich den Spielraum für asymmetrische, nationale Anpassungsreaktionen zu berücksichtigen. Diese Einschränkung der Perspektive ist sowohl aus theoretischer als auch aus problemorientierter Perspektive zu bedauern. Schließlich hat gerade die vergleichende Kapitalismusforschung die Bedeutung unterschiedlicher Institutionen und institutioneller Konfigurationsmuster hervorgehoben, die auch unter einer einzigen Zentralbank für den Euroraum zumindest in naher Zukunft weiter bestehen dürften.

Es geht also darum, einen Ansatz zu entwickeln, der die vergleichende Länderperspektive beibehält und die nationalen Reaktionen auf den EWWU-Beitritt erklärend untersucht, dabei gleichzeitig aber auch anschlussfähig für die vergleichende Kapitalismusforschung bleibt.

1.4.2 Ökonomischer Forschungsstand und Forschungslücken¹⁷

Interessanterweise hat sich die volkswirtschaftliche Forschung ganz im Gegensatz zur Politikwissenschaft in der Behandlung ökonomischer Effekte einer Wäh-

17 Einige ökonomische Aspekte des Themas werden in der Arbeit bewusst nicht in ihrer vollen Komplexität dargestellt und diskutiert, wenn dies in Anbetracht der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur vertretbar erscheint. Eine Vielzahl der angeschnittenen Themen stellen in der Ökonomie ganze Forschungszweige dar (zum Beispiel Reaktionsfunktionen von Zentralbanken, automatische Stabilisatoren, Lohnflexibilität), von denen hier nur die herrschende Meinung oder das »common knowledge« des jeweiligen Bereichs einfließt, das vor allem mit Hilfe der relevanten Bände des von Kenneth J. Arrow und Michael D. Intriligator bei Elsevier herausgegebenen, enzyklopädisch angelegten »Handbook in Economics« in 51 Bänden identifiziert wurde.

rungsunion fast ausschließlich auf *zyklische*, also stabilitätspolitische Phänomene konzentriert, wie sie in der Literatur über optimale Währungsräume problematisiert werden. Wie die folgende Übersicht des ökonomischen Forschungsstandes zeigt, steht die Frage nach den von den wirtschaftspolitischen Akteuren im nationalen Raum erbrachten Anpassungsleistungen als Reaktion auf entstehende Asymmetrien im Euroraum in diesem Literaturkorpus allerdings immer im Hintergrund. Dies rechtfertigt wiederum eine politikwissenschaftliche Analyse. Denn die gängigen ökonomischen Modelle stützen sich auf *Ceteris-Paribus*-Annahmen, die zwar in der Lage sind, mögliche Wohlfahrtsverluste zu ermitteln, die entstehen *könnten*, wenn die notwendigen Anpassungsleistungen im nationalen Raum nicht erbracht *würden*, die aber keine Aussagen über die politisch-institutionellen Möglichkeiten der nationalstaatlichen Anpassung enthalten.

Aus politikwissenschaftlicher Warte mögen die ökonomisch-zyklischen Ansätze auf den ersten Blick deshalb nur auf wenig Interesse stoßen. Zu Unrecht: Denn dank der Möglichkeit zur Herleitung des ökonomischen Anpassungsdrucks wird die politikwissenschaftliche Forschung ja gerade in die Lage versetzt, problemgetriebene institutionelle Anpassungen nationaler wirtschaftspolitischer Institutionen zu untersuchen. Gleichzeitig löst die Einbindung der zyklischen Dimension in die *Varieties-of-Capitalism*-Literatur die oben beschriebenen Probleme der bestehenden politikwissenschaftlichen Ansätze.

Ausgehend von der in der Volkswirtschaft intensiv geführten Diskussion über optimale Währungsräume (Mundell 1961, 1973),¹⁸ soll nun gezeigt werden, dass erst die Zusammenführung von politikwissenschaftlichen und ökonomischen Elementen eine Analyse möglich macht, die die institutionellen Konsequenzen des EWWU-Beitritts auf die nationale Wirtschaftspolitik eines Teilnehmerlandes europäisch vergleichend herleiten kann.

Optimale Währungsräume

Wenn ein Nationalstaat einer Währungsunion beitrifft, verliert er die Kontrolle über die im Nationalstaat zirkulierende Geldmenge und den Außenwechsellkurs. Die Auswirkungen dieser Abgabe von ökonomischen Steuerungsinstrumenten auf die wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit eines Nationalstaats sind in der volkswirtschaftlichen Analyse umstritten – nicht zuletzt auch aufgrund der

18 Andere klassische Texte sind: Kenen (1969) und McKinnon (1963).

Handlungsspielräume wirtschaftspolitischer Akteure, die sich nicht problemlos in ökonomische Modelle eingliedern lassen.

Die Literatur zur Währungsintegration hat sich von Beginn an einer Kosten-Nutzen-Perspektive verpflichtet. Es geht in den meisten Studien darum, die Wohlfahrtsverluste aus dem Beitritt zu einer Währungsunion zu quantifizieren und mit den zu erwartenden Gewinnen zu vergleichen. Als wichtigste Nutzenfaktoren einer Währungsunion werden genannt (hier nach Obstfeld 1996: 633):

- Wegfall der Wechselkursrisiken zwischen den Teilnehmerländern;
- geringere Transaktionskosten (siehe dazu auch den Beitrag der EU-Kommission 1990);
- geringere Bilanzierungskosten für Firmen, die im gesamten Währungsraum tätig sind.

Bezogen auf die EWWU waren die möglichen Wohlfahrtsgewinne aus diesen Faktoren immer umstritten. Der ökonomische Mehrwert einer Währungsunion gegenüber einem festen Wechselkurssystem wurde als gering eingestuft (Bayoumi/Eichengreen 1993). Unter Wirtschaftswissenschaftlern hat sich deshalb der Standpunkt durchgesetzt, die EWWU sei als *politisches* Projekt zu begreifen, das nicht einem starren Kosten-Nutzen-Kalkül entsprungen sei. Die geringen Nutzenfaktoren der Währungsintegration lassen freilich die Kosten nicht verschwinden. Als wichtigste werden dabei genannt (siehe Delors 1992):

- der Verlust stabilisierender Maßnahmen der Geldpolitik oder der Wechselkurspolitik;
- Probleme bei der Definition von angemessenen Zielvariablen der gemeinsamen Geldpolitik (etwa des Zinsniveaus) und deren Auswirkungen in einem politisch dezentralisierten Währungsraum.

Diese beiden Kostenfaktoren sind im Fall der EWWU eng miteinander verbunden. Je homogener ein integrierter Währungsraum aus politischer und ökonomischer Sicht, desto geringer sind die mit dem Beitritt verbundenen Wohlfahrtsverluste. Einzelne Regionen im integrierten Währungsraum werden mit einem nicht optimalen Realzinsniveau konfrontiert.

Gerade dieser Punkt verweist auf die Stabilitätspolitik und auf die sie gestaltenden wirtschaftspolitischen Akteure. Doch ist die Stabilitätspolitik nicht der einzige Anpassungsmechanismus. Konjunkturgefälle können auch durch ausreichende Faktorenflexibilität in den einzelnen Teilnehmerländern oder durch eine Anpassung über die realen Wechselkurse und über den Außenhandel kompen-

siert werden. Bevor die Wirkung der EWWU auf die Stabilitätspolitik näher diskutiert wird, muss deshalb untersucht werden, welches diese Anpassungsfaktoren sind, und ob sie in der EWWU überhaupt operieren können.

Ökonomische Homogenität und Inflationsunterschiede

Nur in einem Währungsraum, der so genannte »asymmetrische Schocks« kennt, das heißt, von Angebots- oder Nachfragephänomenen erreicht wird, die nur regionale Subeinheiten des Währungsraums betreffen, ist die Suche nach Kriterien des optimalen Währungsraums überhaupt sinnvoll. Ökonomische Homogenität ist deshalb zwar kein echtes Kriterium bei der Untersuchung optimaler Währungsräume, die Prüfung, ob ökonomische Homogenität besteht, darf allerdings bei der Untersuchung von Fällen währungspolitischer Integration nicht fehlen.

Was Europa betrifft, haben mehrere Arbeiten inzwischen nachgewiesen, dass die Teilnehmerländer keine ähnlichen Wirtschafts- und Strukturcharakteristika aufweisen, die die Suche nach anderen Anpassungsmechanismen von vornherein überflüssig machen würden.

Our finding that supply shocks are larger in magnitude and less correlated across regions in Europe than in the United States underscores the possibility that the European Community may find it more difficult, initially, to operate in a monetary union than the United States. Large idiosyncratic shocks strengthen the case for policy autonomy and suggest that significant costs may be associated with its sacrifice. Our finding that the adjustment to shocks is faster in the US than in Europe emphasizes this point. (Bayoumi/Eichengreen 1993: 223)

Paul Krugman weist zusätzlich auf Erfahrungen aus den USA hin, die vermuten lassen, dass sich die europäischen Regionen als Folge der Währungsintegration immer stärker spezialisieren könnten und damit sogar noch anfälliger gegenüber regionalen Schocks werden dürften, als dies in der Vergangenheit ohnehin schon der Fall war (Krugman 1993). Es kann hier also davon ausgegangen werden, dass die EWWU kein homogener Wirtschaftsraum ist. Ist ökonomische Homogenität jedoch nicht gegeben, können zyklische und strukturelle Preisgefälle (»inflation differentials«) innerhalb des Währungsraums entstehen. Zu den Ursachen und Wirkungen solcher Preisgefälle hat sich eine breite Literatur entwickelt, deren Resultate aber uneinheitlich sind (eine Übersicht gibt EZB 2003).

Einerseits wird argumentiert, dass sich Preisunterschiede durch Differenzen im Produktivitätswachstum zwischen den dem Außenhandel gegenüber »exponierten« und »geschützten« Sektoren erklären lassen (so genannte Balassa-Samuelson-Modell). Im kapitalintensiven und von verarbeitender Industrie dominierten

exponierten Sektor, dessen Preise weitgehend vom Außenhandel determiniert werden, ist das Produktivitätswachstum tendenziell größer als im von Dienstleistungen dominierten geschützten Sektor, dessen Preise reine Binnenpreise sind. Löhne im exponierten Sektor können aufgrund des höheren Produktivitätswachstums schneller steigen, ohne dass Binneninflationsdruck erzeugt wird. Wenn die Lohnspreizung zwischen exponiertem und geschütztem Sektor allerdings zu groß wird, entsteht ein natürlicher Lohnauftrieb im geschützten Sektor, damit Arbeitskräfte nicht an den exponierten Sektor verloren gehen. Dieser Lohnauftrieb erzeugt höhere Preise bei Gütern des geschützten Sektors (insbesondere bei Dienstleistungen) – also eine partielle Binneninflation, die keine Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Region innerhalb der Währungsunion hat.

Andererseits gibt es Erklärungsmodelle, die asymmetrische Inflationen in einer Währungsunion mit Preisauftrieben quer durch alle Sektoren einer einzigen Region erklären. Ein rein regionaler Inflationsdruck kann durch das Verhalten der wirtschaftspolitischen Akteure ausgelöst werden (zum Beispiel durch Lohnabschlüsse) und wird maßgeblich von Inflationserwartungen beeinflusst. Deshalb ist dieses Erklärungsmodell auch nur konzeptuell, aber kaum praktisch vom Ballassa-Samuelsen-Modell zu trennen. In einer Region, deren Wachstumsraten das Wachstumspotenzial übersteigen, ist es wahrscheinlich, dass eine Lohn-Preis-Spirale quer durch alle Sektoren ihren Anfang nimmt. Eine solche Binneninflation (oder auch eine Binnenrezession) kann in Abwesenheit anderer Anpassungsfaktoren theoretisch nur durch interne wirtschaftspolitische Anpassung korrigiert werden.

Reale Wechselkurse

In einer Währungsunion wirken zwei gegensätzliche Einflussfaktoren auf die Zyklen der Binnenwirtschaft. Das Realzinsniveau wirkt prozyklisch (bei einem Aufschwung erhöht sich der Inflationsdruck und senkt die Realzinsen, bei einer Abkühlung sinkt der Inflationsdruck, die Realzinsen steigen), der reale Wechselkurs wirkt antizyklisch (bei einem Aufschwung steigt der reale Wechselkurs und verringert die Außennachfrage, bei einer Abkühlung fällt der reale Wechselkurs und erhöht die Außennachfrage). Das Verhältnis beider Faktoren zueinander lässt sich nur sehr schwer abschätzen, zumal sich der Effekt des realen Wechselkurses über die exponierten Sektoren verbreitet, während sich der Realzins über die geschützten Sektoren und über Vermögenswerte (insbesondere Immobilien und andere nicht mobile Vermögenswerte) auf die Binnenwirtschaft überträgt.

Interaktionseffekte zwischen beiden Sektoren machen es schwierig, die Effekte zu trennen.

Die hier vorgenommene Untersuchung konzentriert sich jedoch fast ausschließlich auf die Realzinseffekte und vernachlässigt in der theoretischen Untersuchung die Effekte des realen Wechselkurses. Dafür gibt es drei Gründe.

Es kann im Fall der EWWU davon ausgegangen werden, dass Realzinseffekte weitaus präsenter sein werden als die Effekte realer Wechselkurse. Arnold und Kool (2000) weisen in einem Untersuchungszeitraum von 21 Jahren für die USA eindeutige Realzins- und Vermögenseffekte unmittelbar im Anschluss an einen Anstieg der regionalen Inflationsrate nach, schätzen die Transmissionsdauer über den realen Wechselkurs aber auf 3 bis 4 Jahre. Aufgrund der deutlichen Strukturunterschiede zwischen der USA und Europa extrapolieren sie, dass die Transmissionsdauer des Korrektoreffekts über den realen Wechselkurs in der EWWU deutlich länger sein dürfte. Ähnliche Ergebnisse finden sich bei Rogers (2001, 2002) und Cecchetti et al. (2000).

Bereits vor dem Beginn der Währungsunion wurden Konjunkturzyklen in Teilnehmerländern der EWWU durch ortsgebundene Faktoren (»spatially fixed factors«) wie Grundstücke und Immobilien, aber auch mobilitätsunwillige Arbeitskräfte und schwer zu importierende Gebrauchsgüter in der Regel stärker beeinflusst als durch Korrekturen über die Außennachfrage (Maclennan/Muellbauer/Stephens 1998). Vor dem Beginn der EWWU bestand allerdings noch die Möglichkeit, den Konjunkturreinfluss der ortsgebundenen Faktoren über die Nominalzinsen zu beeinflussen (wenn auch im Rahmen der Grenzen des Europäischen Wechselkurssystems), was darauf hindeutet, dass sich die konjunkturelle Bedeutung ortsgebundener Faktoren in der EWWU noch verstärkt hat.

Da sich der reale Wechselkurs nur langsam und partiell, das heißt nur in einzelnen Sektoren, auf die Binnenwirtschaft überträgt, kann er allgemeine zyklische Überreaktionen (»overshooting« oder »undershooting«) in einem Teilnehmerland nicht vermeiden, sondern sie erst dann korrigieren, wenn sich Inflations- oder Deflationsspiralen bereits entwickelt haben. Beide Phänomene sind jedoch mit hohen Kosten für die Volkswirtschaft verbunden, weshalb auch aus politikwissenschaftlicher Perspektive davon ausgegangen werden kann, dass die wirtschaftspolitischen Akteure ein Interesse daran haben, die Konjunkturzyklen zu korrigieren ehe der reale Wechselkurs als Korrekturinstrument zu wirken beginnt.

Die Auswirkungen des realen Wechselkurses auf die Binnenwirtschaft werden in den Länderstudien gleichwohl mit einbezogen, wenn sie als Anpassungsinstrumente von Bedeutung sind.

Arbeitskräftemobilität

Auch die Arbeitskräftemobilität kann als Anpassungsmechanismus in einer Währungsunion operieren. Im Fall der EWWU ist allerdings oft darauf hingewiesen worden, dass die Mobilität der Arbeitskräfte sehr gering ist (Decressin/Fatas 1995; Eichengreen 1993a, 1993b). Aufgrund der besonders ausgeprägten Heterogenität des gemeinsamen Arbeitsmarktes in der EWWU sind Anpassungen über diesen Mechanismus auszuschließen. Das Augenmerk richtet sich deshalb auf Alternativen zur Mobilität des Faktors Arbeit.

Fiskaltransfers

An die Stelle der Mobilität des Faktors Arbeit können Fiskaltransfers rücken, wie dies in den beiden bekanntesten Fällen von integrierten Währungsräumen außerhalb Europas, in den USA und Kanada der Fall ist (Bayoumi/Masson 1995). In beiden Ländern wirkt zwar auch die Arbeitskräftemobilität als Anpassungsinstrument, gleichzeitig lösen regionale Konjunkturphänomene aber auch Steuerausgleichszahlungen aus, die Strukturgefälle mindern (Sala-i-Martin/Sachs 1992; Fatas 1998). Deshalb hat zum Beispiel Paul Krugman die Bedeutung eines Fiskaltransfersystems für die EWWU hervorgehoben (1993), dessen Durchsetzbarkeit aber aus politischer Sicht sehr unwahrscheinlich erscheint.¹⁹

Fiskalpolitische Stabilisierung

In der ökonomischen Literatur ist dieses Instrument zur regionalen Anpassung innerhalb einer Währungsunion zwar nicht unumstritten, doch die Skepsis betrifft weniger die Notwendigkeit der Stabilisierung (Krugman 2000) oder deren theoretische Wirksamkeit, sondern die ökonomischen Voraussetzungen und politischen Vorbedingungen, die eine solche Politik benötigt. Dabei stehen zwei Debatten im Mittelpunkt.

Der Ausgangspunkt der ersten Debatte ist die Frage, ob nur die automatischen Stabilisatoren, also diejenigen Elemente des Haushaltes, die ohne eine diskretionäre Einwirkung der politischen Akteure auf Konjunkturschwankungen

19 Es ist nicht korrekt, die Regionalhilfen der EU innerhalb der Strukturfonds in diesem Zusammenhang als Fiskaltransfers zu bezeichnen. Denn diese Zahlungen reagieren nicht auf *zyklische* Schwankungen.

reagieren und die Zyklen dadurch stabilisieren, als Anpassungsinstrumente ausreichen.²⁰ Diese Debatte soll hier nicht vertieft werden, da sie sehr viele ökonomische und finanzwissenschaftliche Elemente enthält, die für diese Arbeit nur von geringem Interesse sind. Letztlich ist das Konzept der »automatischen Stabilisatoren« als ein recht abstraktes zu begreifen, denn eine vollkommene Verstärkung der Finanzpolitik über einen mittleren Zeitraum bei alleinigem Wirken der automatischen Stabilisatoren erscheint aus finanzpolitischer Perspektive nicht realistisch: Finanzpolitik wird immer ein diskretionäres Element beibehalten. Wenn hier von finanzpolitischer Stabilisierung die Rede ist, dann werden deshalb bewusst sowohl die automatischen Stabilisatoren als auch die darüber hinaus gehende diskretionäre Finanzpolitik gemeinsam angesprochen.

Eine zweite Debatte zur finanzpolitischen Stabilisierung betrifft die daraus resultierenden internationalen Koordinierungsprobleme: »Compared to a fixed exchange rate, a currency union is much harder to break, but it also requires a higher degree of policy coordination among members« (Obstfeld/Rogoff 1996: 632). Der Bedarf der Politikkoordinierung bezieht sich auf die aus der nationalen finanzpolitischen Stabilisierungspolitik hervorgehenden so genannten Spillover-Effekte (Fabeck 1995). Eine expansive oder restriktive Finanzpolitik in einem Land wird über die gemeinsame Währung (oder vollkommen feste Wechselkurse) und Außenhandelsverknüpfungen direkte Auswirkungen auf den restlichen Währungsraum haben (Maennig 1992: 37–43). Nationale Regierungen können solche Effekte willentlich ausnutzen, um über expansive Finanzpolitik so genannte Beggar-thy-Neighbor-Politiken durchzuführen. Das Ausmaß und die Folgen eines fiskalischen Beggar-thy-Neighbor hängen allerdings von den zugrundeliegenden Annahmen über die Preisflexibilität ab, wie Sauerheimer (1984) gezeigt hat, denn »die unterschiedlichen Preisreaktionen sind in diesem Modell allein auf die unterschiedliche Lohnbildung zurückzuführen, denn die Geldpolitik ist vereinheitlicht und das mark-up auf die Lohnkosten gegeben« (siehe auch Schelkle 2001: 124). Gerade die Lohnflexibilität enthält aber eine rein politisch oder institutionell determinierte Komponente. Deshalb soll auch dieser Punkt an dieser Stelle nicht vertieft werden.

Zusammenfassend lässt sich aus der ökonomischen Debatte zur finanzpolitischen Stabilisierung in einer Währungsunion die Schlussfolgerung ziehen, dass

20 Zur Theorie der automatischen Stabilisatoren siehe Beare (1986), McCallum et al. (1979) und Halliwell/Gorbet (1971).

weniger die Stabilisierungsmöglichkeit in Frage gestellt wird, als deren politische Umsetzungsmodalitäten. Abgesehen von der eben angesprochenen Kollektivgut-problematik, sprechen anders als bei der Arbeitskräftemobilität oder den Fiskal-transfers keine fundamentalen Gründe gegen die Verwendung dieses Instruments.

Lohnflexibilität (Preisflexibilität)

Neben der finanzpolitischen Stabilisierung kann die Anpassung an Konjunktur-gefälle in einer Währungsunion auch über die Flexibilität von Preisen und insbe-sondere Löhnen erfolgen. Die Debatte über Preis- und Lohnflexibilität in der ökonomischen Literatur ist kaum zu überschauen.²¹ Während empirische Unter-suchungen immer wieder zeigen, dass Preise und Löhne nicht so flexibel sind, wie es die theoretischen Konzepte der neoklassischen Ökonomie suggerieren, so ist doch das Postulat der Preisflexibilität eines der theoretisch ertragreichsten der ökonomischen Theoriebildung. Das Konzept der Lohnflexibilität wird demen-tsprechend zwar als eine Art Passepartout für mangelnde Anpassungsleistungen in einem wie auch immer gearteten Markt eingesetzt; für solch eine theoretisch getriebene Behelfslösung praktischer Probleme fehlt indessen die politisch-reale Grundlage, weil sich Löhne eben nicht so flexibel verhalten, wie es zur Anpas-sung notwendig wäre. Aus dieser Folgerung lässt sich wiederum ableiten, dass lohnpolitische Flexibilität, wenn sie richtig eingesetzt wird, durchaus ein wir-kungsvolles Anpassungsinstrument in einem nicht perfekt funktionierenden Markt sein kann; folglich auch in einer Währungsunion.

Die ökonomischen Bedingungen, unter denen Lohnflexibilität als Anpassungs-instrument bei asymmetrischen Gefällen in einen integrierten Währungsraum eingesetzt werden kann, sind Gegenstand einer ausführlichen Untersuchung im folgenden Kapitel. Deshalb soll hier nur kurz skizziert werden, warum der Faktor Lohnflexibilität in der existierenden ökonomischen Literatur zur EWWU weni-ger prominent behandelt wird als andere Themen.

Was die EWWU betrifft, stößt die ökonomische Literatur zur Lohnflexibilität von vornherein an ihre methodische Grenze: Die Rigidität von Preisen und Löh-nen muss in einem ökonomischen Modell entweder als exogener Faktor, anhand von zurückliegenden Daten mit einbezogen, oder selbst als endogene Variable

21 Siehe zum Beispiel: Bruno/Sachs (1985), Blanchard (1991), Grubb/Jackman/Layard (1983), Layard/Nickell/Jackman (1991).

errechnet werden. Dass bei beiden Lösungen die Voraussagekraft des Modells selbst schwindet, liegt auf der Hand: Ist die Natur der Lohnrigidität exogener Bestandteil einer Untersuchung integrierter Währungsräume, so hat diese Rechnung allenfalls beratenden Wert, kann aber keine Aussagen über die zukünftigen Merkmale der Währungsunion machen, weil Anpassungsleistungen in der Lohnpolitik von vornherein ausgeschlossen werden. Auch wenn die Lohnflexibilität selbst errechnet wird, können nur zurückliegende Daten verwendet werden. Das Problem ändert sich nicht.

Ökonomische Studien, die ihre Aussagekraft über zukünftige Entwicklungen immer an Charakteristika der Vergangenheit koppeln, erreichen ihre Grenzen entweder in der Formulierung unrealistischer Anpassungs-Automatismen, oder in Modellen, die Rigiditäten (vor allem im Lohnbereich) von vornherein als exogene Faktoren mit einbeziehen und konstant halten. Dieser in der ökonomischen Literatur auch als »Lucas-Kritik« (Lucas 1976) bezeichnete Vorbehalt stützt sich darauf, dass die Verhaltensparameter und Strukturmerkmale einer Ökonomie nur vermeintlich stabil sind und sich veränderten wirtschaftspolitischen Kontexten anpassen.

Lohnpolitische Anpassung ist also aus ökonomischer Warte ein mögliches Instrument zur Bekämpfung von Strukturgefällen. Allerdings lassen sich mit ökonomischen Methoden nur schlechte Aussagen darüber treffen, ob die lohnpolitischen Flexibilitätsgrade im speziellen Fall der EWWU ausreichen, um diese Leistung zu erbringen. Letztlich entscheiden also politische Faktoren darüber, ob lohnpolitische Anpassung bei Konjunkturgefällen im Euroraum möglich ist. Der möglichen Veränderung des Lohnverhandlungsapparats in den EWWU-Teilnehmerländern fällt also in einer Analyse wirtschaftspolitischer Konsequenzen der Währungsunion zentrale Bedeutung zu.

Ergebnisse

Wie dieser kurze Überblick gezeigt hat, sind ökonomische Anpassungsmechanismen in der EWWU erstens notwendig, weil die EWWU keinen einheitlichen Währungsraum bildet, zweitens stehen auf absehbare Zeit als funktionstüchtige Anpassungsinstrumente nur die Lohn- und Finanzpolitik zur Korrektur zyklischer Phänomene zur Verfügung. Die Anpassung über reale Wechselkurse ist nicht vollkommen auszuschließen, wegen ihres langen Transmissionsmechanismus für diese Studie aber nicht zentral.

1.4.3 Die Zusammenführung ökonomischer und politikwissenschaftlicher Elemente

Aus der Zusammenführung politikwissenschaftlicher und ökonomischer Elemente ergibt sich ein interessantes Forschungsdesign, das zur Lösung forschungsstrategischer Probleme in beiden Disziplinen beitragen kann. Die fehlende Einbeziehung zyklischer Variablen in die vergleichende Kapitalismusforschung hat die Politikwissenschaft die sich fast aufdrängende Untersuchung wirtschaftspolitischer Anpassungsmöglichkeiten über die Lohn- und Finanzpolitik im integrierten Währungsraum übersehen lassen. Und das, obwohl der grundlegende Analyse-rahmen, nämlich die theoretische Verknüpfung von institutionellen Merkmalen und wirtschaftspolitischen Handlungsmustern mit der zyklischen Perspektive durchaus vereinbar scheint.

Gleichzeitig lassen sich die Implikationen der Lucas-Kritik von der politikwissenschaftlich-institutionellen Forschung gut aufgreifen. Denn die Analyse der Anpassungsmuster kollektiver Akteure auf politische Herausforderungen ist gerade in der politikwissenschaftlichen Literatur ein klar definierter Forschungsbereich, der das Verhalten von Akteuren (und insbesondere von kollektiven Akteuren) innerhalb eines Interaktionsrahmens zu verorten sucht, der maßgeblichen Einfluss auf die Handlungsorientierung des Akteurs nimmt (Scharpf 2000a, 2000b).

1.5 Aufbau und theoretische Verankerung

Dieses Buch erklärt drei Elemente:

- den ökonomisch wirkenden Anpassungsdruck, der in der Stabilitätspolitik der EWWU-Teilnehmerländer als Folge des Beitritts zur Währungsunion zu beobachten ist;
- den nationalstaatlichen Handlungsspielraum, nämlich die aus dem ökonomischen Anpassungsdruck resultierenden Handlungsoptionen, die den Teilnehmerländern als Reaktion theoretisch zur Verfügung stehen;
- die als Reaktion tatsächlich gewählten nationalen Anpassungsprozesse.

Alle drei Aspekte sind miteinander verbunden, müssen aber analytisch getrennt werden. Denn nur wenn der ökonomische Anpassungsdruck bekannt ist, kann

der Handlungsspielraum definiert werden, der dann wiederum mit dem tatsächlich gewählten Anpassungsdruck verglichen werden kann. Zur Erklärung dieser Elemente wählt der hier vorgestellte Ansatz eine Kombination aus ökonomischen, institutionellen und interaktionstheoretischen Ansätzen.

Die zur Stabilisierung notwendigen wirtschaftspolitischen Instrumente variieren mit dem ökonomischen Problemdruck, dem ein Land ausgesetzt ist. Länder, die nach dem EWWU-Beitritt mit niedrigen oder negativen Realzinsen zu rechnen hatten, mussten zur konjunkturellen Stabilisierung andere Anpassungsleistungen erbringen als Länder, die nach dem EWWU-Beitritt mit neutralen oder hohen Realzinsen zu rechnen hatten. Die Grundmechanismen der ökonomischen Zusammenhänge werden in Kapitel 2 zur Stabilitätspolitik theoretisch dargestellt, bevor der ökonomische Anpassungsdruck in Kapitel 3 empirisch untersucht wird.

Mit dem ökonomischen Anpassungsdruck variieren auch die zur Stabilisierung benötigten Institutionen. So ist zum Beispiel für die konjunkturelle Stabilisierung bei sehr niedrigen oder negativen Realzinsen ein anderes Zusammenspiel von Lohn- und Finanzpolitik notwendig als bei hohen Realzinsen. Kapitel 4 untersucht deshalb, ob diejenigen Länder, die nach der Untersuchung des ökonomischen Anpassungsdrucks mit hohen, niedrigen oder negativen Realzinsen zu rechnen hatten, die zur Stabilisierung benötigten Institutionen vor dem EWWU-Beitritt auch tatsächlich aufwiesen (*Status quo ante*). Aus der Kombination von ökonomischem Anpassungsdruck und verfügbaren Institutionen lässt sich der Erwartungshorizont für die institutionellen Anpassungsprozesse ableiten.

Der hergeleitete, länderspezifische Anpassungsdruck kann entweder vom bereits existierenden Institutionengefüge in der nationalen Wirtschaftspolitik über Verhaltensänderungen in der Finanz- und Lohnpolitik gemeistert werden, institutionelle Reformen in der Finanz- und/oder Lohnpolitik auslösen oder wirkungslos bleiben. Kapitel 5 vergleicht den hergeleiteten Erwartungshorizont mit den tatsächlich zu beobachtenden Anpassungsprozessen in zehn Teilnehmerländern (*Status quo post*). Dabei geht es allerdings weniger darum, das Erklärungsmodell einem systematischen Test zu unterziehen, als vielmehr zu untersuchen, ob und wie die stabilitätspolitische Perspektive als erklärendes Element in die Untersuchung nationaler Anpassungsprozesse als Reaktion auf den EWWU-Beitritt einfließen kann.

Eine Verortung des theoretischen Rahmens kann am besten innerhalb der von Fritz W. Scharpf vorgestellten Einordnung institutioneller Erklärungsmuster in der vergleichenden Policy-Forschung vorgenommen werden (Scharpf 2000a;

Abbildung 1-1 Institutionen in der vergleichenden Politikwissenschaft

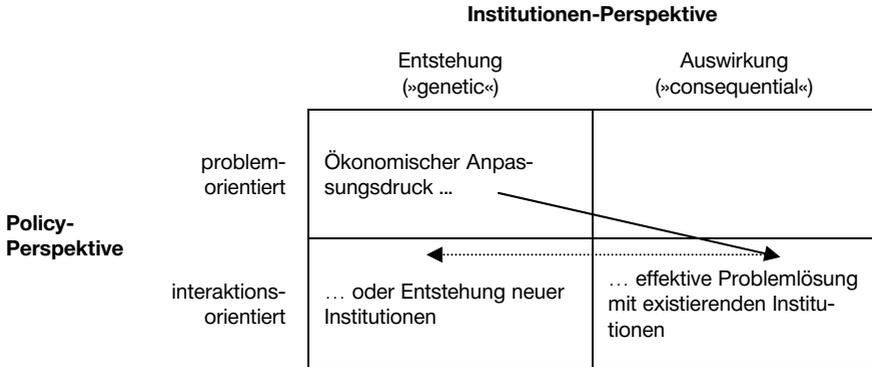
		Institutionen-Perspektive	
		Entstehung (»genetic«)	Auswirkung (»consequential«)
Policy-Perspektive	problem-orientiert	»Explain the existence of specific institutions by their ability to solve certain societal or economic problems.« (Funktionalismus)	»Asking how the existence of given institutions contributes to the emergence or avoidance of certain societal or economic problems.« (Strukturalismus)
	interaktions-orientiert	»How institutional change might be explained as the outcome of strategic interactions between purposeful and resourceful actors.«	»Treats institutions as one set of factors affecting the interactions between policy actors and hence the greater or lesser capacity of policy-making systems to adopt and implement effective responses to policy problems.«

Nach: Scharpf (2000a: 763).

siehe auch die theoretische Entwicklung dieser Kategorisierung in Scharpf (2000b). Scharpf unterscheidet dabei zwischen problemorientierten und interaktionsorientierten Policy-Perspektiven, die entweder das Ziel verfolgen, die Genese oder den Wandel von Institutionen zu erklären, oder die Konsequenzen institutioneller Konfigurationen.

Anhand von Abbildung 1-1 wird die Einordnung und Abgrenzung des hier gewählten Erklärungsmusters gegenüber anderen Ansätzen deutlich. Anders als in der Varieties-of-Capitalism-Literatur, die sich vorwiegend einer statischen, problemorientierten Untersuchung der Konsequenzen bestehender institutioneller Konfigurationen verschreibt (Nord-Ost-Zelle) und auch die Herausforderungen durch die Entstehung der EWWU in dieser Perspektive analysiert hat, wird hier eine eher sequentielle Vorgehensweise gewählt. Am Anfang steht ein ökonomischer Problemdruck, zu dessen Bewältigung bestimmte Handlungsmuster zwingend notwendig sind, die wiederum mit der Existenz bestimmter Institutionen verknüpft werden können (Nord-West-Zelle). Die hier vorgenommene Untersuchung führt allerdings weiter, denn sie analysiert, ob das im Status quo ante exis-

Abbildung 1-2 Die Rolle von Institutionen



Quelle: eigene Darstellung nach Scharpf (2000a: 763).

tierende Institutionengefüge (und mit ihm die bestehenden Interaktionsmuster) in einem Teilnehmerland der EWWU darüber Aufschluss geben kann, wie groß die Problemlösungsfähigkeit *ohne* institutionellen Wandel sein kann (Süd-Ost-Zelle). Reicht die Problemlösungsfähigkeit nicht aus, kann aus der Interaktion der Akteure eine bestimmte Form des institutionellen Wandels folgen (Süd-West-Zelle). Der Erklärungsansatz wechselt dabei zwischen den einzelnen Schritten die Perspektive. Während sich die erklärende Variable beim ökonomischen Anpassungsdruck auf einen funktionalen Mechanismus aufgrund eines entstehenden Problemdrucks beruft, leitet die Analyse des politisch-institutionellen Umgangs mit einer Herausforderung (»policy challenge«) den Anpassungsmechanismus aus den existierenden Institutionen ab. Dass sich aus diesem zweiten Erklärungsansatz dann auch die Entstehung neuer Institutionen ableiten lässt, verschiebt nicht mehr die Policy-Perspektive, ändert aber die zu erklärende Institutionen-Perspektive. Letztlich steht die Süd-Ost-Zelle also in einem Spannungsfeld zwischen den beiden West-Feldern, das auch Gegenstand des Aufsatzes von Scharpf (2000a) ist.

Das so gewählte Vorgehen rechtfertigt sich jedoch nur dann, wenn gezeigt werden kann, dass durch den EWWU-Beitritt neue Herausforderungen an die politischen Akteure entstanden sind und die Instrumente zur Lösung dieser Heraus-

forderungen andere Politikreaktionen verlangen als bisher.²² Eben dieses Ziel verfolgen die funktionalistisch argumentierenden Darstellungen der stabilitätspolitischen Problemkonstellationen und des ökonomischen Anpassungsdrucks, wie sie vor allem in den Kapiteln 2 und 3 vorgenommen werden. Doch die Analyse beschränkt sich nicht auf diese problemorientierte Erklärung institutionellen Wandels (oder institutioneller Stabilität) durch rein funktionale Elemente.

Denn die Umkehr des Kausalzusammenhangs von Ursache und Wirkung (wie sie ein funktionales Erklärungsmodell postuliert) darf letztendlich nicht als allein wirkende Erklärung des tatsächlich zu beobachtenden Politikprozesses missverstanden werden, sondern muss als ein den Politikprozess antreibendes Element der Entstehung politischer Problembewältigung oder institutionellen Wandels auf eine bestimmte antizipierte Herausforderung in die Untersuchung mit einfließen. Denn sonst beschränkt sich die Untersuchung auf einen einzigen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang, der die hier verfolgte *vergleichende* Perspektive von vornherein ausblenden muss. Was zur Erklärung des einsetzenden politischen Reaktionsprozesses letztlich aber unabdingbar scheint, ist die Einbeziehung von Analysen der politisch-strategischen Interaktionsbeziehungen der beteiligten Akteure, die allerdings nur vor dem Hintergrund der aus ökonomischen Gründen beschränkten Handlungsoptionen verstanden werden können. Institutioneller Wandel erklärt sich in dieser Perspektive als das Ergebnis strategischer Interaktionen im Kontext bestimmter ökonomisch-funktional – nämlich durch den EWWU-Beitritt – hervorgerufener Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, die vom bestehenden Institutionengefüge gleichsam gefiltert werden und institutionellen Wandel nur dann hervorbringen, wenn die Problemlösungsfähigkeit der im Status quo ante existierenden Institutionen nicht ausreicht.

22 Scharpf beschreibt diese Policy-Perspektive folgendermaßen: »[Problem-oriented] policy research will analyze the nature and the causes of (societal) problems that (public) policy is expected to resolve as well as the (empirical or potential) effectiveness of policy responses to this problem« (Scharpf 2000a: 762–763).

Kapitel 2

Stabilitätspolitik

Dieses Kapitel setzt sich mit der Stabilitätspolitik als Teilbereich der Wirtschaftspolitik auseinander, unterstreicht ihre Bedeutung in der Analyse der Auswirkungen des EWWU-Beitritts auf die Teilnehmerländer und untersucht die unterschiedlichen Instrumente und ihre Wirksamkeit in der Bekämpfung konjunktureller Schwankungen. Zunächst erfolgt eine Eingrenzung der Stabilitätspolitik als Politikbereich, ehe anhand einer doppelten Einordnung zyklischer Phänomene (angebots- und nachfrageseitige Schwankungen einerseits, Boom- und Rezessionsphänomene andererseits) gezeigt wird, dass die Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Instrumente von der Art des jeweiligen Konjunkturphänomens abhängt. Schließlich werden die institutionellen Vorbedingungen hergeleitet, die für die Bewältigung stabilitätspolitischer Aufgaben von Bedeutung sind.

2.1 Stabilitätspolitik als Politikfeld

Die Begriffe »Stabilitätspolitik«, »Stabilisierungspolitik« und »Konjunkturpolitik« weichen in der politikwissenschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung nur geringfügig voneinander ab. Als gemeinsamer Nenner aller drei Begriffe wird die »Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« (Willke 1992: 199) identifiziert, deren Umsetzung und Zielvorstellungen jedoch unterschiedlicher Natur sein können:

Unter »Stabilitätspolitik« wird in der älteren deutschsprachigen Literatur die auf Geldwert- bzw. Preisniveaustabilität gerichtete staatliche Wirtschaftspolitik verstanden. Wirtschaftspolitische Aktivitäten des Staates, die auf eine stetige Entwicklung der Wirtschaft bei Vollbeschäftigung zielen, werden traditionell als »Konjunktur- und Beschäftigungspolitik« bezeichnet. Sofern der Staat Maßnahmen ergreift, mit denen gleichzeitig ein ganzer Katalog gesamtwirtschaftlicher Ziele (zum Beispiel Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, stetiges Wirtschaftswachstum und

ausgeglichene Zahlungsbilanz) realisiert werden soll, verwendet man im deutschen Sprachraum zunehmend den international geläufigen Terminus »Stabilisierungspolitik« (»stabilization policy«). (Cassel/Thieme 1999: 367)

Hier wird der Begriff Stabilitätspolitik verwendet, definiert als die Bemühung wirtschaftspolitischer Akteure, *zyklische* Abweichungen von einem Trend zu minimieren, so dass eine stetige, nicht inflationäre Maximierung des Wirtschaftspotenzials möglich wird.

Diese Definition stellt die zyklische Komponente der Stabilitätspolitik bewusst in den Vordergrund. Alle Volkswirtschaften sind anfällig gegenüber konjunkturellen Bewegungen, die als Abweichungen des Wirtschaftswachstums von einem mittelfristigen Trend definiert werden (Tichy 1994). Über die Gründe dieser periodisch wiederkehrenden Schwankungen besteht in der ökonomischen Literatur kein Konsens. Auf der einen Seite halten »keynesianische« Ansätze (vgl. Clower 1988; Leijonhufvud 1991) das langfristige Abweichen des Wirtschaftswachstums vom Produktionspotenzial als strukturell bedingte Gleichgewichtslösung für möglich und fordern aus diesem Grund die Finanz- und Geldpolitik auf, den gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess durch Nachfragemassnahmen wieder in Gang zu bringen. Dagegen weisen »klassische« Ansätze (vgl. dazu Sievert 1979; Starbatty 1984; Carlin/Soskice 1990: Kapitel 1) darauf hin, dass gerade diese vermeintlichen Stabilisierungsmaßnahmen maßgeblichen Anteil an der Abweichung des realen Wirtschaftswachstums vom Potenzial haben, weil Nachfrigestimulierungen über das Haushaltsdefizit oder eine Vermehrung der Geldmenge von rationalen Akteuren frühzeitig als rein monetäre Phänomene entlarvt und über ein gegensteuerndes Antizipationsverhalten konterkariert werden, was wiederum Abweichungen des Wirtschaftswachstums von einem stabilen Trend hervorruft. Cassel/Thieme unterstreichen jedoch, dass auch wenn über Zahl und Art der stabilitätspolitischen Ziele Uneinigkeit bestehe, man sich doch einig sei über das Erfordernis einer adäquaten Stabilitätspolitik: »Starke Schwankungen in der wirtschaftlichen Aktivität verursachen hohe wirtschaftliche und soziale Kosten« (Cassel/Thieme 1999: 366).

2.2 Instrumente, Ziele und Wirkungen der Stabilitätspolitik

Stabilitätspolitik ist als Politikfeld eingrenzbar, das auf die Instrumente, Ziele und Wirkungen politischer Aktivität hin untersucht werden kann.

2.2.1 Ökonomisch-technische Aspekte

Geld-, Finanz- und Lohnpolitik können nicht in jeder konjunkturellen Lage stabilisierend eingesetzt werden. Abhängig davon, ob es sich um negative oder positive Konjunkturzyklen handelt und ob diese angebotsseitig oder nachfrageseitig ausgelöst werden, sind die drei Politikbereiche als Anpassungsinstrumente unterschiedlich geeignet.

Abbildung 2-1 Kategorisierung von Wirtschaftszyklen

		Ursache	
		angebotsseitig	nachfrageseitig
Richtung	negativ (»Rezession«)	I	II
	positiv (»Boom«)	III	IV

Quelle: eigene Darstellung.

Unter angebotsseitigen Abweichungen (Felder I und III) sind diejenigen Phänomene einzuordnen, die die Kostenseite der Produktion beeinflussen. Als wichtigste Faktoren gelten die Arbeitsmarktsituation, Inflationserwartungen, Reallohnveränderungen und Produktionskostenveränderungen (zum Beispiel Ölpreise, aber auch Produktivitätsveränderungen), wobei die ersten drei über die Lohnkosten wirken und der vierte über die allgemeinen Kosten.¹ Abweichungen über die Nachfrage werden von Geldmengenveränderungen, Regierungsausgaben, Exporten, Steuern sowie Verbraucher- und Unternehmervertrauen ausgelöst. Wie die folgenden Absätze zeigen werden, sind für dieses Buch nur *nachfrageseitige*

¹ Produktivitätsveränderungen werden hier wegen ihrer ökonomischen Komplexität bewusst ausgeklammert, weil sie sowohl Lohnkostenaspekte als auch Kostenveränderungen mit einbeziehen.

Phänomene von Interesse, weil nur sie von der asymmetrisch wirkenden Zinspolitik der EZB betroffen sind.

Angebotsseitig ausgelöste Abweichungen vom Produktionspotenzial

Die angebotsseitig ausgelösten Abweichungen vom Trend (Felder I und III) müssen in zwei Kategorien unterteilt werden: intern auftretende Reallohnschocks und exogene Preisschocks. Beide Arten betreffen die Fragestellung dieser Arbeit nur indirekt. Und zwar aus zwei Gründen:

- Exogen auftretende Preisschocks lassen sich in der Regel nicht durch stabilitätspolitische Maßnahmen korrigieren, denn Anstiege bei Importpreisen oder beim Ölpreis sind nichts anderes als direkte Verluste für eine Volkswirtschaft, für die es keine Kompensationsmöglichkeiten gibt. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit, dass exogen auftretende Preisschocks die EWWU-Teilnehmerländer asymmetrisch treffen, recht gering (vgl. Bayoumi/Eichengreen 1993), denn Ölpreise und Wechselkursveränderungen des Euro betreffen alle Teilnehmerländer gleichermaßen, auch wenn Länder mit größerer Außenhandelsöffnung oder größerer Ölabhängigkeit selbstverständlich stärker betroffen sind.
- Angebotsseitige Preisschwankungen aufgrund von Reallohnveränderungen können zwar asymmetrische Schocks auslösen. Diese Schocks können allerdings auch nur durch die Lohnpolitik selbst korrigiert werden, denn Finanz- und Geldpolitik sind bei angebotsseitigen Lohnkostenphänomenen nicht in der Lage, stabilisierend zu intervenieren, ohne dass ein Zielkonflikt zwischen Preisstabilität und Wachstumssteigerung entsteht (Illing 1997; Scharpf 1987: 45–60). Da diese Studie vom gesamtwirtschaftlichen Interesse an einer Glättung von übermäßigen Konjunkturzyklen bei Preisstabilität ausgeht, wäre es inkonsequent, willentlich ausgelöste Reallohnvariationen als direkte Auslöser von zyklischen Abweichungen in dieser Untersuchung zu berücksichtigen.²

2 Dabei sollten Reallohnvariationen als *Auslöser* zyklischer Destabilisierung jedoch nicht mit Reallohnvariationen als *Reaktion* auf zyklische Destabilisierung verwechselt werden. Es macht einen Unterschied, ob Reallöhne in Zeiten zyklischer Stabilität grundlos vom Trend abweichen, das heißt die Destabilisierung des Konjunkturzyklus selbst auslösen, oder ob sie wegen konjunktureller Destabilisierung (Überhitzung oder Rezession) zyklisch reagieren, das heißt sich dem veränderten konjunkturellen Umfeld anzupassen versuchen. Das erste Phänomen wird hier nicht berücksichtigt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nur die Lohnpolitik als Stabilitätsinstrument bei Angebotsschocks eingesetzt werden kann, allerdings auch nur dann, wenn Reallohnbewegungen den Schock selbst auslösen.

Abbildung 2-2 *Stabilitätspolitik bei angebotsseitigen Abweichungen*

	Geldpolitik	Lohnpolitik	Finanzpolitik
Angebotsseitiger Boom	kann nicht helfen	kann bedingt helfen	kann nicht helfen
Angebotsseitige Rezession	kann nicht helfen	kann bedingt helfen	kann nicht helfen

Nachfrageseitig ausgelöste Abweichungen vom Produktionspotenzial

Es ist wahrscheinlich, dass nachfrageseitige, asymmetrische Schocks in der EWWU weitaus öfter auftreten als angebotsseitige, weil die Geldpolitik sich vor allem über die Nachfrageseite auf die Realwirtschaft überträgt. Gerade wegen dieser Wirkung waren die nationalen Zentralbanken vor dem Beginn der dritten Phase der EWWU ein leicht einzusetzendes Instrument zur Korrektur nachfrageseitig ausgelöster Zyklen. Die geldpolitische Stabilisierung wirkte bei nachfrageseitigen Schocks auf Preise und Wirtschaftswachstum gleichermaßen dämpfend und löste deshalb das konjunkturelle Problem, ohne in einen Zielkonflikt zwischen Wachstum und Inflation zu geraten (Illing 1997: 113).

Innerhalb der EWWU wird die bis dahin oft als Stabilitätsinstrument eingesetzte Geldpolitik indes eher zu einer Problemquelle. Da die EZB einen einheitlichen Nominalzinssatz für den gesamten EWWU-Bereich festlegt und die Binneninflationen zwischen den Teilnehmerländern variieren, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass das nationale Realzinsniveau oft zu hoch oder zu niedrig ist und so konjunkturelle Schwankungen auslöst.

Die Bedeutung des Realzinses als Auslöser von Konjunkturzyklen ist unumstritten. Er gilt als die Hauptvariable in geldtheoretischen Untersuchungen des so genannten »Transmissionsmechanismus« der Geldpolitik auf die Realwirtschaft.³ Bei unterschiedlichen Inflationsniveaus in den EWWU-Teilnehmerländern variiert der Realzins. Dass unterschiedliche Realzinsen innerhalb des Euroraums

3 Der aktuelle ökonomische Forschungsstand zur Realzinsproblematik ist das Thema einer Ausgabe der *Oxford Review of Economic Policy* 15(2), 1999.

auch realwirtschaftliche Konsequenzen mit sich bringen, hängt mit der Wirkung von Realzinsen auf die Konjunktur zusammen:

Modern economic theory has stressed the key role that *real* interest rates play in economic behavior: real interest rates affect investment, which, in turn, affects the aggregate level of economic activity. Monetary policy is given a central role in controlling the level of economic activity through its role in controlling interest rates. (Stiglitz 1999: 59, Hervorh. im Original)

Diese Erklärung macht deutlich, dass sich der Effekt der Realzinsen vor allem über intertemporale Mechanismen – also Kredite – auf die Realwirtschaft überträgt: Je höher die Realzinsen, desto geringer Kreditaufnahme und Investitionstätigkeit; je niedriger die Realzinsen, desto höher Kreditaufnahme und Investitionstätigkeit.

Eigentlich müsste diese Faustformel im Kontext der EWWU noch genauer formuliert werden, denn das asymmetrische Verhältnis der für den gesamten Euroraum festgelegten Nominalzinsen zu den durch länderspezifische Inflationsunterschiede hervorgerufenen Realzinsdifferenzen verändert die Rahmenbedingungen des Zusammenhangs zwischen Kreditkosten, Inflation und Investitionen. Denn einerseits unterliegen nur Kreditaufnahmen für Investitionsprojekte in nationalen Märkten – also denjenigen Märkten, die von der nationalen Teuerungsrate unmittelbar betroffen sind – der eben genannten Logik. Andererseits hängt die Validität der Formel vom Verhältnis der Zinsen unterschiedlicher Kreditlaufzeiten zueinander ab, denn kurze Kreditlaufzeiten werden über den Geldmarkt abgewickelt, deren Preise für den Euroraum als *einheitlich* einzustufen sind, während die Preise längerfristiger Kreditlaufzeiten in den weiterhin weitgehend *national* ausgerichteten Kapitalmärkten verhandelt werden, die erst langfristig zu einem einzigen Markt verschmelzen werden (Gros/Lannoo 2000). Für die Auswirkungen der EZB-Nominalzinsen auf die nationalen Konjunkturzyklen wäre also eine sektorenspezifische Analyse, die auch die zeitlichen Investitionsentscheidungen der ökonomischen Akteure berücksichtigen könnte, eigentlich die präzisere, wenngleich weitaus komplexere Wahl. Hier werden stattdessen die länderspezifischen Realzinswerte, also sektorenenunabhängige Indikatoren des Konjunkturimpulses der EZB-Politik auf die Realwirtschaft, verwendet.⁴

4 Untersuchungen zu sektorenspezifischen Transmissionsmechanismen von Realzinsen in einem einheitlichen Währungsraum sind bisher kaum durchgeführt worden (Ausnahmen finden sich in Deutsche Bundesbank 2000, siehe dort vor allem der Beitrag von Cecchetti). Dies liegt einerseits daran, dass die ökonomische Forschung bisher von einem stabilen Zu-

Anpassungsmöglichkeiten über den realen Wechselkurs

Ein zu niedriges oder negatives Realzinsniveau schlägt sich in positiven Wirtschaftszyklen nieder und erhöht die Opportunitätskosten des nicht in Realgüter investierten Kapitals. Bei negativen Realzinsen können Kreditaufnahmen sogar zu direkten Gewinnen führen, wenn das geliehene Kapital in Realgüter investiert wird, deren Preis ansteigt. Die Folge einer solchen Konstellation ist der Trend zu erhöhtem Verbrauch und erhöhten Realinvestitionen, die das Wachstum über das Produktionspotenzial hinaus beschleunigen und inflationär wirken. In der EWWU hat diese Entwicklung einen fast paradoxen Effekt: Durch die steigenden Inflationsraten sinkt das Realzinsniveau sogar noch weiter. Dieser Zyklus kann sich über rein monetäre Phänomene nicht selbst korrigieren, er bremst erst dann ab, wenn Preissteigerungen im Binnengebiet des betroffenen Landes die Exportgüter soweit verteuert haben, dass die Außennachfrage nach Exportgütern rapide nachlässt und die Konjunktur einen schlagartigen Stillstand erreicht.

In vielen theoretischen Modellen wird die binnenwirtschaftliche Korrektur über den realen Wechselkurs als zentraler Anpassungsmechanismus innerhalb der EWWU identifiziert. Allerdings zeigen Untersuchungen regionaler Schwan-

sammenhang zwischen Nominalzinsen und Realzinsen ausgehen konnte, weil die nationalen Zentralbanken ihre Nominalzinsentscheidungen auf der Grundlage nationaler Inflationsraten festlegten; andererseits liegt es daran, dass die Lucas-Kritik auf ökonometrische Untersuchungen in gerade diesem Bereich voll zutrifft, weil historische Daten keine Rückschlüsse auf die Entwicklung nach dem endogenen Regimewandel zulassen. Zudem gibt es gute Gründe davon auszugehen, dass die Auswirkungen des Realzinsniveaus auf spezifische Sektoren von geringerer Bedeutung sind als die Auswirkungen der asymmetrischen Realzinsen im Ländervergleich. Wie MacLennan/Muellbauer/Stephens argumentieren, sind gerade die ortsgebundenen Faktoren (»spatially fixed factors«) wie Grundstücke und Immobilien, aber auch mobilitätsunwillige Arbeitskräfte und schwer zu importierende Gebrauchsgüter in den EWWU-Ländern von herausragender Bedeutung im nationalen Wirtschaftszyklus (MacLennan/Muellbauer/Stephens 1998). Vergleicht man dieses Argument mit den Untersuchungen von King und Rebelo, die den Anteil von Einzelkomponenten zyklischer Fluktuationen errechnen, wird deutlich, dass Konjunkturphänomene von Schwankungen im Gebrauchsgüterkonsum und im Bereich der kapitalintensiven Investitionen maßgeblich beeinflusst – wenn nicht sogar ausgelöst – werden (King/Rebelo 1999). Zusammengefasst weisen die Studien darauf hin, dass gerade ortsgebundene Wirtschaftsfaktoren, die dem nationalen Teuerungsniveau unterworfen sind, besonders sensibel auf Realzinsentwicklungen reagieren und eine Betrachtung des Realzinsphänomens im Ländervergleich rechtfertigen.

kungen innerhalb der USA, dass solche Korrekturen nur sehr langsam einsetzen (nach circa 3 bis 4 Jahren, vgl. Arnold/Kool 2000), obwohl der US-Wirtschaftsraum weitaus homogener und flexibler ist als der europäische.

Zudem kann eine über die regionale Außennachfrage verlaufende Abkühlung gravierende Folgen für die nationale Wirtschaft mit sich bringen: Boomphasen tendieren dazu, sich in ein konjunkturelles »overshooting« auszuweiten, das die Immobilien und anderen realen Aktiva in eine überzogene Blasenbewertung treibt, die letztendlich nur über eine schlagartige Korrektur im Preisniveau und einen rapiden Einbruch im Wirtschaftswachstum behoben werden kann (die Möglichkeit zu einer Wechselkursabwertung besteht schließlich nicht mehr). Als Konsequenz einer solchen Entwicklung würde sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt rapide verschlechtern: Die Produktionskapazitäten müssten auf das Niveau zurückgefahren werden, das dem veränderten realen Wechselkurs entspricht – erhöhte Arbeitslosigkeit und eine Rezession wären die Folgen.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht erscheint es zudem wenig plausibel davon auszugehen, dass Regierungen das Risiko einer solchen Korrektur über den realen Wechselkurs einzugehen bereit sind. Denn der Beginn eines Überhitzungszyklus würde die Wiederwahlchancen der betroffenen Regierung zwar kurzfristig erhöhen, sich mittel- oder langfristig aber als ein Danaergeschenk herausstellen: Ist das Trojanische Pferd der konjunkturellen Überhitzung erst einmal in der Binnenkonjunktur platziert, lässt sich der Ausbruch einer gravierenden Rezession kaum noch vermeiden – auch wenn es dabei keine klaren Erkenntnisse darüber gibt, wie viele Jahre nach dem Beginn des Überhitzungszyklus eine Korrektur über den realen Wechselkurs einsetzt.

Anpassungsmöglichkeiten über Lohn- und Finanzpolitik

Möglichkeiten zur Reaktion auf eine konjunkturelle Überhitzung bestehen sowohl im Bereich der Lohn- als auch im Bereich der Finanzpolitik, wobei beide Politikbereiche einander unterstützen sollten, um antizyklische Ergebnisse zu erzielen. Regierungen und Tarifpartner können durchaus an die Stelle der bisher dafür verwendeten Geldpolitik treten und das inflationäre »overshooting« des Wirtschaftswachstums verhindern. Der Schlüssel zum stabilitätspolitischen Erfolg lässt sich am besten mit dem Verweis auf einen Motor illustrieren: Bei überhöhter Geschwindigkeit erscheint es sinnvoll, das Gas zu reduzieren und auf die Bremse zu treten. In den meisten Autos wird die Kombination beider Elemente durch die Anordnung der Pedale fast zwangsläufig erreicht, weil derselbe Fuß

sowohl Gas- als auch Bremspedal bedient. In einer Volkswirtschaft ist dies nicht der Fall. Die treibende Kraft einer konjunkturellen Überhitzung ist in der Regel die Lohnpolitik, die beste Bremse dagegen die Finanzpolitik.

Zuerst zum Antrieb. Die größte Gefahr einer konjunkturellen Überhitzung verbirgt sich hinter so genannten »Zweite-Runde-Effekten« in der Lohnbildung, bei denen das antizipierte, steigende Inflationsniveau immer schon als Ausgangswert in die Lohnverhandlungen mit einfließt und sich auf diesem Weg zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung entwickelt. Beträgt die Inflationserwartung für das folgende Jahr 5 Prozent, weil die Wirtschaft schneller wächst, als es das Produktionspotenzial erlauben würde, dann liegt es für die Tarifpartner nahe, die 5 Prozent als Inflationsausgleichswert von vornherein zur Grundlage der Verhandlungen zu machen. Damit ist eine fünfprozentige Preissteigerungsrate ganz unabhängig von den Wachstumseffekten aber bereits vorweggenommen und addiert sich zu den zusätzlich und weiterhin wirkenden Inflationseffekten aus der Differenz zwischen Produktionspotenzial und realer Produktion.

Die Aufgabe einer antizyklischen Lohnpolitik besteht deshalb darin, die inflationäre Überproduktion der Volkswirtschaft bezüglich des Wirtschaftspotenzials zu erkennen und in den Lohnverhandlungen zu diskontieren. Für die Arbeitnehmer ist ein solcher Schritt schwierig zu akzeptieren und für die Gewerkschaften schwierig zu vertreten, denn er wird auf den ersten Blick wie eine Reallohnsenkung wahrgenommen. Einigen sich die Tarifpartner allerdings darauf, die antizipierte Inflation gar nicht oder nur in geringem Umfang in die Lohnfestsetzungen mit einfließen zu lassen, dann sinkt der von den Löhnen hervorgerufene Preisauftrieb, gleichzeitig reduziert sich auch die Binnennachfrage und wirkt dämpfend auf das Preisniveau.

Allerdings können sich die gesunkenen Produktionskosten aus dem Lohnverzicht der Arbeitnehmer aber auch in einer gesteigerten Produktionstätigkeit der Firmen niederschlagen und damit nur geringfügig auf das Preisniveau wirken. In diesem Fall würde der Überhitzungszyklus nicht gebremst, denn die Überproduktion würde sich fortsetzen, bis die Binnennachfrage dem gesteigerten Angebot nicht mehr entspreche und eine schnelle Deflationswelle einsetzte, die von der antizyklischen Lohnpolitik ja gerade verhindert werden sollte. Eine Möglichkeit zur Verhinderung dieses Überproduktionsphänomens wäre die direkte Weitergabe der Reallohnsenkungen auf die Preise, zu der die produzierenden Firmen aber bereit sein müssten, was wiederum von der Konkurrenzsituation innerhalb einer Branche und auch der erwarteten Elastizität der Nachfrage nach Preisschwankungen abhängt.

Die beste Möglichkeit zur Verhinderung einer solchen Überproduktion ist die Begleitung der Reallohnsenkungen durch Erhöhungen der Unternehmenssteuern und eine kurzfristig restriktive Finanzpolitik. In einer solchen Konfiguration kann das frei werdende Produktionspotenzial aus dem Lohnverzicht der Arbeitnehmer von den Firmen nicht genutzt werden, sondern fließt über die Steuern als Rücklage in den Haushalt. Natürlich kann eine solche Politik nur erfolgreich sein, wenn die Regierung die zusätzlichen Einnahmen nicht direkt in die Binnenwirtschaft zurückfließen lässt.

Dass auch die Finanzpolitik antizyklische Maßnahmen nicht allein durchführen kann, wird spätestens dann deutlich, wenn Lohn- und Einkommenssteuererhöhungen von Arbeitnehmern über höhere Lohnforderungen als Kompensation der erhöhten Steuerlast konterkariert werden können. In diesem Fall würde die Lohnpolitik nämlich prozyklisch operieren und über die Reallohnsteigerungen die inflationären Tendenzen noch verstärken. Der gemeinsame Effekt einer antizyklischen Steuerpolitik und einer prozyklischen Lohnpolitik muss fast zwangsläufig in einer Situation enden, in der niedrige Realzinsen die Inflation immer weiter antreiben, die entstehenden Investitionspotenziale aber systematisch in den Staatshaushalt fließen. Das Problem der niedrigen Realzinsen wird dadurch nicht gelöst, es steigt aber der Druck auf die Regierung, die erzielten Haushaltsüberschüsse durch Steuersenkungen an die Bevölkerung zurückzugeben.

Kurz: Zu niedrige oder negative Realzinsen führen aus ökonomischen Gründen zu erheblichem Druck auf die Tarifpartner und die Regierung. Ob die beiden betroffenen Akteurguppen allerdings in der Lage sein können, die eben beschriebenen Anpassungsleistungen zu erbringen, hängt von politisch-institutionellen Faktoren ab. Nur wenn zwischen den Gewerkschaften und der Regierung ein ausreichendes Kooperationspotenzial besteht, kann die Interaktion glücken.

Dem eben beschriebenen Fall niedriger oder negativer Realzinsen steht die Problemkonstellation eines zu hohen Realzinsniveaus diametral gegenüber. Zu hohe Realzinsen lösen eine negative Abweichung vom Produktionspotenzial aus, die Konjunktur wird nachfrageseitig abgebremst. Mit den Realzinsen steigen die Kapitalkosten der Unternehmen, Investitionsprojekte werden aufgeschoben. Als Konsequenz verringert sich das Wachstumstempo. Fällt die Realproduktion tatsächlich unter den Wert des Produktionspotenzials, beginnt die Inflation zu sinken – die Realzinsen steigen weiter. Ähnlich wie im Fall zu niedriger oder negativer Realzinsen kann dieses monetäre Phänomen eigentlich nur durch eine Veränderung der Realzinsen selbst unter Kontrolle gebracht werden.

Andere Möglichkeiten bestehen nicht: Erst wenn die Preise als Reaktion auf verlangsamtes Wirtschaftswachstum und erhöhte Arbeitslosigkeit in ausreichendem Maße gefallen sind, beginnt der konjunkturelle Wiederbelebungsfaktor des Exportsektors zu wirken. Bis es so weit kommt und die Inflationsrate wieder zu steigen beginnt, hat sich der Rezessionszyklus jedoch schon in ein konjunkturelles »undershooting« (also eine übertriebene Rezession) ausgeweitet, das aus der Skepsis der ökonomischen Akteure gegenüber der aktuellen Wirtschaftslage resultiert. Unter diesen Umständen liegt es im Interesse der wirtschaftspolitischen Akteure, die Konjunktur nachfrageseitig zu unterstützen. Dabei kann allerdings die Lohnpolitik keine Hilfestellung leisten.

Überhöhte Realzinsen erhöhen die Produktionskosten der Unternehmen und dämpfen das Konsum- und Investitionsverhalten aller ökonomischen Akteure. Auf ein solches Szenario mit einer Veränderung des Reallohnlevels zu reagieren, bringt keine Verbesserung. Höhere Reallöhne würden die Inflation zwar nach oben treiben und damit mittelfristig das Realzinsniveau senken, die produzierenden Unternehmen aber in eine fast ausweglose Lage hoher Realzinsen, hoher Lohnkosten und einer geringen Nachfrage treiben. Diese Tendenz wird dadurch verstärkt, dass der Nachfrageeffekt aus höheren Reallöhnen erst verzögert einsetzt und zusätzlich als rein monetäres Phänomen wirkt, das die hohen Realzinsen nicht kompensieren kann. Sinkende Reallöhne hätten dagegen zwar einen positiven Effekt auf die Produktionskapazitäten der Unternehmen, würden aber die ohnehin schon vom Realzinsniveau reduzierte Nachfrage der Verbraucher noch zusätzlich dämpfen. Und wenn die Nachfrage sinkt, fallen auch die Preise, was im hier diskutierten Kontext eine kontraproduktive Lösung wäre. Die Lohnpolitik kann bei nachfrageseitig ausgelösten Rezessionen also nicht als stabilisierendes Instrument eingesetzt werden.

Dagegen erhöhen sich die Möglichkeiten der Finanzpolitik, stabilisierend einzugreifen: Verfügt sie aus haushaltspolitischer Sicht – vor allem was das Defizit betrifft – über den notwendigen Spielraum, so kann sie bei nachfrageseitig ausgelösten Rezessionen erfolgreich zur konjunkturellen Stimulierung eingesetzt werden. Ihr stehen dabei zwei Wege zur Verfügung.⁵

Einerseits kann sie die Steuern senken und damit auf der Nachfrageseite zusätzliches Potenzial schaffen, das das Wirtschaftswachstum beschleunigt. Anderer-

5 Eine ausführliche Diskussion der Wege zyklischer Stabilisierung durch die Finanzpolitik findet sich bei Scharpf (1987: 261–279).

Abbildung 2-3 Stabilitätspolitik bei nachfrageseitigen Abweichungen

	Geldpolitik	Lohnpolitik	Finanzpolitik
Nachfrageseitiger Boom	kann helfen	kann bedingt helfen (mit Finanzpolitik)	kann bedingt helfen (mit Lohnpolitik)
Nachfrageseitige Rezession	kann helfen	kann nicht helfen	kann helfen

seits kann sie auch die Regierungsausgaben erhöhen und so einen Nachfragezyklus anstoßen, der vor allem über den keynesianischen Multiplikator wirkt. Die in der monetaristischen Literatur oft angesprochene Wirkungslosigkeit von nachfrageorientierten fiskalpolitischen Maßnahmen greift nur, wenn die expansive Finanzpolitik defizitfinanziert ist, weil die ökonomischen Akteure dann spätere Steuererhöhungen als Reaktion auf das aktuelle »deficit spending« antizipieren und über höhere Lohnforderungen diskontieren. In der Tat ist es aus ökonomischer Sicht wenig sinnvoll, längerfristige Haushaltsdefizite zu tolerieren, weil sich die ökonomischen Akteure nicht von dieser Illusion täuschen lassen (Lucas 1996). Gelingt es einer Regierung aber, langfristig eine positive oder zumindest ausgeglichene Haushaltsbilanz aufrecht zu erhalten, dann ist eine nachfrageseitige Wiederbelebung der Konjunktur auch aus monetaristischer Perspektive ein durchaus willkommenes Mittel zur Glättung von Wirtschaftszyklen. Operiert die Haushaltspolitik also tatsächlich antizyklisch, das heißt, erreicht sie während Wachstumsphasen einen Überschuss, dann wirken finanzpolitische Nachfragemassnahmen nicht inflationär, sondern können die Rückführung des Wachstumsniveaus auf den Trendwert ermöglichen.

Bestehen in einem Binnengebiet der EWWU also zu hohe Realzinsen, erhöht sich der Druck auf die Regierung, die Wirtschaft durch Nachfragemassnahmen zu beleben. Wie im Fall niedriger oder negativer Realzinsen tritt ein solches, rein ökonomisch wirkendes Problem letztlich als politisches Problem auf, denn die entscheidende Barriere zur erfolgreichen Durchführung einer solchen Politik ist neben der nationalen Haushaltslage auch die Fähigkeit der Regierung, Variationen des Ausgabenvolumens zu implementieren.

Abbildung 2-3 fasst zusammen, wie Lohn- und Finanzpolitik nach dem Ausscheiden der Geldpolitik als Instrumente der zyklischen Binnenstabilisierung eingesetzt werden können. Die Abbildung illustriert, dass EWWU-Teilnehmerländer vor große politisch-institutionelle Herausforderungen gestellt werden können, die im Falle einer zyklischen Überhitzung sogar noch größer sind als im

Falle einer Rezession, weil Lohn- und Finanzpolitik die Lösung *gemeinsam* erreichen müssen. Deshalb, und um den politischen Anpassungsdruck richtig einschätzen zu können, muss allerdings auch die Frage nach der politischen Realisierbarkeit von Stabilisierungsmaßnahmen untersucht werden, insbesondere was die theoretisch oft beschriebene Verbindung zwischen den Organisationsmodi der beteiligten Akteure und ihrer wirtschaftspolitischen Handlungsfähigkeit betrifft.

Ehe dieser Aspekt genauer betrachtet wird, sind noch einige Anmerkungen zum Wechselspiel zwischen angebotsseitigen und nachfrageseitigen Phänomenen von Bedeutung, denn die bisher sehr schematisch vorgenommene Trennung zwischen beiden Phänomenen könnte Missverständnisse bergen, die es auszuräumen gilt.

Das Wechselspiel von angebotsseitigen und nachfrageseitigen Phänomenen

Angebotsseitige Phänomene sind für die spezielle Thematik dieser Arbeit von geringerer Bedeutung als nachfrageseitige. Dabei ist anzumerken, dass angebotsseitige Phänomene allgemein eher bei der Varianz gesamtwirtschaftlicher Trendwerte ins Gewicht fallen als bei zyklischen Schwankungen.

Diese Feststellung birgt einige interessante Implikationen: Seit der monetaristischen Wende der frühen 1980er-Jahre war die konjunkturelle Stabilitätsproblematik in den meisten OECD-Ländern durch die auf Preisstabilität ausgerichteten Zentralbanken unter Kontrolle gebracht worden. Die Bedeutung nachfrageseitiger Phänomene in der Erklärung zwischenstaatlicher Unterschiede nahm seitdem stetig ab und wurde von angebotsseitigen Erklärungsvariablen verdrängt.⁶ Die stabilitätspolitisch-nachfrageseitige Argumentation dieser Arbeit drängt die angebotsseitigen Phänomene allerdings wieder in den Hintergrund. Dies soll nicht suggerieren, dass kein Zusammenhang zwischen Angebots- und Nachfrageseite besteht. Wenn man schematisch formuliert, dass angebotsseitige Elemente den Trend beeinflussen und nachfrageseitige die Abweichungen vom Trend, dann besteht natürlich dennoch ein Zusammenhang zwischen dem Trend selbst und seinen Abweichungen, und dies sowohl in der Finanz- als auch in der Lohnpolitik.

6 Insbesondere im Wandel der Politikempfehlungen der OECD lässt sich diese Wende zur »supply-side economics« deutlich erkennen – siehe vor allem: OECD (1996a).

Der erste Punkt betrifft die Finanzpolitik. Um nachfrageseitige Stabilisierungsmaßnahmen durchführen zu können, sind in der Regel perfekt antizyklische Politiken notwendig, das heißt Finanzpolitiken, die während Aufschwungsphasen Einsparungen vornehmen und während Abschwungsphasen dadurch Spielraum für nachfrageseitige Stützungsmaßnahmen erhalten. Natürlich wird eine solche *zyklische* Politik durch niedrigere Wachstumsraten des Landes A im *Trendvergleich* zum Land B erschwert, denn durchschnittlich niedrigere Wachstumsraten verringern auch die Staatseinnahmen. Dieser von der Angebotsseite auf die Nachfrageseite wirkende Faktor kann hier nicht weiter vertieft werden, denn eine Einbettung dieses Zusammenspiels in die theoretische Argumentation würde die Komplexität des Ansatzes deutlich erhöhen. In den Länderstudien wird dieser Zusammenhang dann aber dort wieder aufgegriffen, wo er für die substantielle Erklärung eines Länderfalls von Bedeutung ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn verschuldete Regierungen bei hohen Zinsen langfristig in die stabilitätspolitische Kapazität der Finanzpolitik investieren müssen, das heißt, während Abschwungsphasen Defizite über prozyklische Politiken abzubauen haben und diese einmalige Anpassungsleistung den Widerstand der Sozialpartner oder der Bevölkerung hervorruft (in den Länderstudien wird für diese Konstellation die Bezeichnung »Hochzinsdilemma der Finanzpolitik« verwendet).

Auch was die Lohnpolitik betrifft, besteht ein Wechselspiel zwischen Angebots- und Nachfrageseite. Der wichtigste Mechanismus resultiert dabei aus der Außenhandelsöffnung der Länder: Die exponierten Sektoren können über geringere Löhne und dadurch resultierende Wettbewerbsvorteile über den realen Wechselkurs im internationalen Vergleich angebotsseitig ausgelöste Aufschwünge hervorrufen, die sich dann über zusätzliche Nachfragekapazitäten auf die Binnenkonjunktur übertragen. Über diesen Transmissionskanal wirken die Lohnveränderungen der exponierten Sektoren dann auch auf die Realzinsen: In einem Land mit hohen Öffnungsgraden entfaltet ein koordinierter Lohnverzicht in den exponierten Sektoren unter Umständen also eine ähnliche Wirkung wie eine Veränderung des nominalen Wechselkurses und kann in diesem Fall auch zur Stabilisierung interner Konjunkturschwankungen beitragen. Da diese Konstellation aber nur wenige Länder betrifft, in den betroffenen Ländern aber von großer Bedeutung für das Verständnis des Anpassungsprozesses ist, wird auch dieser Zusammenhang nicht in die theoretische Herleitung der Länderfälle mit einbezogen, in den einzelnen Länderstudien aber wenn notwendig berücksichtigt (vor allem bei Finnland und den Niederlanden).

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass Angebots- und Nachfrageseite in dieser Arbeit zwar analytisch getrennt werden und sich die Argumentation auf die Nachfrageseite beschränkt, eine solch scharfe Trennung allerdings bei der qualitativen Betrachtung der einzelnen Länder teilweise verwischt werden muss, wenn dies für das Verständnis des Einzelfalls unabdingbar scheint. In der nun folgenden Analyse des Zusammenhangs zwischen Institutionen und stabilitätspolitischem Verhalten wird aber nur die Nachfrageseite berücksichtigt.

2.2.2 Institutionelle Aspekte

Wirtschaftspolitische Makroentscheidungen, wie sie für die Stabilitätspolitik relevant sind, entstehen in der Regel aus einer Vielzahl von Mikroentscheidungen. Der stabilitätspolitische Handlungsradius wirtschaftspolitischer Akteure hängt deshalb eng mit dem jeweiligen internen Organisationsmodus des für die Geld-, Finanz- oder Lohnpolitik zuständigen kollektiven Akteurs oder des Umfelds zusammen, in dem die sich zur Makropolitik aufsummierenden Mikroentscheidungen getroffen werden. Zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten haben sich daher dem Erkennen von theoretisch erklärbaren und empirisch nachweisbaren Zusammenhängen zwischen unterschiedlichen Organisationsmodi wirtschaftspolitischer Akteure und ihrer wirtschaftspolitischen Handlungsausrichtung zugewandt. Diese Zusammenhänge sind hier insofern relevant, als die EWWU-Beitrittsländer oft unterschiedliche wirtschaftspolitische Organisationsstrukturen aufweisen und sich deshalb auch darin unterscheiden, wie flexibel sie auf den ökonomisch hervorgerufenen Anpassungsdruck nach dem EWWU-Beitritt reagieren können. Länderspezifische Einordnungen nationaler Organisationsstrukturen werden in Kapitel 4 vorgenommen, hier sollen die allgemeinen Zusammenhänge zwischen den Organisationsstrukturen wirtschaftspolitischer Akteure oder Akteurgruppen und ihrer stabilitätspolitischen Handlungsfähigkeit dargestellt werden.

Geldpolitik

Obwohl die geldpolitische Stabilisierung von Wirtschaftszyklen in den EWWU-Teilnehmerländern nicht mehr möglich ist, bietet sich ein kurzer Blick auf den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen systemischen Einbettungen von Zentralbanken und ihrer Fähigkeit, stabilisierend auf Wirtschaftszyklen zu wirken, an. Denn dieser Zusammenhang ist besonders intensiv von der politik- und wirt-

schaftswissenschaftlichen Literatur untersucht worden – was wenig erstaunlich ist, wenn man bedenkt, dass die Geldpolitik in den meisten Fällen zyklischer Instabilität das geeignetste Stabilitätsinstrument darstellt. Zusätzlich kann die Rolle der Zentralbanken im Zusammenspiel mit den beiden anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten am besten anhand dieser Literatur untersucht werden.

Zwei institutionelle Elemente sind bei der Frage nach stabilitätspolitischer Handlungsfähigkeit der Zentralbank von entscheidender Bedeutung: als »externer« Aspekt die Einbettung der Binnenwirtschaft in die globale Wirtschaftsordnung; als »interner« Aspekt die Fähigkeit des nationalen Wirtschaftssystems, interne Asymmetrien durch Faktorenmobilität oder Preisflexibilität ausgleichen zu können.

- Zur Untersuchung des ersten Aspekts liefern die Analysen Mundells die argumentative Logik (Mundell 1968: Kapitel 18). Mundell zeigt, dass immer nur zwei der drei folgenden Variablen miteinander kombiniert werden können: offener Kapitalverkehr, feste Wechselkurse und national unabhängige Geldpolitik. Eigentlich lässt Mundells Theorem keine unmittelbaren Rückschlüsse auf das stabilitätspolitische Handeln der Zentralbank zu, denn dieses muss als Abweichung von einem langfristigen Trend verstanden werden und ist somit von einem nur mittelfristig schwankenden Faktor wie dem Wechselkurs recht unabhängig. Für die stabilitätspolitische Perspektive ist dieser Punkt dennoch von Bedeutung, weil eine instabile Grundhaltung der Zentralbank starken Wechselkursdruck hervorruft, der auch die kurzfristige Stabilitätspolitik behindern kann, wenn die Zentralbank aus politischen Gründen genötigt ist, Wechselkursfaktoren in die kurzfristige geldpolitische Haltung mit einzubeziehen.⁷ Nur eine langfristige stabile Geldpolitik mit einem klaren Trend kann glättend auf den Konjunkturzyklus einwirken. Ist die langfristige Ausrichtung selbst instabil, können die ökonomischen Akteure den geldpolitischen Trend nicht antizipieren und werden deshalb auch kurzfristige Abweichungen vom Trend nicht erkennen – was die Wirkungslosigkeit kurzfristiger und stabilitätsorientierter Maßnahmen erklärt. Kurz: Die stabilitätspolitische Handlungsfähigkeit einer Zentralbank hängt von ihrer Fähigkeit ab, einen langfristigen Trend, oder eine stabile Reaktionsfunktion, zu definieren, was wiederum vom internationalen Umfeld, insbesondere vom Wechselkurssystem

7 Die sehr instabile französische Geldpolitik zwischen der Mitte der 1980er-Jahre und der Mitte der 1990er-Jahre illustriert dieses Beispiel recht gut (siehe Abschnitt 5.1.1 dieser Arbeit).

abhängt, in dem die Zentralbank operiert. Nur eine verstetigte Geldpolitik kann auch stabilisierend wirken.

- Der zweite Aspekt betrifft interne Faktoren. Die stabilitätspolitische Wirksamkeit der Zentralbank steigt mit der Homogenität des Wirtschaftsraums, in dem sie operiert. Zwar kann die Zentralbank auch in einem heterogenen Wirtschaftsraum immer stabilisierend auf Veränderungen in den Durchschnittsdaten des gesamten Währungsraums reagieren, doch sind solche Mittelwertstabilisierungen für die ökonomischen Akteure nicht immer zu spüren, beziehungsweise können noch zusätzlich destabilisierend auf den Wirtschaftszyklus wirken, wenn Konjunkturgefälle im Währungsraum nicht durch Angleichungsfaktoren wie Arbeitskräftemobilität, Preisflexibilität oder Fiskaltransfers ausgeglichen werden. Es gibt neben der EWWU aber keinen anderen Währungsraum in der OECD-Welt, in dem die stabilisierende Geldpolitik der Zentralbank so massiv von internen Faktoren behindert wird.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Zentralbanken, die in einem stabilen Währungsumfeld operieren und auf einen homogenen oder regional anpassungsfähigen Wirtschaftsraum ausgerichtet sind, keine weiteren organisationellen oder institutionellen Kriterien erfüllen müssen, um stabilisierend operieren zu können.

Finanzpolitik

In der Finanzpolitik ist die stabilitätspolitische Handlungsfreiheit einerseits von der Finanzverfassung abhängig, andererseits vom nationalen Haushaltsgesetzgebungsprozess.

Was den ersten Punkt betrifft, weist Scharpf (1987: 263–264) auf die beiden wichtigsten Punkte des Einflusses der Finanzverfassung auf die fiskalpolitische Handlungsfähigkeit hin.

- Da eine antizyklische Nachfragesteuerung vom Zentralstaat getragen werden muss, spielt die finanzpolitische Zentralisierung die Schlüsselrolle.
- Da die Schwierigkeiten der politischen und finanzpolitischen Umsetzung vom Volumen der zur Stabilisierung notwendigen Maßnahmen im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Haushaltes abhängen, sind Staaten mit einer höheren Staatsquote in einer besseren Lage, weil schon geringe prozentuale Änderungen des Haushaltes relativ große Wirkungen auf die Gesamtnachfrage in der Volkswirtschaft nach sich ziehen.

Die finanzpolitische Stabilisierung von Wirtschaftszyklen fällt also Staaten am schwersten, die dezentralisiert sind, eine recht geringe Staatsquote aufweisen oder beide Elemente kombinieren.

Neben der Hebelwirkung der zentralstaatlichen Ausgaben ist allerdings auch die Steuerbarkeit des Hebels selbst von Bedeutung. Wie eine ganze Reihe von finanzwissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Arbeiten der vergangenen Jahre gezeigt haben, eignen sich nicht alle Formen des Haushaltsfindungsprozesses gleichermaßen als Grundlagen einer politisch leicht steuerbaren Finanzpolitik (von Hagen 1992; von Hagen/Harden 1995; von Hagen/Hallerberg 1997). Das zentrale Argument dieser Arbeiten zielt darauf ab, dass sich ein Haushaltsfindungsprozess, der nicht explizit von einem konstitutionell herausragenden Akteur dominiert werden kann (»logic of delegation«), oder dessen aggregierte Ausgabenvarianz nicht *ex ante* vertraglich festgeschrieben wird (»logic of commitment«), regierungsinternen Verhandlungsprozessen unterworfen ist, die eine schwer kontrollierbare Varianz des Ausgabenvolumens zur Folge haben. Ursprünglich zielte diese Literatur auf die Fähigkeit einzelner Staaten ab, die Bewältigung von Haushaltsdefiziten und Staatsschulden gezielt vornehmen zu können. Dass sich aus dieser speziellen Anwendung jedoch auch eine Logik ableiten lassen kann, die auf die Stabilitätsproblematik anwendbar ist, liegt auf der Hand: Nur wenn sich das gesamtstaatliche Ausgabenvolumen gezielt steuern lässt, das heißt, die Varianz der Gesamtausgaben *ex ante* festzulegen ist, kann finanzpolitische Stabilisierung überhaupt erfolgen.

Lohnpolitik

Der Lohnfindungsprozess setzt sich aus einer im Ländervergleich variierenden Summe von Einzelabschlüssen zusammen, deren Anzahl idealtypisch in einem koordinierten System bei Eins liegt und in vollkommen dezentralisierten Systemen so groß ist wie die Anzahl der Arbeitsverträge in der Volkswirtschaft. Für die hier gestellten Fragen ist die Untersuchung der lohnpolitischen Strukturen in einem Land insofern von Bedeutung, als geklärt werden muss, unter welchen Umständen die Tarifpartner in der Lage sind, mittelfristige makroökonomische Zielvariablen in ihre Tarifpolitik mit einfließen zu lassen, also im Falle eines zyklischen Booms (das einzige Szenario, in dem der Lohnpolitik eine stabilitätspolitische Bedeutung zufällt) kurzfristige Reallohnverluste aus mittelfristigen Stabilitätsüberlegungen heraus zu akzeptieren.

Über theoretisch plausible und empirisch nachweisbare Zusammenhänge zwischen lohnpolitischen Organisationsmodi und der Fähigkeit von Tarifpartnern, die makroökonomischen Konsequenzen von Einzelentscheidungen für die gesamte Volkswirtschaft internalisieren und antizipieren zu können, ist in der vergleichenden politischen Ökonomie eine scharfe Debatte entbrannt (einen guten Überblick geben OECD 1997b; Traxler/Kittel 2000). Dabei ging es ursprünglich um die Frage, welche Lohnfindungssysteme zu höheren Reallohnabschlüssen tendieren, als die Summe aus Produktivitätszuwächsen und antizipierter Inflation aus makroökonomischer Sicht erlauben würde. Es ist für die hier vorgenommene Untersuchung nicht notwendig, die Debatte in allen Einzelheiten nachzuzeichnen, denn für die stabilitätspolitische Fragestellung ist letztendlich nur die Frage interessant, welches Lohnfindungssystem eine zyklische Überhitzung durch kurzfristige Reallohnverluste gemeinsam mit der Finanzpolitik bekämpfen könnte. Deshalb sollen hier nur die zwei einflussreichsten Thesen auf diesen spezifischen Punkt hin geprüft werden: die Dezentralisierungsthese und die Korporatismusthese.⁸

In der ökonomischen Literatur war lange Zeit die Dezentralisierungsansatz der prominenteste Ansatz in der Erforschung der Zusammenhänge zwischen Lohnverhandlungssystemen und wirtschaftlicher Performanz (Siebert 1997). Sein theoretisches Fundament stützt sich auf die folgende Vermutung:

Starting from a simple notion of an equilibrium in a classically clearing labor market, institutional arrangements can influence the clearing function of the labor market in basically three ways: by weakening the demand for labor, making it less attractive to hire a worker by pushing up the wage costs or by introducing a negative shadow price for labor; by distorting the labor supply; and by impairing the equilibrating function of the market mechanism (for instance, by influencing bargaining behavior). (Siebert 1997: 43)

Dass jegliche koordinierte Form der institutionellen Rahmenbedingungen als negativ eingestuft wird, geht aus dem Zitat indirekt, aus dem Artikel aber sehr deutlich hervor. Positiv formuliert, ergibt sich aus dieser Kritik folgende Logik:

8 Die im vergangenen Jahrzehnt intensiv diskutierte »Buckelhypothese«, die Calmfors/Driffill (1988) vorgeschlagen hatten, wird hier nicht untersucht. Sie ist nichts anderes als eine Verbindung der beiden linearen Ansätze (Korporatismus und Dezentralisierung) in einer Kurvenfunktion, die prognostiziert, dass sowohl vollkommen dezentralisierte als auch vollkommen zentralisierte Systeme die makroökonomischen Externalitäten ihres Handelns am besten internalisieren. Deshalb scheint eine Diskussion der beiden linearen Ansätze als ausreichend.

Die Individualisierung der Lohnfestlegung und der mit ihr verbundenen Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt erreicht eine Internalisierung von Externalitäten in den Einzelverhandlungen, die somit auch in ihrer Summe auf aggregiertem Niveau zu optimalen Resultaten führt. Die Frage, ob diese Vermutung grundsätzlich überzeugend ist oder nicht, ist hier von geringer Relevanz. Denn aus stabilitätspolitischer Perspektive ist nur das Verhalten von Lohnfindungssystemen während eines Überhitzungszyklus von Interesse. Was diesen Punkt betrifft, zeigt sich dagegen, dass die in der Volkswirtschaftslehre dominierende Dezentralisierungsthese nicht überzeugen kann.

Schließlich wird ein zyklischer Boom in der Regel von sinkender Arbeitslosigkeit begleitet, die bis zur Vollbeschäftigung führen kann. Gerade unter diesen Voraussetzungen können die Löhne dann weiterhin steigen, wenn die antizipierte Inflation hoch ist und die Realzinsen niedrig, weil kein »automatisch« wirkender ökonomischer Korrekturfaktor den Überhitzungszyklus anhält. Was gebraucht wird, ist also eine willentlich auf Stabilisierung ausgerichtete Instanz. Und eben diese kann ein dezentralisiert organisiertes Lohnfindungssystem sicherlich schon deshalb nur schwer liefern, weil es aus kurzfristig rationaler Perspektive weder von Seiten des Lohnempfängers noch von Seiten der Firma einen unmittelbar ersichtlichen Grund für Reallohnzurückhaltung gibt.⁹ Diese Schwierigkeit der Zukunftsprojektion eines dezentralisierten Systems wird auch aus handlungstheoretischer Perspektive unterstrichen. Jon Elster (1979) weist darauf hin, dass »deferred gratifications«, das Akzeptieren aktueller Verluste zugunsten zukünftiger Gewinne, in einem System individuellen Handelns nur schwer zu erzielen sind und sich allenfalls durch Vorkehrungen stützen lassen, die die Freiheit spontanen Handelns disziplinieren (siehe auch Scharpf 1987: 221).

Anders als die Dezentralisierungsthese stellt der korporatistische Ansatz deshalb die Vermutung auf, dass gerade koordinierte und zentralisierte Lohnfindungssysteme in der Lage sind, makroökonomische Zielvariablen über die Festlegung aggregierter Zwischenziele (wie Reallohnveränderungen) mit zu steuern

9 Was die Firmenseite betrifft, sollte darauf hingewiesen werden, dass die Reallohnsteigerungen direkt über die Preise an die Verbraucher weitergegeben werden können, weil bei Produkten, die nicht zum Export bestimmt sind, keine Absatzprobleme bestehen und die Preissteigerungen im EWWU-System nicht zu Leitzinserhöhungen der nationalen Zentralbank führen können. Ganz im Gegenteil: Steigende Preise senken die Realzinsen weiter und erlauben den Unternehmen deshalb billige Kreditaufnahmen.

und sie auch mit der Finanz- und Geldpolitik abstimmen zu können¹⁰ (zum Beispiel Streeck/Schmitter 1985; Lehbruch/Schmitter 1982; Schmitter/Lehbruch 1979; zur Interaktion mit der Geld- und Finanzpolitik siehe auch Hall/Franzese 1998). Das zentrale Argument stellt darauf ab, dass kleine Gewerkschaften untereinander eine inflationär wirkende Lohnkonkurrenz erzeugen (»leapfrogging«, siehe Scharpf 1987: 219)¹¹ und findet in mehreren empirischen Untersuchungen starken Rückhalt – zumindest für die 1970er- und frühen 1980er-Jahre (Bruno/Sachs 1985; Cameron 1984; Crouch 1985). Aus der hier untersuchten Perspektive liegt die Vermutung nahe, dass ein solcher Mechanismus gerade bei konjunkturellen Überhitzungen natürlich verstärkt in Gang gesetzt wird. Die Frage, ob ein Lohnfindungssystem aus institutioneller Warte also in der Lage sein kann, bei einer zyklischen Überhitzung stabilisierend zu operieren, hängt davon ab, ob es der Organisationsgrad der Lohnfindung zulässt, dass sich die einzelnen Akteure entgegen der Marktlogik eines dezentral organisierten Lohnfindungssystems verhalten.

Kann ein korporatistisches Lohnfindungssystem antizyklische Maßnahmen der Finanzpolitik während eines Booms also begleiten? Aus rein institutioneller Warte sicherlich. Ob sich die korporatistischen Akteure aber an einem solchen Spiel beteiligen, kann nur politisch durch eine Betrachtung der Interaktionsmuster zwischen Lohn- und Finanzpolitik untersucht werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine verstetigte Geldpolitik aus institutioneller Perspektive grundsätzlich zu stabilitätspolitischem Handeln fähig ist, die finanzpolitische Handlungsfähigkeit von der Finanzverfassung und der Haushaltslage des betroffenen Landes abhängt und die Lohnpolitik sicherlich nur in korporatistisch koordinierten Systemen in der Lage ist, bei konjunktureller Überhitzung antizyklisch stabilisierend zu wirken.

10 Zum Beispiel Streeck/Schmitter (1985), Lehbruch/Schmitter (1982), Schmitter/Lehbruch (1979); zur Interaktion mit der Geld- und Finanzpolitik siehe auch Hall/Franzese (1998).

11 Scharpf geht davon aus, dass der Organisationsgrad des Lohnfindungssystems bei einer monetaristisch operierenden Zentralbank keine Bedeutung hat: »Die aus staatlicher Sicht erwünschte Lohnzurückhaltung entspricht bei glaubwürdig drohenden Arbeitsplatzverlusten dem Basisverhalten der Mitglieder; sie ist deshalb fast unabhängig von den unterschiedlichen Strukturen der Gewerkschaftsorganisation« (1987: 219). Dieses Argument greift im integrierten Währungsraum jedoch nicht mehr – auch wenn die EZB glaubwürdig monetaristisch operiert, denn im nationalen Wirtschaftsraum drohen bei einer Überhitzung keine Arbeitsplatzverluste durch Realzinserhöhungen.

2.3 Fazit

Die in diesem Kapitel diskutierten Aspekte der Stabilitätspolitik enthalten drei entscheidende Elemente der Argumentationsführung dieses Buchs:

- Die Korrektur zyklischer Konjunkturschwankungen bedarf unterschiedlicher Stabilitätsinstrumente, je nachdem, ob die Zyklen angebots- oder nachfrageseitig ausgelöst wurden. In dieser Arbeit sind aber nur nachfrageseitige Phänomene von Interesse, weil das destabilisierende Moment der EZB-Zinspolitik über den Realzins nachfrageseitig wirkt.
- Die Geldpolitik ist das einzige wirtschaftspolitische Instrument, das bei nachfrageseitig ausgelösten Überhitzungszyklen und Abkühlungen allein eine effektive Stabilitätspolitik durchführen kann. Steht die Geldpolitik nicht zur Verfügung, sind Finanz- und Lohnpolitik bei Überhitzungszyklen aufeinander angewiesen, während die Finanzpolitik konjunkturelle Abkühlungen nur allein bewältigen kann.
- Jedes der drei Stabilitätsinstrumente kann nur unter bestimmten *institutionellen* Vorbedingungen wirksam zur Glättung von Konjunkturzyklen eingesetzt werden. Bei der Finanz- und Lohnpolitik betrifft dieser Aspekt die *Steuerbarkeit* der jeweiligen makroökonomischen Variablen (Ausgabenvarianz beziehungsweise Reallohnvarianz). Bei der Finanzpolitik ist dabei einerseits entscheidend, ob die Hebelwirkung des Zentralstaats bezogen auf den Gesamtstaat ausreichend ist (Zentralisierungsvariable) und ob der Haushaltsgesetzgebungsprozess politisch effektiv gesteuert werden kann, das heißt, ob Ausgabenvarianzen von der Regierung *ex ante* festgelegt werden können (Steuerungsvariable). Bei der Lohnpolitik kommt es darauf an, ob der Lohnfindungsprozess soweit zentralisiert oder koordiniert ist, dass die Arbeitnehmervertretung als einziger Akteur in Verhandlungen mit einbezogen werden kann (Strategiefähigkeit) und ob die Regierung über den notwendigen Einfluss verfügt, um Reallohnverluste während einer zyklischen Überhitzung mit den Gewerkschaften aushandeln zu können.

Kapitel 3

Ökonomischer Anpassungsdruck

Dieses Kapitel untersucht auf der Grundlage der bisher analytisch gewonnenen Erkenntnisse die ökonomisch-technischen Aspekte der Stabilitätspolitik. Zehn EWWU-Teilnehmerländer und eine Kontrollgruppe anderer europäischer Länder werden aus der Perspektive der zyklischen Stabilitätspolitik und insbesondere des Zusammenspiels der wirtschaftspolitischen Akteure vergleichend betrachtet. Der Untersuchung liegt die Annahme zugrunde, dass Länder, in denen die Geldpolitik vor dem EWWU-Beitritt als antizyklisches Stabilitätsinstrument eingesetzt wurde, vor stabilitätspolitische Herausforderungen gestellt werden. In diesem Abschnitt geht es also darum, den Status quo ante möglichst präzise zu ermitteln.

Die Zeitspanne zwischen 1982 und 1995 dient als Basis der Einschätzung der Stabilitätspolitik vor dem EWWU-Beitritt. Noch 1981 hatten die europäischen Volkswirtschaften mit den Auswirkungen des zweiten Ölschocks zu kämpfen; ab dem darauf folgenden Jahr begann eine Phase zyklisch nicht unbedingt stabiler, dafür aber von extremen Schockeinwirkungen weitgehend freier Wirtschaftsentwicklung, anhand derer sich das Stabilitätsverhalten der wirtschaftspolitischen Akteure gut ablesen lässt. Die Entscheidung, der EWWU beizutreten, beginnt eigentlich schon mit dem politisch getroffenen Entschluss, die nationale Währung an eine externe Währung oder einen Währungskorb zu binden und unter keinen Umständen eine Ab- oder Aufwertung zu akzeptieren. Aber selbst *ex post* ist dieser Zeitpunkt schwer zu bestimmen, denn die Regierungen und Zentralbanken wissen nicht im Vorhinein, wie stark der Druck der internationalen Devisenmärkte auf die nationale Währung werden kann und können sich deshalb weder intern noch nach außen hin vollständig sicher sein, dass die Ab- oder Aufwertung gänzlich ausgeschlossen ist. Faktisch tritt diese Sicherheit erst mit dem tatsächlichen Beginn der EWWU am 1. Januar 1999 ein. Allerdings schreibt eines der Kriterien für den EWWU-Beitritt im Maastricht-Vertrag ein dreijähriges erfolgreiches Verbleiben der Währung innerhalb der »normalen« Toleranzspanne des europäischen Wechselkursmechanismus vor. Doch auch die Bezeichnung »normal« ist

nicht eindeutig. Zum Zeitpunkt der Einigung über den Maastricht-Vertrag bezog sich dieser Begriff auf die $\pm 2,25$ -Prozent-Spanne gegenüber der breiteren, »nicht normalen« ± 6 -Prozent-Spanne. Als Reaktion auf die Währungsturbulenzen des Jahres 1993 wurde dagegen eine vorläufige ± 15 -Prozent-Spanne eingerichtet, die bis zur Festlegung der unveränderlichen Paritätskurse durch die EZB in Kraft blieb. Die in Kapitel 5 vorgenommenen Länderstudien werden die nationalspezifischen Indikatoren zum faktischen EWWU-Beitritt kurz nachzeichnen. Für die quantitative Untersuchung ist es aber unabdingbar, einen einzigen Endpunkt zu wählen, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu garantieren. Das Jahr 1995 bietet sich als Kompromisslösung insofern an, als damit erstens die Datenreihe eine vertretbare Länge erhält; zweitens die aus stabilitätspolitischer Warte interessante Rezessionsphase von 1993 noch mit einbezogen werden kann; und drittens der Endpunkt der Zeit vor dem Beginn der dritten Phase der Währungsunion mit einem Abstand von drei Jahren ausreichend Raum für eventuell vorausschauende stabilitätspolitische Verhaltensänderungen in den nationalen Wirtschaftspolitiken lässt.¹

3.1 Die Variablen

Die folgende Untersuchung vergleicht die Aufgabenverteilung in der Stabilitätspolitik in fünfzehn europäischen Ländern. Geld, Finanz- und Lohnpolitik werden als Instrumente betrachtet und darauf hin untersucht, ob ihre Ausrichtung zwischen den Jahren 1982 und 1995 prozyklisch, antizyklisch oder neutral war (beziehungsweise nicht erkennbar ist). Die Analyse geht nach dem folgenden Schema vor: Für jeden der drei Politikbereiche wird ein Indikator und dessen Trend gebildet. Um dann die zyklische Dimension zu unterstreichen, wird die Differenz zwischen dem Indikator und seinem eigenen Trend gebildet. Diese Differenz gibt Aufschluss über kurzzeitig zyklische Schwankungen der Variablen, die dann auf ihre Korrelation mit dem Wirtschaftszyklus hin untersucht werden können.

¹ Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass die Verschiebung des Endzeitpunkts der Untersuchung auf den Beginn der 1990er-Jahre die Ergebnisse nicht substantiell verändert – allein die Signifikanzniveaus fallen.

Als Indikator des Wirtschaftszyklus dient der Output-Gap (neudeutsch auch »Produktionslücke« genannt), ein von der OECD veröffentlichter Indikator zyklischer Bewegungen, der die Differenz zwischen möglichem Bruttoinlandsprodukt (»potential GDP«) und realem Bruttoinlandsprodukt (»real GDP«) beschreibt.²

3.1.1 Geldpolitik

Bei dem zu erstellenden Indikator geldpolitischen Handelns geht es in erster Linie um die stabilitätspolitische Komponente im Verhaltensmuster der Zentralbank. Dies bringt einige Probleme mit sich, denn weder die in der politikwissenschaftlichen Literatur gängige Unterscheidung zwischen »akkommodierender« und »nicht akkommodierender« Geldpolitik noch die in der ökonomischen Literatur häufig verwendete Operationalisierung anhand des politischen Unabhängigkeitsgrades der Zentralbank scheinen für die hier verfolgten Zwecke geeignet.³

Erstaunlicherweise hat sich das Interesse für Indikatoren geldpolitischen Handelns in der vergleichenden Politikwissenschaft nicht als eigenes Forschungsfeld etabliert, wie es beispielsweise bei der Lohnpolitik der Fall war, sondern ist aus der Forschungsliteratur zur Interaktion von Lohn- und Geldpolitik hervorgegangen. Diese von Scharpf (1987) in einem Vergleich von vier Ländern nachgezeichnete Interaktionslogik bezog die Geldpolitik als Teil der Regierungsstrategie explizit mit in die Untersuchung ein.

Die vergleichende politische Ökonomie versuchte, die unterschiedlichen Lohnfindungssysteme in ihrer Interaktion mit divergierenden Handlungsmustern der Zentralbank in erweiterten Modellen und mit einer größeren Länderanzahl zu testen. Allerdings war die rein qualitative Unterscheidung Scharpfs zwischen »monetaristischer« und »keynesianischer« Geldpolitik für die vornehmlich for-

2 Technisch betrachtet unterliegen auch die Berechnungen des Output-Gap dem hier verwendeten Muster: Die von der OECD veröffentlichten Daten beruhen auf der Differenz zwischen dem Wirtschaftswachstum und einem langfristigen Trend.

3 In der vergleichenden politischen Ökonomie haben bislang nur Traxler/Blaschke/Kittel (2001) mittels eines Geldmengenindikators eine zeitsensitive Operationalisierung der Geldpolitik versucht. Die Erklärungskraft des Geldmengenindikators ist für den dort gesuchten Effekt zwar ausreichend, für die hier versuchte Analyse allerdings gering, denn die Geldmenge sollte bei einer neutralen Geldpolitik mit der national spezifischen Produktivitätsentwicklung variieren, was eine vergleichende zyklische Kategorisierung der Geldpolitik erschwert.

mal modellierten und quantitativ getesteten Untersuchungen der angelsächsischen vergleichenden politischen Ökonomie ungeeignet. Deshalb verwendeten mehrere Politikwissenschaftler die von US-Ökonomen in den 1970er- und 1980er- entwickelten Indikatoren geldpolitischer Akkommodierung und fügten Sie in ihre quantitativen Untersuchungen ein.

Die Übernahme dieser Indikatoren in die vergleichende Politikwissenschaft verfehlt ihr Ziel, denn die ursprüngliche Konzeptualisierung in der Ökonomie ist nicht mit der Forschungsperspektive der vergleichenden Politikwissenschaft vereinbar. Die ökonomische Literatur war vor allem daran interessiert, ein hypothetisch formuliertes Argument rationalen politischen Handelns empirisch zu testen: Zentralbanken, die ein Vollbeschäftigungs- oder Wachstumsziel verfolgten, so lautete der hypothetische Ausgangspunkt, wären immer daran interessiert, nach dem Abschluss von Lohnverhandlungen, die aufgrund einer bestimmten Inflationsrate entstanden waren, die Inflationsrate kurzfristig zu erhöhen, um die Reallöhne zu senken und das Beschäftigungsniveau zu steigern. Perfekt rationale Akteure würden sich aber nicht systematisch von diesem geldpolitischen »Überraschungseffekt« täuschen lassen und ihn in den Lohnverhandlungen antizipieren – die einzige makroökonomische Folge dieser Konstellation wäre erhöhte Inflation. Um diese Argumentationskette testen zu können, musste die Ökonomie einen Indikator entwickeln, der die Unterscheidung zwischen einer auf Vollbeschäftigung oder Wachstum und einer auf Preisstabilität ausgerichteten Zentralbank abbilden konnte.

Es entstanden die Indikatoren von Bade/Parkin (1982), Cukierman (1992), Grilli/Masciandaro/Tabellini (1991) und Alesina/Summers (die einen zusammengesetzten Indikator aus den drei anderen bildeten: Alesina/Summers 1993), in denen der »Konservatismusgrad« (»degree of conservativeness«) auf einem numerischen Kontinuum abgebildet wurde. Dabei fiel der institutionellen Unabhängigkeit gegenüber der Regierung die Schlüsselrolle zu. Die Ökonomen rechtfertigten sich mit dem Argument der »time inconsistency« (Kydland/Prescott 1977): Politisch abhängige Banken würden kurzzeitigen Verbesserungen der Wirtschaftslage aufgrund des Wahlzyklus immer größere Bedeutung zumessen als unabhängige, die langfristige makroökonomische Stabilität verfolgen würden.⁴ Die Resultate dieser Literatur waren überzeugend. Dies allerdings nicht, weil die empirische Untersuchung überragende Ergebnisse lieferte, sondern vor

4 Gute Zusammenfassungen dieser Literatur finden sich bei Franzese (2000) und Iversen (1999a: 17–23, 57–60).

allem, weil sich die Handlungslogik der Akteure in ein fest verankertes Modell rationalen Handelns einpasste und die statistischen Untersuchungen die Hypothesen einigermaßen deckten (Persson/Tabellini 1999).

Die vergleichende politische Ökonomie verwendet in der Regel diese Indikatoren politischer Unabhängigkeit, fügt sie aber in ein anderes Argumentationssystem ein: Es geht in den quantitativen Arbeiten von Iversen (1999a) und Hall/Franzese (1998) darum, den Vierländervergleich Scharpfs sowohl in der Zeit- als auch in der Raumdimension auszuweiten und den Indikator politischer Unabhängigkeit der Zentralbanken kurzerhand in einen Keynesianismus/Monetarismus-Indikator umzuwandeln, der die Logik Scharpfs abbilden sollte.

Betrachtet man den Zeitraum bis in die frühen 1980er-Jahre, mag diese Behelfslösung bei der Bildung eines Zentralbankindikators durchaus ihren Zweck erfüllen. Doch seitdem fast alle Zentralbanken in den OECD-Ländern zu politisch weitgehend unabhängigen Akteuren geworden sind, scheint diese Operationalisierung *ad absurdum* geführt. Handeln tatsächlich alle politisch unabhängigen Zentralbanken gleich, das heißt nach der »monetaristischen« Regel? Es gibt keinen theoretisch plausiblen Grund, eine solche Formel ungeprüft anzunehmen.

Deshalb soll hier ein Indikator geldpolitischen Handelns entwickelt werden, der den institutionellen Status der Zentralbank nicht mit einbezieht, auch nicht auf die Gegenüberstellung von »Akkommodierung« und »Nicht-Akkommodierung« zurückgreift, sondern die Rolle der Zentralbank als stabilisierendes Element in der nationalen Wirtschaftspolitik betrachtet.

Idealerweise würde die Stabilisierungspolitik der Zentralbank anhand eines Indikators verfolgt werden, der sich auf die Differenz zwischen einem objektiv errechneten Neutralwert der Geldpolitik (Benchmark) und dem tatsächlich beobachtbaren Realwert stützt. Anhand dieser Abweichung vom Neutralwert könnten dann zyklische Bewegungen festgestellt werden, die dann wiederum auf ihre Korrelation mit dem Output-Gap hin untersucht werden könnten.

Diese Idee wird hier operationalisiert. Als Ausgangsformel und Grundlage einer »neutralen« Geldpolitik bietet sich die weithin verbreitete Taylor-Regel der Geldpolitik (Taylor 1993) an, bei der das von der Zentralbank gewählte Zinsniveau eine Funktion des Inflationswertes, der Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Potenzials sowie einiger nominaler Zielwerte ist.⁵ Die Taylor-Regel defi-

5 Eine kurze, nicht technische Einführung findet sich in einer Veröffentlichung der deutschen Bundesbank (1999).

niert einen Zinssatz, der in Abhängigkeit von der Inflations- und Konjunktursituation eines Währungsraums gebildet wird, wobei beide Faktoren gewichtet sind. Die allgemeine Formel schreibt nominale Gewichtungswerte nicht vor. Die in die hier verwendete Formel eingesetzten Werte gehen von einer 50-prozentigen Gewichtung des Inflations- und des Wachstumswertes und einer »neutralen« wirtschaftspolitischen Grundkonstellation bei einem Realzinssatz von 2 Prozent und einer Inflationsrate von ebenfalls 2 Prozent aus.⁶

Da die Konjunkturlage in einigen europäischen Volkswirtschaften aber neben den in der Taylor-Regel vorkommenden Faktoren noch vom Außenwert der Währung bestimmt werden kann, wurde dieser noch einbezogen: Der Außenwert der Währung wird anhand des Öffnungsgrads einer Volkswirtschaft gewichtet, wobei der Öffnungsgrad selbst ähnlich wie bei Fitoussi/Passet (1997) durch den Anteil der Güter- und Dienstleistungsexporte am BIP ermittelt wird.⁷ Es ergibt sich also folgende Benchmark-Formel für die Geldpolitik:

$$R = (1 - \alpha) [2 + \pi + 0,5(\pi - 2) + 0,5(y - y^*)] + \alpha (E - E^*)$$

R: Als »neutral« einzustufender Zinssatz;

α : Öffnungsgrad der Wirtschaft in Prozent (Quelle: OECD Economic Outlook)

π : Inflationsrate (Quelle: OECD Economic Outlook);

y und y*: Bruttoinlandsprodukt und potenzielles Bruttoinlandsprodukt (Quelle: OECD Economic Outlook);

E und E*: Nach einem Warenkorb gewichteter Außenwert der Währung, beziehungsweise dessen 10-Jahres-Durchschnitt (»Real Effective Exchange Rate«, Quelle: OECD Main Economic Indicators).

6 Dies sind die Koeffizienten oder Zielwerte, wie Taylor sie in seiner allgemeinen Reaktionsfunktion ursprünglich für die USA definiert hat. In volkswirtschaftlichen Analysen werden die Nominalwerte oft für jedes Land einzeln geschätzt, um eine besonders präzise Taylor-Regel zu finden. Für unsere Zwecke ist die Endogenisierung dieser Werte jedoch nicht geeignet. Das statistische Schätzen jedes einzelnen Koeffizienten würde den Benchmark-Kriterien nicht mehr genügen, die Vergleichbarkeit würde verschwinden. Das hier gewählte Vorgehen rechtfertigt sich auch dadurch, dass nicht die nominale Abweichung des empirisch erhobenen Realzinssatzes vom Neutralwert untersucht wird, sondern die Korrelation dieses Wertes (der zusätzlich noch von seinem langfristigen Trend befreit ist) über die Zeit mit dem Output-Gap.

7 An der grundsätzlichen Auffassung, dass die Außenwechsellkurse eher angebotsseitig wirken, ändert diese Modifikation der Taylor-Regel nichts. Die Änderung soll aber eben diejenigen Fälle berücksichtigen, in denen der Außenwechsellkurs auch auf die Nachfrageseite wirkt, vor allem auf Belgien, die Niederlande, Irland und Finnland. Für die statistische Untersuchung hat die Änderung der Taylor-Regel keine deutlichen Konsequenzen, allein die Signifikanzniveaus sinken in den betroffenen Ländern, wenn die klassische Taylor-Regel verwendet wird.

Anhand dieses Indikators kann der Abstand zwischen dem neutralen und dem zu beobachtenden Zinssatz errechnet werden. Im Anhang finden sich für alle vierzehn Länder Grafiken, die den effektiven Zinssatz und den errechneten Taylor-Zins gegenüberstellen. In einem nächsten Schritt wird dann die Differenz zwischen den beiden Kurven errechnet und das Ergebnis (»Restriktivitätsgrad«) anschließend durch einen Hodrick-Prescott-Filter auf Trends hin untersucht; auch diese Grafiken sind im Anhang aufgeführt.⁸ Der Hodrick-Prescott-Filter dient dazu, die langfristige Handlungsorientierung der Zentralbank konstant zu halten und die Abweichungen vom Trend deutlicher herauszustellen. Als eigentlicher Indikator wird letztlich die Differenz zwischen dem Hodrick-Prescott-Trend und dem Restriktivitätsgrad verwendet. Dieser Indikator kann nun auf seine Korrelation mit dem Output-Gap hin untersucht werden.

3.1.2 Lohnpolitik

Um das zyklische Verhalten der Lohnpolitik abbilden zu können, sollte ein Indikator gefunden werden, der die in den Tarifverhandlungen erzielten Abschlüsse besonders präzise abbildet, ohne Entwicklungen, die nicht direkt mit der Tarifpolitik in Verbindung stehen, zu stark zu gewichten. Der in der Literatur am häufigsten verwendete Indikator ist die von der OECD veröffentlichte Datenserie »unit labour costs«, die aus einer Division des BIP durch die Lohnkosten gebildet wird. Für die hier entwickelte Fragestellung ist dieser Indikator nicht geeignet, denn Variationen in den »unit labour costs« werden häufig schon durch zyklische Bewegungen im Wirtschaftswachstum ausgelöst. Die Logik ist offensichtlich: Wenn die Gesamtproduktion einer Volkswirtschaft aufgrund eines Angebots- oder Nachfragephänomens vom Trend abweicht, verändern sich bei gleich bleibenden Lohnkosten die »unit labour costs«, die also nicht die Ergebnisse der Tarifverhandlungen abbilden, sondern nur eine Ex-post-Perspektive der tatsächlich angefallenen Kosten. Aus einer gesamt-makroökonomischen Perspektive stellen diese Kosten natürlich die entscheidende Variable dar, die eigentlich di-

⁸ Der seit den frühen 1980er-Jahren verwendete Hodrick-Prescott-Filter (Hodrick/Prescott 1997) ähnelt einem zentrierten, gleitenden Durchschnitt mit dem Unterschied, dass nicht die Länge der Stützperiode festgelegt wird, sondern der Grad der Glättung (vgl. Tichy 1994: 23). Eine Kritik dieser Glättungsmethode findet sich bei Baxter/King (1999).

rekt mit Veränderungen in den Beschäftigungs- und Arbeitslosenraten in Verbindung stehen müsste, was sie für die meisten performanzorientierten Untersuchungen in der Varieties-of-Capitalism-Literatur zu einer wichtigen abhängigen Variable gemacht hat. Was die kurzfristige Entwicklung von Lohnkosten betrifft, scheint allerdings nicht die gesamtwirtschaftliche Perspektive die richtige zu sein, sondern die des individuellen Arbeitnehmers.

Deshalb werden hier die von der OECD veröffentlichten Daten zur »real compensation per employee« verwendet,⁹ die die tatsächlich an den Lohnempfänger ausgezahlte Summe inflationskorrigiert abbilden, deshalb aus der Arbeitnehmerperspektive entscheidend sind und ja auch im Anschluss an Tarifverhandlungen von der Gewerkschaft den Mitgliedern gegenüber vertreten werden müssen. Die Tatsache, dass es sich hierbei nicht um einen nominalen, sondern realen Wert handelt (das heißt, die Inflation wird direkt mit einbezogen), ist für die hier verfolgten Zwecke eher eine Hilfe als ein Nachteil. Denn schließlich interessieren bei der zyklischen Anpassung die Reallohnveränderungen. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die verwendeten Reallohnveränderungen Ex-post-Größen sind und daher nicht notwendigerweise mit den *ex ante* angestrebten Reallohnveränderungen der Tarifpartner übereinstimmen (die Abweichung entsteht, wenn die Inflationserwartungen nicht mit der tatsächlichen Inflation übereinstimmen). Idealerweise hätte hier also ein Indikator zu Reallohnveränderungen *ex ante* verwendet werden sollen, der sich aber aufgrund der schlechten Datenlage zu Inflationserwartungen (oft existieren unterschiedliche Prognosen) nicht einsetzen ließ.

Auch bei der Lohnpolitik ist es notwendig, den Trend aus den Kurven zu filtern, um langfristige Erscheinungen, wie sie von der bereits angesprochenen klassischen Unterscheidung in der vergleichenden politischen Ökonomie zwischen »restriktiver« und »expansiver« Lohnpolitik auftauchen, aus der Untersuchung heraus zu halten. Deshalb wurde auch bei den Lohnkosten der Hodrick-Prescott-Filter angelegt.

9 Die Unterschiede zwischen »unit labour costs« und »real compensation per employee« sind letztlich allerdings nicht ausschlaggebend. Die hier vorgenommene Untersuchung wurde mit beiden Variablen durchgeführt und brachte ähnliche Ergebnisse.

3.1.3 Finanzpolitik

Als finanzpolitischer Indikator wird das von der OECD errechnete und in der Datenbank »Fiscal Positions and Business Cycles« veröffentlichte primäre Strukturdefizit verwendet, das reine Konjunkturphänomene aus der Haushaltsbilanz heraus rechnet, um politisch erzeugte Schwankungen im Staatshaushalt als Reaktion auf zyklische Schwankungen sichtbar zu machen. Um auch bei dieser Variablen langfristige Trends heraus zu rechnen, wird der Hodrick-Prescott-Filter angelegt.

3.2 Die empirische Untersuchung

Die gebildeten Indikatoren können nun auf ihre Korrelation mit dem Output-Gap zwischen 1982 und 1995 hin untersucht werden.¹⁰ Für jedes Land und jeden Indikator wurden die Korrelationskoeffizienten mit dem als unabhängige Variable gewählten Output-Gap nach der Methode der kleinsten Quadrate errechnet. Zum Vorgehen ist anzumerken, dass die beiden Variablen zur Finanz- und Lohnpolitik mit einer Zeitverschiebung von einem Jahr reagieren, weil auch in der Realität nicht davon auszugehen ist, dass diese beiden Bereiche ihr Verhalten ohne Verzögerung auf zyklische Phänomene anpassen können. Die Finanzpolitik ist in der Regel an das Haushaltsjahr gebunden. Auch die Lohnpolitik operiert in den meisten Ländern mit Tarifabschlüssen, die für einen längeren Zeitraum festgelegt sind. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3-1 abgebildet. Die Ausrichtungen (pro- oder antizyklisch) wurden nur dann eingetragen, wenn das Signifikanzniveau innerhalb des 10-Prozent-Vertrauensintervalls lag. Bei den leeren Feldern lässt sich die Ausrichtung jedoch an der positiven oder negativen Ausrichtung des Koeffizienten ablesen. Belgiens Geldpolitik operierte beispielsweise antizyklisch – der Koeffizient beträgt 0,25; weil das Signifikanzniveau mit 0,19 aber außerhalb des definierten Intervalls liegt, wurde die Ausrichtung in der Tabelle nicht vermerkt. Die Ausrichtung der Indikatoren wurde so vereinheitlicht, dass alle negativen Vorzeichen in der Tabelle ein prozyklisches Verhalten beschreiben und positive ein antizyklisches.

10 Die Untersuchung wurde mit E-Views 3.1 durchgeführt.

Tabelle 3-1 Zyklische Stabilisierungspolitik 1982–1995

	Geldpolitik ^a			Finanzpolitik			Lohnpolitik		
	Richtung	Koeff.	Sig.	Richtung	Koeff.	Sig.	Richtung	Koeff.	Sig.
Österreich	antizyklisch	0,28	0,00		0,12	0,38		-0,14	0,52
Belgien		0,25	0,19	prozyklisch	-0,45	0,00		0,34	0,30
Deutschland	antizyklisch	0,20	0,09	prozyklisch	-0,49	0,00		0,29 ^b	0,49
Niederlande	antizyklisch	0,44	0,01		-0,17	0,32	antizyklisch	0,36	0,02
Dänemark	prozyklisch	-0,60	0,00	antizyklisch	0,86	0,00	antizyklisch	0,34	0,11
Finnland	prozyklisch	-0,61	0,00	antizyklisch	0,16	0,02		0,16	0,36
Großbrit.	prozyklisch	-0,34	0,00	antizyklisch	0,15	0,06		0,11	0,40
Schweden	prozyklisch	-0,52	0,05	antizyklisch	0,76	0,00		0,00	0,97
Frankreich		0,07	0,78		-0,19	0,23		0,11	0,55
Italien	prozyklisch	-0,89	0,00		-0,13	0,41	antizyklisch	0,44	0,02
Portugal		-0,06	0,77		-0,13	0,49		-0,02	0,95
Spanien		0,05	0,81		-0,07	0,27	antizyklisch	0,33	0,13
Irland		0,05	0,83		-0,06	0,73		0,08	0,68

a Das Jahr 1992 wurde bei der Untersuchung der Geldpolitik wegen der kurzzeitig die Zinspolitik beeinflussenden EWS-Krise nicht berücksichtigt.

b Die deutsche Lohnpolitik wird ohne das Jahr 1991 geschätzt, das den Effekt der Wiedervereinigung abbildet und deshalb stark fallende Lohnkosten aufweist.

Quelle: eigene Berechnungen. Unabhängige Variable = Output-Gap; jährliche Daten. Die beiden Variablen Finanzpolitik und Lohnpolitik reagieren mit einer Zeitverschiebung von einem Jahr. Zu den verwendeten Indikatoren siehe die Erklärungen im Text. Sig. = Signifikanzniveau.

Die Tabelle zeigt, dass sich die Verwendung der drei wirtschaftspolitischen Bereiche als Stabilitätsinstrumente deutlich zwischen drei Ländergruppen unterscheidet. In den folgenden Absätzen werden die Interaktionsmuster ausgewertet und erste länderspezifische Elemente erwähnt. Dabei soll den ausführlichen Länderstudien in Kapitel 5 jedoch nicht vorgegriffen werden, was die nicht sehr ausführliche Diskussion der einzelnen Länder erklärt.

3.2.1 Preisstabilitäts-Länder

Die erste Ländergruppe umfasst Deutschland, Belgien, die Niederlande und Österreich. Alle vier Länder hatten spätestens seit den frühen 1980er-Jahren unabhängige Zentralbanken und (bis auf Deutschland) ihre Währungen an die DM gekoppelt. In allen vier Ländern weist die Geldpolitik antizyklische Charakteris-

tika auf (der Koeffizient Belgiens hat das korrekte Vorzeichen, auch wenn die Signifikanz eine Fehlerwahrscheinlichkeit von 20 Prozent aufweist) und diente damit als Hauptinstrument bei der Glättung von Wirtschaftszyklen. Dabei orientierten sich die vier Zentralbanken an einem Inflationsziel (Bernanke et al. 1999) und operierten nach folgendem Muster. Wenn der Output-Gap besonders groß war, sank der Inflationsdruck, die Zentralbank senkte die Zinsen. War der Output-Gap negativ, das heißt, die Wirtschaft wuchs schneller, als es ihr Potenzial zuließ, waren höhere Inflationswerte zu erwarten. Die Zentralbank reagierte mit Zinserhöhungen.

Allerdings hat die Zentralbank in einem System fester Wechselkurse keine absolute Handlungsfreiheit, sondern muss sich an den Zinsentwicklungen der anderen am Wechselkurssystem beteiligten Partner orientieren. Weichen die Wirtschaftszyklen zwischen den Ländern im Wechselkurssystem also voneinander ab, das heißt, bilden die beteiligten Länder keinen optimalen Währungsraum, dann kann die Geldpolitik mittelfristig – so erklärt es das Modell Mundells (1968) – keine unabhängige (also auch keine stabilisierende) Geldpolitik durchführen. Die vier Länder in dieser Gruppe illustrieren unterschiedliche Wege, wie in der Praxis mit diesem Problem umgegangen werden kann. Die dominierende Währung im europäischen Wechselkurssystem war die D-Mark. Für die anderen hier betrachteten drei Volkswirtschaften war die strukturelle Ähnlichkeit mit Deutschland also eine zentrale Variable, die ausschlaggebend dafür war, ob die Zentralbank zyklische Handlungsfreiheit hatte oder nicht. Weder die niederländische noch die belgische sind der deutschen Wirtschaft strukturell sehr ähnlich, vor allem wegen der weitaus höheren Außenhandelsöffnung. Bezieht man diesen Aspekt mit ein, dann ist es im belgischen Fall kaum erstaunlich, dass die Abwertungen des belgischen Franc gegenüber der D-Mark häufiger und intensiver ausfallen (Goodman 1992: 198) als vergleichbare Währungsbewegungen beim österreichischen Schilling, der zwar keine formalen Abwertungsschritte vorzunehmen hatte, weil Österreich bis 1995 kein EU-Mitglied war, dessen Wechselkursbewegungen aber mit Abwertungen verglichen werden können. Belgiens Zentralbank hatte die Wahl zwischen einer unabhängigen – also stabilisierenden – Geldpolitik und einer Wechselkursstabilisierung und entschied sich für die erste der beiden Optionen. Bei einer stabilisierenden Geldpolitik ist es deshalb im belgischen Fall kaum erstaunlich, dass der belgische Franc häufig gegenüber der DM abgewertet wurde.

Die Niederlande bauten sich selber einen dritten Weg: Weil die niederländische Wirtschaft der deutschen strukturell kaum ähnelt, stand das Land vor der-

selben Wahl wie Belgien. Doch anstatt sich für eine der beiden Lösungen zu entscheiden, versuchten die Niederlande, die Lohnpolitik gezielt als ein antizyklisches, konjunkturpolitisches Instrument so einzusetzen, dass die Geldpolitik den Spagat aus Währungsstabilisierung und Konjunkturstabilisierung schaffte. Das Abkommen von Wassenaar (1982) zwischen der Regierung und den Gewerkschaften erscheint in dieser Perspektive als die Antwort auf das zyklische Steuerungsproblem, das den Niederlanden wegen der Kopplung des Gulden an die D-Mark begegnete. Gleichzeitig gelang es der niederländischen Finanzpolitik, ihre noch in den 1970er-Jahren stark prozyklische Haltung (Hemerijck/Unger/Visser 2000: 211–212) zu korrigieren und auf neutral zu stellen.

Dass die österreichische Wirtschaft der deutschen strukturell ähnelt, ist mehrfach nachgewiesen worden (OECD 1998a: 3). Deshalb konnte Österreich die zyklisch stabilisierende Politik der Bundesbank begleiten, ohne Abwertungen fürchten zu müssen.

Die Finanzpolitiken in Belgien und Deutschland erscheinen prozyklisch. Dies mag darauf hinweisen, dass eine Regierung in Anwesenheit einer unabhängigen Zentralbank, die die Stabilisierung des Konjunkturzyklus übernimmt, keine Notwendigkeit mehr sieht, sich an der Stabilisierungsarbeit zu beteiligen, und die dem politischen Wirtschaftszyklus entsprechende prozyklische Politik wählt oder aus Gründen der finanzpolitischen Dezentralisierung nur schwer anders handeln kann (Scharpf 1987: 261–279). Österreich spielt in dieser Gruppe eine Sonderrolle: Die Finanzpolitik ist weder eindeutig pro- noch antizyklisch (das Vorzeichen deutet auf eine leicht antizyklische Grundhaltung hin).

Auch empirisch lassen sich die Unterschiede zwischen der österreichischen, der belgischen und der niederländischen Geldpolitik gut nachweisen. Während die österreichischen Nationalbank und die niederländische Zentralbank Geldpolitiken wählen konnten, die fast vollständig mit derjenigen der Bundesbank übereinstimmten (die Kovarianz der jeweiligen Drei-Monats-Zinsen liegt bei 0,96 im Fall Österreichs und bei 0,92 im Fall der Niederlande), ging die belgische Geldpolitik ihren eigenen Weg (Kovarianz = 0,29) und musste deshalb Abwertungen in Kauf nehmen.

3.2.2 Nachfrageorientierte Länder

Die Länder in der zweiten Gruppe (Dänemark, Finnland, Großbritannien und Schweden) fallen durch eine Kombination stark prozyklischer Geld- sowie anti-

zyklischer Finanz- und neutraler Lohnpolitik auf. Die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung stellt sich also ganz anders dar als in den Preisstabilitäts-Ländern. Damit wird deutlich, dass trotz der in allen hier untersuchten Ländern inzwischen festgeschriebenen politischen Unabhängigkeit der Zentralbanken weiterhin wichtige Divergenzen im geldpolitischen Handeln zu erkennen sind.¹¹

Interessanterweise sind es gerade die skandinavischen Länder, in denen diese Form der wirtschaftspolitischen Interaktion anzutreffen ist. Die enge Zusammenarbeit von zentralisierten Gewerkschaften und Regierungen innerhalb so genannter »koordinierter Systeme« hat in diesen Ländern lange Tradition. Die Gewerkschaften üben Lohnzurückhaltung und erhalten dafür im Gegenzug von der Regierung die Garantie, dass Wirtschaftszyklen durch expansive oder restriktive Haushaltspolitik ausgeglichen werden. Dieser »political exchange« (Pizzorno 1978) zwischen Gewerkschaften und Regierung findet seinen Ursprung in der keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik der 1970er-Jahre.¹² Allerdings geriet das Zusammenspiel der wirtschaftspolitischen Akteure durch die Unabhängigkeit der Zentralbanken und die mit ihr verbundene Reduzierung des Inflationsniveaus in eine Schiefelage, die alle skandinavischen Systeme gleichermaßen vor wirtschaftspolitische und institutionelle Herausforderungen stellte (Iversen 1998a; Iversen/Pontusson/Soskice 2000). Denn die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung der skandinavischen Länder drängt die Zentralbank fast zwangsläufig in eine prozyklische Haltung: ie antizyklische Finanzpolitik während konjunktureller Abkühlungsphasen führt zu einem ansteigenden Defizit und ruft damit eine Zinsreaktion der Zentralbank hervor, die dann prozyklisch auf die Konjunktur wirkt. Eine symmetrische Konstellation entsteht bei zyklischen Boomphasen: Das Haushaltsdefizit sinkt, damit reduziert sich der Inflationsdruck und die Zentralbank kann die Zinsen senken. Die folgende Tabelle 3-2 der Defizite und Überschüsse des öffentlichen Sektors illustriert das Problem.

Zwar war es den skandinavischen Ländern während der konjunkturellen Boomphase am Ende der 1980er-Jahre gelungen, Haushaltsüberschüsse zu erzielen; doch als die Regierungen die Rezession in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre

11 Diese Beobachtung stellt viele Theorien, die sich auf einen einfachen Zusammenhang zwischen der politischen Abhängigkeit von Zentralbanken und bestimmten Verhaltensmustern in der Geldpolitik stützen, in Frage (zum Beispiel Iversen 1999a; Hall/Franzese 1998; Cukierman/Lippi 1999).

12 Siehe die relevanten Länderstudien und den Überblicksaufsatz von Scharpf in Scharpf/Schmidt (2000).

Tabelle 3-2 Bilanzen des öffentlichen Sektors in Prozent des BIP
(Periodendurchschnitte)

	Dänemark	Schweden	Finnland
1982–1984	–6,8	–5,0	1,2
1985–1987	1,1	–0,3	1,9
1988–1990	0,3	4,4	5,0
1991–1993	–2,5	–7,1	–5,2
1994–1995	–2,4	–9,0	–6,3

Quelle: eigene Berechnungen nach Scharpf/Schmidt (2000: 358–359).

ohne den Beistand der Zentralbank innerhalb eines Policy-Mix bekämpfen mussten, der sowohl die Ausgabenpolitik der Regierung als auch die konjunkturelle Rezessionsphase mit höheren Zinsen bestrafte, wuchsen innerhalb kürzester Zeit immense Haushaltsdefizite an. Weil Dänemark seinen Wechselkurs gegenüber der D-Mark stabilisieren wollte, die Regierung aber dennoch lange an einem hoch gesteckten Vollbeschäftigungsziel festhielt (Green-Pedersen 2001), musste die Lohnpolitik als zusätzliches Stabilitätsinstrument erhalten, damit der Inflationswert nicht aus dem Ruder lief (Benner/Bundgaard Vad 2000: 438–444).

Was die Lohnpolitik der restlichen nachfrageorientierten Länder betrifft, wird die im vorigen Kapitel formulierte These, dass finanzpolitische Stabilisierungen während eines Booms nur dann glücken können, wenn die Lohnpolitik neutral bleibt, das heißt, auf Steuererhöhungen oder rückläufige Ausgaben der Regierung nicht mit erhöhten Reallohnforderungen reagiert und so die Konjunktur noch zusätzlich anheizt, durch die engen Verbindungen zwischen Regierungen und Gewerkschaften in den skandinavischen Ländern unterstützt. Die skandinavischen Länder gelten als koordinierte Systeme, in denen Lohnverhandlungen in der Regel in Spitzengesprächen zwischen den Tarifpartnern und der Regierung geführt werden (so genannte »peak-level-bargaining«, siehe unter anderen Ebbinghaus/Visser 2000; Traxler 1998), so dass die notwendige Bedingung zur finanzpolitischen Stabilisierung, nämlich der koordinierte Organisationsmodus des Lohnfindungssystems, erfüllt ist.

Dass die empirische Untersuchung gerade dem in der Regel »monetaristisch« einzuordnenden Großbritannien unter Margaret Thatcher (Amtszeit: 1979–1990) eine antizyklische Finanz- und prozyklische Geldpolitik zuschreibt (das heißt, ein Muster, das ansonsten in den »keynesianischen« Ländern anzutreffen ist), verlangt Erklärungen. Bei näherem Hinsehen decken sich die Daten allerdings genau mit dem wirtschaftspolitischen Schlingerkurs, auf den sich die konservati-

ven Regierungen schnell manövriert hatten. Anstatt den Stop-Go-Zyklus der britischen Konjunktur durch das monetaristische Zusammenspiel finanzpolitischer Neutralität und geldpolitischer Stabilitätsgarantie zu bekämpfen, verfiel die Regierung Thatcher schon während der tiefen Rezession der frühen 1980er-Jahre in finanzpolitische Stabilisierungsversuche, weil die Zentralbank, der die Regierung eine restriktivere und inflationsorientiertere Haltung verordnet hatte, trotz der Rezession die Zinsen erhöhte, um Preisstabilität zu erzielen.¹³ Die finanzpolitischen Stabilisierungsversuche der Regierung ließen das Haushaltsdefizit anwachsen und drängten die Zentralbank zu immer höheren Zinsen. Letztlich schreckte die Notenbank davor zurück, Großbritannien in die Stagflation zu drängen und tolerierte das »deficit spending« der Regierung. Großbritannien blickte deshalb am Ende der Amtszeit Thatchers auf einen der höchsten Inflationswerte der westlichen Industrienationen.

Der zweite Versuch der Zentralbank am Anfang der 1990er-Jahre eine Hartwährungspolitik in Großbritannien durchzusetzen (unter anderem wegen des wachsenden Zinsdrucks auf den Rentenmärkten) erfolgte zeitgleich mit einem konjunkturellen Einbruch. Die bereits geschwächte Regierung versuchte, weitere Zuwächse bei der Arbeitslosigkeit zu verhindern und begann erneut mit »deficit spending«, das die prozyklische Haltung der Zentralbank nur noch verstärkte. Denn die Bilanz des öffentlichen Sektors war auch während des Booms zum Ende der 1980er-Jahre nicht ausreichend angewachsen (Maximum: +0,9 Prozent des BIP im Jahr 1989), und so hatte Großbritannien bereits 1993 eines der höchsten Defizite Europas. Dieser kurze Überblick illustriert, warum Großbritannien in der empirischen Untersuchung in dieselbe Kategorie wie die skandinavischen Länder fällt.

Was die Finanzverfassungen betrifft, unterliegt keines der in dieser Gruppe vertretenen Länder den Handlungsrestriktionen, die noch bei den Ländern der vorigen Gruppe im Vordergrund standen. Der Zentralstaat kontrolliert fast den kompletten Haushalt und kann die staatliche Finanzpolitik damit gezielt zur konjunkturellen Stabilisierung einsetzen. Aus dieser Beobachtung ergibt sich eine interessante Hypothese: Man könnte argumentieren, dass die Finanzpolitik als Stabilitätsinstrument dort eingesetzt wird, wo es die Finanzverfassung zulässt, weil die Regierung immer an größtmöglicher zyklischer Stabilität interessiert ist. Die-

13 Ein ausgezeichnete Überblick der wirtschaftspolitischen Probleme Großbritanniens zu dieser Zeit findet sich bei Rhodes (2000: 39–44).

se Erklärung mag auf den ersten Blick überzeugend wirken, kann aber die hier beobachteten Unterschiede zwischen den europäischen Ländern nicht erklären, denn auch in den finanzpolitisch dezentralisierten Ländern wäre es für die Regierung nach dieser Hypothese immer noch von größerem Interesse, die Konjunktur wenigstens teilweise zu stabilisieren, als prozyklisch zu operieren, wie es in den »monetaristischen« Ländern der Fall ist.

3.2.3 Nicht einzustufende Länder

Die Länder der dritten Gruppe weisen keine eindeutigen stabilitätspolitischen Charakteristika auf. Dies hat unterschiedliche Gründe, die nur in Einzelfallbetrachtungen nachgezeichnet werden können (siehe das Kapitel 5). Was Frankreich und Italien betrifft, sollen die wichtigsten Elemente aber schon an dieser Stelle angeführt werden

Am interessantesten ist sicherlich der französische Fall. Keiner der drei empirisch ermittelten Indikatoren deutet auf die gezielte Einsetzung eines der drei Instrumente zum Zweck stabilitätspolitischer Maßnahmen hin. Zwei unterschiedliche Erklärungen kommen für diese Beobachtung in Frage.

Frankreich ist ein Land, in dem die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung wechselt. Die empirische Untersuchung würde ein solches Wechselspiel nicht erkennen, weil sie keine Unterscheidung zwischen Booms und Rezessionen beinhaltet. Für eine solche Antwort spräche die Anwendung der im vorigen Kapitel entwickelten Interaktionsmodelle auf Frankreich, wenn man in Betracht zieht, dass das französische Lohnfindungssystem sehr dezentralisiert operiert, und davon ausgeht, dass die Regierung während des Untersuchungszeitraums eine beschäftigungsorientierte Strategie wählte. Eine nähere Betrachtung der französischen Wirtschaftspolitik der Zeit zwischen 1982 und 1995 lässt diese Antwort allerdings wenig plausibel erscheinen. Denn sowohl die sozialistischen als auch die gaullistischen Regierungen unter François Mitterrand (Amtszeit 1981 bis 1995) orientierten sich nach dem Fiasko des sozialistischen Experiments der Regierung Pierre Mauroy von 1983 an (»tournant de la rigueur«) immer stärker an den Regeln der Hartwährungspolitik. Die Löhne wurden von ihrem Inflationsindex gelöst, um Frankreich über die »kompetitive Disinflation« Standortvorteile zu verschaffen. Die französische Regierung nahm dann auch 1987 die letzte Wechselkursabwertung im EWS vor und setzte die unter der Formel »politique du franc fort« bekannt gewordene Hartwährungspolitik fort (Fitoussi 1993).

Daraus ergibt sich eine andere Erklärungsvariante: Frankreich stellte stabilitätspolitische Aspekte der Wirtschaftspolitik während des Untersuchungszeitraums hinter die Bedeutung des Wechselkurses zurück, um sich voll auf die so genannte »kompetitive Disinflation« und die damit entstehenden Lohn-Preis-Vorteile für das Land gegenüber den anderen europäischen Ländern, insbesondere Italien und Großbritannien, zu konzentrieren. Das Dogma der Inflationsbekämpfung und der Beibehaltung des festen Wechselkurses war so stark, dass sich die Geldpolitik an der Verteidigung der Währung ausrichtete und sich die unterschiedlichen Regierungen mehr schlecht als recht und abhängig von ihrer parteipolitischen Couleur die Defizitreduktion zum Ziel setzten. Vieles weist darauf hin, dass der französische Policy-Mix während des Untersuchungszeitraums keinem erkennbaren konjunkturpolitischen Muster folgte und konjunkturelle Schwankungen in Kauf nahm, die über Hysterese- und Persistenz-Phänomene (Blanchard/Wolfers 1999; Blanchard 1991) zu Beginn der 1990er-Jahre zu einer der höchsten Arbeitslosenraten in Europa bei einer nur durchschnittlichen Beschäftigungsquote führten.

Und so lässt sich die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung Frankreichs zwischen 1982 und 1995 nicht eindeutig bestimmen, weil sowohl Regierung als auch Zentralbank die Stabilitätspolitik weniger berücksichtigten als die Vergleichsländer. Es sollte allerdings unterstrichen werden, dass die Situation Frankreichs nicht auf eine *Unfähigkeit* der Wirtschaftspolitik hindeutet, stabilitätspolitisch zu operieren, sondern auf eine willentliche Vernachlässigung der Konjunkturlättung:

The overriding goal of France's monetary policy continues to be the maintenance of the purchasing power of the currency. ... [The authorities] have been unwavering in their adherence to this policy *despite the short-term costs involved.* (OECD 1991: 31, eigene Hervorhebung)

Die Daten für Italien geben Rätsel auf: Es ist nicht ersichtlich, warum die Geldpolitik so stark prozyklisch operiert, wenn sie die Finanzpolitik nicht durch anti-zyklische Haushaltspolitik dazu drängt. Zwar kann bei der stabilitätspolitischen Ausrichtung der Finanzpolitik keine eindeutige Aussage getroffen werden, doch das Vorzeichen deutet auf eine eher prozyklische Haltung hin. Das Verhalten der italienischen Notenbank kann sicherlich nur durch die stark schwankenden Wechselkursbewegungen erklärt werden. Die italienische Lira wurde gegenüber der D-Mark zwischen 1982 und 1990 sechsmal abgewertet (kumulative Prozent: 32,7, siehe Goodman 1992: 198) und verlor während der Wechselkurskrise im europäischen Währungssystem 1992/1993 noch einmal rund 30 Prozent.

Die stark antizyklische Haltung der italienischen Lohnpolitik ist dagegen als eindeutig junges Phänomen zu identifizieren: Eine Verkürzung des Untersuchungszeitraums bis 1991 lässt die stabilisierende Rolle der Lohnpolitik komplett verschwinden. Diese Beobachtung deckt sich mit der tief greifenden Veränderung des italienischen Lohnverhandlungssystems, das makroökonomische Zielvariablen von 1992 an bewusst viel stärker in die Tarifverhandlungen mit einfließen ließ: Die Abschaffung der *scala mobile* 1992 und die Unterzeichnung des Ciampi-Protokolls im Juli 1993 gelten als Meilensteine der Einbindung der Tarifpartner in die wirtschaftspolitische Gesamtgestaltung Italiens der 1990er-Jahre (siehe unter anderen Regini 2000; Hassel 2000). In Irland, Portugal und Spanien lassen sich keine stabilitätspolitischen Muster erkennen.

3.2.4 Auswertung

Die quantitative Untersuchung zeigt, dass die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung vor dem Beitritt zur EWWU in den vierzehn untersuchten Ländern tatsächlich sehr unterschiedlich war. Was folgt daraus für den Anpassungsdruck, der aus dem Beitritt zur EWWU entsteht?

Vieles spricht dafür, dass Länder, in denen die Zentralbank stabilitätspolitische Aufgaben übernahm (Länder der ersten Gruppe), dieses Vakuum ausfüllen müssen. Doch damit nicht genug: Auch die Länder, in denen bislang offensichtlich kein steuerbares Stabilitätsinstrument zur Verfügung stand (Länder der dritten Gruppe), müssen davon ausgehen, dass die Konjunkturschwankungen nach dem Beitritt zunehmen und sich als nicht zu unterschätzende Problemfelder der Wirtschaftspolitik in der EWWU entpuppen.

Doch es wäre vorschnell, einen einfachen Zusammenhang zwischen dem Status quo ante und dem entstehenden Anpassungsdruck auf die Teilnehmerländer herzustellen. Denn die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung vor dem Beitritt enthält keine Informationen darüber, in welcher konjunkturspezifischen Beziehung die Zinspolitik der EZB zu den nationalen Zyklen steht, beziehungsweise wie sich die nationalen Konjunkturzyklen zum Gesamtkonjunkturzyklus im Euroraum verhalten, der ja schließlich die Bemessungsgrundlage für die Zinspolitik der EZB bildet.¹⁴ Der Status quo ante ist sozusagen die notwendige Bedingung

14 Die EZB hat immer wieder betont, dass sie keinerlei Augenmerk auf Entwicklungen in den einzelnen Teilnehmerländern richtet. Die bislang verfügbaren Informationen bestätigen

für entstehenden Anpassungsdruck, die jedoch nur in Kombination mit einer hinreichenden Bedingung ihre Aussagekraft erhält.

Es muss deshalb ein weiterer Aspekt betrachtet werden, ehe abschließende Aussagen über den Anpassungsdruck durch den EWWU-Beitritt gemacht werden können. Es geht um die *Wahrscheinlichkeit*, dass ein nationaler Wirtschaftszyklus vom EWWU-Durchschnitt abweicht, die EZB-Zinspolitik aus diesem Grund nicht mehr stabilisierend – oder sogar destabilisierend – wirkt und Finanz- und Lohnpolitik deshalb zu nationaler Stabilitätspolitik gezwungen werden.

3.3 Vergleiche mit dem EWWU-Durchschnitt

Die Position eines jeden EWWU-Teilnehmerlandes in Bezug auf den Durchschnitt des Euroraums fällt in der stabilitätspolitischen Betrachtung zentrale Bedeutung zu. Da die EZB ihre Zinspolitik ausschließlich an Durchschnittsdaten ausrichtet, ist der Druck auf Staaten, deren Konjunkturzyklen tendenziell stärker vom Durchschnitt des Euroraums abweichen, größer als auf Staaten, deren Konjunkturzyklen stark mit dem EWWU-Durchschnitt korrelieren.

Mehrere Faktoren können Aufschlüsse über die Position eines EWWU-Teilnehmerlandes geben:

- der Anteil einer Volkswirtschaft am EWWU-Durchschnitt;
- die Korrelation der zyklischen Bewegungen des nationalen Output-Gaps mit dem *ex post* berechneten Zyklus des EWWU-Output-Gaps der vergangenen Jahre;
- die Abweichung des nationalen Durchschnitts-Output-Gaps vom EWWU-Durchschnittswert;

diese Aussage und deuten in der Tat darauf hin, dass immer die für die Zinspolitik relevanten Werte im Euroraumdurchschnitt in die Berechnungen eingeflossen sind und nicht gewichtete nationale Werte (wie es beispielsweise bei Soskice/Iversen 1998 bezüglich einer Vorreiterstellung Deutschlands diskutiert wird). Deshalb wird hier auch die im Vorfeld der EWWU intensiv geführte Debatte über das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des EZB-Rats nicht vertieft: Sie scheint wenig Erklärungskraft in der Realität zu besitzen. Wir gehen also davon aus, dass sich die EZB tatsächlich nur an EWWU-Durchschnittsdaten orientiert.

- die Korrelation der zyklischen Bewegungen der nationalen Inflationsrate mit dem *ex post* berechneten Zyklus der EWWU-Inflation der vergangenen Jahre;
- die Abweichung der nationalen Durchschnitts-Inflationsrate vom EWWU-Durchschnittswert.

3.3.1 Gewichtung der EWWU-Teilnehmerländer im Euroraum

Ein guter Indikator zur Abbildung des Anteils eines Landes am EWWU-Durchschnitt ist der Verteilungsschlüssel des EZB-Grundkapitals, der sich je zur Hälfte an der Größe der Volkswirtschaften und der Bevölkerungszahl eines Landes orientiert.¹⁵

Tabelle 3-3 Anteil am EZB-Kapital^a

Land	Anteil in Prozent
Deutschland	30,24
Frankreich	20,78
Italien	18,39
Spanien	10,98
Niederlande	5,28
Belgien	3,54
Österreich	2,91
Griechenland	2,54
Portugal	2,39
Finnland	1,72
Irland	1,05
Luxemburg	0,18
Gesamt	100,00

a Griechenland wird in dieser Tabelle mit berücksichtigt, weil es als 12. Mitgliedsland der EWWU die Anteile am Gesamtdurchschnitt noch weiter reduziert hat. Allerdings fällt die Veränderung sehr gering aus (Deutschlands Anteil lag vor dem 1.1.2001 bei 31,02 Prozent). Die Anteile derjenigen EU Mitgliedsländer, die nicht am Euro teilnehmen, wurden aus der Tabelle herausgerechnet.

Quelle: EZB, eigene Berechnungen.

Tabelle 3-3 zeigt, dass das Gewicht keines der Teilnehmerländer mehr als ein Drittel des Euroraums ausmacht und die Daten von acht der zwölf Länder (inkl. Griechenland) mit gerade einmal 5 Prozent oder weniger in den EWWU-Durchschnitt einfließen. Genauer betrachtet heißt das nichts anderes, als dass keines der EWWU-Teilnehmerländer davon ausgehen kann, dass die stabilisierende Geldpolitik der EZB auf den nationalen Konjunkturzyklus zugeschnitten ist. Erst wenn eine wie auch immer zusammengestellte Ländergruppe einen Block kon-

15 Am EZB-Grundkapital sind auch die Nicht-EWWU-Mitglieder beteiligt, die aber nur 5 Prozent der Summe beisteuern, die sie als Mitglieder zu bezahlen hätten, dafür aber auch nicht an Gewinnen und Verlusten der EZB beteiligt sind.

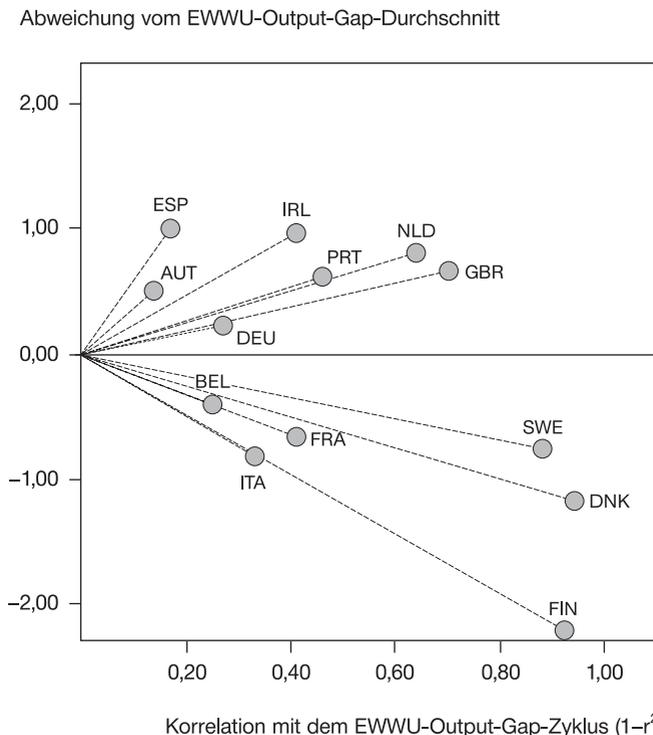
vergierender Wirtschaftszyklen bildet, der so groß ist, dass abweichende Zyklen in den restlichen Ländern die stabilisierende EZB-Zinspolitik für den Hauptblock nicht gefährden können, kommt die Geldpolitik als stabilisierendes Instrument für die konvergierenden Länder wieder in Frage. Der Frage, inwiefern die EWWU-Teilnehmerländer konjunkturell konvergieren oder divergieren, fällt also eine umso größere Bedeutung zu.

3.3.2 Nationale Output-Gaps und EWWU-Durchschnitt

Für den Euroraum wurde nach OECD-Daten der Durchschnitts-Output-Gap der Zeit zwischen 1982 und 1995 berechnet. Mit diesem Datenmaterial lassen sich zwei Vergleiche anstellen. Einerseits kann festgestellt werden, welche EWWU-Länder während des Untersuchungszeitraums am stärksten vom Periodendurchschnitt des gesamten Euroraums abweichen, das heißt tendenziell höhere oder niedrigere Auslastungen des Produktionspotenzials aufwiesen und damit *ceteris paribus* auch in der Zukunft anfälliger für langfristige Abweichungen des Durchschnittswertes sein dürften. Neben der Durchschnittsabweichung ist allerdings auch die Korrelation der zyklischen Bewegungen von Bedeutung, denn auch ein Land, dessen Output-Gap über einen längeren Zeitraum hinweg ähnliche Werte aufweist wie der gesamte Euroraum, kann freilich einem ganz anderen Rhythmus in den Zyklenbewegungen unterworfen sein. Deshalb fällt auch dem Korrelationswert der nationalen Bewegungen mit dem Zyklus des Euroraums große Aussagekraft zu. Abbildung 3-1 fasst beide Vergleiche in einer Grafik zusammen. Die Daten für diese und die nachfolgende Abbildung finden sich im Anhang, dort sind auch die Signifikanzniveaus aufgeführt.

Die Grafik zeigt, dass nur zwei Länder, nämlich Deutschland und Belgien, innerhalb eines Bandes von 0,5-Prozent-Abweichung vom Durchschnittswert liegen. In einer schwierigen Situation sind die Hochwachstumsländer Spanien, Irland und auch die Niederlande, die damit rechnen müssen, dass die Zinspolitik der EZB für die höheren Wachstumsraten dieser Länder zu niedrige Realzinsen hervorbringt. Dadurch entsteht Inflationsdruck, weil das Wachstum dazu tendiert, das nicht inflationäre Wachstumspotenzial zu übertreffen. Zusätzlich gilt, dass je höher der Inflationswert ist, desto niedriger sind die Realzinsen, die das Wachstum dann immer weiter fördern und einen Überhitzungszyklus einleiten können.

Abbildung 3-1 EWWU-Output-Gap und nationaler Output-Gap



Quelle: OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen. Die Abweichungen vom EWWU-Durchschnittswert sind so dargestellt, dass negative Output-Gap-Abweichungen (die tendenziell eine höhere Auslastung des Produktionspotentials implizieren) als positive Werte erscheinen.

Mit zu hohen Realzinsen müssen nach dieser Grafik Frankreich, Italien und Finnland rechnen.¹⁶ In diesen Ländern besteht deshalb das umgekehrte Risiko: Höhere Realzinsen senken das Wachstum und verringern den Preisdruck, was

¹⁶ Wobei Finnland während des hier untersuchten Zeitraums eine schwierige Rezession im Anschluss an den Zusammenbruch der Sowjetunion durchlief, die das Bild fälschen könnte und den finnischen Fall wohl ein wenig negativer darstellt, als er tatsächlich ist. Die Länderstudie zu Finnland greift diesen Punkt auf.

wiederum zu höheren Realzinsen führt. Was die Korrelationswerte betrifft, sind vor allem Finnland und die Niederlande von abweichenden Zyklenbewegungen betroffen. Für diese Länder heißt das *ceteris paribus* nichts anderes, als dass Zinssatzänderungen der EZB die nationale Konjunktur zum falschen Zeitpunkt treffen und damit einen zyklischen Auf- oder Abschwung noch verstärken könnten, anstatt ihn zu stabilisieren.

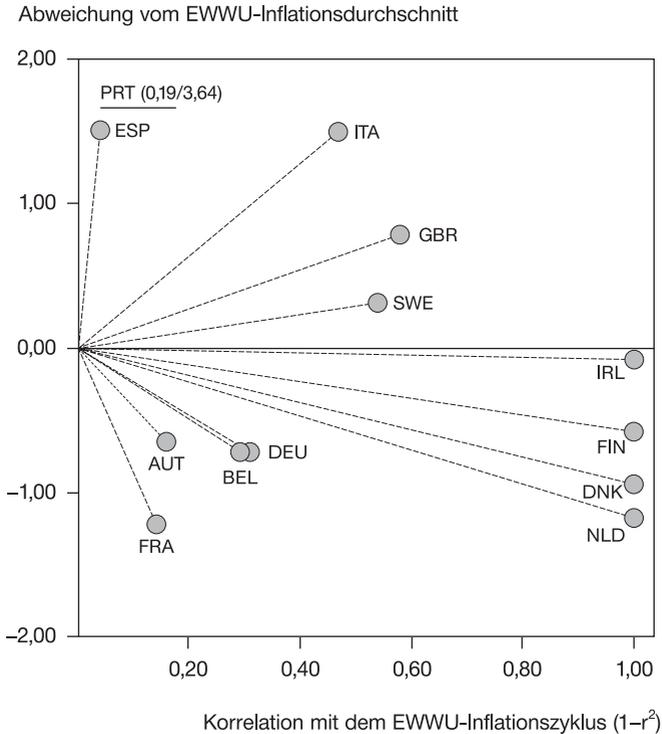
3.3.3 Nationale Inflation und EWWU-Durchschnitt

Für den heutigen Euroraum wurde ein Ex-post-Inflationswert berechnet, der mit den Länderwerten der vergangenen Jahre verglichen werden kann. Damit das Zentralbankverhalten in der Betrachtung aber so weit wie möglich konstant gehalten werden kann (das den Inflationswert maßgeblich beeinflusst), bietet es sich an, für die Inflation einen anderen Zeitraum zu wählen, als den bisher verwendeten Abschnitt 1982 bis 1995, da die Zentralbanken in Europa erst seit dem Ende der 1980er-Jahre recht einheitlich die Inflationswerte zu reduzieren versuchten. Die Zeitspanne 1989 bis 1999 bietet einen guten Kompromiss aus spätem Startzeitpunkt der Analyse und ausreichender Datenmenge.¹⁷ Die Werte sind in Abbildung 3-2 aufgeführt. Wie auch beim Output-Gap, werden sowohl Durchschnittswerte als auch Korrelationen verglichen (Daten im Anhang).

Die Grafik zeigt, dass die Abweichungswerte fast ausnahmslos innerhalb einer 1-Prozent-Spanne liegen. Einzig Portugal, Spanien und Italien fallen als »Hochinflationenländer« aus dem Rahmen. Frankreich und die Niederlande erscheinen als »Niedriginflationenländer«. Die theoretischen Implikationen für diese Länder sind eindeutig: Je höher oder niedriger die Binneninflation, desto niedriger oder höher die Realzinsen. Die Korrelationsanalyse zeigt, dass die Inflationszyklen in Europa während des Untersuchungszeitraums sehr stark divergierten. Nur Österreich und Deutschland weisen Werte von über 0,5 auf. Blicke dieser Zustand auch in der EWWU bestehen, ergäbe sich eine schwierige Konstellation für die EZB und die Teilnehmerländer, denn es wäre dann durchaus möglich, dass sich die einzelnen Binneninflationenwerte immer wieder vom EWWU-

17 Dass dabei das erste EWWU-Jahr mit berücksichtigt wird, ist von recht geringer Bedeutung, da die Reaktion der Inflationsrate auf den einheitlichen Zinssatz der EZB circa neun Monate dauert.

Abbildung 3-2 EWWU-Inflation und nationale Inflation



Quelle: OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen.

Durchschnittswert entfernt und so zu einer Quelle zyklischer Instabilität in den Mitgliedsländern werden könnten.

3.4 Ergebnisse

In diesem Kapitel sind anhand unterschiedlicher Indikatoren und Untersuchungsmethoden Daten aus der Zeit vor der EWWU vorgestellt worden, die eine erste Bestimmung des ökonomischen Anpassungsdrucks auf die EWWU-Teilnehmerländer erlauben. Zwar kann nicht mit absoluter Sicherheit davon ausge-

Abbildung 3-3 Anpassungsdruck

		Antizyklisches Instrument vorhanden	
		nein	ja
EWWU- Anpassungsdruck (zyklische Destabilisierung)	hoch	Belgien Irland Niederlande Spanien Portugal	Finnland
	gering	Deutschland Frankreich Italien Österreich	

gangen werden, dass sich der Status quo ante so auf die Zeit nach dem EWWU-Beitritt überträgt, doch zumindest was die Aufgabenverteilung bei der Stabilitätspolitik betrifft, spricht aus politikwissenschaftlicher Warte viel dafür, dass der Wegfall der Geldpolitik nicht ohne weiteres von den anderen beiden Politikbereichen kompensiert werden kann.

In der folgenden Abbildung werden alle zehn untersuchten EWWU-Länder anhand der hier vorgenommenen Untersuchungen eingeordnet. Auf der X-Achse ist abgetragen, ob auch im EWWU-Kontext das vor dem Beitritt eingesetzte antizyklische Instrument zur Verfügung stand (das heißt die Finanzpolitik) – Finnland bleibt hier der Einzelfall. In der Y-Achse ist der zyklische Problemdruck dargestellt. Die Einordnung der Länder erfolgt dabei ohne die Verwendung einer Formel, in der die unterschiedlichen Indikatoren gewichtet wurden, denn eine solche mathematische Zusammenführung der unterschiedlichen Elemente wäre sicherlich nur wenig aussagekräftig. Worum es hier geht, ist die Zusammenfassung der Ergebnisse zu einem ersten Gesamteindruck. Die Position jedes einzelnen Landes ist in der Tat weniger leicht zu bestimmen, als hier suggeriert wird. In Kapitel 5 werden die spezifischen Situationen und Herausforderungen jedes einzelnen Landes allerdings genau betrachtet.

Die Abbildung 3-3 zeigt, dass keines der Teilnehmerländer vor einem wie auch immer gearteten Anpassungsdruck durch den EWWU-Beitritt gefeit ist. Die größte Ländergruppe muss seit dem Entstehen der EWWU nicht nur mit steigender konjunktureller Instabilität rechnen, sondern hat durch den Verlust der Geldpolitik entweder ein wichtiges Stabilisierungsinstrument verloren, oder bislang

keine erkennbare Aufgabenverteilung in der Stabilitätspolitik gekannt.¹⁸ Eine zweite Ländergruppe umfasst die größeren EWWU-Staaten, die zwar nicht unbedingt mit zunehmender Instabilität zu rechnen haben, diese aber auch nicht ausschließen können und ebenfalls über keine Stabilitätsinstrumente verfügen. Kurz: Alle EWWU-Teilnehmerländer (mit der Ausnahme Finnlands) hatten mit ökonomischem Anpassungsdruck zu rechnen. Im folgenden Kapitel wird deshalb untersucht, ob die betroffenen Länder auch über die aus stabilitätspolitischer Sicht notwendigen Institutionen verfügten.

18 Zwar verfügen die Niederlande über eine antizyklische Lohnpolitik, die jedoch allein nicht ausreicht, um als antizyklisches Instrument die destabilisierenden Zinssätze der EZB auszugleichen.

Kapitel 4

Institutionen

Dieses Kapitel untersucht die Handlungsoptionen der betroffenen nationalen Akteure. Die destabilisierende Wirkung des EWWU-Beitritts auf die Binnenkonjunktur kann korrigiert werden, wenn Finanz- und Lohnpolitik als stabilisierende Elemente eingesetzt werden. Dafür sind jedoch einige institutionelle Vorbedingungen notwendig. Die vergleichende Kapitalismusforschung hat eben diese institutionellen Bedingungen der Wirtschaftspolitik im Ländervergleich detailliert untersucht und sehr unterschiedliche Organisationsmodi bei der Lohnpolitik und verschiedene Finanzverfassungen in den EWWU-Teilnehmerländern identifiziert. Für die hier untersuchte Fragestellung ist dieser Forschungsstrang von großem Interesse, denn er grenzt unterschiedliche, historisch gewachsene Institutionengefüge in der Wirtschaftspolitik voneinander ab und bereitet den Weg für eine vergleichende Klassifizierung der Handlungsoptionen, die den vom Anpassungsdruck betroffenen Ländern nach dem Beitritt verbleiben. Dabei gilt folgende Logik:

Abbildung 4-1 Reaktionsmöglichkeiten nationaler Wirtschaftssysteme

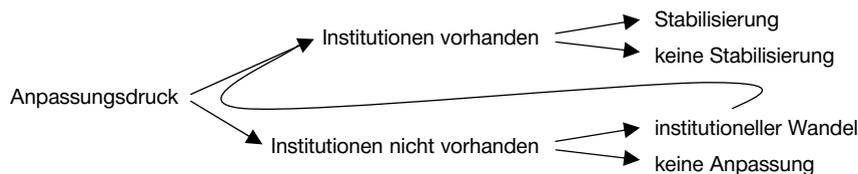


Abbildung 4-1 weist darauf hin, dass kein zwangsläufiger Zusammenhang zwischen Anpassungsdruck und institutionellem Wandel besteht. EWWU-Teilnehmerländer haben unterschiedliche Handlungsoptionen, wobei es aus politikwissenschaftlicher Sicht jedoch wahrscheinlich ist, dass Länder, in denen der Anpassungsdruck hoch ist und die institutionellen Rahmenbedingungen für eine

Kombination aus finanz- und lohnpolitischer Stabilisierung nicht verfügbar sind, einen institutionellen Anpassungsprozess einleiten. Ebenso wahrscheinlich ist es, dass Länder, denen die notwendigen Institutionen zur Verfügung stehen, diese auch zur Stabilisierung der Zyklen einsetzen werden. Deshalb soll in diesem Kapitel der institutionelle Status quo ante in den zehn hier untersuchten EWWU-Teilnehmerländern hergeleitet werden, um den Erwartungshorizont zum tatsächlichen Anpassungsprozess aufstellen zu können.

4.1 Finanzpolitik

Zwei institutionelle Faktoren sind bei der Verwendung der Finanzpolitik als antizyklisches Instrument von Bedeutung. Einerseits geht es um den Zentralisierungsgrad der Finanzverfassung, weil nur Informationen über den Anteil der Zentralregierung an den öffentlichen Gesamtausgaben Aussagen darüber zulassen, wie schwer oder leicht es der Regierung fällt, antizyklische Maßnahmen zu ergreifen. Dieser Aspekt allein reicht jedoch nicht aus, um die tatsächliche Verwendbarkeit der Finanzpolitik als antizyklisches Instrument zu bestimmen. Denn solche Veränderungen sind nur in Staaten möglich, in denen die Haushaltsgesetzgebung straffen und politisch leicht steuerbaren Modalitäten unterliegt: Je höher die Zahl der am Haushaltsprozess beteiligten Spieler, desto geringer die Chancen für die Regierung, schnelle und durchgreifende Änderungen in der Finanzpolitik zu implementieren, wie sie die antizyklische Politik verlangen würde. Deshalb werden auch Fragen des finanzpolitischen Entscheidungsprozesses in die Untersuchung mit einbezogen.

4.1.1 Zentralisierungsgrad

Wie Hughes und Smith (1991) gezeigt haben, stellt die Umsetzung finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen in einem dezentralisierten Finanzsystem die Akteure vor Interaktionsprobleme, weil die horizontale Koordinierung unterschiedlicher stabilisierender Politiken neben hohen Transaktionskosten auch Free-Rider-Probleme mit sich bringt, die eine erfolgreiche Stabilitätspolitik zum Scheitern bringen können (vgl. auch Busch 1995). Die Erfolgsaussichten einer finanzpolitischen Stabilisierung steigen also mit dem Anteil des Zentralstaats an

den öffentlichen Gesamtausgaben. Gleichzeitig erhöht sich die Stabilisierungskapazität des Zentralstaats auch in Ländern, in denen der Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben am Bruttosozialprodukt recht hoch ist, weil eine geringere prozentuale Variation des Haushalts größeren Einfluss auf die Veränderung des Bruttosozialprodukts nimmt.

Scharpf (1987: 262–265) schlägt auf Grundlage dieser Überlegungen die Bildung eines Indikators vor, der eine Berechnung der Schwierigkeit fiskalpolitischer Steuerung für die hier untersuchten Länder erlaubt. Er bildet und kombiniert drei Partialindikatoren: die Staatsquote (Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben am Bruttosozialprodukt in Prozent), den Zentralisierungsgrad (Anteil des Zentralstaats an den Gesamtausgaben in Prozent) und den Schwierigkeitsgrad (Haushaltsänderung des Zentralstaats, die einem Prozent des Bruttosozialprodukts entspricht).

Der in dieser Arbeit verwendete Indikator bezieht nur die ersten beiden Werte mit ein. Für den politischen Schwierigkeitsgrad wird weiter unten ein eigener Indikator aufgestellt. Der dafür von Scharpf vorgeschlagene dritte Wert erscheint für diesen Zweck nur wenig geeignet, denn er bildet nicht den politischen Schwierigkeitsgrad ab, sondern stellt eine Synthese der beiden ersten Werte dar, schließlich hängt der Anteil der Zentralstaatsausgaben, der eine Veränderung von einem Prozent des Bruttosozialprodukts hervorruft, von den beiden anderen Werten ab.

Um ein präzises Bild der Schwierigkeiten finanzpolitischer Stabilitätspolitik in dezentralisierten Fiskalsystemen zeichnen zu können, müsste eigentlich noch ein juristischer Aspekt berücksichtigt werden. Denn es gibt dezentral organisierte Länder, in denen der Zentralstaat auf einen Sanktionsmechanismus zurückgreifen kann, der die subnationalen fiskalpolitischen Akteure unter bestimmten Voraussetzungen in ihrer Autonomie einschränkt. Dennoch fließt dieser Aspekt in die hier vorgenommenen Berechnungen nicht ein, denn vor dem Beginn der dritten Phase der EWWU war ein solcher Mechanismus unter den finanzpolitisch eher dezentralisierten Ländern nur in Irland zu finden, wo die Zentralregierung subnationale Schuldenaufnahmen direkt verhindern kann (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19). Irland wird deshalb in Tabelle 4-1 den zentralisierten Staaten zugeordnet. Es ist dennoch wichtig, diesen Punkt hier zu erwähnen, denn gerade im Bereich der Interaktion zwischen Zentralstaat und subnationalen öffentlichen Instanzen lassen sich institutionelle Anpassungsprozesse als Reaktion auf den EWWU-Beitritt erkennen (siehe Kapitel 5).

Tabelle 4-1 Finanzpolitischer Zentralisierungsindex 1990

	Zentralisierung	Staatsquote	Gesamt	Z-transformiert
Portugal	80,31	44,48	35,72	-1,64
Belgien	66,32	53,13	35,24	-1,58
Frankreich	55,19	53,66	29,61	-0,92
Italien	54,28	51,76	28,10	-0,75
Großbritannien	61,21	44,41	27,18	-0,64
Niederlande	45,91	47,74	21,92	-0,03
Österreich	35,46	52,61	18,66	0,35
Irland	50,07	36,45	18,25	0,40
Schweden	27,28	62,72	17,11	0,53
Spanien	39,64	42,49	16,84	0,56
Finnland	29,32	55,06	16,14	0,64
Dänemark	30,59	29,03	8,88	1,49
Deutschland	16,84	48,12	8,10	1,58
Standardabweichung			8,59	1,00
Mittelwert			21,67	0,00

Quelle: OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen nach Scharpf (1987). Der unter »Gesamt« aufgeführte Wert ergibt sich aus der Multiplikation der beiden anderen Variablen und bildet damit den Anteil des Zentralstaats am Bruttonationalprodukt ab.

4.1.2 Haushaltsgesetzgebung

Über den Zusammenhang zwischen bestimmten institutionellen Aspekten des Haushaltsprozesses und der Fähigkeit von Regierungen, Haushaltsnormen zu erfüllen, hat sich eine sowohl theoretisch als auch empirisch gut fundierte Literatur entwickelt, die hier den Ausgangspunkt für die Ländereinordnung bezüglich des politischen Schwierigkeitsgrades in der finanzpolitischen Stabilitätspolitik bildet.¹ Die Koordinierungs- und Steuerungsfähigkeit der in den Haushaltsfindungsprozess eingebundenen Akteure (Regierungsmitglieder, Abgeordnete, Verwaltung) steht im Mittelpunkt der Analysen. Dabei kann eine erhöhte Steuerungsfähigkeit auf zwei Arten erzielt werden (Europäische Kommission 2001: 39): entweder über einen »Delegationsmechanismus« (in der englischsprachigen Literatur als »mode of delegation« bezeichnet), der die Rolle des Finanzministers im Haushaltspro-

1 Vgl. von Hagen/Harden (1995), von Hagen (1992), von Hagen/Hallerberg (1997), Hallerberg/von Hagen (1999).

Tabelle 4-2 Politische Stärke in der Haushaltsgesetzgebung 1990

	Verhandlungen in der Regierung	Einfluss des Parlaments	Transparenz	Flexibilität	Gesamt	Z-transformiert
Frankreich	16,00	18,00	14,66	20,20	68,86	-2,06
Großbritannien	15,00	16,00	16,00	11,40	58,40	-1,30
Deutschland	12,00	4,00	17,00	18,60	51,60	-0,81
Niederlande	10,66	16,00	18,00	5,00	49,66	-0,67
Dänemark	12,33	12,00	13,33	10,40	48,06	-0,55
Finnland	5,00	6,00	17,00	13,00	41,00	-0,04
Österreich	4,00	4,00	15,00	16,66	39,66	0,06
Portugal	9,66	5,00	7,33	14,00	35,99	0,33
Spanien	6,00	4,00	17,00	5,80	32,80	0,56
Schweden	5,33	8,00	9,00	5,33	27,66	0,93
Irland	3,00	8,00	5,00	11,00	27,00	0,98
Belgien	1,00	4,00	10,00	11,20	26,20	1,04
Italien	7,66	6,00	5,00	1,00	19,66	1,52
Standardabweichung					13,74	1,00
Mittelwert					40,50	0,00

Quelle: von Hagen (1992).

zess soweit stärkt, dass die anderen Akteure nach der Festlegung von Haushaltsnormen nur noch geringe Änderungsmöglichkeiten haben; oder über einen »Vertragsmechanismus« (auch »mode of commitment« oder »contract rule« genannt), bei dem Haushaltsnormen über einen mehrjährigen Zeithorizont von allen Akteuren als verbindlich anerkannt werden und Abweichungen eine formelle Sanktion auslösen.²

Für die hier untersuchte Fragestellung scheint der Delegationsmechanismus die eindeutig bessere Ausgangsposition finanzpolitischer Stabilisierung zu liefern. Ein starker Finanzminister, dessen Normenfestsetzung verbindlich für die

2 Hallerberg/von Hagen (1999) weisen darauf hin, dass das Wahlsystem einen direkten Einfluss auf die bessere Durchsetzbarkeit des einen oder anderen Modus nehmen könnte: Im Verhältniswahlrecht gewählte Koalitionsregierungen, die im Wahlkampf auch gegeneinander antreten (also keine »Blockregierung« bilden), tendieren dazu, sich durch einen Vertragsmechanismus ein für alle Akteure verbindliches Regelwerk zu schaffen, während Einparteienregierungen oder Blockregierungen, die in der Regel einem Mehrheitswahlrecht entspringen, dem Finanzminister über ein Delegationsverfahren eine Kontrollfunktion zuschreiben.

anderen Akteure ist,³ verfügt über die notwendige Steuerungsfähigkeit, um auch antizyklische Maßnahmen schnell durchführen zu können. Demgegenüber lässt ein Vertragsmechanismus, der Haushaltsnormen über mehrere Jahre festschreibt, im Prinzip keinen Spielraum für zyklische Stabilitätspolitik. Es sei denn, solche Reaktionen auf Konjunkturzyklen sind explizit im Vertrag vorgesehen – was in einigen der hier untersuchten Ländern der Fall ist.

Der politische Schwierigkeitsgrad im Haushaltsfindungsprozess wird für das Jahr 1990 nach einem Index von von Hagen (1992) errechnet und die Länder dementsprechend entweder als »leicht steuerbar« oder »schwer steuerbar« eingeordnet.

4.1.3 Einordnung der Länder

Anhand dieser Elemente können die untersuchten Länder in ein zweidimensionales Schema eingeordnet werden, das auf der vertikalen Achse die Steuerungsfähigkeit und auf der horizontalen den Zentralisierungsgrad abbildet.

Abbildung 4-2 Finanzpolitischer Status quo ante 1990

		Zentralisierung	
		hoch	niedrig
Politische Stärke	hoch	Frankreich Großbritannien Niederlande	Dänemark Deutschland Finnland Österreich
	niedrig	Belgien Portugal Italien Irland	Schweden Spanien

Quelle: von Hagen (1992), OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen.

3 Die Normenfestsetzung kann also nur geringfügig innerhalb der Regierung, während der Haushaltsberatung im Parlament oder während des Umsetzungsprozesses in der Verwaltung abgeändert werden.

Nur die in der Nord-West-Zelle aufgeführten finanzpolitischen Ländersysteme erfüllen die institutionellen Kriterien fiskalpolitischer Stabilisierung, also Frankreich, Großbritannien und die Niederlande. Wie beschrieben reicht die finanzpolitische Handlungsfähigkeit unter bestimmten Umständen aber nicht aus, um den Konjunkturzyklus zu stabilisieren, denn bei zyklischer Überhitzung müssen die finanzpolitischen Akteure auch auf die Lohnpolitik als sekundierendes Element zurückgreifen können.

4.2 Lohnpolitik

Auch in der Lohnpolitik bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den europäischen Ländern. In diesem Absatz geht es darum, den Status quo ante der Tarifpolitik in den heutigen EWWU-Teilnehmerländer zu bestimmen, um daraus Rückschlüsse auf die Verwendbarkeit der Einkommenspolitik als stabilitätspolitisches Instrument ziehen zu können oder die notwendigen Verhaltensänderungen oder Umstrukturierungen des Institutionensystems zu begründen.

Dafür ist allerdings eine Kategorisierung unterschiedlicher Lohnfindungssysteme notwendig, die die organisatorischen Voraussetzungen für antizyklische tarifpolitische Maßnahmen berücksichtigt. Dies ist insofern kein leichtes Unterfangen, als die unterschiedlichen ökonomischen und politikwissenschaftlichen Ansätze keinen überzeugenden Konsens über die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive letztendlich relevanten Organisationskomponenten eines Lohnfindungssystems gebildet haben, ihnen zusätzlich aber auch die Einordnung der Länder anhand der theoretisch definierten Faktoren Schwierigkeiten bereitet (vgl. Kenworthy 2000a).

Was die Debatten über die theoretischen Modelle betrifft (siehe Kapitel 2), bleibt festzuhalten, dass sich einfache lineare Zusammenhänge zwischen lohnpolitischem Organisationsmodus und Reallohnvariationen, wie sie die Dezentralisierungsthese und die Korporatismusthese verkörpern, empirisch kaum nachweisen lassen (OECD 1997b). Deshalb sind im vergangenen Jahrzehnt immer komplexere Modelle entstanden, die sich auf mehreren theoretischen Ebenen widersprechen und unterscheiden und auch verschiedene Wirkungszusammenhänge zu entdecken meinen.

- Die erste Debatte kann im Spannungsfeld zwischen »Koordinierung« und »Zentralisierung« angesiedelt werden; sie thematisiert die Frage, ob die Anzahl der in den Lohnverhandlungsprozess eingebundenen Gewerkschaften

der determinierende Faktor ist (Zentralisierungsthese, vgl. Cameron 1984; Schmitter 1981; Calmfors/Driffill 1988) oder die faktisch bestehenden Koordinierungsmuster, die zwischen Gewerkschaften oder Unternehmen bestehen (Koordinierungsthese, vgl. Soskice 1990; Crouch 1985).

- Die Koordinierungsthese selbst ist indes Gegenstand jener theoretischer Auseinandersetzungen, die sich damit beschäftigen, ob Unterschiede zwischen *intragewerkschaftlicher*, also »vertikaler« Koordinierung, und *intergewerkschaftlicher*, also »horizontaler« Koordinierung, zu berücksichtigen sind (vgl. Iversen 1999a: 32–32).
- Letztlich ist auch die Einflussnahme des Staates auf die Lohnverhandlungen von entscheidender Bedeutung, wobei jedoch nicht eindeutig geklärt ist, unter welchen Bedingungen die Einflussnahme erfolgen kann. Die These, dass nur die formelle Staatsintervention über juristisch verankerte Sanktionsmechanismen Erfolg bringen kann, kollidiert mit der These informeller Staatsintervention über politische Einflussnahme in Sozialen Pakten (vgl. Hassel 2000; Ebbinghaus/Hassel 1999; Traxler 1998).

Die theoretischen Widersprüche zwischen diesen unterschiedlichen Ansätzen erfahren ihre volle Trennschärfe dann, wenn es darum geht, einzelne nationale Tarifsysteme voneinander abzugrenzen und auf numerischen Kontinua einzuordnen (Kenworthy 2000a). Deshalb ist die vergleichende Länderbetrachtung nur dann möglich, wenn das zugrundeliegende Raster klar definiert ist. Bei der Stabilitätspolitik sind Faktoren der Koordinierung (oder auch Zentralisierung) ebenso von Bedeutung wie Faktoren der staatlichen Einflussnahme. Denn aus stabilitätspolitischer Warte sind drei Faktoren des Lohnfindungssystems entscheidend:

- Erstens muss eine politisch strategiefähige Instanz in der Lage sein, den aus den Tarifverhandlungen hervorgehenden aggregierten Lohnveränderungswert für die gesamte nationale Volkswirtschaft *ex ante* festlegen zu können.
- Zweitens muss der *ex post* festzustellende Lohnveränderungswert mit dem *ex ante* festgelegten Wert übereinstimmen, das heißt, das Lohnfindungssystem muss in der Lage sein, die politisch festgelegten Lohnveränderungswerte auch zu respektieren.
- Drittens muss das Lohnfindungssystem bereit sein, sich den stabilitätspolitischen Anforderungen nicht zu widersetzen.

Diese drei Bedingungen machen deutlich, dass keine der drei Debatten umgangen werden kann, weil die erste Bedingung die Frage des Zentralisierungs- oder Koordinierungsgrades aufwirft, die zweite Bedingung die Frage der horizontalen

oder vertikalen Koordinierungsfähigkeit mit einbezieht und die dritte Bedingung letztlich die Einbeziehung der Regierungsinstanz problematisiert, weil die Tarifpartner die stabilitätspolitische Wirtschaftspolitik gemeinsam mit der Regierung zu definieren und zu implementieren haben.

Ausgehend von diesen drei Bedingungen lassen sich zwei Indikatoren bilden, auf deren Grundlage eine stabilitätspolitische Einordnung der EWWU-Teilnehmerländer vergleichend möglich wird.

4.2.1 Strategiefähigkeit von Lohnfindungssystemen

Zuerst stellt sich die Frage nach Koordinierung und Zentralisierung. Die ersten einflussreichen Kategorisierungsversuche von Lohnfindungssystemen gründeten sich fast ausschließlich auf Zentralisierungselemente (Cameron 1984; Calmfors/Driffill 1988; später auch bei Iversen 1999a). Doch schon bei Crouch (1985) findet sich eine erste Unterscheidung zwischen koordinierten und nicht koordinierten Systemen, die auch einigen halb zentralisierten Ländern koordinierte Lohnverhandlungsfähigkeit zuspricht. Dieser Ansatz wurde im Aufsatz von Soskice (1990) theoretisch untermauert und dann von verschiedenen Autoren (Layard/Nickell/Jackman 1991, 1994; Hall/Franzese 1998) weitergeführt.

Für den hier verfolgten Zweck ist es sinnvoll, keines der beiden ursprünglichen Konzepte zu verwenden, sondern sie in einem Indikator zu verbinden, der die strategiefähigen den nicht strategiefähigen Lohnfindungssystemen gegenüberstellt, wobei die Elemente der horizontalen und der vertikalen Koordinierung mit einbezogen werden. Ein zentralisiertes System gilt nur dann als strategiefähig, wenn es vertikal koordiniert ist, das heißt, die an der Spitze getroffenen Entscheidungen über Lohnveränderungsraten auch tatsächlich die gewünschten Resultate produzieren; ebenso gilt ein nicht zentralisiertes aber koordiniertes System nur dann als strategiefähig, wenn die horizontale Koordinierung zwischen den Einzelgewerkschaften gewährleistet ist und es eine Gewerkschaft gibt, der die Lohnführerschaft zufällt (wie in so genannten Pattern-Bargaining-Systemen). Ähnliche Einordnungen wurden auch von Kenworthy (2000a), Golden et. al. (1997) und Traxler/Kittel (2000) vorgenommen.⁴ Allerdings können auch diese

4 Zu Traxler/Kittel ist anzumerken, dass die Koordinierungsdimension nur eine von zwei Dimensionen ist und die Lohnfindungssysteme auch nicht auf einem numerischen Kontinuum angesiedelt sind, sondern sich in qualitativ unterschiedliche Kategorien gliedern.

Tabelle 4-3 Lohnpolitische Strategiefähigkeit 1990

	Golden et al.	Traxler et al.	Strategiefähigkeit
Belgien	4		nicht strategiefähig
Dänemark	1		nicht strategiefähig
Deutschland	1	Pattern	strategiefähig
Finnland	9		strategiefähig
Frankreich	4		nicht strategiefähig
Großbritannien	1		nicht strategiefähig
Irland	3*		nicht strategiefähig
Italien	1		nicht strategiefähig
Niederlande	9		strategiefähig
Österreich	3	Pattern	strategiefähig
Portugal	1*		nicht strategiefähig
Schweden	9		strategiefähig
Spanien	3*		nicht strategiefähig

Quellen: Golden/Wallerstein/Lange (1997: Variable CONINV); Traxler/Blaschke/Kittel (2001: 114).
* Eigene Einordnung.

Daten nicht vorbehaltlos übernommen werden, denn oft beziehen erweiterte Koordinierungsindizes den Staatseinfluss über Gesetzesregeln schon mit ein. Für die hier vorgenommene Untersuchung ist es aber wichtig, die Trennung zwischen lohnpolitischer Koordinierung und Staatseinfluss beizubehalten, denn nur sie erlaubt es, Reformen als Anpassung auf den EWWU-Beitritt richtig zu verstehen. Es besteht aus konzeptioneller Sicht durchaus ein Unterschied zwischen Ländern wie Belgien, das zu Beginn der 1990er-Jahre ein recht unkoordiniertes Lohnfindungssystem mit hohem Staatseinfluss kannte, und Deutschland, das ein recht koordiniertes Pattern-Bargaining-System ohne Staatseinfluss besitzt. In fast allen Indizes werden beide Länder jedoch gleich bewertet – entweder als »hoch koordiniert« (Kenworthy 2000b), oder »halb zentralisiert« (Golden/Wallerstein/Lange 1997; auch Iversen 1999a). Aus der hier gewählten Perspektive muss Deutschland gleichwohl als recht koordiniertes System eingestuft werden, während Belgien sicherlich unter die eher unkoordinierten Länder fällt.

In der hier vorgenommenen Klassifizierung weisen »strategiefähige« Lohnfindungssysteme entweder eine hohe Einbindung der Gewerkschafts-Konföderation in die Lohnfindung auf oder eine Pattern-Bargaining-Struktur. Der im Datensatz von Golden/Wallerstein/Lange (1997) konstruierte Sub-Index zur Rolle der Gewerkschafts-Konföderationen in den Lohnverhandlungen dient zur Einordnung

der Länder.⁵ Die im Indikator nicht enthaltenen Pattern-Bargaining-Systeme werden nach Traxler/Blaschke/Kittel (2001: 114) mit einbezogen. Die fehlenden Werte des Golden/Wallerstein/Lange-Datensatzes wurden anhand einer Auswertung von Artikeln in der *European Industrial Relations Review* ergänzt.

4.2.2 Regierungseinfluss

Mit dieser ersten Kategorisierung ist allerdings noch keine Aussage über die Art der Einflussnahme der Regierung auf den Lohnfindungsprozess getroffen. Denn eine gewisse Einbindung der Regierung in den Lohnfindungsprozess ist unabdingbar, um das richtige Zusammenspiel von Lohn- und Finanzpolitik zu gewährleisten.

Im Golden/Wallerstein/Lange-Datensatz (1997) ist eine Variable enthalten, die den Regierungseinfluss detailliert kategorisiert und deshalb für die Bildung des Indikators komplett übernommen werden kann. Der Regierungseinfluss wird dort auf einer Skala von 1 bis 15 eingeordnet, wobei höhere Werte für höheren Regierungseinfluss stehen. Da hier eine binäre Einordnung erfolgen soll, ist die Definition eines Schnittes notwendig. Dieser wurde zwischen den Werten 4 und 5 festgelegt. Der Wert 4 steht im Datensatz für Regierungen, die den Tarifpartnern nur ökonomische Vorhersagen zur Verfügung stellen, während der Wert 5 sich auf Regierungen bezieht, die tatsächliche Lohnnormen oder Lohnempfehlungen aussprechen; alle Werte ab 6 beziehen sich dann auf eine explizite Verhandlung zwischen der Regierung und den Tarifpartnern oder sogar eine Lohnfestschreibung durch die Regierung.⁶ Eine einzige Änderung wurde im Fall Italiens vorgenommen. Im Original-Datensatz erhält Italien den Wert 8, weil die

5 Der Index reicht von 1 bis 11, wobei höhere Werte für eine stärkere Einbeziehung der Konföderation stehen. Die hier angesprochene Strategiefähigkeit wird allerdings erst bei Werten 9, 10 und 11 erreicht, die für eine Verhandlungsstruktur auf nationaler Ebene stehen.

6 Die Kategorie 5 ist nicht eindeutig. Golden/Wallerstein/Lange bezeichnen diese Kategorie folgendermaßen: »Government recommends wage guidelines or norms.« Diese Aussage ist zu unpräzise, als dass sie eine ungeprüfte Einordnung zuließe. Die mit 5 eingeordneten Länder wurden deshalb gesondert überprüft und alle in die Kategorie mit hohem Regierungseinfluss übernommen, weil die »Empfehlung« der Regierung in den geprüften Fällen eher einer bindenden Festsetzung gleichkommt, die in enger Verhandlung mit den Tarifpartnern entsteht.

Tabelle 4-4 Regierungseinfluss auf die Lohnfindung 1990

Belgien	4	gering
Dänemark	1	hoch (Dialog Gewerkschaft / Regierung)
Deutschland	3	gering
Finnland	9	hoch (Dialog Gewerkschaft / Regierung)
Frankreich	3	gering
Großbritannien	2	gering
Irland	–	hoch (Dialog Gewerkschaft / Regierung)
Italien	8	gering
Niederlande	6	hoch (Dialog Gewerkschaft / Regierung)
Österreich	6	hoch (Dialog Gewerkschaft / Regierung)
Portugal	–	gering
Schweden	1	hoch (Dialog Gewerkschaft / Regierung)
Spanien	–	gering

Quelle: Golden/Wallerstein/Lange (1997: Variable GOVINV), Änderung bei Italien. Einordnung nach Traxler/Blaschke/Kittel (Traxler/Blaschke/Kittel 2001: 114) bei Irland, Portugal und Spanien.

Regierung den Wert der Lebenshaltungskosten gesetzlich fest schreibt. Diese Einbindung der Regierung in den Lohnfindungsprozess sagt allerdings nichts über ihre Fähigkeit aus, die über die Lebenshaltungskosten hinausgehenden Lohnveränderungen zu beeinflussen. Deshalb wird Italien als Land mit niedrigem Regierungseinfluss eingestuft. Diese abweichende Einordnung findet sich ebenfalls in der Klassifizierung von Traxler/Blaschke/Kittel (2001: 114), auf deren Grundlage hier auch Irland, Portugal und Spanien klassifiziert werden.

Eine zusätzliche Erläuterung verlangt der belgische Fall. Der Staatseinfluss in den belgischen Lohnverhandlungen zwischen 1989 und 1994 könnte als bedeutend eingestuft werden, weil die Regierung an den Lohnverhandlungen beteiligt war und auch die theoretische Möglichkeit hatte, Lohnstopps zu verkünden, wenn eine zu große Abweichung von Lohnverhandlungen in den Nachbarländern festzustellen war (zum Beispiel Kenworthy 2000b). Dennoch besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass der Einfluss des Staates eher symbolisch war:⁷ Die Lohnleitlinien wurden nicht berücksichtigt, weil die Verhandlungen am Staat vorbei auf Unternehmensebene ablaufen konnten. Erst 1994 änderte die belgische Regierung das System und vergrößerte den Einfluss.

7 Siehe Vilrocx/Van Leemput (1999: 337); zu einem identischen Ergebnis kommt die Analyse in der *European Industrial Relations Review*, Januar 1994.

4.2.3 Einordnung der Länder

Anhand der beiden Einordnungen können die vierzehn untersuchten Länder in ein zweidimensionales Schema eingeordnet werden, das auf der vertikalen Achse die Strategiefähigkeit und auf der horizontalen den Regierungseinfluss abträgt.

Abbildung 4-3 Lohnpolitischer Status quo ante 1990

		Regierungseinfluss	
		hoch	gering
Strategiefähigkeit	hoch	Dänemark Finnland Niederlande Österreich Schweden	Deutschland
	niedrig	Irland	Belgien Frankreich Großbritannien Italien Portugal Spanien

Quelle: siehe Tabellen 4-3 und 4-4.

Nach Abbildung 4-3 sind also nur Dänemark, Finnland, die Niederlande und Österreich institutionell gerüstet, um die Lohnpolitik der Finanzpolitik als stabilisierendes Instrument zur Seite zu stellen.

4.3 Ergebnisse

Führt man die Ergebnisse aus den beiden Analysen der institutionellen Kontexte zusammen, wird deutlich, dass letztlich nur ein einziges Land die institutionellen Kriterien einer erfolgreichen Stabilitätspolitik im EWWU-Kontext erfüllt: die Niederlande. Allen anderen Ländern fehlt mindestens eine Komponente im stabilitätspolitischen Werkzeugkasten.

Welche Möglichkeiten hat ein EWWU-Teilnehmerland, dessen vor dem Beitritt bereits existierenden wirtschaftspolitischen Institutionen nicht geeignet schei-

nen, um die von der EZB ausgelöste konjunkturelle Destabilisierung zu korrigieren? Die erste Möglichkeit besteht darin, bestimmte Reformen einzuleiten, um einen neuen wirtschaftspolitischen Kontext zu schaffen, in dem die Konjunkturstabilisierung wieder möglich wird. Einige Überlegungen zu Anforderungen an solche Reformen und zu ihrer Realisierbarkeit werden nun vorgestellt. Anschließend soll eine zweite Möglichkeit, die zumindest einigen Teilnehmerländer zur Verfügung steht, kurz beleuchtet werden. Wenn einzelne Länder stark von den EWWU-Durchschnittswerten vor allem im Bereich der Inflation abweichen und damit den EZB-Zinssatz nach oben treiben, dann wäre auch eine über die europäischen Fora erfolgende Korrektur nationaler Wirtschaftspolitik eine denkbare Lösung.

4.4. Nationale institutionelle Reformen als Anpassung an die EWWU

Da also die Aussichten auf europäische Lösungen nationaler Anpassungsprobleme gering erscheinen, bleiben nur noch die Reformen der wirtschaftspolitischen Institutionen in den Teilnehmerländern als direkt zugängliche Möglichkeit, sich vor der konjunkturellen Instabilität zu schützen. Welche Formen kann die Veränderung des weiter oben definierten Status quo ante in den Teilnehmerländern, die besonders hohem Anpassungsdruck ausgesetzt sind, also annehmen, um die Anpassung an die EWWU zu meistern?

Die Antworten auf diese Frage variieren mit den betroffenen wirtschaftspolitischen Instrumenten und der Art des hier hergeleiteten und damit als antizipierbar einzustufenden Anpassungsdrucks.

4.4.1 Finanzpolitik

Welche Reformmöglichkeiten bestehen für Staaten, deren finanzpolitische Institutionen eine stabilisierende Antwort auf zu hohe oder zu niedrige Realzinsen nach den hier vorgestellten Hypothesen nicht zulassen? Für eine stabilisierende Finanzpolitik sind zwei Kriterien zu erfüllen: Eine recht hohe politische Steuerungsfähigkeit des Finanzministers oder des Regierungschefs im Haushaltsprozess und ein hoher Grad an finanzpolitischer Zentralisierung.

Politische Steuerungsfähigkeit

Befinden sich die institutionellen Hürden finanzpolitischer Stabilisierung im Bereich der politischen Steuerungsfähigkeit, dann bietet eine Reform des Haushaltsfindungsprozesses den Teilnehmerländern eine Anpassungsoption. Nach dem Ansatz von Hallerberg und von Hagen⁸ gibt es zwei zentrale Reformmöglichkeiten zum Zweck der Steigerung politischer Steuerungsfähigkeit. Die erste Methode folgt einem Delegationskonzept (»logic of delegation«), das die Festlegung finanzpolitischer Rahmenentscheidungen einer einzigen Instanz überlässt, in den meisten Fällen dem Finanzminister. Die zweite Methode folgt einem Vertragskonzept (»logic of commitment«), das die Festschreibung von verpflichtenden finanzpolitischen Rahmendaten über einen langen Zeitraum aus der tagespolitischen Debatte ausklammert. Die Länderstudien zeigen, dass beide Lösungswege, die als funktional äquivalent eingestuft werden können, in EWWU-Teilnehmerländern seit dem Beginn der dritten Phase zur Anwendung gekommen sind.

Finanzpolitische Zentralisierung

Der Zentralisierungsgrad des Finanzsystems lässt sich weniger leicht verändern als der Haushaltsgesetzgebungsprozess, denn er resultiert aus einem historisch gewachsenen Institutionengefüge, an dessen Fundament sich eine Reform in den meisten Fällen sicher kaum wird ansetzen lassen. Länder wie Deutschland oder Spanien stützen sich auf eine Tradition föderaler Macht- und Kompetenzverteilung, die auch hohe Ausgabenautonomie mit einbezieht. Allerdings gibt es einen Ausweg aus der Schwierigkeit im Umgang mit subnationalen finanzpolitischen Akteuren: Der Zentralstaat kann, wenn die Verfassung es zulässt, Rahmenvorgaben (die sich zum Beispiel auf Defizit- oder Überschusswerte beziehen) erlassen, die zwar die Festlegungskompetenz der Ausgabenstruktur bei den subnationalen Akteuren belässt, aber das Volumen der Ausgaben, also die Ausgabenhöhe von vornherein einschränkt. Schwierigkeiten ergeben sich aber auch bei einer solchen Konstellation, wenn die subnationalen Entitäten auf eigene Einnahmequellen zurückgreifen können und nicht oder nur in geringem Umfang von der Rückfinanzierung des Zentralstaats abhängen (vgl. Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001).

8 Vgl. Hallerberg/Strauch/von Hagen (2001), Hallerberg/von Hagen (1999), von Hagen (1992), von Hagen/Hallerberg (1997), von Hagen/Harden (1995).

4.4.2 Lohnfindung

Die Lohnfindung wird als wirtschaftspolitisches Instrument nur im Kontext von Hochwachstumsszenarien mit steigendem Preisdruck benötigt. Um sie jedoch als Variable politisch effektiv steuern zu können, müssen sowohl ein hoher Regierungseinfluss auf die Lohnfindung als auch eine hohe Strategiefähigkeit des Lohnfindungssystems selbst vorliegen (siehe Kapitel 2). Wie steht es um die Reformierbarkeit beider Faktoren?

Regierungseinfluss

Eine stabilitätsorientierte Lohnpolitik kann nicht aus sich selbst heraus entstehen, sondern bedarf der gesamtwirtschaftlichen Einbettung innerhalb einer engen Abstimmung mit der Regierung. Diese Abstimmung kann nur dann erreicht werden, wenn zwischen der Regierung und den Gewerkschaften ein enger Dialog besteht. Wie ein solcher Dialog in einem Umfeld bisher nicht bestehender Kooperationsinstanzen zwischen Regierung und Gewerkschaften entstehen kann, ist in der politikwissenschaftlichen Forschung intensiv untersucht worden (einen ausgezeichneten Überblick geben Schmitter/Grote 1997). Dabei wird deutlich, dass die Entstehung makrokorporatistischer Strukturen vor allem dann zu beobachten ist, wenn der wirtschaftspolitische Steuerungsgrad in der Finanz- oder Geldpolitik sinkt. Bei Schmitter/Grote wird dieser Aspekt bezüglich der europäischen Währungsintegration zwar als Triebkraft für engere Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Regierung angesprochen, aber theoretisch nicht so systematisch unterbaut, wie dies hier der Fall ist:

Die nationalen Regierungen waren mit offenkundigem Autoritätsverlust in einem Bereich konfrontiert, der für gesamtwirtschaftliche Entscheidungen strategisch besonders relevant gewesen war – das Festlegen der Wechselkurse und der Zinssätze – und sie versuchten nun verzweifelt, in diesem Prozess wieder ein gewisses Maß an Autonomie zu erlangen. Der europäische Nationalstaat besitzt offensichtlich immer noch die Fähigkeit, als »architect of a corporatist order« zu agieren ... (Schmitter/Grote 1997: 549–550)

Eben um diese Aufgabe des Staates als Architekt makrokorporatistischer Strukturen geht es hier. Zur Kategorisierung der Kooperationsstrukturen und deren Ziele gibt es in der relevanten Literatur keinen Konsens. Während Schmitter/Grote makrokorporatistische Strukturen sehr breit definieren (»Policy-Konzertierung auf Makroebene«, 1997: 534), beschränkt Hassel ihre Definition Sozialer Pakte auf eine »spezifische Form des *politischen Tauschs* zwischen Regierungen

und Arbeitnehmerorganisationen zur Überwindung des Beschäftigungsproblems« (Hassel 2000: 499). Hier wird ein dritter Ansatz verfolgt. Schmitter/Grote ist bei der Begründung für die Entstehung von Sozialen Pakten eindeutig zuzustimmen: Was die Einwirkung nationaler Regierungen auf die Lohnpolitik betrifft, geht es innerhalb des hier verfolgten Ansatzes tatsächlich um kurzfristige Nachfragesteuerung, nämlich in einem Kontext zyklischer Überhitzung. Dieser Punkt wird von Hassel, die Soziale Pakte nicht als einkommenspolitische Instanzen begreift, explizit zurückgewiesen.⁹ Gleichzeitig macht die terminologische Beschränkung Hassels auf einen ausgehandelten Pakt zur Bewältigung eines spezifischen Problems mehr Sinn als das sehr breit gefasste Konzept der Makrokonzertierung, auch wenn hier nicht Beschäftigung als spezifisches Problem gemeint ist, sondern die konjunkturelle Stabilität. Aus der Kombination beider Ansätze wird hier also die Vermutung aufgestellt, dass ein EWWU-Teilnehmerland, das wegen konjunktureller Überhitzung auf die Zusammenarbeit mit der Lohnpolitik angewiesen ist, die notwendigen makrocorporatistischen Strukturen aber nicht besitzt, einen Sozialen Pakt, definiert als Konzertierung zwischen Regierung und Arbeitnehmerorganisationen zur Bewältigung zyklischer Instabilität, zum Zielobjekt einer institutionellen Reform entwickelt.

Strategiefähigkeit

Neben der Einbeziehung der Regierung fällt auch dem internen Koordinierungsgrad der Gewerkschaften eine große Bedeutung im stabilitätspolitischen Prozess zu. Dass der interne Koordinierungsgrad des Lohnverhandlungssystems außerhalb der Reichweite staatlicher Einwirkung steht, dürfte unbestritten sein: Die Strategiefähigkeit einer Gewerkschaft ist eine Funktion sowohl der Zahl der Arbeitnehmer, die sie vertritt, als auch der Zahl der konkurrierenden Gewerkschaften, die sich gleichzeitig mit ihr um die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen bemühen, und letztlich auch der Art der Beziehung mehrerer Gewerkschaften zueinander. Auf keinen der drei Faktoren hat der Staat in der Regel direkte Zugriffsmöglichkeiten. Es ist deshalb für eine Regierung fast unmöglich, die Strategiefähigkeit des Lohnfindungssystems zu erhöhen. Ihr bleibt höchstens die Möglichkeit, mit Koordinierungsanreizen an die Lohnpolitik für engere Zusam-

9 Siehe Hassel (2000: 499); in neueren Arbeiten sieht allerdings auch Hassel die Sozialen Pakte wieder als Instrumente der Einkommenspolitik (siehe Hassel 2001).

menarbeit zwischen den einzelnen Arbeitnehmervertretungen zu werben. Wie kann ein solcher Anreiz aussehen? Den einzigen Hebelpunkt bietet die Einbeziehung mehrerer Gewerkschaften in eine gemeinsame Dialoginstanz, die erst dann funktionsfähig wird, wenn sich die Gewerkschaften untereinander einigen können. Die wichtigste Instanz dieser Art stellt natürlich ein Sozialer Pakt dar, denn er schafft ein Forum direkter Verhandlungen zwischen Regierung und Gewerkschaften, das allerdings nur dann erfolgreiche Abschlüsse erzielen kann, wenn sich die Arbeitnehmerseite auf eine einheitliche Verhandlungsposition einigen kann. Für eine Regierung, die sich unter dem Druck zyklischer Überhitzung befindet, gleichzeitig aber mit einem intern wenig koordinierten und autonom operierenden Lohnfindungssystem konfrontiert ist, erfüllt der Aufbau eines Sozialen Paktes gleichzeitig zwei Aufgaben: Mit der Einbindung der Arbeitnehmervertreter in einen direkten Dialog steigen sowohl ihr Einfluss als auch Koordinierungsanreize.

4.4.3 Ergebnisse

Tabelle 4-5 listet auf, welche wirtschaftspolitischen Komponenten den hier untersuchten Ländern in einer Währungsunion fehlen würden. Die Auflistung erfolgt allerdings noch *ohne* eine Einbeziehung des ökonomischen Anpassungsdrucks, also ohne eine Unterscheidung der verschiedenen, tatsächlich zu erwartenden Herausforderungen an die Teilnehmerländer.¹⁰ Durch die allgemeinere Einordnung der Länder entsteht die Möglichkeit, nach der Untersuchung der Länderfälle einen doppelten Vergleich anzustellen: Einerseits kann untersucht werden, ob die als wahrscheinlich eingestuften Reformen tatsächlich durchgeführt wurden, andererseits kann aber auch kontrafaktisch festgestellt werden, ob auch *nur* diejenigen Reformen durchgeführt wurden, die durch den ökonomischen Anpassungsdruck erklärt werden können.

10 So ist der Reformdruck auf die Lohnpolitik in einem Land mit tendenziell hohen Realzinsen viel geringer als in einem Land mit niedrigen oder negativen Realzinsen, was hier aber noch nicht berücksichtigt wird.

Tabelle 4-5 Wahrscheinliche Reformen (unabhängig vom ökonomischen Anpassungsdruck)

	Finanzpolitik	Lohnpolitik	Wahrscheinliche Reformen	Anmerkungen
Belgien	1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	beide Faktoren nicht erfüllt	Reform der Haushaltsgesetzgebung staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	
Dänemark	1 Faktor nicht erfüllt (Zentralisierung)	Faktoren voll erfüllt	Kontrolle der subnationalen Haushalte	kein EWWU-Mitglied Geldpolitik noch verfügbar
Deutschland	1 Faktor nicht erfüllt (Zentralisierung)	1 Faktor nicht erfüllt (Regierungseinfluss)	Kontrolle der subnationalen Haushalte staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik	
Finnland	1 Faktor nicht erfüllt (Zentralisierung)	Faktoren voll erfüllt	Kontrolle der subnationalen Haushalte	Finanzpolitik bereits antzyklisch
Frankreich	Faktoren voll erfüllt	beide Faktoren nicht erfüllt	staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	
Großbritannien	Faktoren voll erfüllt	beide Faktoren nicht erfüllt	staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	kein EWWU-Mitglied Geldpolitik noch verfügbar
Irland	1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	1 Faktor nicht erfüllt (Strategiefähigkeit)	Reform der Haushaltsgesetzgebung Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	
Italien	1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	beide Faktoren nicht erfüllt	Reform der Haushaltsgesetzgebung staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	
Niederlande	Faktoren voll erfüllt	Faktoren voll erfüllt		
Österreich	1 Faktor nicht erfüllt (Zentralisierung)	Faktoren voll erfüllt	Kontrolle der subnationalen Haushalte	
Portugal	1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	beide Faktoren nicht erfüllt	Reform der Haushaltsgesetzgebung staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	
Schweden	beide Faktoren nicht erfüllt	1 Faktor nicht erfüllt (Strategiefähigkeit)	Kontrolle der subnationalen Haushalte Reform der Haushaltsgesetzgebung Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	kein EWWU-Mitglied Geldpolitik noch verfügbar
Spanien	beide Faktoren nicht erfüllt	beide Faktoren nicht erfüllt	Kontrolle der subnationalen Haushalte Reform der Haushaltsgesetzgebung staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	

4.5 Fazit

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass jedes EWWU-Teilnehmerland – bis auf die Niederlande – vor dem Beitritt institutionelle Defizite bezüglich der Verwendbarkeit seiner wirtschaftspolitischen Instrumente zur konjunkturellen Stabilisierung aufwies. Es hat aus dem Erklärungsansatz einen Erwartungshorizont *ex ante* abgeleitet, der mit tatsächlich erfolgten Reformen in den untersuchten Ländern verglichen werden kann.

Kapitel 5

Länderstudien

In den folgenden Länderstudien soll die Verbindung zwischen dem Status quo ante und dem Status quo post untersucht werden. Diese Arbeit geht davon aus, dass ein direkter Zusammenhang zwischen beiden Stadien besteht; doch müssen auch eventuelle Abweichungen analysiert und wenn möglich erklärt werden. Die Länderübersichten enthalten deshalb jeweils drei Elemente.

- Die bisher entwickelten Thesen zum ökonomischen Anpassungsdruck werden für das jeweilige Land kurz zusammengefasst, mit den wichtigsten Elementen der wirtschaftspolitischen Entwicklung vor dem EWWU-Beitritt verglichen und auf die verfügbaren wirtschaftspolitischen Institutionen hin untersucht, damit das Verhältnis von eventuellen Anpassungsnotwendigkeiten und bestehenden Anpassungsoptionen geklärt werden kann.
- Im zweiten Schritt erfolgt dann eine Übersicht der tatsächlichen Entwicklungen im jeweiligen Land seit der Mitte der 1990er-Jahre. Der genaue Zeitpunkt des Anpassungsbeginns hängt davon ab, wann im jeweiligen Land die Auseinandersetzung mit dem skizzierten Problemdruck erkennbar wird. Die Länderstudien zielen darauf ab, die Entwicklung der wirtschaftspolitischen Institutionen und das Verhalten der wirtschaftspolitischen Akteure überblicksartig nachzuzeichnen (»process tracing«). Dabei greifen die Studien auf ausgewählte Sekundärliteratur, in manchen Fällen auf Interviews, aber vor allem auf eine systematische Auswertung der jeweiligen *OECD Economic Surveys*¹ und der *European Industrial Relations Review* (EIRR) zwischen 1995 bis 2001 (in Einzelfällen auch schon vor 1995) zurück.
- Der letzte Teil fasst dann die Resultate zusammen und enthält eine Einschätzung darüber, ob die wirtschaftspolitischen Entwicklungen seit der Mitte der

1 Wegen ihres detaillierten Inhalts, der Vollständigkeit und der guten Vergleichsmöglichkeiten werden die *Economic Surveys* hier als wichtigste Quelle verwendet.

1990er-Jahre im untersuchten Land aus der hier entwickelten Perspektive zu erklären sind – und wenn nicht, woran das liegen mag.

Die Gliederung der Länderstudien folgt einer problemorientierten Einordnung, die aus Tabelle 5-1 hervorgeht.

Tabelle 5-1 Einordnung der Länder nach Art des Anpassungsdrucks

	Inflations- abweichung	Output-Gap- Abweichung	Prognose (<i>ceteris paribus</i>)	Durchschnittliche Abweichung der Inflationsrate vom EWWU-Wert (1999–2002; in %)
Frankreich	niedriger als EWWU	niedriger als EWWU	niedrige Inflation, hohe Realzinsen	–0,5
Deutschland	niedriger als EWWU	mittel	niedrige Inflation, hohe Realzinsen	–0,6
Österreich	niedriger als EWWU	höher als EWWU	?	–0,4
Belgien	niedriger als EWWU	niedriger als EWWU	niedrige Inflation, hohe Realzinsen	–0,1
Spanien	höher als EWWU	höher als EWWU	hohe Inflation, niedrige Realzinsen	+1,2
Portugal	höher als EWWU	höher als EWWU	hohe Inflation, niedrige Realzinsen	+1,2
Irland	mittel	höher als EWWU	hohe Inflation, niedrige Realzinsen	+2,1
Italien	höher als EWWU	niedrig	?	+0,3
Finnland	niedriger als EWWU	niedriger als EWWU	niedrige Inflation, hohe Realzinsen	+0,2
Niederlande	niedriger als EWWU	höher als EWWU	?	+1,3

Quelle: eigene Indikatoren; Inflationsdaten 1999–2002: Eurostat.

Die Tabelle führt in der ersten Spalte die in Kapitel 3 errechneten Abweichungen vom Inflations-Durchschnittswert auf. Die zweite Spalte fügt die Abweichungen vom Output-Gap-Durchschnitt hinzu. Aus beiden Spalten wird dann eine Ceteris-Paribus-Prognose abgeleitet, die in der dritten Spalte steht.² Diese Prognose bezieht sich auf den Zeitraum vom Beginn der dritten Phase der EWWU bis zum

2 Länder, deren Inflations- und Output-Gap-Daten unterschiedliche Richtungen anzeigen (Österreich, Italien, Niederlande), lassen keine Einstufung zu.

Beginn einer möglichen Korrektur des Realzinsphänomens durch den realen Wechselkurs³ oder bis zur stabilitätspolitischen Korrektur durch Lohn und/oder Finanzpolitik. Die dritte Spalte enthält Informationen über die durchschnittliche Abweichung nationaler Inflationsraten vom EWWU-Durchschnitt von 1999 bis 2002.

Die erste Ländergruppe setzt sich aus den »Hochzinsländern« zusammen; die zweite Ländergruppe umfasst diejenigen Länder, die mit niedrigen Realzinsen zu rechnen hatten. Zuletzt werden drei Länder als »Sonderfälle« eingestuft, weil sie nicht in eine der beiden anderen Gruppen fallen. Die Einordnung von sechs der zehn Länder ergibt sich aus der Kombination der Spalten 1 und 2. Österreich, die Niederlande und Italien lassen sich auf den ersten Blick nicht eindeutig zuordnen, in den Länderstudien wird aber gezeigt werden, warum auch die Entwicklung dieser drei Länder dem hier vorgestellten Erklärungsmodell nicht widerspricht. Nur Finnland, das der Prognose nach der Gruppe der Niedriginflationenländer zuzuordnen wäre, passt nicht ganz ins Bild. Die Erklärung dafür ist einerseits die schwere Wirtschaftskrise, die Finnland in den späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren durchlief und die die Daten des Status quo ante sehr stark beeinflusst, andererseits aber auch die Fähigkeit der wirtschaftspolitischen Akteure Finnlands, sich den Herausforderungen der EWWU schnell anzupassen.

5.1 Länder mit hohen Realzinsen und geringem Wachstum

Die erste Ländergruppe umfasst diejenigen Teilnehmerländer, in denen der EWWU-Beitritt wegen der niedrigen Inflationsraten und der deshalb höheren Realzinsen mit Wachstumsschwierigkeiten verbunden war. In diesem Kontext gelten die folgenden stabilitätspolitischen Voraussetzungen:

- Allein die Finanzpolitik kann bei hohen Realzinsen als Stabilisierungsinstrument verwendet werden.
- Damit die finanzpolitische Stabilisierung möglich wird, sollte der Mittelwert der langfristigen Finanzpolitik eine ausgeglichene oder positive Haushaltsbilanz aufweisen.

3 Arnold/Kool (2000) schätzen die Dauer eines solchen Zyklus in den USA auf 3 bis 4 Jahre und prognostizieren einen deutlich längeren Zeitraum in der EWWU.

Geht man davon aus, dass hohe Realzinsen das Wachstum bremsen und geringere Haushaltseinnahmen hervorrufen, kann ein politischer Konflikt zwischen Gewerkschaften und Regierung entstehen, der aus der einmaligen »Investition« der Regierung in die stabilitätspolitische Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik resultiert: Die Regierung muss, wenn die Haushaltsbilanz zu Beginn des Zyklus hoher Realzinsen nicht schon ausgeglichen war, einen ausgeglichenen Haushalt erreichen, ehe eine finanzpolitische Stabilitätspolitik möglich wird. Gleichzeitig benötigt das Erreichen dieses finanzpolitischen Ziels eine aus stabilitätspolitischer Sicht falsche, nämlich prozyklische Finanzpolitik. Ist eine solche prozyklische Finanzpolitik allerdings nicht zu vermeiden, das heißt, entscheidet sich eine Regierung in Zeiten konjunktureller Schwäche für eine restriktive Haushaltspolitik, dann setzt sie nicht nur ihre politische Unterstützung in der Bevölkerung aufs Spiel (abhängig davon, wie die Bevölkerung die Bedeutung des Zustands der Staatsfinanzen im Vergleich mit einem besseren Konjunkturklima bewertet), sondern riskiert auch einen Konflikt mit den Gewerkschaften. Auf die Unterstützung letzterer ist sie in der stabilisierenden Wirtschaftspolitik zwar nicht angewiesen, denn die Gewerkschaften können die Regierungspolitik nicht konterkarieren (sie stecken selbst in einer Zwickmühle, in der sowohl steigende als auch fallende Reallöhne eine negative ökonomische Wirkung entfalten), doch das korporatistische Zusammenspiel kann von einer solchen Politik geschwächt werden.

In allen vier Ländern dieser Gruppe ist dieses »Hochzinsdilemma« der Finanzpolitik anzutreffen. Weil die Staatsfinanzen zum Zeitpunkt des EWWU-Beitritts die Maastricht-Kriterien nur knapp erfüllten, also noch keine ausgeglichene Bilanz aufwiesen, standen die Regierungen während der ersten Jahre der Währungsunion, die hohe Realzinsen der EZB mit sich brachten, vor der Wahl, den Haushalt weiter zu konsolidieren und damit das korporatistische Zusammenspiel in der Wirtschaftspolitik zu schwächen, oder die Haushaltsbilanz zu vernachlässigen und damit das Risiko einzugehen, den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), ein Haushaltsdefizit von drei Prozent nicht zu überschreiten, nicht gerecht zu werden. In der Tat kann im Rahmen des SWP eine antizyklische Finanzpolitik nur dann erfolgen, wenn Wachstumsphasen zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden, die entweder einen Überschuss oder eine ausgeglichene Bilanz hervorbringt.

Obwohl die Gewerkschaften in einer Konstellation hoher Realzinsen keine stabilitätspolitische Rolle spielen, verlieren sie dadurch also keineswegs ihre Bedeutung als politische Akteure. Die Regierung ist zwar nicht auf die Kooperation der Gewerkschaften im Bereich der Stabilitätspolitik angewiesen, muss aber den-

noch nur dafür sorgen, dass die Gewerkschaften die einmalige Konsolidierung des Staatshaushaltes im Vorgriff auf eine stabilitätspolitische Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik mittragen. Indirekt findet also auch in den Hochzinsländern eine Interaktion zwischen Gewerkschaften und Regierungen statt, die allerdings – nach dem hier vorgestellten Erklärungsansatz – nicht zu Reformen des Lohnfindungssystems führen dürfte. Die Länderstudien bestätigen diese Einschätzung.

5.1.1 Frankreich

Ökonomischer Anpassungsdruck

Mit Wachstums- und Inflationsraten unterhalb des EWWU-Durchschnitts gehörte Frankreich nach der hier durchgeführten Untersuchung zu denjenigen Ländern, die seit dem Beginn der dritten Phase höhere Realzinsen zu erwarten hatten, als für die Binnenkonjunkturlage angemessen erschien. Trotz hoher Korrelationswerte bei den Konjunkturwerten war damit ein Anpassungsprozess in Frankreich unumgänglich, um die Finanzpolitik auf den Kontext hoher Realzinsen in Abwesenheit einer national gesteuerten Geldpolitik vorzubereiten.

In der quantitativen Untersuchung der Zeit vor dem EWWU-Beitritt war für Frankreich keine stabilitätspolitische Aufgabenverteilung zu erkennen. Keines der drei wirtschaftspolitischen Instrumente wurde zwischen 1982 und 1995 systematisch als zyklischer Stabilisator eingesetzt. Dazu ist anzumerken, dass die wirtschaftspolitische Strategie Frankreichs zwischen 1983 und den frühen 1990er-Jahren fast ausschließlich von der »kompetitiven Disinflation« bestimmt wurde. Weil das stark dezentralisierte und politisch heterogene Lohnfindungssystem keine koordinierte Einkommenspolitik wie beispielsweise in den Niederlanden zuließ, setzte die Regierung auf eine Kombination aus äußerst restriktiver Geld- und Finanzpolitik, die die Arbeitnehmer in eine Situation des unumgänglichen Reallohnverzichts als Reaktion auf die steigende Arbeitslosigkeit drängen sollte, ehe die stagnierenden oder sinkenden Löhne die Konjunktur über die Außenhandelsnachfrage letztlich wieder beleben sollten (Fitoussi 1993). Die Etappen dieser Politik sind bekannt: 1983 entschied sich Präsident Mitterrand, seine Nachfragepolitik in eine »Politik der Zurückhaltung« umzukehren, damit Frankreich im EWS verbleiben konnte. Über den Rest der 1980er-Jahre hielt Frankreich dann an einer neutralen Wirtschaftspolitik fest (»even automatic stabilizers have

partially been turned off« (Fitoussi 1993: 17)⁴ und ließ wegen des EWS sowohl die Rezessionsphase der Mitte der 1980er-Jahre als auch den Aufschwung des Konjunkturzyklus der Jahre 1988 bis 1992 stoisch über sich ergehen.⁵ 1987 erfolgte die letzte Abwertung des Franc im EWS, und 1990 wurden die letzten Kapitalkontrollen aufgehoben.

Was die quantitative Untersuchung allerdings nicht abzubilden vermag, ist die stark antizyklische Ausrichtung der Finanzpolitik, die während der konjunkturellen Schwächephase 1990 bis 1994 kurzfristig einsetzte (und auch nur diese fünf Jahre über andauerte, was einen quantitativen Nachweis mit den hier verwendeten Methoden schwierig macht):

The early 1990s saw a crisis in French public finance with the total deficit peaking at 6 per cent of GDP in 1993. This was due not only to operation of the automatic fiscal stabilisers in a period of recession but also to the strongly counter-cyclical stance of fiscal policy throughout the first half of the 1990s. (OECD 2000e: 48–49)

Dieser Befund erstaunt insofern nicht, als Frankreich und die Niederlande die einzigen EWWU-Teilnehmerländer waren, die schon vor dem Beitritt die institutionellen finanzpolitischen Kriterien für eine antizyklische Finanzpolitik erfüllten. Zwei Eingangshypothesen lassen sich also bezüglich des Anpassungsprozesses in Frankreich festhalten:

- Reformen der wirtschaftspolitischen Institutionen waren nicht zu erwarten. Dafür stellte die Durchsetzung politisch schwieriger Ausgabenkürzungen zur Defizitkonsolidierung (also zur Vorbereitung einer antizyklischen Finanzpolitik) Frankreich aber vor große politische Herausforderungen.
- Weil Frankreich die notwendigen institutionellen Voraussetzungen aber erfüllte, war mit einer erfolgreichen Anpassung und mit einer erfolgreichen Verwendung der Finanzpolitik als antizyklisches Instrument in der EWWU zu rechnen.

4 Deshalb auch das neutrale Ergebnis in der quantitativen Untersuchung.

5 Die daraus resultierende konjunkturelle Instabilität sehen Anhänger der »economic vote theory« als wichtigsten Grund für häufig alternierende Regierungen und schnelle Regimewechsel zwischen *Cohabitation* und »normaler« Regierungsform (Lewis-Beck/Nadeau 2000; Lewis-Beck 1991).

Der Anpassungsprozess

Der Anpassungsprozess beschränkt sich also auf die Überwindung des Hochzinsdilemmas der Finanzpolitik und lässt sich in drei Etappen unterteilen:

- Zwischen 1990 und 1994 wurde die Haushaltspolitik gegen den Widerstand der Banque de France als antizyklisches Stabilisierungsinstrument eingesetzt. Der Konflikt zwischen Regierung und Zentralbank führte zu einem hohen Defizit bei gleichzeitig ansteigender Arbeitslosigkeit.
- Zwischen 1995 und 1998 nahm die Haushaltspolitik dann Abstand von der Konjunkturstabilisierung, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen. Dies führte zu einem Konflikt mit den Gewerkschaften, der erst von der sozialistischen Regierung Jospin mit dem Gesetz zur 35-Stunden-Woche gelöst werden konnte.
- Vom Beginn der dritten Phase der EWWU an setzte sich die restriktive Haushaltspolitik erst während des Aufschwungs fort, der Regierung gelang es aber nicht, den Haushalt soweit zu stabilisieren, dass die Konjunkturkrise ab 2001 überbrückt werden konnte, ohne dass die Limits des SWP überschritten werden mussten.

Zur ersten Phase. Als Frankreich 1990 die Kapitalkontrollen aufgegeben hatte und es sich zum Ziel setzte, den Franc unter keinen Umständen mehr abzuwerten (was die Währungskrise von 1992 bis 1993 dann auch bestätigte), mussten die Realzinsen zwangsläufig steigen. Ab diesem Zeitpunkt sah sich Frankreich erstmals mit der schwierigen Dreieckskonstellation hoher Defizite, steigender Arbeitslosigkeit und einer *de facto* nicht mehr zur Stabilisierung einsetzbaren Geld- oder Wechselkurspolitik konfrontiert. Weil die Banque de France steigende Defizite mit steigenden Realzinsen beantwortete, entfaltete die antizyklische Finanzpolitik ihre konjunkturellen Auswirkungen erst gar nicht und resultierte – wenn dennoch eingesetzt – wegen weiter steigender Realzinsen in steigender Arbeitslosigkeit (Aglietta/Le Cacheux 2000: 137). Die Erfolgsbilanz der kompetitiv-disinflationären Politik »du franc fort« ist deshalb sehr umstritten (Fitoussi 1995)⁶.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive erklärt sich dieser Misserfolg durch die schwierige Interaktion zwischen der mittlwerweile unabhängigen und auf In-

6 Unstrittig ist allerdings, dass die schnell steigende Arbeitslosigkeit tatsächlich zu deutlicher Reallohnzurückhaltung und zu einer der geringsten Inflationsraten Europas geführt hat (Fitoussi 1993: 24–25).

flationsbekämpfung ausgerichteten Banque de France und der Regierung. Die beiden Akteure waren nicht in der Lage, sich auf eine koordinierte wirtschaftspolitische Strategie zu einigen. Die antizyklischen finanzpolitischen Maßnahmen der Regierung trieben die Banque de France in eine Hochzinspolitik, während die Regierung durch die hohen Zinsen in weiter steigende Defizite manövriert wurde (vgl. Fitoussi 1995). Spieltheoretisch ähnelt diese Konstellation einem »schicken game« (vgl. Scharpf 2000b: 131), bei dem weder die Zentralbank noch die Regierung bereit ist, von ihrer dominierenden Strategie abzurücken. Als Konsequenz dieses Spiels sprangen in Frankreich im Jahr 1994 sowohl die Arbeitslosigkeit als auch das Haushaltsdefizit auf Rekordwerte: 12,3 Prozent Arbeitslosigkeit und 5,8 Prozent Defizit. Die Premierminister während der letzten Jahre der Präsidentschaft Mitterrands⁷ mussten erkennen, dass die antizyklische Finanzpolitik zum Scheitern verurteilt war, wenn vorher nicht ausreichende Ausgabenreserven angesammelt worden waren.

Erst als Frankreich die Maastricht-Kriterien nicht zu erfüllen drohte, setzte die Kooperationsbereitschaft der Regierung ein. Die kompromisslose Politik der Banque de France wurde als die einzige Möglichkeit eingestuft, im EWS zu verbleiben. Deshalb musste die Finanzpolitik ihre Versuche einer antizyklischen Politik aufgeben.

Von 1994 an wurde die harte Geldpolitik von den französischen Verantwortlichen als eine unvermeidliche Übergangslösung und als Preis für die Öffnung Frankreichs angesehen, die mit dem Beginn der EWWU enden sollte. Ziel der französischen Verhandlungen vor und auch nach Maastricht war, einen Währungsblock konvergierender Wirtschaftsräume zu bilden, dessen geringe Außenhandelsöffnung gegenüber dem Rest der Welt eine effektive antizyklische Wirtschaftspolitik im Rahmen eines Policy-Mix zwischen der EZB und einer europäischen Wirtschaftsregierung, die nötigenfalls auch eine redistributive Ausgabenhoheit zum Erreichen des Konvergenzziels haben sollte, möglich machen sollte (Dyson/ Featherstone 1999: Kapitel 5).

In Frankreich wurde die EWWU während der Debatte über den Maastricht-Vertrag deshalb oft als eine Möglichkeit dargestellt, die zyklische Instabilität durch die Auslagerung der Geldpolitik auf die europäische Ebene wieder in den Griff zu bekommen (Cohen 1996: 352). Auch aus politischer Sicht schien die

7 Edith Cresson (1991 bis 1992), Pierre Bérégovoy (1992 bis 1993) und insbesondere während der *Cohabitation* 1993 bis 1995 Edouard Balladur.

Strategie der harten Geldpolitik unumgänglich: Nur ein Frankreich, das aus monetaristischer Warte wirtschaftspolitisch absolut vertrauenswürdig erschien (niedrige Inflation, niedriges Haushaltsdefizit), konnte auf gleicher Augenhöhe mit Deutschland über die EWWU und den SWP verhandeln (Aglietta/Le Cacheux 2000: 138). Die Erfüllung der Maastricht-Kriterien wurde in Frankreich also zumindest innerhalb der politischen Führung als die einzige Möglichkeit aufgefasst, wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit über den europäischen Umweg in Frankreich wieder möglich zu machen.

Die negative Erfahrung der antizyklischen Finanzpolitik der frühen 1990er-Jahre ist der Schlüssel zum Verständnis der französischen Anpassung an die EWWU. Fiskalpolitische Nachfragesteuerung kann nur dann glücken, wenn der Haushalt während Wachstumsphasen auch tatsächlich konsolidiert wird. Diese Anpassungsleistung musste Frankreich also nach 1994 erbringen. Denn seit den Verhandlungen über das EZB-Mandat stand fest, welchem ökonomischen Anpassungsdruck das Land ausgesetzt sein würde: Eine strikt auf Inflationsbegrenzung ausgerichtete Geldpolitik mit einem Inflationsziel von unter 2 Prozent würde für die französische Politik zu restriktiv ausfallen, weil viele kleinere EWWU-Länder weitaus höhere Inflationsraten in den Durchschnitt einbringen würden. Deshalb war Frankreich die Konsolidierung der Finanzpolitik so wichtig.⁸

Wenn aber nur noch die Haushaltspolitik zur Verfügung steht, gleichzeitig aber die Defizitbeschränkungen des SWP antizyklische Maßnahmen nur bis zum Grenzwert von 3 Prozent des BIP tolerieren, dann muss die Finanzpolitik vollkommen antizyklisch operieren, das heißt, in Wachstumszeiten die erhöhten Einnahmen verwenden, um die Haushaltsbilanz auszugleichen. Die notwendigen finanzpolitischen Instrumente für eine solche Politik standen Frankreich schon lange vor dem Beitritt zur Verfügung. Zentralisierungsgrad und Staatsquote zählen zu den höchsten Werten im EWWU-Vergleich. Die Herausforderung lag also allein in der politischen Umsetzung dieser Möglichkeiten.

Und so entstand seit der Mitte der 1990er-Jahre innerhalb der politischen Führungsschicht ein echter wirtschaftspolitischer Konsens (von manchen Beobachtern auch kritisch »la pensée unique« getauft), innerhalb dessen die beiden politischen Lager die Haushaltskonsolidierung trotz schwachen Wachstums vo-

8 »With monetary policy now being set for the euro area as a whole, the only instrument which the French authorities have at their disposal to influence domestic demand, is the budget« (OECD 2000e: 12).

rantrieben, was die Banque de France mit fallenden Zinsen belohnte. Und so begann schon 1996 ein Anpassungsprozess, der zwar als erstes Ziel das Erreichen der Maastricht-Kriterien anvisierte, der sich aber in den Jahren nach 1998 fortsetzte, um eine günstige Position für antizyklische Nachfragemassnahmen nach dem Beginn der dritten Phase zu ermöglichen.

1996 begann trotz einer anwachsenden Produktionslücke (die den größten Wert seit den späten 1970er-Jahren erreichte) und weiter steigender Arbeitslosenraten eine deutliche Konsolidierungsphase der Finanzpolitik. Der wichtigste Akteur dieser Politik war der konservative Premierminister Alain Juppé, der nach dem Amtsantritt von Präsident Chirac im Sommer 1995 die Haushaltskonsolidierung für das Jahr 1996 in Angriff nahm. Der *Plan Juppé* sah vor, die Sozialausgaben massiv zu senken und die Steuern nötigenfalls anzuheben, um den Konsolidierungsplan zu realisieren. Der Widerstand der Gewerkschaften war massiv und trieb Frankreich im Herbst 1995 in einen tiefen sozialen Konflikt. Juppé konnte seine Pläne zwar letztlich weitgehend realisieren, doch im Herbst 1996 musste er erkennen, dass er keinen Rückhalt mehr in der Bevölkerung hatte und weitere Ausgabenkürzungen nur mit einem Wahlsieg im Rücken zu erzielen waren. Er drängte Präsident Chirac, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen für das Frühjahr 1997 anzustreben. Diese Wahlen verlor die Regierung Juppé dann gegen den sozialistischen Herausforderer Lionel Jospin.

Die dann folgende Entwicklung illustriert die französische Methode der Anpassung an die EWWU, die an der Bevölkerung und den Sozialpartnern vorbei allein das Werk der politischen Führung war. Jospin, der noch im Wahlkampf 1997 eine Reflationspolitik gefordert hatte, setzte nach der Wahl die aggressiv restriktive Haushaltspolitik der Vorgängerregierung fort (vgl. Levy 2000: 340). Um den gewerkschaftlichen Widerstand gegen diese Politik (»links blinken, rechts abbiegen«) von vornherein zu kontrollieren, holte sich Jospin mit Martine Aubry eine der Parteilinken nahe stehende Arbeitsministerin ins Kabinett, die mit der gesetzlichen Festschreibung der 35-Stunden-Woche eine langjährige Gewerkschaftsforderung erfüllte. Die Konsolidierungspolitik Jospins (und seines Finanzministers Strauss-Kahn) verlief erfolgreich und setzte sich auch nach der Entscheidung über die Aufnahme in den Kreis der Gründerstaaten der EWWU fort, was unterstreicht, dass die Haushaltskonsolidierung nicht nur unter dem Druck der Maastricht-Kriterien entstand, sondern eine Komponente der allgemeinen Anpassung an die EWWU war. 1999 fiel das Defizit auf 1,9 Prozent des BIP. Die Anpassung schien vorerst geglückt.

Mit dem Beginn der dritten Phase der EWWU begann dann für Frankreich eine Zeit der konjunkturellen Wechselbäder, anhand derer sich die politischen Schwierigkeiten der Anpassung nachzeichnen lassen, die aber auch verdeutlichen, dass Frankreich seit dem Beginn der dritten Phase tatsächlich weiterhin die Grundlagen für eine antizyklische Finanzpolitik zu legen versuchte.

Die französischen Zinsen wiesen zur Mitte der 1990er-Jahre immer noch Prämien gegenüber dem Niveau Deutschlands auf. Als dann aber feststand, dass sich die EWWU-Teilnehmerländer tatsächlich eine einzige Währung teilen würden, fielen die Zinsen. Dieser Einmaleffekt bescherte Frankreich in den Jahren 1998 bis in den Sommer 2000 die außergewöhnliche Kombination aus hohen, nachfrageseitig angetriebenen Wachstumsraten und geringer Inflation. Doch als die von der EZB festgesetzten Nominalzinsen zwischen Oktober 1999 und November 2000 von 2,5 auf 4,75 Prozent anstiegen, war der konjunkturelle Aufschwung Frankreichs aufgrund der weiterhin sehr niedrigen Inflationsrate und der daraus resultierenden überhöhten Realzinsen schnell gebremst.

Doch die kurze Wachstumsphase hatte die Budgeteinnahmen deutlich erhöht. Und zum ersten Mal seit zwei Jahrzehnten gelang es einer Regierung, dem großen Druck der Bevölkerung und der Opposition weitgehend zu widerstehen, den eingefahrenen »Jackpot« (»la cagnotte«) von 7,5 Milliarden Euro des Jahres 1999 an die Bevölkerung zurückzugeben. Premierminister Jospin entschied sich für eine antizyklische Haushaltskonsolidierung, um beim zu erwartenden Rückgang des Wachstums der Jahre 2001 und 2002 ausreichend Spielraum für eine antizyklische Nachfragebelebung zu haben. Diese wurden dann auch umgesetzt: Die sozialistische Regierung schaffte 2001 insgesamt 24.000 neue Stellen im öffentlichen Sektor und zum ersten Mal seit 1997 sah die Ausgabenpolitik für das Jahr 2002 wieder ein steigendes Defizit vor (*Financial Times*, 18. Juli 2001), was den antizyklischen Kurs bestätigt. Dass der Haushaltsüberschuss dennoch nicht ausreichte, zeigte sich erst, als deutlich wurde, dass die konjunkturelle Schwächephase weitaus gravierender ausfiel als prognostiziert. Frankreichs Inflationsrate fiel zwar im Kontext der antizyklischen Finanzpolitik gegenüber dem EWWU-Durchschnitt von $-0,7$ Prozent im Jahr 2001 auf $-0,3$ Prozent im Jahr 2002. Die hohen Realzinsen und schwachen Wachstumsraten trieben das französische Defizit dann aber im Jahr 2002 über den Grenzwert des SWP.

Fazit

Nach der gescheiterten antizyklischen Finanzpolitik in den frühen 1990er-Jahren, die ohne ausreichende Deckung in der Staatskasse begonnen hatte und beinahe das Erreichen der Maastricht-Kriterien gefährdet hätte, setzte sich in der politischen Führungselite Frankreichs die Überzeugung durch, dass die Teilnahme an der EWWU tatsächlich eine symmetrische antizyklische Haushaltspolitik (also auch während Wachstumsphasen) benötigte. Die finanzpolitischen Institutionen der fünften Republik halfen den Regierungen Alain Juppés und Lionel Jospins, einen solchen Wandel tatsächlich zu realisieren. Die sozialistische Regierung profitierte dabei von der kurzen Wachstumsphase der Zeit unmittelbar nach dem Beginn der dritten Phase der EWWU.

Die politischen Kosten für die beiden betroffenen Regierungen waren allerdings beträchtlich, wobei die Regierung Juppé sicherlich daran scheiterte, dass sie keinen Konsens mit dem dezentralisierten und politisch heterogenen Gewerkschaftssystem bilden konnte, was der Regierung Jospin im Rahmen des Gesetzes über die 35-Stunden-Woche besser gelang.

Frankreichs Erfolg in der Anpassung an die EWWU, der erst mit dem Überschreiten des SWP an seine Grenzen stieß, erklärt sich durch den Konsens innerhalb der politischen Elite, der sich auch deshalb durchsetzen konnte, weil die Gegner der »pensée unique« über keine Verhandlungsstrukturen verfügten, die echten Druck auf die politische Spitze hätten ausüben können. Die politische Debatte in der französischen Wirtschaftspolitik des vergangenen Jahrzehnts spiegelt also eher eine gesellschaftlich-vertikale Teilung zwischen Spitze und Basis wider, als eine politisch-horizontale zwischen den Parteiblöcken.

Die konsequent antizyklische Finanzpolitik unterstreicht das Bewusstsein der französischen Regierung für den Problemdruck der Währungsunion. Die Tatsache, dass Frankreich die Vorgaben des SWP letztlich nicht respektierte, passt in dieses Bild. Aus der Überzeugung heraus, dass die hohen Realzinsen im EWWU-Kontext nur durch eine nachfrageseitig stimulierende Finanzpolitik beantwortet werden konnten, entschied Frankreich sich gegen die Einhaltung des SWP: Nach 1,8 Prozent (1999), 1,4 Prozent (2000) und 1,5 Prozent (2001), stieg das Defizit im Jahr 2002 schließlich auf 3,1 Prozent – für 2003 wurden Werte nahe der 4-Prozent-Marke prognostiziert. Im Gegensatz zur deutschen Erfahrung führte die konsequente Stabilitätspolitik allerdings tatsächlich zu einer Verringerung der Realzinsen: Frankreichs Inflationsrate entsprach im Sommer 2003 genau dem EWWU-Durchschnitt.

5.1.2 Österreich⁹

Ökonomischer Anpassungsdruck

Für Österreich konnte aus dem Status quo ante keine eindeutige Prognose abgeleitet werden. Das Wachstum tendierte vor dem EWWU-Beitritt dazu, leicht über dem Durchschnitt des Euroraums zu liegen, während die Inflationsraten eher geringere Werte aufwiesen. Dass Österreich dennoch den Ländern mit hohen Realzinsen zugeordnet werden kann, ergibt sich aus der speziellen Position Österreichs gegenüber Deutschlands und der deutschen Wirtschaft. Ähnlich wie in Deutschland wurde auch die österreichische Geldpolitik vor dem EWWU-Beitritt als Stabilitätsinstrument verwendet, während Finanz- und Lohnpolitik keine zyklischen Merkmale aufwiesen.

Was den ökonomischen Anpassungsdruck betrifft, weisen die Daten Österreichs sowohl bei den Inflationswerten als auch beim Output-Gap große zyklische Ähnlichkeiten mit den EWWU-Werten auf. Die Inflationskorrelation ist sehr hoch, indes liegt der österreichische Durchschnittswert fast einen Prozent unter dem EWWU-Durchschnitt, was auf höhere Realzinsen hindeutet. Auch beim Output-Gap ist der Korrelationswert recht hoch und die Durchschnittswerte liegen nur wenig über dem EWWU-Durchschnitt. Allerdings muss hier darauf hingewiesen werden, dass die österreichische Wirtschaft der deutschen strukturell sehr ähnlich ist. Diese große strukturelle Ähnlichkeit erlaubte es der Österreichischen Nationalbank, einen Stabilitätskurs zu verfolgen, der demjenigen der Deutschen Bundesbank fast identisch war, ohne dabei den festen Wechselkurs zwischen D-Mark und Schilling unter Druck zu setzen.¹⁰ Doch seit dem EWWU-Beitritt wird auch die deutsche Wirtschaft nicht mehr automatisch von der Geldpolitik stabilisierend unterstützt. Für die österreichische Wirtschaftspolitik bedeutet dies, dass die von der EZB bestimmte Zinspolitik suboptimalen Charakters sein kann, wenn einer der beiden folgenden Fälle eintritt:

9 Eine ausführliche Darstellung der österreichischen Anpassung an die EWWU habe ich gesondert publiziert: Enderlein (2001).

10 Vgl. dazu auch die mit diesem Ergebnis übereinstimmende Einschätzung der OECD: »The Austrian and German economies are so closely correlated that the ›hard-currency-option‹ has produced a monetary policy stance which is generally appropriate to the needs of the Austrian economy« (OECD 1998a: 3).

- a. Die strukturellen Ähnlichkeiten im Konjunkturzyklus zwischen Deutschland und Österreich nehmen ab und der österreichische Pfad weicht vom EWWU-Durchschnitt ab.
- b. Die strukturellen Ähnlichkeiten bleiben erhalten, aber die konjunkturellen Charakteristika des Länderpaars Österreich/Deutschland weichen vom EWWU-Durchschnitt ab.

Aufgrund der hohen Außenhandelsverknüpfung zwischen Österreich und Deutschland erscheint ein Eintreten des unter a. angeführten Szenarios wenig wahrscheinlich. Szenario b. dagegen könnte weitaus realistischer sein. Zu diesem Schluss kommt auch die OECD:

The stance of monetary policy will increasingly be determined by EMU-wide conditions rather than those in Germany with which the Austrian economy is closely correlated, and the resultant interest rates might not always prove suitable for the immediate conjunctural situation in Austria. (OECD 1998a: 33)

Darüber, wie groß das Risiko eines konjunkturellen Abweichens des deutsch-österreichischen Wirtschaftsblocks und daher auch der auf Österreich wirkende Anpassungsdruck ist, lassen sich anhand des Rückblicks auf die Zeit 1982 bis 1995 keine eindeutigen Aussagen treffen. Im EWS konnten Wechselkurse von Devisenmärkten unter Druck gesetzt werden, wenn die volkswirtschaftlichen Charakteristika zwischen den Teilnehmern auseinander drifteten, was zumindest zwischen 1990 und 1995 dazu führte, dass viele Länder eine nicht optimale Binnenwirtschaftspolitik implementierten, um ihre Währung nicht von der DM abkoppeln zu müssen. Dies erklärt die recht gute Position Deutschlands und Österreichs bei den Korrelations- und Durchschnittswerten der Inflationsrate und des Output-Gaps. Es war aus österreichischer Perspektive davon auszugehen, dass die meisten EWWU-Teilnehmerländer mit dem Beginn der Währungsunion wieder nationale Zielvariablen in den Vordergrund stellen würden, anstatt die Wirtschaftspolitik weiter an Deutschland auszurichten – das Beispiel Frankreichs illustriert einen solchen Fall. Und so lag es nahe, dass die deutsch-österreichische Schlüsselposition im Euroraum mit dem Beginn der EWWU geschwächt werden würde und sich der Nominalzinssatz der EZB wegen der tendenziell geringeren Inflationswerte in Österreich in ein überhöhtes Realzinsniveau übertragen würde.

Was die verfügbaren Institutionen betrifft, war das finanzpolitische System Österreichs vor dem Beitritt dezentralisiert. Die nahe liegende Option war also eine Reform der finanzpolitischen Institutionen mit dem Ziel der besseren Kontrolle der subnationalen Ausgabenplanung.

Der Anpassungsprozess

Die institutionelle Entwicklung der österreichischen Wirtschaftspolitik spricht dafür, dass der eben skizzierte Reformbedarf von den wirtschaftspolitischen Akteuren schnell aufgegriffen wurde und dank eines traditionell auf Koordinierung ausgerichteten wirtschaftspolitischen Systems auch recht leicht umgesetzt werden konnte. Die österreichische Finanzpolitik spielt seit der Entscheidung des Landes, der EU und der EWWU beizutreten, eine immer wichtigere Rolle in der stabilisierenden Wirtschaftspolitik und scheint den stabilitätspolitischen Part der Geldpolitik als antizyklisches Instrument zu übernehmen. Gleichzeitig haben Länder und Gemeinden unter dem Druck der Zentralregierung einem »Pakt zur gemeinsamen Erreichung des Defizitziels von 0 Prozent« zugestimmt, der ihre finanzpolitische Handlungsfähigkeit stark einschränkt.

Als Startschuss des Wandels in der österreichischen Stabilitätspolitik können die Jahre 1992/1993 gelten. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Österreich nach bewährter Manier die Geldpolitik als Stabilisierungsinstrument eingesetzt. Zu diesem Zeitpunkt deutete sich jedoch erstmals an, was in der EWWU stabilitätspolitisch auf die österreichische Wirtschaftspolitik zukommen würde:

- Die stark restriktive Geldpolitik der Deutschen Bundesbank als Reaktion auf die monetären Konsequenzen der deutschen Einheit schaffte eine zeitweilige Abkopplung der ansonsten eng miteinander verbundenen österreichischen und deutschen Volkswirtschaften.
- Der immer größer werdende Druck auf die europäischen Währungen machte auch vor Österreich, das damals kein formales EWS-Mitglied war, nicht Halt.
- Die weltweite Rezession von 1991/1992 traf Österreich besonders hart.

Als Konsequenz der Kombination dieser Faktoren konnte die Österreichische Nationalbank die Zinsen 1992 nicht in der Form senken, wie es die makroökonomische Situation eigentlich verlangt hätte. Deshalb versuchten Regierung und Sozialpartner der Rezession auf anderem Weg zu begegnen, nämlich über eine antizyklische Kombination aus Lohnzurückhaltung und Steuersenkungen (Handler/Hochreiter 1998: 20). Diese Politik war insofern neu, als sie ohne die Begleitung der Geldpolitik auskommen musste. Das Projekt war aus makroökonomischer Sicht erfolgreich, denn das Wachstum übertraf schon 1993 wieder den Potenzialwert. Die Kosten für die österreichische Wirtschaftspolitik waren jedoch beträchtlich. Noch 1992 konnte Österreich einen im OECD-Vergleich außergewöhnlich

niedrigen Wert aufweisen¹¹ (Lauber 1997: 535). Doch im Zuge der antizyklischen Maßnahmen der Regierung stieg das Defizit und erreicht bald die vergleichsweise hohen Werte von 4,7 (1993) und 5,5 Prozent (1995).

Für die österreichische Regierung standen damit nicht nur die schon sicher geglaubten Maastricht-Kriterien wieder auf dem Spiel; sie musste gleichzeitig anerkennen, dass antizyklische Maßnahmen ohne die Begleitung der Geldpolitik hohe Defizitkosten auslösen würden, wenn konjunkturelle Aufschwungsphasen nicht konsequent zur Haushaltskonsolidierung genutzt würden, um vom Handlungsspielraum während Abschwungsphasen profitieren zu können. Kurz: Aus finanzpolitischer Sicht wurde deutlich, dass sich die Politik nicht nur während Rezessionszeiten antizyklisch auszurichten hatte, sondern auch während Aufschwungsphasen. Eine solche Politik stellte den österreichischen wirtschaftspolitischen Konsens jedoch vor große Herausforderungen, denn die informelle Mitwirkung der Gewerkschaften und Verbände an der finanzpolitischen Gesetzgebung war recht hoch (Kittel 2001). 1994 nutzte die Regierung die hohen Wachstumsraten der Wirtschaft, um einen antizyklischen Haushaltskonsolidierungsplan einzuleiten, der Steuererhöhungen und drastische Ausgabenreduzierungen kombinierte (Lauber 1997). Für die Gewerkschaften stellte eine solche Politik die Aufkündigung des traditionellen »österreichischen Modells« dar, in dem es die Regel gewesen war, die Gewinne des Aufschwungs zu verteilen und nicht zur Haushaltskonsolidierung einzusetzen.¹² Die Makrokonzertierung war damit aus Gewerkschaftssicht zumindest vorerst aufgekündigt (Hemerijck/Unger/Visser 2000: 204), weil die Lohnzurückhaltung von 1993 schon ein Jahr später mit Steuererhöhungen wieder konterkariert wurde.

Bereits 1995 konnte die Regierung jedoch nach harten Auseinandersetzungen bei der Aufstellung von Sparprogrammen und Austeritätsplänen wieder auf die Kooperation mit den Gewerkschaften bauen (Tálos/Kittel 1999). Diese angesichts der dramatischen Kürzungen »bemerkenswerte Solidarisierung« (Lauber 1997: 554) der Gewerkschaften mit der Regierung ist aus ökonomischer Sicht vollkommen nachvollziehbar, denn die antizyklische Finanzpolitik bedeutet nichts

11 Das Budgetdefizit des Bundes betrug 2,8 Prozent, das des Gesamtstaates 1,9 Prozent (Lauber 1997: 535).

12 Die erste Konsolidierungsphase nach 1986 war noch von einer antizyklischen Geldpolitik begleitet worden, was die Gewerkschaften davon abhielt, mit Lohnerhöhungen zu reagieren. Nach 1994 war die Geldpolitik allerdings zyklisch restriktiver als noch in den 1980er-Jahren.

anderes als die Weiterführung des im Vorfeld der Währungsunion von der Österreichischen Nationalbank garantierten Stabilitätsprinzips. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist sie dennoch erstaunlich, denn die Neuorientierung des »political exchange« verlief im österreichischen Fall tatsächlich problemlos, während es in anderen EWWU-Ländern schwerer fiel, Gewerkschaften zur wenig attraktiven Kombination aus Lohnzurückhaltung und antizyklischer Finanzpolitik in Aufschwungzeiten zu motivieren.

Neben der antizyklischen Ausrichtung der Finanzpolitik trieb Österreich ab dem Herbst 2000 auch die Stärkung des Zentralstaats in der Finanzpolitik weiter voran. Im »Pakt zur gemeinsamen Erreichung des Defizitziels von 0 Prozent«, verpflichteten sich die Länder und Gemeinden, zu positiven Haushaltsbilanzen von respektive 0,75 und 0 Prozent. Gleichzeitig wurden Finanztransfers vom Zentralstaat an Länder und Gemeinden möglich gemacht, um die antizyklische Finanzpolitik auch auf der Ebene der subnationalen Ausgaben zu erleichtern (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 18).

Fazit

Die Anpassung der österreichischen Wirtschaftspolitik an den EWWU-Beitritt entspricht weitgehend den hier entwickelten Hypothesen. Das koordinierte System Österreichs konnte seine vor dem Beitritt in der Interaktion zwischen Zentralbank und Gewerkschaften verankerte wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit durch eine Aufwertung der Finanzpolitik auch innerhalb der EWWU fortsetzen.

Was erklärt den österreichischen Erfolg? Die hier angedeuteten Herausforderungen und Reaktionen verweisen darauf, dass in Österreich ein festes Legitimitätsverhältnis zwischen Regierung und Tarifpartnern bestand, das eine auf die nationale Gesamtwohlfahrt ausgerichtete Wirtschaftspolitik möglich machte. Nach dem EWWU-Beitritt konnte der Umschwung von der antizyklischen Geldpolitik zur antizyklischen Finanzpolitik daher umgesetzt werden (auch während konjunktureller Aufschwungphasen). So gelang es der österreichischen Wirtschaftspolitik, den Herausforderungen der EWWU ohne größere institutionelle Einschnitte zu begegnen.

5.1.3 Deutschland

Die Position Deutschlands im EWWU-Umfeld konnte anhand des Status quo ante recht leicht bestimmt werden. Die Inflationsraten der Bundesrepublik lagen rund einen Prozent unterhalb des EWWU-Wertes, während die Output-Gap-Größe ziemlich genau mit dem Durchschnittswert des Euroraums übereinstimmte. Die hohe zyklische Übereinstimmung zwischen den Daten Deutschlands und dem EWWU-Wert ist allerdings durch die dominierende Position Deutschlands vor dem EWWU-Beitritt leicht verfälscht. Ähnlich wie Österreich musste also auch Deutschland davon ausgehen, dass die Realzinsen mit dem Beginn der Währungsunion steigen würden, wenn die EZB nicht eine rein auf Deutschland ausgerichtete Zinspolitik verfolgen würde.

Ökonomischer Anpassungsdruck

Die Bundesbank war vor dem EWWU-Beitritt der Garant zyklischer Stabilität in Deutschland. Obwohl die Bundesbank bis zuletzt offiziell an einem Geldmengenziel festhielt, besteht unter Wirtschaftswissenschaftlern weitgehend Einigkeit darüber, dass sich hinter dem »monetary targeting« tatsächlich ein Inflationsziel mit eindeutig stabilisierenden Elementen verbarg (Bernanke et al. 1999: 41–85).¹³ Anders als die meisten Zentralbanken in Europa konnte die Bundesbank bis zum tatsächlichen Beginn der dritten Phase der EWWU am 1. Januar 1999 ihre Zinspolitik vollkommen autonom festlegen und sie damit auch stabilisierend auf Deutschland ausrichten. Die Deutsche Mark war die Ankerwährung des EWS, was die anderen Staaten schon in der Mitte der 1990er-Jahre dazu verpflichtete, sich an Deutschland zu orientieren und nicht umgekehrt. Dass dennoch ein nicht zu unterschätzender Anpassungsdruck bestand, erklärt sich dadurch, dass der Inflationsdurchschnitt Deutschlands vor dem EWWU-Beitritt um fast einen Prozent unter dem Wert des gesamten Euroraums lag, was darauf hindeutet, dass die Geldpolitik der EZB für die Konjunktur der Bundesrepublik etwas zu restriktiv sein dürfte. Bei näherer Betrachtung sprach gleichwohl vieles dafür, dass die Politik der EZB aus deutscher Sicht sogar noch restriktiver ausfallen würde, als es die Daten des Untersuchungszeitraums vor der EWWU anzeigten. Denn für die

13 In der Tat verfehlte die Bundesbank ihr Geldmengenziel zwischen 1980 und 1997 in etwas mehr als 50 Prozent der Fälle (Bernanke et al. 1999: 48).

meisten EWWU-Teilnehmerländer war es insbesondere während der ersten Hälfte der 1990er-Jahre sehr schwierig, den Wechselkurs zur Deutschen Mark stabil zu halten. 1992 hoben fast alle Zentralbanken in Europa die Nominalzinsen auf außergewöhnlich restriktive Niveaus, um die Liquidität der Devisenhändler während der Wechselkurskrise des EWS zu beschränken.¹⁴ Diese extrem restriktive Geldpolitik führte zu sinkenden Inflationswerten in den betroffenen Ländern und drückte den EWWU-Durchschnittswert vorübergehend auf ein außergewöhnlich niedriges Niveau, dessen Fortbestand durch das Ende der nationalen Zinspolitik mit dem Beginn der Währungsunion allerdings stark gefährdet schien. Während Deutschland die anderen Teilnehmerländer vor dem Beginn der dritten Phase der EWWU also in eine Politik niedriger Inflation drängen konnte, selbst aber dennoch weiter unter dem so entstandenen Durchschnittswert rangierte, so war das Risiko doch groß, dass sich die Diskrepanz zwischen dem deutschen Inflationswert und dem EWWU-Durchschnittswert nach 1999 noch verstärken würde. Auch aus deutscher Sicht erscheint der aus dem EWWU-Beitritt resultierende ökonomische Anpassungsdruck also als ein Problem zu hoher Realzinsen. Dies war einigen wirtschaftspolitischen Akteuren sicherlich auch bewusst, sie hofften jedoch auf eine stärkere Orientierung der EZB-Zinspolitik auf Deutschland.¹⁵ Als deutlich wurde, dass die EZB diesem Wunsch nicht entsprechen würde, traten die Probleme der deutschen Wirtschaftspolitik erst richtig ans Licht. Denn die deutschen Institutionen waren gerade für den Problemdruck hoher Realzinsen nur wenig geeignet. Deutschland wies in der hier untersuchten Ländergruppe den mit Abstand höchsten Anteil subnationaler Ausgaben an den Gesamtausgaben auf. Bei diesem hohen Dezentralisierungsgrad war eine erfolgreiche finanzpolitische Stabilisierung deshalb fast ausgeschlossen. Daran ändert auch die im Ländervergleich eher starke Position des Bundesfinanzministers nichts.

14 Das Jahr 1992 wurde bei der Untersuchung der stabilitätspolitischen Ausrichtung der deutschen Geldpolitik nicht berücksichtigt.

15 Ein Spitzenbeamter im Bundesfinanzministerium formulierte es in einem Interview für diese Arbeit folgendermaßen: »Dass die EZB-Politik für uns falsch sein würde, war allen klar, auch wenn viele hofften, die EZB würde letztendlich doch die deutschen Daten als Bemessungsgrundlage ihrer Politik wählen.«

Der Anpassungsprozess

In Deutschland begann der Anpassungsprozess im Vergleich zu vielen anderen Ländern recht spät. Verständlicherweise: Denn Deutschland verfügte bis zum 1. Januar 1999 nicht nur *de jure*, sondern auch *de facto* über eine echte geldpolitische Steuerungsautonomie. Die Auffassung, dass in Deutschland überhaupt ein Anpassungsprozess der wirtschaftspolitischen Institutionen notwendig sein würde, war weniger präsent als in anderen EWWU-Ländern. Und dort, wo Anpassungsnotwendigkeiten bestanden, wurden sie als kaum umsetzbar eingestuft.¹⁶ Das größte Problem Deutschlands war die besonders ausgeprägte Dezentralisierung der Finanzpolitik, die allerdings kaum antastbar schien (und die bereits in früheren wirtschaftspolitischen Krisenphasen als Problem identifiziert worden war – vgl. Scharpf 1987: 261–279). In der Tat ist die Ausgabenautonomie der Bundesländer historisch und auch rechtlich so fest verankert, dass Änderungen in den Bereich der zustimmungspflichtigen Gesetze fallen würden und deshalb von den Bundesländern selbst im Bundesrat zu verabschieden wären. Hier ist anzumerken, dass die länderspezifischen Empfehlungen für Deutschland innerhalb der »Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2001« eine stärkere Kontrolle der subnationalen Ausgaben anmahnen, was den Ansatz dieser Arbeit stützt:

[Es wird empfohlen], die Koordinierung der Haushaltspolitik zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen durch Aufwertung der Rolle des Finanzplanungsrates und eventuell im Rahmen eines nationalen Stabilitätspakts zu verstärken.

(Rat der Europäischen Union 2001: 33)

Im Frühjahr 2002 einigten sich Bund und Länder auf einen »nationalen Stabilitätspakt«, dessen Wirkungsgrad jedoch sehr beschränkt war – insbesondere bezüglich der Einwirkungsmöglichkeiten des Zentralstaats auf die Länderausgaben. Im Prinzip war der nationale Stabilitätspakt nichts anderes als ein Versuch der Regierung, die Lasten der Haushaltskonsolidierung zwischen 2002 und 2004 zwischen Bund und Ländern aufzuteilen. Die Einsetzbarkeit der Finanzpolitik zum Zweck der konjunkturellen Stabilisierung erleichterte dieser Pakt jedoch nicht.

16 Gespräche mit Bundestagsabgeordneten und Ministeriumsmitarbeitern für diese Arbeit ergaben, dass zwar ein Bewusstsein dafür bestand, die Zinspolitik der EZB könne negative Auswirkungen auf die deutsche Konjunktur nach sich ziehen. Der Handlungsspielraum für institutionelle Reformen im Bereich der Finanzpolitik wurde aber gleichzeitig als äußerst gering eingeschätzt.

Nach dem Beitritt wurde das Hochzinsproblem schnell deutlich: Zwischen 1999 und 2002 erreichte Deutschland im Vergleich aller EWWU-Länder systematisch die geringsten Wachstumsraten und blieb auch bei den Inflationswerten unter dem Durchschnitt des Euroraums. Im Vergleich zum EWWU-Durchschnitt, den Deutschland immerhin mit einem Drittel selbst beeinflusst, fielen die Wachstumsraten zwischen 0,4 und 0,6 Prozent niedriger aus. Beim Inflationswert waren es zwischen 0,3 und 0,8 Prozent.

Die Hochzinsproblematik war also seit dem Beginn der EWWU deutlich zu spüren. Dennoch unternahm Deutschland gar nicht erst den Versuch, mit einer zielgerichteten antizyklischen Finanzpolitik auf den Abschwung zu reagieren, denn die schwere Steuerung der Ausgaben im dezentralisierten System führte bereits im ersten Jahr des Abschwungs 2001 zu einem Anstieg des Defizits auf 2,8 Prozent (im Gegensatz zu Frankreich, wo der Fehlbetrag 2001 nur 1,5 Prozent betrug). Deutschland stand zu diesem Zeitpunkt vor der Wahl zwischen einer prozyklischen Konsolidierungspolitik mit dem Ziel den Stabilitätspakt einzuhalten und einer antizyklischen Finanzpolitik, die aber die SWP-Vorgaben deutlich gesprengt hätte. Letztlich wählte Deutschland einen Mittelweg, der das Defizit zwar bis auf 3,5 Prozent ansteigen ließ, dennoch aber nicht dazu führte, dass die Abweichung vom EWWU-Inflationswert geringer wurde (wie im Fall Frankreichs), sondern weiter anstieg. Im Sommer 2003 lag der deutsche Inflationswert mit 1,1 Prozent genau einen Prozent unter dem EWWU-Wert. Der deutsche Realzins lag also circa 100 Basispunkte über dem Optimalwert.

Tabelle 5-2 Deutsche Wirtschaftsdaten 1999–2002 im Vergleich mit dem Euroraum

	Wachstumsrate (Inflation)			
	1999	2000	2001	2002
Deutschland	1,9 (0,6)	3,1 (1,5)	1,0 (1,9)	0,2 (1,3)
Euroraum	2,8 (1,1)	3,5 (2,1)	1,6 (2,3)	0,8 (2,3)
Differenz	-0,9 (-0,5)	-0,4 (-0,6)	-0,6 (-0,4)	-0,6 (-1,0)

Quelle: Eurostat (Wachstumsraten beziehen sich auf BIP-Volumenveränderungen, Inflationsraten auf den harmonisierten Verbraucherpreisindex).

Noch stärker als die anderen Länder der Hochzins-Gruppe sah sich die Bundesrepublik also schon seit 1999 mit einer besonders schwierigen Form des Hochzinsdilemmas der Finanzpolitik konfrontiert. Die Optionen Deutschlands reduzierten sich auf eine deutliche Verfehlung des SWP – oder eine über mehrere Jahre prozyklische Konsolidierung der Staatsfinanzen. Dass die erste Lösung in

den ersten Jahren der EWWU als wenig realistisch einzuschätzen war, lag daran, dass die Regierung Kohl den SWP gegen den Widerstand anderer Länder, insbesondere Frankreichs, als wichtigen Pfeiler der EWWU definiert hatte. Im Bundesfinanzministerium war man sich nach dem Beginn der EWWU der zweischneidigen Lage durchaus bewusst:

Die Gewinne aus Konjunkturprogrammen müssen wir als das größte Land der EWWU immer mit den Kosten des schwindenden Vertrauens in den Euro vergleichen. Gerade Deutschland kann es sich nicht leisten, als erstes Land aus dem Pakt auszuscheren. Auf uns guckt die ganze Welt. (Gespräch im Bundesfinanzministerium im September 2001)

Für die Bundesrepublik stand deshalb spätestens seit dem Ausscheiden von Oskar Lafontaine als Finanzminister im März 1999 fest, dass die zweite Strategie – nämlich ein prozyklischer Konsolidierungskurs – der einzig gangbare Weg sein konnte. Die Bundesregierung setzte sich deshalb das Ziel, bis 2004 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt und bis 2006 einen ausgeglichenen Haushalt des Gesamtstaates zu erreichen.¹⁷ An diesem Ziel hielt die Regierung bis ins Jahr 2001 tatsächlich auch fest, trotz des Wachstumseinbruchs und der deutlichen Kritik der großen Wirtschaftsforschungsinstitute.

Und so stellt sich auch die Frage, ob es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wirklich sinnvoll ist, an den Defizitziele des Stabilitätsprogramms für die einzelnen Jahre strikt festzuhalten, zumal sich die gesamtwirtschaftliche Situation jetzt anders darstellt als bei der Aufstellung des Stabilitätsprogramms im Herbst letzten Jahres. Würden die öffentlichen Haushalte versuchen, die jetzt entstandenen konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben über eine Verschärfung des Sparkurses auszugleichen, um das Defizit entsprechend geringer zu halten, dann würde dies die Konjunktur zusätzlich schwächen.

(IFO Institut für Wirtschaftsforschung, Presseerklärung vom 25. Juli 2001)

Nachfragen im Bundesfinanzministerium im Herbst 2001 ergaben, dass die Bundesregierung die positiven Erwartungseffekte bezüglich eines ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2006 höher einschätzte als die politischen und volkswirtschaftlichen Kosten einer prozyklischen Konsolidierungspolitik. Denn schließlich könne ab dem Zeitpunkt ausgeglichener Haushalte eine echte antizyklische Politik aufgenommen werden, die dann positive gesamtwirtschaftliche Effekte auslösen würde.

17 Siehe dazu die Stabilitätsprogramme des Bundesfinanzministeriums sowie BMF (2001), OECD (2001c: 50–51).

Diese für die kurzfristige Konjunktorentwicklung allerdings schädliche Finanzpolitik brachte die Bundesregierung in eine schwierige Haltung gegenüber den Gewerkschaften. Diese hatten 1999 und vor allem 2000, in den beiden Folgejahren des Amtsantritts von Gerhard Schröder, zwar noch neutrale Lohnabschlüsse akzeptiert,¹⁸ doch im Herbst 2001 kündigten die Gewerkschaften angesichts der schwachen Konjunkturlage bereits an, »den Spielraum von Produktivitäts- und Preissteigerungen voll auszuschöpfen« und forderten die Bundesregierung zu einer stabilisierenden Finanzpolitik auf (Heinz Putzhammer, DGB-Vorstandsmitglied, zitiert im Handelsblatt vom 19. Oktober 2001: 5). Die Tarifabschlüsse des Jahres 2002 (mit Durchschnittssteigerungen von rund 3 Prozent) verließen dementsprechend den eher moderaten Pfad der Jahre 2000 und 2001 und machten auch in Deutschland die schwierige Interaktion zwischen einer prozyklisch konsolidierenden Regierung und den enttäuschten Gewerkschaften deutlich.

Dieses Interaktionsproblem zwischen Gewerkschaften und Regierung stellte sich in Deutschland dagegen später ein als in den anderen Ländern dieser Gruppe. Dies erklärt sich durch den faktisch späteren Beitritt Deutschlands zur EWWU: Das Hochzinsdilemma der deutschen Finanzpolitik begann erst 1999, seine langfristigen Wirkungen waren erst während der Abschwungphase 2001 zu spüren.

Fazit

Um die Bundesbank zu ersetzen, die bis 1999 das zentrale Stabilisierungsinstrument in der deutschen Wirtschaftspolitik gewesen war, hätte Deutschland die dezentralisierte Struktur der Finanzpolitik einer tief greifenden Reform unterziehen müssen. Eine solche Reform der historisch fest verankerten Föderalismusstruktur erscheint zurzeit allerdings kaum denkbar. Die Hypothese dieser Arbeit bestätigt sich im Fall Deutschlands also nicht. Dennoch macht die kurze Skizze deutlich, dass der hier beschriebene Ansatz auch auf Deutschland zutrifft und die föderalistische Struktur des Landes die entscheidende Barriere bei der Überwindung des ökonomischen Drucks darstellt.

Was die Lohnpolitik betrifft, begann der Widerstand der Gewerkschaften gegen den Konsolidierungskurs erst in den Jahren 2002 bis 2003, weil der Problem-

18 Wobei die SPD-Regierung allerdings auf die Kooperation der IG-Chemie angewiesen war, die erstmals in der Geschichte der deutschen Lohnverhandlungen und vor allem überraschend die Lohnführerschaft von der IG-Metall übernahm, um die rot-grüne Koalition durch eine neutrale Lohnpolitik zu stärken.

druck auf Deutschland später eingesetzt hatte als in den anderen drei Hochzinsländern. Im Gegensatz zu Frankreich gelang es Deutschland bis 2003 nicht, die antizyklische Finanzpolitik zur Reduzierung der Realzinsen zu nutzen – obwohl Deutschland die Grenzwerte des Stabilitätspakts nicht respektierte.

5.1.4 Belgien

Ökonomischer Anpassungsdruck

Belgien zählt wie Österreich, Deutschland und Frankreich zu denjenigen Ländern, die recht hohe zyklische Gemeinsamkeiten mit dem EWWU-Durchschnitt aufwiesen (sowohl bei der Inflation als auch beim Output-Gap), bei den Inflationswerten jedoch unterhalb des EWWU-Durchschnitts rangierten. Auch beim Output-Gap war Belgien eher bei den Niedrigwachstumsländern einzuordnen.

Was die Interaktion der belgischen wirtschaftspolitischen Institutionen vor dem EWWU-Beitritt charakterisierte, war das unmögliche Unterfangen, die Geldpolitik als zyklisches Stabilisierungsinstrument zu verwenden und gleichzeitig den belgischen Franc fest an die Deutsche Mark zu koppeln. Schon vor 1990 hatte die belgische Nationalbank immer wieder eine feste und unumkehrbare Anbindung an die Deutsche Mark postuliert. Dass diese Politik scheiterte und immer wieder Abwertungen des belgischen Francs notwendig wurden, hing damit zusammen, dass sich die deutsche und die belgische Wirtschaft sich strukturell nicht in dem Maße ähnelten, wie beispielsweise die österreichische und die deutsche, vor allem wegen der sehr viel höheren Außenhandelsöffnung Belgiens. Die auf nationale Zieldaten ausgerichtete geldpolitische Stabilisierung der belgischen Nationalbank führte deshalb zu starken Zinsfluktuationen gegenüber den Zinsen der Bundesbank. Die Kovarianz der belgischen Drei-Monats-Zinsen mit den deutschen beträgt zwischen 1982 und 1995 nur 0,29 gegenüber 0,96 bei den österreichischen und 0,92 bei den niederländischen. Es ist deshalb wenig erstaunlich, dass die EWS-Krise im August 1993 die Vorstellung einer festen Ankopplung des Francs an die DM vorerst zunichte machte: Die belgische Währung verlor 3,6 Prozent gegenüber der DM und scherte damit aus dem »normalen« Toleranzband des EWS von 2,25 Prozent aus (siehe dazu Jones 1998: 46). Die Nationalbank ging aus der Krise indes gestärkt hervor und entschied sich, von nun an der Zinspolitik der Bundesbank minutiös zu folgen. Betrachtet man den Zeitraum 1993 bis 1999 steigt die Kovarianz bei den Drei-Monats-Zinsen in der Tat auf

0,98. Nach der Krise des EWS war der Beitritt Belgiens zu einer Währungsunion mit Deutschland also *de facto* schon vollzogen und die belgischen wirtschaftspolitischen Institutionen hatten mit erhöhter konjunktureller Instabilität zu rechnen, wenn nicht die Finanzpolitik an die Stelle der Geldpolitik treten würde. Die Finanzpolitik hatte jedoch während dieser Phase eindeutig prozyklisch operiert. Belgien fällt damit unter diejenigen Länder, die mit dem EWWU-Beitritt ein funktionierendes stabilitätspolitisches System neu ordnen mussten.

Weil die belgische Nationalbank nach der EWS-Krise des Jahres 1993 einen De-Facto-Beitritt zu einer Währungsunion mit Deutschland verkündete (und diesmal auch umsetzte), muss der ökonomische Anpassungsdruck schon ab diesem Zeitpunkt untersucht werden. Ein zweiter Schritt folgt dann mit der Übertragung der geldpolitischen Autorität an die EZB im Dezember 1998. Dass auch der zweite Schritt noch einen Wandel mit sich brachte, hing mit der Differenz der geldpolitischen Ausrichtung zwischen der EZB und der Bundesbank zusammen, die in den beiden vorigen Länderstudien schon erwähnt worden ist. Als Land mit recht niedrigen Inflationsraten hatte auch Belgien hinsichtlich der Realzinsen eine noch restriktivere Geldpolitik zu befürchten, als dies schon bei der Bundesbank der Fall gewesen war. Allerdings bezieht sich der Unterschied zwischen den beiden Schritten nur auf die Intensität des Anpassungsdrucks. Was den institutionellen Anpassungsbedarf betrifft, sind Herausforderungen und Optionen in beiden Fällen identisch.

Wenn die hier formulierten Hypothesen korrekt sind, musste Belgien vor allem eine Stärkung der haushaltspolitischen Gesetzgebung vornehmen. Die belgische Finanzverfassung stützte sich schon seit der Verfassungsreform von 1970 auf ein recht zentralisiertes System, das in unmittelbarem Gegensatz zum ansonsten föderalen Charakter des politischen Systems stand (Woyke 1999: 357). Die Regionen verfügten nicht über eigene Ausgabenkompetenz. Was die politische Steuerbarkeit des Haushaltsgesetzgebungsprozesses betrifft, fiel Belgien nach der Einordnung von Hagens (1992) mit Italien und Spanien in die Gruppe der schwächsten Länder. Mit dem Ausscheiden der belgischen Nationalbank als eine auf die Binnenwirtschaft ausgerichtete Institution begann ein finanzpolitischer Reformprozess, der die hier entwickelten Hypothesen bestätigt.

Der Anpassungsprozess

Bereits im Juni 1992, kurz nach einer ersten Ankündigung der belgischen Nationalbank, den Franc gegenüber der Deutschen Mark nicht mehr abzuwerten, nahm

ein Reformprozess seinen Anfang, der in seiner Ausrichtung sicherlich einzigartig in Europa ist: Belgien übertrug dem *Conseil Supérieur des Finances* (CSF), der bis dahin ein einfaches Beratergremium des Finanzministeriums gewesen war, die Normenkompetenz zur Ex-ante-Festlegung des Haushaltssaldos. Die Finanzabteilung des CSF besteht aus nur zehn Mitgliedern: einem aus dem Finanzministerium, sechs Vertretern der Regionen sowie dem Präsidenten, den Vize-Präsidenten und Generaldirektoren der Belgischen Nationalbank (Hallerberg 1999: 29–32). Wie Hallerberg argumentiert, spielen die drei Repräsentanten der Notenbank die Schlüsselrolle in dem Gremium und legen *de facto* das Nettosaldo des Haushaltes fest (Hallerberg 1999: 32). Faktisch übertrug die belgische Regierung die Festlegung der wichtigsten makroökonomischen Zieldaten ihrer Finanzpolitik also an ein unabhängiges Gremium, dessen Wirtschaftspolitik nicht nur an die Stelle der stabilisierenden Geldpolitik trat, sondern auch maßgeblich von Akteuren der Geldpolitik bestimmt wurde.

Die konjunkturelle Rezessionsphase der Jahre 1992 und 1993 machte die Einhaltung der vom CSF festgelegten Haushaltsnormen für die finanzpolitischen Akteure schwer, denn das Nettosaldo ist eine Funktion der konjunkturbedingten Steuereinnahmen. Und so folgte 1995 eine Umstellung der Haushaltsnorm auf die Primärbilanz.¹⁹ 1996 wurde die Federführung des CSF auch auf den Ausgabenanteil der Gemeinden und Regionen ausgedehnt, die sich in einem *Accord de Coopération* verpflichteten, die Haushaltsnormen einzuhalten. Wie Hallerberg (1999: 29–32) unterstreicht, wurden die Vorgaben des CSF auch tatsächlich befolgt.

Das belgische politische System reagierte auf den ersten der beiden Schritte zur EWWU also mit der zu erwartenden Reform der Haushaltsgesetzgebung. Als dann der zweite Schritt, nämlich die Übergabe der geldpolitischen Autorität an die EZB erfolgte, waren die notwendigen Institutionen für eine konjunkturpolitische Anpassung bereits fest etabliert. Aus der hier gewählten Perspektive wirft die Anpassung der Haushaltsgesetzgebung in Belgien dennoch zwei Fragen auf:

- War diese Anpassung tatsächlich ein Versuch, die Finanzpolitik langfristig zum Stabilitätsinstrument umzuformen oder handelt es sich um eine kurzfristige Reaktion auf den Druck, den die Maastricht-Kriterien auf Belgien ausübten, wie beispielsweise Hallerberg 1999 argumentiert?

19 Die hier auch bei der Untersuchung dieser Arbeit zum zyklischen Verhalten der Finanzpolitik als Indikator verwendet wurde und die politisch festgelegte Haushaltsänderung unabhängig von Konjunkturfaktoren enthält.

- Was erklärt den Erfolg der belgischen Politik – die an sich nicht zu den bekannten nach korporatistischem Muster funktionierenden Systemen gehört – diese Reformen ohne große institutionelle Einschnitte und Konflikte zu bewältigen?

Auch wenn es nicht unbedingt direkt ersichtlich scheint, sind die Antworten auf diese beiden Fragen eng miteinander verknüpft. Die Reform der Haushaltsgesetzgebung verlief deshalb so erfolgreich, weil die belgischen wirtschaftspolitischen Akteure für sich keine andere Wahl sahen, als die Maastricht-Kriterien zu erfüllen – um fast jeden Preis (Jones 1998; Kurzer 1997). Dies erleichterte der Regierung das Zusammenspiel vor allem mit den Gewerkschaften, die während der 1980er-Jahre noch systematisch eine prozyklische Lohnpolitik verfolgt hatten. Unterscheidet man bei der Untersuchung der zyklischen Ausrichtung der Lohnpolitik, wie sie in Kapitel 3 vorgenommen wurde, zwischen den Zeiträumen 1982–1990 und 1991–1999, so zeigt sich, dass die Lohnpolitik während des ersten Zeitraums signifikant prozyklisch operierte ($-0,32^*$) und dann ab circa 1992 eine hochsignifikant antizyklische Ausrichtung entwickelte ($+0,81^{***}$).

Die prozyklische Lohn- und Finanzpolitik des ersten Zeitabschnitts zeugt von einer wenig kooperativen Zusammenarbeit zwischen Regierung und Tarifpartnern. Während der konjunkturellen Krisenphase zwischen 1982 und 1986 hatte die Regierung ein Lohnstoppgesetz verhängt, gleichzeitig aber die für die Firmen entstehenden Gewinne direkt über Erhöhungen der Lohnnebenkosten abgeschöpft, um den Haushalt zu konsolidieren. Diese eigentlich für Boomzyklen angemessene Politik verursachte eine doppelte prozyklische Nachfrageschwächung, die den konjunkturellen Einbruch noch verstärkte. Nur durch mehrere Abwertungen von insgesamt 14,5 Prozent gegenüber der DM zwischen 1982 und 1986 gelang es Belgien, diese negativen Nachfrageeffekte zu kompensieren und die Krisenphase zu überwinden (Hemerijck/Unger/Visser 2000: 236–240).²⁰ Von 1986 an begann dann allerdings eine Wachstumsphase,²¹ die prompt durch prozyklische Lohnanstiege begleitet wurde und eine kurzfristige Lohn-Preis-Spirale auslöste: Zwischen 1987 und 1989 stieg die Inflationsrate von 1,5 auf 5 Prozent und fiel

20 Hemerijck/Unger/Visser datieren den Umschwung in der belgischen Konjunktur schon auf 1982, was die Output-Gap-Daten nicht bestätigen (der Tiefpunkt war erst 1986 erreicht).

21 Die OECD (2001b: 23) zeigt, dass Konjunkturzyklen in Belgien weitaus stärker ausfallen, als in den anderen europäischen Ländern.

erst 1994 wieder unter 2 Prozent. Deshalb erließ die Regierung 1989 ein Gesetz, das es ihr *ex post* erlaubte, einzuschreiten, wenn die belgischen Lohnanstiege höher ausfielen als der Mittelwert der Lohnanstiege der für den belgischen Außenhandel fünf wichtigsten Partnerländer.

Diese Entwicklung ist von Bedeutung, um den Fortgang der Ereignisse in den 1990er-Jahren zu interpretieren. Denn nach der oben schon angesprochenen Wendephase 1992/1993 in der belgischen Geldpolitik, musste die Regierung davon ausgehen, dass die keineswegs kooperationsbereiten Gewerkschaften finanzpolitische Stabilisierungsversuche mit einer prozyklischen Lohnpolitik beantworten würden. Das Hochzinsdilemma stellte die belgische Finanzpolitik wegen der konflikträchtigen Interaktion mit den Gewerkschaften vor eine fast unlösbare Aufgabe (vgl. dazu auch OECD 1995).

Deshalb erließ die Regierung 1993 ein neues Lohnstoppgesetz, das bis 1996 in Kraft blieb und den Umschwung auf die antizyklische Finanzpolitik möglich machte, ohne dass die Gewerkschaften eine lohnpolitische Reaktionsmöglichkeit gehabt hätten. Das Problem der belgischen Regierung war die geringe Koordination zwischen den Einzelgewerkschaften, die eine direkte strategische Interaktion oder Verhandlungen unmöglich machte. Anders als in Österreich mussten den belgischen Tarifpartnern also explizit und *de jure* die Hände gebunden werden, ehe die Gewerkschaften einwilligten, jedes Jahr vor den Tarifverhandlungen verbindliche Ex-ante-Maximalvorgaben von Seiten der Regierung zu akzeptieren.

Ein zweites Gesetz trat dann 1996 in Kraft. Es zielte darauf ab, die alte Strategie der kompetitiven Disinflation durch ein koordiniertes Zusammenspiel von Finanz- und Lohnpolitik zu ersetzen. Weil die Regierung damit eine Position der Dominanz einnehmen konnte, blieb den Gewerkschaften nur noch das Einlenken und der Versuch, nun in ein Kooperationsverhältnis mit der Regierung zu gelangen. Diese Strategie begann 1998, als die Tarifpartner erstmals langfristige Lohnnormen für den Zeitraum 1998 bis 2000 vorlegten, die noch unter dem Maximalwert der Regierung lagen und damit – ähnlich wie im österreichischen Fall – ein Zusammenspiel mit der Regierung erlaubten, bei dem die konjunkturelle Stabilität durch die Finanzpolitik garantiert wurde, während die Löhne neutral blieben und langfristig festgeschrieben wurden. Dieses Zusammenspiel stellt sicherlich die Haupteklärung dafür dar, dass die Lohn-Preis-Entwicklung in Belgien in den Jahren zwischen 1998 und 2002 weitgehend stabil blieb und die Regierung einen antizyklischen Pfad in der Finanzpolitik einschlagen konnte (vgl. OECD 1999a: 11). Der belgische Haushalt tendierte immer stärker zu einer aus-

geglichenen Bilanz und schaffte damit die Grundlage für eine antizyklische Nachfragepolitik während der Krisenphase nach 2001.

Fazit

Die Entwicklung Belgiens ist nicht leicht zu bewerten. Der Beitritt zu einer De-Facto-Währungsunion mit Deutschland fiel mit der Herausforderung zusammen, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen und löste eine Reihe von Reformen und Umstrukturierungen im belgischen wirtschaftspolitischen System aus, die bis zum Beginn der dritten Phase der EWWU anhielten.

Allerdings enthält der belgische Fall genau diejenigen Elemente, die er nach dem hier vorgestellten Ansatz enthalten müsste: Die in den 1980er-Jahren noch eher lax operierende Finanzpolitik wurde in ein politisch schlagkräftiges wirtschaftspolitisches Instrument umgeformt, an dessen Spitze die Vertreter der belgischen Nationalbank standen, vor allem was die Definition makroökonomischer Zieldaten betrifft. Die Lohnpolitik wurde so lange in ein gesetzliches Korsett gezwängt, bis die Gewerkschaften Neutralität und Berechenbarkeit von sich aus akzeptierten. Dabei ist anzumerken, dass die Übereinkunft zwischen Regierung und Tarifpartnern nicht als *aktive* Steuerungsinstanz eingestuft werden sollte, wie in den Hochinflationländern, sondern eher als ein recht inhaltsloser »Nichtangriffspakt«.

Zum Erfolg der belgischen Anpassung ist zu bemerken, dass er nicht kooperativ erzielt wurde, sondern aus einer langen und harten Auseinandersetzung zwischen Regierung und Gewerkschaften hervorging. Dabei verhinderte nur die Abwesenheit einer in der Verfassung festgeschriebenen Tarifautonomie eine festgefahrene Blockadepolitik. Die unterschiedlichen Regierungen nutzten den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum aus, was die Gewerkschaften letztlich in die Kooperation zwang.

5.1.5 Ergebnisse

Die ökonomischen Herausforderungen an die hier untersuchten Länder standen unter ähnlichen Vorzeichen: Alle vier Länder mussten eine Lösung für das Hochzinsdilemma der Finanzpolitik finden und dem Widerstand der Gewerkschaften standhalten. Keines der vier Länder konnte es sich aus haushaltspolitischen Gründen leisten, einen »political exchange« mit den Gewerkschaften zu

vereinbaren und Steuersenkungen für Lohnzurückhaltung anzubieten. Diese Strategie wäre aus konjunkturpolitischer Warte auch nicht angemessen gewesen. Deshalb mussten alle vier Länder den entstehenden Konflikt mit den Gewerkschaften anders lösen; es entstanden länderspezifische Wege, die sich dem historisch gewachsenen Institutionenkontext entsprechend unterschieden. Als Interaktionsmuster analysiert, ähnelt das Hochzinsdilemma der Finanzpolitik einem Assurance-Spiel.²²

Abbildung 5-1 Interaktion zwischen Regierungen und Gewerkschaften in einem Hochzinsumfeld

		Regierung	
		antizyklische Ausgabenpolitik	prozyklische Sparpolitik
Lohnpolitik der Gewerkschaften	neutral	4	3
	kurzfristig expansiv	1	2

Bei dieser Spielkonstellation haben beide Akteure – in diesem Fall die Regierung und die Gewerkschaft – ein Interesse an der Kooperationslösung, das heißt, die Regierung führt eine antizyklische Finanzpolitik durch, um die Konjunktur zu stabilisieren, während die Gewerkschaften eine neutrale Lohnpolitik verfolgen. Aus spieltheoretischer Sicht wird diese Konstellation nur dann zum Problem, wenn einer der beiden Akteure von der Kooperationslösung abrückt, was in den hier untersuchten Fällen bei der Finanzpolitik notwendig war, um überhaupt die Voraussetzungen für antizyklische Stabilisierung schaffen zu können. Ob die Präferenzen der Gewerkschaften tatsächlich mit der üblicherweise verwendeten Reihenfolge des Assurance-Spiels übereinstimmen, soll hier nicht weiter vertieft werden, denn dazu müsste bekannt sein, wie einzelne Gewerkschaften unterschiedliche Faktoren – Arbeitslosigkeit, Konjunkturstabilität, Reallohniveau – gewichten. Die Logik bleibt jedoch erhalten, wenn davon ausgegangen wird, dass die Gewerkschaften beim Abrücken der Regierung von der Kooperationsposition Verluste in Kauf nehmen müssen (vor allem höhere Arbeitslosigkeit)

22 Zum Assurance-Spiel siehe Scharpf (2000b: 131).

und darauf mit Widerstand reagieren, der die Form von Streiks (Frankreich, Österreich) und Realloohnerhöhungen (Belgien) annehmen kann.

Für die vier Regierungen der Hochzinsländer war es in diesem Kontext von Bedeutung, die Gewerkschaften trotzdem zur Kooperation zurückzuführen. Und hier unterscheiden sich die vier Ländererfahrungen:

- Frankreich, das sich nicht auf eine korporatistische Tradition stützen konnte, versuchte, das finanzpolitische Dilemma zuerst ganz ohne den Dialog mit den Gewerkschaften zu lösen. Als dieser Versuch gescheitert war, wählte Frankreich mit der 35-Stunden-Woche einen Weg, der den Gewerkschaften ein »Geschenk« zusicherte. Erst unter diesem Vorzeichen konnte die Regierung die antizyklische Finanzpolitik in Gang setzen.
- Auch die österreichische Finanzpolitik musste zu Beginn der haushaltspolitischen Konsolidierung erst dem Widerstand der Gewerkschaften standhalten. Doch der große Legitimitätsvorschuss in den Beziehungen zwischen Sozialpartnern und Regierung erlaubte es dem korporatistischen System, zu einer neuen Aufgabenverteilung zu kommen, in der die Finanzpolitik die antizyklische Politik der Zentralbank übernehmen konnte.
- Der sozialdemokratisch geführten deutschen Bundesregierung gelang es 1999 und 2000 innerhalb des Bündnisses für Arbeit, moderate Lohnabschlüsse von den Gewerkschaften erfolgreich einzufordern. Damals waren die Auswirkungen der Konsolidierungspolitik allerdings nicht prozyklisch, denn die Wirtschaft befand sich in einem kurzfristigen Aufschwung, der das im EWWU-Vergleich immer noch schwächste Wirtschaftswachstum überdeckte. Erst 2001, als die Ausmaße der konjunkturellen Abkühlung deutlich wurden, mehrte sich der Druck auf die Bundesregierung, das Assurance-Spiel nicht mehr einzuhalten. Die Gewerkschaften reagierten mit höheren Lohnforderungen und übten Druck auf die Regierung aus, der Konjunkturschwäche antizyklisch zu begegnen, anstatt den Haushalt zu konsolidieren. Bis Mitte 2003 blieb die deutsche Wirtschaftspolitik von einer instabilen Balance zwischen Haushaltskonsolidierung und antizyklischen Zugeständnissen an die Gewerkschaften geprägt, zum Beispiel im Rahmen der vorgezogenen Steuersenkungen.
- Das wenig korporatistisch organisierte Belgien löste das Konsolidierungsproblem der Finanzpolitik über die gesetzliche Festschreibung von Löhnen. Nur so konnte die Blockadehaltung der Gewerkschaften gelöst werden. Letzt-

lich war diese Strategie erfolgreich, denn sie führte dazu, dass die Regierung eine antizyklische Finanzpolitik umsetzen konnte.

Insgesamt illustrieren die vier Länder, dass die Aussicht hoher Realzinsen in der EWWU tatsächlich eine Reform der finanzpolitischen Institutionen auslöste, wenn diese notwendig war (Belgien und Österreich) oder zumindest ein Bewusstsein des Reformbedarfs (Deutschland). Zu unterstreichen ist außerdem, dass in keinem dieser Länder ein Sozialer Pakt im Sinne einer wirtschaftspolitisch konstruktiv operierenden Steuerungsinstanz entstand, weil kein ökonomischer Anpassungsdruck in diese Richtung bestand.

5.2 Länder mit niedrigen Realzinsen und hohem Wachstum

Der Problemdruck in den Ländern Irland, Spanien und Portugal steht in direktem Gegensatz zu den Herausforderungen der vorigen Ländergruppe. Anstatt des Hochzinsdilemmas der Finanzpolitik taucht in diesen EWWU-Teilnehmerländern ein Phänomen auf, das am besten mit der Formel »Überhitzungs-Konflikt« zwischen Regierung und Gewerkschaften beschrieben werden kann. Bei niedrigen oder negativen Realzinsen besteht weder für die Regierung noch für die Gewerkschaften eine unmittelbare Motivation stabilisierend einzuwirken, weil die Wirtschaft schnell wächst, die Arbeitslosigkeit sinkt und die Staatseinnahmen steigen. Für die Gewerkschaften sind Reallohnverzichte aus stabilitätspolitischen Gründen gegenüber den Mitgliedern nur schwer zu vermitteln. Auch für die Regierung sind Ausgabenkürzungen bei steigenden Staatseinnahmen und möglicherweise einem bereits bestehenden Haushaltsüberschuss politisch nur schwer zu rechtfertigen.

Die drei in diese Gruppe fallenden Länder kämpften seit dem Beginn der Währungsunion mit diesem Problemdruck. Dabei ist es interessant anzumerken, dass alle drei Länder aus stabilitätspolitischer Sicht große institutionelle Defizite aufwiesen. Im Bereich der Lohnpolitik erfüllten Spanien und Portugal keines der beiden Kriterien, während das irische System zwar unter hohem Regierungseinfluss stand, intern aber kaum koordiniert war. Die politische Stärke des Haushaltsfindungsprozesses war in allen drei Ländern gering, und nur Portugal wies einen hohen Zentralisierungsgrad auf.

5.2.1 Irland

Ökonomischer Anpassungsdruck

Die Verknüpfung zwischen Status quo ante und Status quo post fällt im Fall Irlands mit Hilfe der hier präsentierten Daten recht leicht. Die Abweichung vom Output-Gap deutet auf höhere Wachstumsraten als im EWWU-Durchschnitt hin – und das bei sehr geringer zyklischer Korrelation. Bei der Inflationsrate rangiert Irland zwar im Durchschnittsvergleich auf dem Niveau des Euroraums, doch eine Korrelation ist quasi inexistent, was darauf hindeutet, dass die nationale Geldpolitik eine wichtige Rolle als nationales Anpassungsinstrument spielte. Die quantitative Untersuchung kann das zwar nicht nachweisen – Irlands stabilitätspolitische Aufgabenverteilung ist nicht zu erkennen – dies liegt jedoch sicherlich daran, dass die irische Zentralbank nicht in erster Linie den Wirtschaftszyklus zu stabilisieren versuchte, sondern darauf bedacht war, die nationalen Wirtschaftsdaten (insbesondere den Inflationswert) so zu steuern, dass die Gratwanderung zwischen dem Verbleib im EWS und einer angemessenen Wirtschaftslage für die Binnenkonjunktur einigermaßen glückte.²³

Der Anpassungsdruck auf Irland lässt sich anhand dieser Elemente recht eindeutig ablesen. Bei hohen Wachstumsraten, die im EWWU-Vergleich immer wieder Spitzenwerte erzielten und einem durchschnittlichen Inflationswert, der allerdings nur wenig mit dem EWWU-Wert korrelierte und von einer bis zum Beginn der dritten Phase national autonomen Geldpolitik gesteuert wurde, war von hohem Inflationsdruck und Wachstum nach dem EWWU-Beitritt auszugehen.

Seit den frühen 1990er-Jahren erlebte die irische Wirtschaft einen Wirtschaftsboom, der in Europa einzigartig war. Auf den hier im Mittelpunkt stehenden Gebrauch nachfrageseitig wirkender Konjunkturimpulse allein ist dieser Höhenflug jedoch nicht zurückzuführen. Zwar gab die Abwertung des irischen Pfunds im Januar 1993 den Startschuss für den Boom (OECD 1997c), doch das wichtigste Element des Erfolgs war sicherlich die Flut von Außendirektinvestitionen, die dank des hohen Bildungsstands in Irland, der niedrigen Lohn- und Lohnnebenkosten, der niedrigen Steuerlast sowie der Englischsprachigkeit vor

23 Die OECD zitiert mehrere Fälle, in denen es für die irische Nationalbank nicht leicht war, das Dilemma zwischen der Stabilisierung der Binnenkonjunktur und der Verteidigung des Wechselkurses zu bewältigen (OECD 1997c: 5–6).

allem aus den USA nach Irland kamen. Die OECD beziffert die Höhe der Direktinvestitionen, die zwischen 1992 und 1995 allein aus den USA in die verarbeitende Industrie Irlands flossen, auf 12 Prozent des irischen BIP (OECD 1997c: 13) und schätzte den Anteil der im Auslandsbesitz befindlichen Industrie am irischen BIP im Jahr 1998 auf rund ein Drittel (OECD 1999b: 13).

Dass Irland bereits 1993 das Defizit-Kriterium des Maastricht-Vertrags erfüllte, ist ein zusätzliches Erklärungselement des Booms. Denn dank des großen Handlungsspielraums der Finanzpolitik konnte es sich die Regierung leisten, mit den Tarifpartnern in direkte Verhandlungen zu treten. Die Gewerkschaften akzeptierten trotz des hohen Wachstums nur geringe Lohnzuwachsrate und erreichten damit, dass die Inflationsrate recht niedrig blieb. Zudem bewahrten sie den Standortvorteil der irischen Wirtschaft. Als Gegenleistung für diese Restriktionspolitik der Gewerkschaften implementierte die Regierung prozyklische Steuersenkungen. Dieser »political exchange« war im irischen Fall deshalb so erfolgreich, weil die hohe Außenhandelsöffnung des Landes ähnlich wie im finnischen oder niederländischen Fall die nachfrageseitigen Einbußen einer restriktiven Lohnpolitik mit einem Exportboom kompensierte. Der Mechanismus des realen Wechselkurses war in Irland also von größerer Bedeutung als in vielen anderen EWWU-Ländern. Anders als in den korporatistisch geprägten Niederlanden und in Finnland beruhte die Lohnmoderation allerdings nicht auf einem gesellschaftlichen Konsens, sondern war das Ergebnis harter Verhandlungen, bei denen die Sozialpartner die Pakte nur deshalb akzeptierten, weil die Regierung Steuersenkungen versprach. Die irische Lohnpolitik fällt also eher in die Kategorie eines »Verhandlungskorporatismus«, der auf einem ständigen Geben und Nehmen beruht, als in ein System legitim verankerten Vertrauensvorschlusses zwischen Regierung und Tarifpartnern.

Da die Lohnpolitik zwar langfristig moderate Abschlüsse hervorzubringen vermochte, gleichwohl aber als flexibel einsetzbares Stabilisierungsinstrument ausschied, war es weiterhin die Geldpolitik, die für makroökonomische Stabilität zu sorgen hatte. Der restriktive Kurs der Zentralbank, die bis in den Dezember 1998 recht hohe Realzinsen in Irland beibehielt, war in diesem Kontext der einzige Garant nicht inflationären Wachstums. Die Gewerkschaften waren nicht bereit, bereits getroffene Abkommen, die jeweils für drei Jahre gültig waren, an konjunkturelle Veränderungen anzupassen. Die Finanzpolitik war ihrerseits durch die Abkommen mit den Gewerkschaften an die angekündigten Steuersenkungen gebunden. Und so notierte die OECD schon im Frühjahr 1999, dass sich die Symptome nachfrageseitiger Überhitzung vervielfacht hatten, weil die Zinspoli-

tik sich seit dem EWWU-Beitritt expansiver gestaltete und die Akteure in der Fiskal- und Lohnpolitik nicht bereit waren, die Last der restriktiven Nachfragekontrolle und zyklischer Stabilisierung zu übernehmen (OECD 1999b: 14–16). Kurz: Der EWWU-Beitritt konfrontierte Irland mit einem großen Anpassungsdruck aufgrund konjunktureller Überhitzung, deren Stabilisierung nur im Rahmen eines engen Zusammenspiels von Finanz- und Lohnpolitik glücken konnte.

Die irischen Institutionen waren für diese Aufgabe indes nicht geeignet. Zwar konnte das irische Lohnverhandlungssystem im Status quo ante des Jahres 1990 als »koordiniert« und der Regierungseinfluss als hoch eingestuft werden (schließlich fanden seit 1987 zentralisierte Lohnverhandlungen in Irland statt), und dennoch besaß die irische Lohnfindung schon damals Eigenheiten, die den Gebrauch der Einkommenspolitik als Stabilitätsinstrument fast komplett ausschlossen. Die verschiedenen Sozialen Pakte beruhten einzig auf dem Angebot der Regierung, im Gegenzug Steuersenkungen anzubieten. Ohne eine solche Gegenleistung waren die irischen Gewerkschaften nicht gewillt, Reallohnverzicht in Kauf zu nehmen. Die Abwertung vom Januar 1993 illustriert dieses institutionelle Defizit: Die Entscheidung von Regierung und Zentralbank, aus dem EWS-Band auszuscheren, war notwendig geworden, weil die lohnpolitischen Akteure sich geweigert hatten, das Lohnniveau der veränderten Außenhandelsituation seit der Abwertung um 15 Prozent gegenüber dem britischen Pfund zwischen September 1992 und Januar 1993 anzupassen (Kavanagh et al. 1998: 140–141). Wegen der engen Handelsverknüpfung zwischen Großbritannien und Irland hätten nur sinkende Reallöhne die binnenwirtschaftliche Stabilität beim damaligen Wechselkurs garantieren können. Doch die Gewerkschaften waren nicht bereit, diesen Preis für den Verbleib im EWS zu bezahlen.

Aus diesem Beispiel lässt sich die erste Herausforderung an die wirtschaftspolitischen Institutionen Irlands aus dem EWWU-Beitritt ableiten. Sie lag im Aufbau eines funktionierenden Kooperationskontextes zwischen Tarifpartnern und Regierung, der den schnellen Gebrauch von Reallohnveränderungen zum Zweck gesamtwirtschaftlichen Nutzens zulassen würde.

Das Hauptproblem Irlands in der Finanzpolitik war die schwierige Gestaltung der Haushaltsgesetzgebung. Vor allem die schwache Position des Finanzministers in Verbindung mit den langwierigen bilateralen Nachverhandlungsprozessen, die im Zuge der Verabschiedung des Budgets mit zahlreichen Untereinheiten der Regierung (Ministerien, Regionen, Ämter etc.) geführt werden mussten, führte zu einer geringen politischen Kontrolle der Budgets (de Haan/Moessen/Volkerink 1999: 271, 278–281). Wenn die Finanzpolitik als Instrument zyklischer Sta-

bilisierungspolitik eingesetzt werden sollte, musste sich die politische Steuerbarkeit vergrößern.

Der Anpassungsprozess

Der irische Anpassungsprozess gliedert sich in zwei Stufen. Die erste Phase war von der Umstrukturierung des Haushaltsprozesses gekennzeichnet, der – das hatte die Währungskrise von 1993 gezeigt – dringend als wichtigstes Element einer Binnenstabilisierung gebraucht wurde, wenn die Zentralbank diese Rolle nicht mehr übernehmen konnte. Die zweite Phase betrifft den Versuch, das Zusammenspiel von Finanz- und Lohnpolitik neu zu ordnen, um der zyklischen Überhitzung aufgrund der niedrigen Realzinsen entgegen wirken zu können. Wie in den anderen Niedrigzinsländern auch, ist dieser Prozess von der Schwierigkeit der Regierung gekennzeichnet, in Zeiten wachsender Haushaltseinnahmen die Steuern antizyklisch zu erhöhen, um eine konjunkturelle Überhitzung zu verhindern.

Die erste Phase begann in der Mitte der 1990er-Jahre, als sich das irische politische System daran machte, die Haushaltsgesetzgebung zu straffen. Irland lief nie Gefahr, das Defizitkriterium des Maastricht-Vertrags zu verfehlen. Der öffentliche Schuldenstand hatte zwar 1993 noch 93,1 Prozent des BIP betragen und lag damit weit über dem Maastricht-Kriterium, doch schon 1995 war der Wert auf 78,9 Prozent gefallen und die irische Regierung war sich damit der Erfüllung auch dieser Vorgabe sicher, denn schon die damaligen Prognosen deuteten auf rapide fallende Staatsverschuldung hin.²⁴ Das Problem der irischen Regierung war also weniger die Erfüllung der Maastricht-Kriterien als vielmehr die Umstrukturierung der Haushaltsgesetzgebung, die sich als wenig flexibel erwiesen hatte. Das Hauptproblem Irlands bestand in der schwachen Verhandlungsposition des Finanzministers. Und so wurde dem Finanzminister ab dem Haushaltsjahr 1997 die Möglichkeit zugesprochen, vom Parlament genehmigte Ausgabenposten einseitig zu blockieren, wenn diese die Gesamtkonzeption des Budgets beein-

24 Das Kriterium zum staatlichen Gesamtschuldenstand im Maastricht-Vertrag war »weicher« als die anderen, denn bei Ländern, die Werte oberhalb der 60-Prozent-Marke aufwiesen, reichte bereits »signifikanter Fortschritt« auf dem Weg zur Erfüllung des Kriteriums aus, um die Vorgabe zu erfüllen. Irland erreichte 1998 mit 52,1 Prozent des BIP den vorgegebenen Wert problemlos und senkte den Schuldenstand im Jahr 2000 sogar bis auf 34,5 Prozent.

trächtigten (de Haan/Moessen/Volkerink 1999: 280). Gleichzeitig entschied sich die Regierung dafür, die Gesamtkonzeption des Budgets nicht mehr nur über den Zeithorizont von einem Jahr zu betrachten, sondern sie einem auf drei Jahre festgeschriebenen Finanzplan unterzuordnen. Irland wählte also eine Kombination aus der Commitment-Strategie, die regierungsinterne Debatten über das Gesamtvolumen des Haushaltes weitgehend verschwinden lässt und nur noch Verteilungsaspekte beinhaltet, und der Delegations-Strategie, die dem Finanzminister größeren Entscheidungsspielraum zuspricht.

Was in der Reform der irischen Haushaltsgesetzgebung allerdings fehlt, sind Sonderartikel, die sich explizit mit unvorhergesehenen Über- oder Untereinnahmen beschäftigen. Bei positiven oder negativen Schocks ist es die Aufgabe der Regierung, über die Form des Ausgleichs der Schwankungen zu befinden (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19). Auf den ersten Blick erscheint dieses Auslassen von Sonderklauseln plausibel, denn Irland kannte ab der Mitte der 1990er-Jahre so gut wie keine Schulden- oder Defizitprobleme mehr. Mehreinnahmen wurden also nicht als Mittel zu Konsolidierung der Staatsfinanzen benötigt, Mindereinnahmen konnten – wenn sie nicht zu extrem ausfielen – recht problemlos aus der Staatskasse finanziert werden. In Anbetracht der recht speziellen konjunkturellen Konstellation nach dem EWWU-Beitritt war das Auslassen von Sonderklauseln aber ein Fehlgriff.

Es gab keine für die Bevölkerung unmittelbar ersichtlichen haushaltspolitischen Gründe, die boomende und sich langsam überhitzende Konjunktur durch eine antizyklische Finanzpolitik mit steigenden Steuern oder sinkenden Ausgaben zu bremsen. Der politische Druck auf die Regierung, die stetig wachsenden Haushaltsüberschüsse auch an die Bevölkerung zurückzugeben, war weitaus größer, als der von ökonomischem Pragmatismus angetriebene Wille, den entstehenden Preisauftrieb zu bremsen.

Um sich ein Bild von der Lage der irischen Konjunktur nach dem Beginn der dritten Phase der EWWU zu machen, reicht ein Blick auf die Zinsentwicklung: Zwischen Oktober und Dezember 1998 senkte die irische Zentralbank die Leitzinsen von 6,75 auf 4 Prozent, um sie dem EWWU-Niveau anzupassen (OECD 1999b: 164). Diese Zinssenkungswelle allein brachte Irland einen noch stärkeren Konjunkturauftrieb als er bei dem höheren Zinsniveau ohnehin schon existiert hatte und trieb die Wachstumsraten auf Werte, die weit über dem Produktivitätsanstieg lagen. Als Konsequenz entwickelte sich ein rasanter Preisauftrieb, der im Jahr 2000 einen Wert von 5,6 Prozent erreichte und damit weit über dem EWWU-Durchschnitt lag.

Trotz weitgehend stabiler Nominalzinsen der EZB fielen die Realzinsen in Irland weiter und lösten eine Überhitzungsspirale aus. Immer höhere Wachstumsraten brachten immer stärkere Abweichungen vom nicht inflationären Wachstumspotenzial und erzeugten einen Preisauftrieb, der wiederum die Realzinsen senkte. Besonders im Immobiliensektor entwickelte sich eine Preisblase, die sich wegen der negativen Realzinsen selbst ernährte.

Diese Spirale, die in geringerem Ausmaß auch in Spanien und Portugal anzutreffen ist, stellt die betroffenen Länder vor große Koordinierungsprobleme. Denn nur ein enges Kooperationsabkommen zwischen Tarifpartnern und Regierung ist in der Lage, einen solchen Überhitzungszyklus zu verhindern.

Die Steuereinnahmen Irlands stiegen im Jahr 2000 mit 14,9 Prozent weit über die im Haushalt vorgesehenen 9,6 Prozent. Doch anstatt diese Differenz als Haushaltsrücklage anzusparen, wie es der Rat der Europäischen Union in den »Grundzügen der Wirtschaftspolitik« gefordert hatte, führte die irische Regierung staatliche Ausgabenprogramme und Steuersenkungen durch, die sie mit den Sozialpartnern im Frühjahr 1987 innerhalb des so genannten »Programms für Wachstum und Gerechtigkeit« vereinbart hatte, die also im politischen Tausch die Gegenleistung für Lohnmoderation waren.²⁵ Die irische Regierung rechtfertigte sich damit, dass das Niveau der Vollbeschäftigung auf dem irischen Arbeitsmarkt die Löhne in Abwesenheit eines Abkommens mit den Gewerkschaften sehr stark in die Höhe getrieben und damit einen Inflationsschub entfaltet hätte, der noch stärker ausgefallen wäre, als derjenige, den die Regierung durch ihre Steuersenkungen ausgelöst hatte.

Im Frühjahr 2001 verabschiedete der Rat der Europäischen Union auf Grundlage der »Grundzüge der Wirtschaftspolitik« gegenüber Irland eine Rüge aufgrund »unangemessener Wirtschaftspolitik«. Dieser Präzedenzfall wurde aus Sicht der Kommission auch deshalb notwendig, weil die Strategie der Regierung nicht aufzugehen schien. Die »erkaufte« Lohnmoderation wurde von den Gewerkschaften nicht wie vorgesehen eingehalten: Als im Herbst 2000 immer klarer wurde, dass die Inflationsrate Irlands mit 5,5 Prozent oberhalb der im Sozialpakt veranschlagten 3,5 Prozent liegen würde, handelten die Gewerkschaften für den April 2001 Lohnanstiege von 7,5 Prozent aus, anstatt der vereinbarten 5,5

25 Diese und die nun folgenden Angaben beziehen sich auf eine von Alan Stuart verfasste Länderstudie zu Irland im TEPSA-Bericht zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2001 für das Europäische Parlament (Wessels et al. 2002).

Prozent. Die Regierung revidierte ihre Steuersenkungen nicht. Dass der Überhitzungszyklus in den Jahren 2001 bis 2003 dennoch weitgehend unter Kontrolle blieb, verdankte Irland der globalen Konjunkturabkühlung.

Fazit

Irland ist sicherlich das beste Beispiel für die Konsequenzen niedriger oder negativer Realzinsen durch den EWWU-Beitritt. Zwar gelang es der irischen Regierung, die notwendige Reform des Haushaltsgesetzgebungsprozesses durchzuführen und innerhalb des Sozialpaktes Lohnmoderation einzufordern, doch weil Irland eher der Kategorie des »Verhandlungskorporatismus« zuzuordnen ist, als einem echten Korporatismus, wie man ihn beispielsweise in Finnland oder Österreich findet, war die Regierung zu prozyklischen Ausgaben verpflichtet, die das irische Problem nicht lösen konnten. Der »Überhitzungs-Konflikt« der irischen Wirtschaftspolitik ist bis 2003 ungelöst geblieben und wurde nur durch die allgemeine Schwächephase der Weltwirtschaft gebremst. Er zeigt, wie schwer es einer auf Wiederwahl bedachten Regierung fallen kann, in der Finanzpolitik zyklisch restriktiv zu operieren und dabei gleichzeitig die Lohnpolitik zu überzeugen, Reallohnverluste zum Zweck der gesamtwirtschaftlichen Stabilität in Kauf zu nehmen.

Was die Institutionen betrifft, treffen die erwarteten Reformen in Irland ein. Deren stabilitätspolitischer Erfolg scheiterte allerdings in den ersten Jahren nach ihrer Umsetzung an der schwierigen politischen Interaktion zwischen Finanz- und Lohnpolitik.

5.2.2 Spanien

Ökonomischer Anpassungsdruck

Spanien ist das Land, dessen wirtschaftspolitische Institutionen nach dem hier entwickelten Analyserahmen am schlechtesten auf den EWWU-Beitritt vorbereitet waren. Da die spanischen Inflations- und Output-Gap-Werte zudem vor dem Beitritt recht hohe Abweichungen vom EWWU-Durchschnitt aufwiesen, musste von einem hohen ökonomischen Anpassungsdruck ausgegangen werden. Das stabilitätspolitische Zusammenspiel von Geld-, Lohn- und Finanzpolitik wies bis 1995 keine eindeutigen Charakteristika auf, wenn man von der antizyklischen Haltung der Lohnpolitik absieht. Letztere ist in sofern erstaunlich, als Spanien,

was die Lohnpolitik betrifft, in den vorigen Kapiteln als ein Land eingestuft wurde, das zwar antizyklische Merkmale aufweist, dessen Status quo ante hingegen weder ein koordiniertes Lohnfindungssystem enthält, noch hohen Regierungseinfluss auf die Tarifabschlüsse. Um diesen Gegensatz verstehen und den aus dem EWWU-Beitritt auf Spanien entstehenden Anpassungsdruck einordnen zu können, ist ein Rückblick bis ins Jahr 1987 notwendig, schließlich wurde hier davon ausgegangen, dass dezentralisierte Lohnfindungssysteme nicht in der Lage sind, antizyklisch zu operieren. Bis zu diesem Zeitpunkt war die spanische Wirtschaftspolitik von einem engen Zusammenspiel der Gewerkschaft UGT (*Union General de Trabajadores*) und der beiden großen Parteien UDC (*Union Democrática del Centro*) und PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*) geprägt. Zwischen 1977 und 1987 entstanden eine Vielzahl Sozialer Pakte, die vor allem die Reallöhne stabil hielten,²⁶ gegen Ende aber immer größere Konflikte zwischen PSOE und UGT mit sich brachten, weil die Regierung nicht bereit war, die Lohnzurückhaltung durch erhöhte Ausgaben zu kompensieren (vgl. Pérez/Pochet 1999: 127–131). Als die Arbeitslosigkeit zudem auf 23 Prozent anstieg – und dies trotz einer im OECD-Vergleich äußerst geringen Erwerbsquote – und die Regierung nach dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1986 auch der Aufnahme in das EWS (ab 1989) große Bedeutung zumaß, sich zudem auch durch den Wahlsieg des Jahres 1986 von der Bevölkerung gestärkt sah, brach die konzertierte wirtschaftspolitische Strategie zusammen und mündete in eine offene Konfrontation zwischen Regierung und Gewerkschaften. Um Reallohnanstiege auch in diesem Kontext zu beschränken, begann die Zentralbank Banco de España eine außergewöhnlich restriktive Hochzinspolitik, während die Regierung gleichzeitig ihr Defizit konsolidierte (OECD 1992b). Als Konsequenz stieg der reale Wechselkurs der Peseta zwischen 1987 und 1991 um circa 30 Prozent gegenüber den anderen EWS-Währungen und machte Spanien während der EWS-Krise der Jahre 1992 und 1993 zu einem leicht zu Fall zu bringenden Gegner für Devisenspekulanten (Buitier/Corsetti/Pesenti 1998). Die Peseta wurde zweimal abgewertet.

Von diesem Zeitpunkt an versuchte die Regierung Gonzales immer wieder, neue Pakte mit den Gewerkschaften abzuschließen, machte aber von Anfang an deutlich, dass sie wegen der Erfüllung der Maastricht-Kriterien im Gegenzug für

26 Pérez/Pochet beziffern den kumulativen Reallohnanstieg zwischen 1980 und 1986 auf nur 1,5 Prozent (1999: 126).

Lohnzurückhaltung keine Ausgabenpolitik in einem »political exchange« anbieten konnte – in der Tat lag das Haushaltsdefizit im Jahr 1993 bei 7 Prozent. Die Kooperationsversuche der PSOE-Regierung scheiterten und führten zu mehreren Generalstreiks (vor allem 1994). Trotz dieses Klimas sozialer Konflikte und hoher Arbeitslosigkeit (die im Jahr 1994 jeden vierten Erwerbsfähigen betraf) gelang es der Regierung zwar, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, was sich schon 1996 abzeichnete, bezahlte dafür aber mit einer Niederlage bei den Parlamentswahlen desselben Jahres: Die konservative PP (*Partido Popular*) unter Ministerpräsident Aznar übernahm die Regierung.

Schon bevor die Entscheidung, Spanien als Gründungsmitglied in die EW-WU aufzunehmen, im Frühjahr 1998 formal fiel, begann fast zeitgleich mit dem Regierungswechsel eine Kehrtwende der spanischen Konjunktur. Die Inflationsrate erreichte als Konsequenz des fast überrestriktiven Policy-Mix der ersten Hälfte der 1990er-Jahre mit 2 Prozent (1997) einen Tiefstwert und ermöglichte Zinssenkungen der Zentralbank. Die Wachstumsraten begannen zu steigen und bescherten der spanischen Wirtschaft einen eindrucksvollen Aufschwung (OECD 2000d). Das positive Konjunkturszenario wurde in Spanien allerdings – anders als in Irland – mit großer Zurückhaltung aufgenommen. Die Regierung Aznar hatte schon den Wahlkampf 1996 mit der Forderung geführt, das spanische Lohnverhandlungssystem müsse sich vor dem Beginn der dritten Phase der EWWU einschneidend verändern, um als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument die für Spanien absehbar suboptimale Geldpolitik der EZB gemeinsam mit der Finanzpolitik ausgleichen zu können (vgl. Pérez/Pochet 1999). Im Bereich der Lohnpolitik bestand der Anpassungsdruck durch den EWWU-Beitritt also darin, die Gewerkschaften wieder in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess einzubinden und die Reallohnveränderungen zu einer politisch steuerbaren Variablen aufzuwerten. Die Schwierigkeit dieses Prozesses wird deutlich, wenn man sich den Status quo ante der Lohnpolitik, der zwischen 1990 und 1997 stabil war, ins Gedächtnis ruft. Die Tarifverhandlungen fanden meist auf Firmenebene statt und wurden von einer Vielzahl unterschiedlicher Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände geführt. Die Regierung hatte keinen Einfluss auf die Ergebnisse der Verhandlungen.

Auch im Bereich der Finanzpolitik war Spanien auf den EWWU-Beitritt denkbar schlecht vorbereitet. Im Status quo ante wurde der Ausgabenanteil der Zentralregierung an den Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors als eher gering eingestuft und der Haushaltsfindungsprozess erreichte bei den Kriterien der politischen Steuerbarkeit die schlechteste Punktzahl unter den europäischen Län-

dem. Dass Spanien zum Beginn der 1990er-Jahre dennoch eine recht stabile Position der öffentlichen Finanzen vorweisen konnte, lag an der hohen Wachstumsrate der Wirtschaft, die zwischen 1986 und 1990 im Durchschnitt bei 4,5 Prozent lag. Im Jahr des Maastricht-Vertrags wies Spanien ein Haushaltsdefizit von 3,9 Prozent auf und einen öffentlichen Schuldenstand von 52,1 Prozent. Dementsprechend zuversichtlich war die spanische Regierung bezüglich der Erfüllung der Kriterien (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 116–117). Doch die Rezession von 1993 traf Spanien besonders hart, das BIP ging um 1,2 Prozent zurück und trieb das Haushaltsdefizit in den Folgejahren auf bis 7,1 Prozent (1995), so dass die Regierung massive Einsparungen vorzunehmen hatte, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen und das Land wieder finanzpolitisch handlungsfähig zu machen.

Der Anpassungsprozess

Nach dem Regierungswechsel des Jahres 1996 begann ein doppelter Anpassungsprozess, der den hier formulierten Thesen weitgehend entspricht. Spanien erfüllte zu diesem Zeitpunkt keines der vier institutionellen Kriterien einer effektiven Stabilitätspolitik. Und so unternahm die konservative Regierung Aznar den Versuch, einerseits die Tarifverhandlungen neu zu ordnen, um Reallöhne zu einer steuerbaren wirtschaftspolitischen Variablen zu machen, andererseits die Haushaltsgesetzgebung zu straffen, um auch die Finanzpolitik in ein leicht verwendbares wirtschaftspolitisches Instrument umzuformen. Im Jahr 2001 erfolgte dann auch eine Reform der stark dezentralisierten spanischen Finanzverfassung, die den Zentralstaat deutlich aufwertete.

Zuerst zur Lohnpolitik. Wie viele andere Länder auch, hatte Spanien während der EWS-Krise der Jahre 1992 und 1993 die Erfahrung gemacht, dass die damals existierenden wirtschaftspolitischen Institutionen ein makroökonomisches Ungleichgewicht erzeugt hatten, das nur durch eine deutliche Abwertung der Währung ausgeglichen werden konnte. Deshalb musste für den EWWU-Kontext ein Alternativinstrument gefunden werden. In Spanien begann schon in der Mitte der 1990er-Jahre eine Debatte über die »Lohnabwertung«, das heißt eine Realabwertung der spanischen Kaufkraft über die Einkommenspolitik. Das Regierungsprogramm José Maria Aznars war ganz auf diese Strategie zugeschnitten und steckte sich das für eine konservative Regierung durchaus originelle Ziel, das fragmentierte spanische System der industriellen Beziehungen in ein System kollektiver Verhandlungen auf nationaler Ebene umzuformen.

Was im spanischen Fall verglichen mit anderen Ländern als Besonderheit zu werten ist, ist das Tempo, mit dem sich nach dem Regierungswechsel zwischen den Gewerkschaften und der konservativen Regierung ein Dialog entwickelte, der unter der PSOE-Führung nicht gelungen war. Weil die PP eine komplette Privatisierung der Rentenversicherung nach chilenischem Vorbild angedroht hatte und diesen Vorschlag in einem Tauschgeschäft für Verhandlungen mit den Gewerkschaften zurücknahm, die Sozialpartner außerdem die Notwendigkeit der Vorbereitung auf die EWWU erkannt hatten und die Regierung schließlich auch bereit war, die unterschiedlichen Themen getrennt zu verhandeln, kam im Jahr 1997 eine Reihe von Abkommen zusammen, die neben Aspekten der Rentenreform und der Sozialversicherung auch eine Neuordnung des Lohnfindungssystems enthielt (Pérez/Pochet 1999: 141–143).

Zwar weist der neue Kontext der industriellen Beziehungen weiterhin die Charakteristika eines »halb zentralisierten« Lohnfindungssystems auf,²⁷ muss aber faktisch den »koordinierten« Systemen zugerechnet werden, denn die beiden großen Gewerkschaften UGT und CC.OO (*Comisiones Obreras*) handeln mit der Regierung eine bindende Lohnnorm aus (vgl. Pérez/Pochet 1999: 150–151). Das System macht sich dabei die Eigenheiten der spanischen Firmenlandschaft zunutze: Nur 2 Prozent der Firmen zählen mehr als 50 Mitarbeiter, und rund 65 Prozent weniger als 6 Mitarbeiter. Eine solch atomisierte Struktur der Firmen erschwerte zwar den Aufbau eines funktionsfähigen korporatistischen Systems, war allerdings geradezu prädestiniert für ein System ausgehandelter Lohnnormen, das den sehr kleinen Firmen klare Vorgaben an die Hand gab und sie damit aus der schwierigen Lage einer eigenen Lohnfindung befreite.

Ähnlich wie in Italien, entstand also auch in Spanien ein System der »koordinierten Dezentralisierung«, das es der Regierung erlaubte, die Einkommenspolitik gemeinsam mit den Gewerkschaften zur Steuerung der Konjunktur einzusetzen. Aus Sicht der Regierung war es dabei unerheblich, wie sich die einzelnen Komponenten national festgelegter Reallohnvariationen zwischen den einzelnen Sektoren und Regionen verteilten, was den Gewerkschaften weiterhin großen Handlungs- und Verteilungsspielraum ließ und die Lohnpolitik gleichzeitig wieder zu einer politisch steuerbaren Variablen aufwertete.

27 Nur 12 Prozent der Arbeitnehmer fallen unter national ausgehandelte Tarifverträge, während die sektoralen Abschlüsse 30 Prozent betreffen und der Rest regional spezifischen Abkommen zuzuordnen ist.

Weiterhin ungelöst blieb aber auch im neuen System das Problem der geringen Koordinierung zwischen den Gewerkschaften UGT und CC.OO. Bereits in der Lohnrunde für das Jahr 1999 traten erste Konflikte über das angemessene Niveau der Realloohnerhöhungen auf, die von den meisten Beobachtern mit unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Zielen bezüglich der Senkung der weiterhin sehr hohen Arbeitslosenrate (19,6 Prozent im Frühjahr 1998) erklärt wurden (siehe EIRR 301, Februar 1999: 24–26 und Pérez/Pochet 1999: 152). Ähnlich wie in Irland war es letztlich die Regierung, die großzügige finanzpolitische Maßnahmen – vor allem eine Steuerreform – versprach und im Gegenzug dafür Lohnrestriktion einforderte, damit Spanien seinen Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen EWWU-Ländern ausbauen konnte (OECD 2000d: 21, 33).

Die hohe Arbeitslosigkeit war es auch, die Spanien trotz vieler Gemeinsamkeiten mit Irland in den Jahren 1998 bis 2000 vor einem ähnlich rasanten Überhitzungszyklus bewahrte. Doch auch die spanische Wirtschaft erlebte ab 1998 einen Nachfrageboom, der sich vor allem durch die fallenden Zinsen als direkte Konsequenz des EWWU-Beitritts sowie durch die bereits erwähnte prozyklische Ausgabenpolitik der Regierung erklärte. Als Konsequenz fiel die Arbeitslosenrate im Jahr 2000 auf 14,1 Prozent, ohne dass sich deshalb ein mit Irland vergleichbarer Lohndruck entwickelte (OECD 2000d: 33) – eben weil die Arbeitslosigkeit weiter sehr hoch blieb.

Im Bereich der Finanzpolitik setzten wichtige Reformen ein, die die im Status quo ante noch als kaum manövrierbar eingestufte Fiskalsteuerung in ein wichtiges stabilitätspolitisches Instrument umformten. Wie in den hier vorgestellten Hypothesen formuliert, setzten sowohl die PSOE- als auch die PP-Regierung einerseits am Haushaltsprozess, andererseits an der Kontrolle der Ausgaben subnationaler Akteure an.

Was den Haushaltsprozess betrifft, wurden zwischen 1994 und 2000 fast jährlich neue Regeln erlassen, die zur Straffung und Effizienzsteigerung der Ausgabenpolitik beitragen sollten. Alle Regeln wurden innerhalb des auf den Beitritt zur EWWU ausgerichteten »Konvergenzprogramms« der spanischen Wirtschaftspolitik festgeschrieben. Die wichtigsten Innovationen der PSOE-Regierung waren dabei die Einführung von detaillierten Ausgabenlimits sowie die Verpflichtung für fast alle öffentliche Institutionen, Sonderrücklagen bereitzustellen, um später auf unvorhergesehene Kostenveränderungen reagieren zu können, die vom Zentralhaushalt nicht mehr übernommen werden sollten. Die Regierung Aznar setzte den Prozess ab 1996 fort und verstärkte ihn sogar. Ein unabhängiges »Kosten- und Haushaltssekretariat« wurde eingeführt, das die Vorbereitung der

Haushaltsgesetzgebung beratend unterstützte und die Durchführung der Ausgabenpolitik überwachte. Zusätzlich wurde auch die Haushaltsgesetzgebung selbst durch verschiedene Erlasse verändert, die insbesondere die Einflussmöglichkeiten der staatlichen Firmen und Ämter auf den Haushaltsprozess reduzierten. Die wichtigste Reform folgte aber erst im Jahr 2000 (sie war durch die unterschiedlichen Erlasse rechtlich vorbereitet worden): Die Regierung implementierte eine administrative Trennung zwischen der Erstellung des Konvergenzprogramms, das den mehrjährigen Commitment-Rahmen vorgab und im Wirtschaftsministerium erarbeitet wurde, und der Erstellung des auf Jahresfrist angelegten Haushalts, der vom Finanzministerium vorgelegt wurde. Diese Reform zielte darauf ab, die insgesamt verfügbare Haushaltsmasse nicht vom Ausgabenbedarf der einzelnen Ressorts abhängig zu machen, sondern von der makroökonomischen Situation. Das Finanzministerium fungierte also nur noch als Verteilungsagentur und verfügte dabei über eine von vornherein festgelegte Summe. Spanien versuchte also ähnlich wie Belgien eine Trennung der Festlegung des staatlichen Ausgabenniveaus vom tagespolitischen Haushaltsprozess, dennoch verblieb die allgemeine Festlegung der finanzpolitischen Zieldaten bei einem Ministerium, das der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten unterstand (vgl. Barrios 1999: 575–576).

Neben dem Haushaltsprozess reformierte Spanien zwischen 1995 und 2001 in mehreren Schritten auch das stark dezentralisierte staatliche Ausgabensystem (vgl. OECD 1997a; OECD 2001d). Zwar blieb die sehr komplexe Grundstruktur erhalten, die den einzelnen Regionen unterschiedliche Autonomiegrade bei der Ausgabenpolitik einräumte (vgl. Gordo/Hernández de Cos 2000), doch wurde auch hier ein Fünf-Jahres-Plan bei der Festsetzung von zentralstaatlichen Finanzierungsprogrammen vereinbart. Verschuldungsprogramme und Defizite mussten ab 1997 von der Zentralregierung genehmigt werden (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19).

Fazit

Spanien wurde als dasjenige Land identifiziert, dessen Institutionen dem Problemdruck der EWWU am wenigsten entsprachen. Die ab der Mitte der 1990er-Jahre durchgeführten Reformen in der Finanz- und Lohnpolitik bestätigen den Erwartungshorizont der Arbeit.

Allerdings werden die weitreichenden Reformen der wirtschaftspolitischen Institutionen erst in einigen Jahren abschließend bewertet werden können. Die

Fähigkeit der lohnpolitischen Institutionen, einen Überhitzungszyklus durch Reallohnverzichte zu bremsen, war wegen der globalen zyklischen Abkühlung der Jahre 2001 bis 2003 weniger gefordert. Die Inflationsraten verblieben während dieser Zeit dennoch konstant einen Prozentpunkt oberhalb des EWWU-Durchschnitts und bescherten Spanien hohe Wachstumsraten – während der Krisenjahre im Durchschnitt 2 Prozent. Die veränderte Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Regionen sowie der veränderte Haushaltsgesetzgebungsprozess schienen zwischen 2000 und 2002 zwar erste Erfolge zu zeigen (Spaniens Haushaltsbilanz blieb fast ausgeglichen), doch ob die Finanzpolitik auch dem politisch hohen Druck einer zyklischen Überhitzung standhalten kann, wird das Verhalten während zyklischer Boomphasen noch zu zeigen haben.

Insgesamt erschienen die wirtschaftspolitischen Institutionen Spaniens in den Jahren 2002 und 2003 zwar gefestigt, aber keineswegs vollkommen stabil. Die Legitimitätsstrukturen zwischen Regierung und Sozialpartnern und auch zwischen den einzelnen Gewerkschaften entpuppten sich auch weiterhin als kaum verankert und erschwerten ähnlich wie in Frankreich eine kooperative Problemlösung. Spaniens regional stark fragmentierte Regierungsstrukturen warfen zudem weiter die Frage auf, ob die Tendenzen stärkerer Zentralisierung in der Finanzpolitik mittelfristig durchsetzbar bleiben würden.

5.2.3 Portugal

Die Einordnung Portugals in eine der drei hier gebildeten Ländergruppen war auf Grundlage der konjunkturellen Indikatoren eindeutig: Die Kombination aus dem mit Abstand höchsten Inflations-Durchschnittswert des Euroraums und dem viert-höchsten Wert bei der Output-Gap-Abweichung deutete auf ein Szenario konjunktureller Überhitzung nach dem EWWU-Beitritt als Konsequenz zu niedriger Realzinsen hin.

Ökonomischer Anpassungsdruck

In der Zeit vor dem Beitritt verwendete Portugal keines der drei wirtschaftspolitischen Instrumente zur antizyklischen Stabilisierung. Geld- und Lohnpolitik erschienen in der quantitativen Untersuchung als neutral, während die Finanzpolitik prozyklische Charakteristika aufwies.

Um diese Abwesenheit zyklischer Stabilisierung verstehen zu können, ist ein kurzer Rückblick bis ins Jahr 1985 notwendig, als das Land den Vertrag über den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft ratifizierte. Zu diesem Zeitpunkt lag eine schwere Rezession hinter der portugiesischen Wirtschaft, in der die Arbeitslosigkeit auf 9 Prozent und die Inflation auf sogar 30 Prozent angestiegen waren. Viele Beobachter unterstreichen die Bedeutung der Schlüsseljahre 1985 bis 1992 für die portugiesische Wirtschaft, die neues Wachstum hervorbrachten, gleichzeitig aber auch die institutionellen Defizite der portugiesischen Wirtschaftspolitik offen legten (zum Beispiel de Sousa 1996; Merkel/Stiehl 1999). Die finanz- und geldpolitischen Akteure unternahmen ab 1985 den Versuch, die Inflation langsam zu senken, was ihnen während der Jahre 1985 (19,3 Prozent) bis 1987 (9,4 Prozent) auch gelang. Das portugiesische Wirtschaftspotenzial verblieb während dieses Zeitraums im Bereich der Unterauslastung, was die antiinflationäre Politik erleichterte. Als die Produktionslücke 1988 dann allerdings wieder geschlossen war, stand die portugiesische Wirtschaft am Wendepunkt: Die Arbeitslosenrate hatte mit rund 5 Prozent das Niveau der »Vollbeschäftigung« im Sinne des »Non-Accelerating-Inflation-Rate-of-Unemployment«-Konzepts (NAIRU) erreicht (Torres 1998: 174). Es stand zu diesem Zeitpunkt für die Beobachter fest, dass weiter steigende Wachstums- und Erwerbsraten die Inflation wieder beschleunigen und einen Überhitzungszyklus auslösen würden (siehe OECD 1988).

Die portugiesische Regierung begann dennoch keine antizyklische Restriktionspolitik. Zwar versuchte sie in den Jahren 1989 und 1990, stark restriktive Lohnabschlüsse mit den Gewerkschaften auszuhandeln und erreichte auch die Unterzeichnung eines Paktes. Dieser mündete jedoch in ein wirtschaftspolitisches Fiasko (zum Beispiel da Paz Campos Lima/Naumann 2000: 327; OECD 1992a: 49). Denn faktisch hatte die Regierung keine Einwirkungsmöglichkeit auf die Lohnabschlüsse, und die beteiligten Gewerkschaften gingen mit unterschiedlichen Zielen – teilweise auch gegeneinander konkurrierend – in die Verhandlungen. Reallohnanstiege waren die Folge. Weil die Regierung aber zur Einforderung niedriger Löhne eine expansivere – in diesem Fall prozyklische – Finanzpolitik angekündigt hatte und auch trotz der steigenden Reallöhne durchführte, stieg die Inflationsrate wieder rapide an und erreichte zur Jahreswende 1990/1991 fast die 15-Prozent-Marke.

Wie Torres bemerkt, war zu diesem Zeitpunkt der politische Konsens in der portugiesischen Wirtschaftspolitik vollkommen zerstört (1998: 177), und so begann die ideologisch eher liberal-konservative, namentlich aber sozialdemokratische Partei PSD (*Partido Social Democrata*) nach den Wahlen 1991 einen ra-

dikalen Konsolidierungskurs, der zwischen 1992 und 1995 im Rahmen des Programms »Q2« die – wie die OECD sie damals nannte – makroökonomische »Schieflage« (1992a) beheben sollte. Ein Kurs der radikalen Haushaltskonsolidierung und Hochzinspolitik begann gleichzeitig mit der EWS-Krise. Diese zeitliche Koinzidenz bescherte dem Land paradoxerweise eine der besten Bilanzen der Krise: Weil die drei Abwertungen zwischen November 1992 und März 1995 die restriktive Wirtschaftspolitik abmilderten, konnte die Regierung an ihrem Kurs festhalten. So gewann sie das Vertrauen der ausländischen Investoren zurück. Die Zinsen für Schuldverschreibungen der Regierung fielen in Portugal, während sie in allen anderen europäischen Ländern stiegen – die Risikoeinstufung für Regierungsschulden verbesserte sich während der Krise sogar von A+ auf AA– (Torres 1998: 177).

Nach der Krise versuchte die Regierung, die Aufgabe der Zentralbank als Garant antiinflationärer Politik sogar noch zu stärken. Im Jahr 1994 wurde die komplette Führungsriege des Banco de Portugal ausgewechselt, was von den Devisenmärkten begrüßt wurde (siehe Torres 1998: 193–194), und die neue Spitze auf ein eindeutiges Preisstabilitätsmandat eingeschworen.²⁸ Die Zentralbank nahm ihr Mandat ernst und hielt bis zum Beginn der dritten Phase der Währungsunion einen äußerst restriktiven Kurs durch. Weil auch die Regierung den Konsolidierungskurs fortsetzte,²⁹ wies Portugal, was die Maastricht-Kriterien betraf, 1995 durchaus akzeptable Werte auf. Mit einem Haushaltsdefizit von 5,1 Prozent, einer Gesamtverschuldung von 71,7 Prozent und einer Inflationsrate von 4,1 Prozent lag das Land zwar leicht über den geforderten Kriterien, die sich bessernden Konjunkturaussichten deuteten aber schon damals auf eine fristgerechte Erfüllung hin.

Aus Sicht der Bevölkerung war die Wirtschaftspolitik hingegen zu restriktiv. Die Arbeitslosigkeit war von 4,1 Prozent (1991) auf 7,2 Prozent (1995) gestiegen und bescherte der PSD bei den Wahlen 1995 ein Debakel: Ihr Stimmenanteil fiel von mehr als 50 Prozent im Jahr 1991 auf nur noch 34 Prozent, die sozialistische PS unter Ministerpräsident António Guterres kam an die Regierung.

Diese kurze Skizze der wirtschaftspolitischen Entwicklung Portugals zwischen 1985 und 1995 deutet an, auf welchen ökonomischen Anpassungsdruck

28 1995 änderten sich dann auch die rechtlichen Statuten der Bank dementsprechend.

29 Was ihr wegen der Privatisierung zahlreicher staatlicher Unternehmen, die zwischen 1994 und 1997 eine Summe von 6,4 Prozent des BIP bescherte, nicht schwer fiel – siehe OECD (1999c).

sich das Land einzustellen hatte: Als Volkswirtschaft mit hohem Wachstumspotenzial und Tendenzen zur konjunkturellen Überhitzung kannte Portugal die politischen Probleme einer antizyklischen Abkühlung schon vor dem Beitritt. Die Erfahrung der Jahre 1985 bis 1995 hatte gezeigt, dass die Stimulierung der Konjunktur in Zeiten der Unterproduktion mit den bestehenden wirtschaftspolitischen Institutionen recht einfach zu meistern war, die Eindämmung von Überhitzungstendenzen allerdings nur der unabhängigen Zentralbank gelang, nachdem der Versuch einer Kombination aus finanz- und lohnpolitischer Abkühlungspolitik klar gescheitert war.

Für Portugal stand also schon vor dem EWWU-Beitritt fest, dass der größte Problemdruck im Bereich der lohnpolitischen Institutionen entstehen würde: In einem Kontext sektoraler Verhandlungen konkurrierten noch Mitte der 1990er-Jahre zwei Gewerkschaften, die kommunistische CGTP und die sozialistische UGT, um die Vorherrschaft und brachten so die Kooperationsbemühungen der Regierung systematisch zum Scheitern (mehrere Beispiele liefern da Paz Campos Lima/Naumann 2000: 326–332). In der Finanzpolitik war der Anpassungsdruck geringer. Zwar wurde Portugal im Status quo ante bezüglich der politischen Stärke des Haushaltsprozesses als schwer steuerbar eingestuft, doch weil der Zentralisierungsgrad der portugiesischen Finanzverfassung im Europavergleich der höchste war, reichten schon geringe Haushaltsvariationen, um zyklische Impulse liefern zu können. Gleichwohl deutet der hier entwickelte Ansatz auf eine Straffung des Ausgabenprozesses als Reaktion auf den Beitritt zur EWWU hin.

Der Anpassungsprozess

Mit dem Regierungswechsel des Jahres 1995 begann nach dem makroökonomischen Konsolidierungs- und Anpassungsprozess an die EWWU auch die Umformung der wirtschaftspolitischen Institutionen in Portugal. Entsprechend der hier formulierten Hypothesen nahm eine breite Reform des Lohnfindungssystems ihren Anfang.

Die sozialistische Minderheitsregierung stellte bereits im Mai 1996 das Programm *Strategic Concertation to Modernise Portugal* vor, das die schwierige »no-trust relation« (da Paz Campos Lima/Naumann 2000: 332) zwischen den Tarifpartnern und der Regierung beenden sollte und auch tatsächlich in die Unterzeichnung eines Abkommens im Dezember 1996 mündete (EIRR 278, März 1997: 25). Der Regierung ging es dabei in erster Linie darum, ein Forum der

Makrokonvertierung zu schaffen (da Paz Campos Lima/Naumann 2000: 335). Dafür war sie bereit, den finanzpolitischen Konsolidierungsprozess in die Waagschale zu werfen. Weil das 1997er-Budget zum Zeitpunkt der Paktunterzeichnung schon verabschiedet war, und feststand, dass es die Maastricht-Kriterien erfüllen würde, die Regierung deshalb ähnlich wie in Italien die Aussichten fallender Realzinsen antizipieren konnte, war sie bereit, sehr große Zugeständnisse bei der staatlichen Ausgabenpolitik zu machen. In einem »political exchange« bot sie den Gewerkschaften an, die staatliche Investitionsquote bis 2000 jährlich um durchschnittlich 10 Prozent zu steigern. Bei hohen Wachstumsquoten würde die Regierung diese Maßnahmen aus gesteigerten Steuereinnahmen finanzieren können. Die Gewerkschaften erklärten sich im Gegenzug bereit, eine inflationäre Lohn-Preis-Spirale verhindern zu wollen.

Das Abkommen von 1996 wurde umgesetzt. Die OECD notierte im Jahr 2001, dass sich der finanzpolitische Konsolidierungsprozess ab 1997 stark verlangsamte, weil die Regierung die steigenden Einnahmen in staatliche Investitionen fließen ließ (OECD 2001a: 8). Und so entwickelte sich trotz moderater Reallohnsteigerungen ein Überhitzungszyklus, der Portugal wie Irland und Spanien mit der Kombination fallender Realzinsen und steigender Inflationsraten konfrontierte.

Zur Finanzpolitik. Portugal war das am stärksten zentralisierte Land in der EWWU. Daher bot sich die finanzpolitische Nachfragesteuerung eigentlich als zyklisches Stabilisierungsinstrument an. Doch neben den eben angesprochenen Interaktionsproblemen mit der Lohnpolitik, stellte auch das politische System selbst eine Barriere für den effektiven Einsatz finanzpolitischer Maßnahmen dar. Denn was die politische Stärke des finanzpolitischen Prozesses vor dem EWWU-Beitritt betrifft, rangierte Portugal unter den Schlusslichtern im Euroraum. Es war also davon auszugehen, dass Portugal auch ganz unabhängig von der spezifischen ökonomischen Problemlage, mit der sich das Land seit dem Beginn der dritten Phase konfrontiert sah, zu einer Reform der Haushaltsgesetzgebung greifen würde.

Und diese Vermutung bestätigte sich. Zwar rückten die Reformen des Haushaltsgesetzgebungsprozesses, die schon im ersten Stabilitäts- und Konvergenzprogramm von 1998 angekündigt worden waren, aufgrund des rasanten Wachstums und des mit ihm einhergehenden Defizitrückgangs zuerst in den Hintergrund; doch als sich in den Jahren 2000 und 2001 herausstellte, dass die Finanzpolitik tatsächlich als Stabilitätsinstrument verwendet werden sollte, versuchte die Regierung zumindest die institutionellen Rahmenbedingungen für eine politisch

starke Haushaltsgesetzgebung zu schaffen, die freilich das politische Problem des »political exchange« mit den Gewerkschaften nicht lösen konnte. Im August 2001 trat ein neues Haushaltsrahmengesetz in Kraft, das den Gesetzgebungsprozess beschleunigte, die Transparenz erhöhte und die einzelnen Ministerien zu größerer Disziplin verpflichtete. Wie erwartet, setzte in Portugal also tatsächlich ein Reformprozess der Haushaltsgesetzgebung ein, der jedoch weniger schnell und gezielt verlief als in Spanien oder Irland.

Insgesamt weist der Fall Portugal jedoch einige sehr besondere Merkmale auf. Während sich die Prognose der niedrigen oder sogar negativen Realzinsen zwischen 1999 und 2002 bestätigte,³⁰ so blieb die Wirkung der wachstumsfördernden Geldpolitik in der portugiesischen Wirtschaft verborgen. Bereits im zweiten Quartal 2002 sank das Volumen des portugiesischen BIP um 1,3 Prozent – statt eines Überhitzungszyklus musste das Land einer zyklischen Abkühlung begegnen. Die Finanzpolitik konnte kaum noch mit antizyklischen Ausgabenprogrammen reagieren, denn das Defizit hatte den vom SWP vorgesehenen Maximalwert von 3 Prozent bereits erreicht.

Fazit

In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre nutzte die portugiesische Regierung die ihr zur Verfügung stehende große Hebelwirkung der Finanzpolitik, um den Gewerkschaften Investitionsangebote zu machen, deren Volumen die Maßnahmen in den beiden anderen Niedrigzinsländern weit übertraf. Der »political exchange« in Portugal brachte zwar die erwünschte Zentralisierung der Lohnpolitik, führte das Land aber in schnell steigende Defizite, die während der Krisenjahre 2001 bis 2003 keinen Spielraum für schwerere Zeiten ließen.

Dementsprechend war Portugal eines der am schnellsten betroffenen Länder als im Jahr 2001 die Abkühlung der Weltwirtschaft begann. Selbst die außergewöhnlich geringen Realzinsen bewahrten die portugiesische Wirtschaft nicht vor der Rezession. Die Finanzpolitik hatte keinen Spielraum zur antizyklischen Reaktion.

30 Portugals Inflation lag im Durchschnitt einen Prozentpunkt über dem EWWU-Wert.

5.2.4 Ergebnisse

Die drei Länder der »Niedrigzinsgruppe« wiesen vor dem EWWU-Beitritt ähnliche Charakteristika auf. Weder die Akteure der Lohn- noch der Finanzpolitik waren stabilitätspolitisch handlungsfähig, wenn auch mit leichten Unterschieden zwischen den Ländern. Dementsprechend ähneln sich die Länder auch in ihren Anpassungsprozessen beziehungsweise -problemen. Dabei fällt dem Versuch, die Lohnpolitik erst stabilitätsfähig zu machen und dann als stabilitätspolitisches Instrument einzusetzen, die größte Bedeutung zu. In allen drei Ländern gestaltete sich der Reformprozess ähnlich: Weil die Konjunktur dank fallender Realzinsen an Dynamik gewann, sich aus den steigenden Beschäftigungs- und Wachstumsraten ein schneller Inflationsauftrieb entwickelte, der die Realzinsen weiter fallen ließ und einen Überhitzungszyklus zu entfachen drohte, waren die Regierungen in den betroffenen Ländern auf die Kooperation der Gewerkschaften angewiesen. Die Situation Portugals unterschied sich dabei allerdings von den beiden anderen Ländern, weil das Budgetdefizit auch während der zyklischen Aufschwungphase um das Jahr 1999 bereits recht hohe Werte erreichte und Portugal deshalb auf einen konjunkturellen Sonderweg führte.

Nicht in den Länderstudien angesprochen wurde ein interessanter Zielkonflikt zwischen dem nachfrageseitig ausgelösten Druck, das Lohnfindungssystem stärker zu zentralisieren, und dem angebotsseitigen Druck, die Lohnfindungsstrukturen einer stärkeren Dezentralisierung zu unterziehen. Diese Arbeit stützt sich auf die Hypothese, dass der nachfrageseitige Druck in den Hochinflationländern überwiegt und deshalb die Zentralisierungstendenzen im Lohnfindungsprozess erklärt. Ob den betroffenen Ländern aus dieser Zentralisierung aber angebotsseitige Kosten entstehen, die sich mittelfristig in den makroökonomischen Trendwerten niederschlagen müssten, kann diese Untersuchung nicht klären. Das Spannungsfeld zwischen lohnpolitischer Dezentralisierung und Zentralisierung bleibt aber gerade aus diesem Grund ein vielversprechendes Feld weiterer Forschungsarbeiten.

5.3 Sonderfälle

Drei Länder – Italien, die Niederlande und Finnland – fallen aus dem Raster der Hoch- und Niedriginflationländer. Dabei ist es bemerkenswert, dass die Einstu-

fung gerade dieser drei Länder aufgrund des Status quo ante einige Probleme bereitete: Italien wurde als Land mit hohem Inflationswert und niedriger Auslastung des Wirtschaftspotenzials identifiziert, während die Niederlande genau die umgekehrten Indikatoren aufwiesen. Beide Konstellationen lassen keinen Rückschluss auf den zu erwartenden Problemdruck zu. Wie schon erwähnt, fiel Finnland insofern aus dem Raster, als die schwere Wirtschaftskrise zu Beginn der 1990er-Jahre die Einordnung erschwerte. Die drei Länder sind allerdings auch insofern Sonderfälle, als sie bestimmte Eigenheiten aufweisen: Im finnischen Fall gehört dazu neben der Krise auch die Tatsache, dass das Land als einziges Teilnehmerland auch schon vor dem EWWU-Beitritt die konjunkturellen Stabilisierungen über eine antizyklische Finanzpolitik vornahm. Was die Niederlande betrifft, ist anzumerken, dass das Land als einziges der hier untersuchten Länder die institutionellen Kriterien in der Stabilitätspolitik voll erfüllte und die Lohnpolitik auch schon vor dem Beitritt antizyklisch operierte. Italien kann schließlich als das Land eingestuft werden, das schon sehr früh in den 1990er-Jahren die wirtschaftspolitischen Institutionen umstrukturierte, um die Maastricht-Kriterien erfüllen zu können, dennoch stand die Teilnahme Italiens an der EWWU bis zuletzt in Frage.

5.3.1 Italien

Ökonomischer Anpassungsdruck

Die hier vorgenommenen Untersuchungen haben gezeigt, dass die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung in Italien vor dem EWWU-Beitritt nicht eindeutig definiert war. Wie in Kapitel 3 erwähnt, brachte erst die Umorganisation der Lohnpolitik 1993 ein antizyklisches Element in die Wirtschaftspolitik.

Um Italien richtig einzustufen zu können, ist deshalb ein Rückblick auf die Zeit vor 1993 notwendig. Denn die italienische Wirtschaft stand bis zur Entscheidung, das Land tatsächlich in die EWWU aufzunehmen, ganz im Zeichen der Maastricht-Kriterien, die von einer unnachgiebigen Zentralbank in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik gerückt worden waren. Bereits 1981 hatte Italien die Trennung der Banca d'Italia vom Tesoro (Schatzamt) vorgenommen. Die Zentralbank hatte seitdem eine immer größere Unabhängigkeit und großes ökonomisches Renommee entwickelt (Goodman 1992: 142–181), die sie auch zu einem der wichtigsten italienischen Akteure bei den Vorbereitungen zur EWWU machte (Dyson/Featherstone 1999: 488–489). Konsequenterweise war die Banca d'Italia

deshalb vor allem auf eine schnelle Reduzierung der Inflationsraten bedacht, die sie den unterschiedlichen Regierungen seit den frühen 1990er-Jahren einfach aufzwang. Gleichzeitig stellten die Europäische Kommission und die anderen EU-Staaten Italien ein recht eindeutiges Ultimatum: Die Maastricht-Kriterien richteten sich vornehmlich an die Adresse Roms (Dyson/Featherstone 1999: 492). Und so hatte Italien die vor allem in ihrer Kombination schwierigen Prozesse der Disinflation und Haushaltskonsolidierung in Kauf zu nehmen – eine außergewöhnlich restriktive Wirtschaftspolitik war die Folge.

1996, im »Rekordjahr« dieser Politik, erreichten die Realzinswerte in Italien 6 Prozent, während die französischen und deutschen Werte zwischen 1 und 1,5 Prozent lagen. Gleichzeitig versuchte die Regierung, im Dezember desselben Jahres die Haushaltskonsolidierung über die Einführung der einmalig zu zahlenden »Eurosteuer« voran zu treiben. Eine restriktivere Wirtschaftspolitik ist kaum vorstellbar (vgl. OECD 1997d: 46–68).

Als der Rat der Europäischen Union im Mai 1998 aber entschied, dass Italien tatsächlich zu den Gründerstaaten der dritten Phase der EWWU gehören würde, lockerten sich die konjunkturellen Zügel ebenso schnell wie sie sich gestrafft hatten, auch wenn die Konjunktur erst langsam wieder davon profitierte (vgl. OECD 1999c: 25–48). Aber bereits im Frühjahr 2000 stand fest, dass ein »Rebound« (OECD 2000b: 9) der italienischen Konjunktur eingesetzt hatte, der über expansive Fiskalpolitik und historisch niedrige Realzinsen angetrieben wurde. Die Inflationsrate kletterte nach der Aufnahme Italiens in die EWWU schon 1999 auf den vierthöchsten Wert des Euroraums, was die Realzinsen rund 100 Basispunkte unter den EWWU-Durchschnitt drückte (OECD 2000b: 38). Dieser Rebound war indes von kurzer Dauer, denn als das Budgetdefizit im Jahr 2001 bereits 2,6 Prozent erreichte und damit nah an die Grenze des Stabilitätspaktes rückte, entschied sich die italienische Regierung dazu, mit massiven Einsparungen zu reagieren und abermals eine prozyklische Haushaltskonsolidierung vorzunehmen. Die geringen Realzinsen machten dieses Unterfangen verhältnismäßig leicht – die Wachstumsraten blieben positiv und die Arbeitslosenzahlen fielen zwischen 2000 und 2003 stetig.

Es fällt also nicht leicht, den ökonomischen Anpassungsdruck auf Italien zu beschreiben, denn für die italienische Wirtschaftspolitik war der Beginn der dritten Phase der EWWU in erster Linie ein konjunkturpolitisches Geschenk nach einer harten und schwierigen Investitionsphase in die EWWU. An die Stelle der Kombination aus recht hohen Inflationsraten und niedrigem Wachstum der 1980er- und 1990er-Jahre sollte nun eine Zeit hohen Wachstums rücken, als des-

sen Garant sich gerade die etwas höhere Inflationsrate entpuppte. Die unterschiedlichen italienischen Regierungen der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre hatten diese Chance früh erkannt: Mit der Aufnahme in die EWWU würden garantiert niedrige Realzinsen nach Italien kommen, die Inflationsrate wegen des Wegfalls der Devisenmärkte zumindest kurzfristig kein unmittelbares Problem mehr darstellen. Gerade deshalb konnte es sich die Regierung leisten, eine Eurosteuer zu verlangen, die sie während des Aufschwungs der Jahre 1999 und 2000 in einer Phase prozyklisch-expansiver Haushaltspolitik an die italienische Bevölkerung zurückgab.

Trotz der geringeren Wachstumsraten in der Zeit vor der EWWU rückte Italien also mit dem Beginn der dritten Phase immer näher an die Hochwachstumsländer mit niedrigen Realzinsen heran. Nach den hier definierten Kriterien erhöht eine solche Tendenz den Druck auf die finanzpolitischen Institutionen, in Abwesenheit einer restriktiven Geldpolitik als wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument stabilisierende Aufgaben zu übernehmen.

Der Anpassungsprozess

Was eben beschrieben wurde, fällt einerseits unter die Rubrik »ökonomischer Anpassungsdruck«, skizziert aber ebenso wichtige Elemente des Anpassungsprozesses. Die wirtschaftspolitischen Institutionen Italiens mussten schon im Vorfeld der EWWU wichtige Anpassungsleistungen erfüllen, um die EWWU-Teilnahme überhaupt zu ermöglichen. Die verschiedenen Sozialen Pakte zwischen 1993 und 1998 sind sicherlich die besten Beispiele einer Reform der wirtschaftspolitischen Institutionen in Italien, die zwar direkt mit der EWWU zu erklären sind, allerdings nicht in den hier skizzierten Rahmen der Stabilitätspolitik fallen: Denn die italienische Lohnpolitik sekundierte die Banca d'Italia bei ihrer Disinflationpolitik und rückte nicht an ihre Stelle.

Aber gerade die prominente Rolle der Banca d'Italia illustriert den Bedarf wirtschaftspolitischer Reformen als Reaktion auf den EWWU-Beitritt, und nicht zu dessen Vorbereitung. Wenn Italien nach den erfolgreichen Vorbereitungen auch den Verleib in der EWWU problemlos meistern wollte, musste eine wirtschaftspolitische Autorität entstehen, die die Kontrollfunktion der Zentralbank übernehmen und als korrigierendes Stabilitätsinstrument fungieren konnte: die Finanzpolitik. Für das politische System Italiens hätte die Herausforderung größer nicht sein können, denn gerade die Steuerbarkeit der italienischen Finanz-

politik stufte von Hagen (1992) im europäischen Vergleich nach Spanien am zweitniedrigsten ein.

Und so mehrten sich schon vor dem EWWU-Beitritt Stimmen, die eine radikale Reform der italienischen Haushaltsgesetzgebung forderten (vgl. von Hagen/Harden 1994; OECD 1997d: 108). Hallerberg (1999: 25–29) zeigt, dass die nach reformiertem Wahlrecht durchgeführten Wahlen 1994 und vor allem 1996 den Weg für die Umstrukturierung des Haushaltsprozesses bereiteten, weil sie eine stärker bipolare Parteienstruktur hervorbrachten. Die technokratisch geprägte Links-Mitte-Regierung des »Olivenbaums« (»l'ulivo«) ging siegreich aus dem direkten Vergleich mit dem Bündnis konservativer Parteien von Silvio Berlusconi hervor. 1997 wurde die Reform des Haushaltsfindungsprozesses eingeleitet. Die wichtigsten Elemente dieser Reform waren die Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament – über größere Ausgabenautonomie der Ministerien – in Kombination mit einer Stärkung des Tesoro, das gemeinsam mit dem bis dahin federführenden Haushaltsministerium zu einem »Super-Ministerium« verschmolzen wurde und nunmehr die Hausnormen vorgeben konnte (Felsen 1999). Die Regierung verfügte also seit 1997 über die Möglichkeit, den einzelnen Ministerien bindende Richtlinien vorzugeben, innerhalb derer diese dann allerdings eine größtmögliche Umsetzungsfreiheit behielten, die dann vor dem Parlament auch nicht mehr wie vor der Reform in winzigen Einzelteilen zur Abstimmung stand.³¹ Durch diese Maßnahme wurde auch die Haushaltstransparenz verstärkt, die es der Regierung leichter machte, die tatsächlichen Ausgabenveränderungen früh zu erkennen, was unter der alten Gesetzgebung fast unmöglich gewesen war. Die OECD fasst die Ziele der Reform folgendermaßen zusammen:

Extensive reforms were completed in 1997–1998, the objective being to improve state ability to monitor and control changes in the sizes of the budget and ensure more efficient implementation of economic policy. (OECD 2000b: 74)

Einige Autoren interpretieren diese Reform als direkte Konsequenz des Versuchs, die Maastricht-Kriterien doch noch zu erfüllen (zum Beispiel Hallerberg 1999). Dies ist sicherlich auch keine falsche Annahme, trifft aber aus der hier vertretenen Perspektive nur einen Teil der Wahrheit. Dazu mehrere unterstützende Argumente:

31 Vor der Reform bestand die Haushaltsgesetzgebung aus 5.000 Einzelpunkten (vgl. OECD 1997d: 60–61).

- Die Reform wurde erstmals 1997 bei der Haushaltsgesetzgebung angewandt. Doch bereits im Frühjahr 1998 mussten die Maastricht-Kriterien erfüllt sein. Die fundamentale Umstrukturierung der Gesetzgebung erleichterte zwar die fast unglaubliche Defizitreduzierung in Italien im Jahr 1997; viele Komponenten der Reform waren erst in den Folgejahren zu spüren, was auf eine längerfristige Neudefinition der Finanzpolitik als makroökonomisches Instrument hindeutet.
- Die OECD unterstreicht zudem, dass die Defizitreduktion 1997 vor allem auf höhere Regierungseinnahmen zurückging und nicht auf sinkende Ausgaben: »In contrast to the fiscal progress in the period 1993–1996, when the deficit cut was dominated by expenditure restraint, rising government revenues accounted for the greater part of fiscal improvement in 1997. Primary current spending actually increased ... « (OECD 1999d: 51). Vor allem die Eurosteuer, die rund 1 Prozent des Bruttosozialprodukts in die Staatskasse spülte, gilt als entscheidende Maßnahme bei der italienischen Blitzkonsolidierung.
- Auch nach der Entscheidung, Italien in den Kreis der EWWU-Länder aufzunehmen, setzten sich die Reformen der finanzpolitischen Institutionen fort (siehe unten).

Die 1997er-Reform der Haushaltsgesetzgebung als eine »Maastricht-Reform« einzustufen, griffe also entschieden zu kurz. Vor allem aus der Perspektive des Jahres 2001 erscheint diese Reform als langfristig ausgerichtetes Projekt, die Finanzpolitik zum zentralen wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrument aufzuwerten.

Auch nach dem Beitritt zur EWWU setzte Italien diese Bemühungen fort: 1999 wurde ein nationaler Stabilitätspakt eingeführt, dessen Ziel es war, die erst sieben Jahre zuvor eingeführte Dezentralisierung der italienischen Ausgabenpolitik teilweise wieder zu revidieren. Dieser Punkt ist aus dem hier gewählten Standpunkt von besonderem Interesse. Unter dem Druck einer allgemeinen Dezentralisierungsdoktrin in der Finanzpolitik, die vor allem von der OECD gepredigt wurde, hatte sich das bislang sehr stark zentralisierte Italien im Jahr 1992 bereit erklärt, Teile der Steuer- und Ausgabenpolitik auf die Regionen zu verlagern und gleichzeitig die Transfers der Zentralregierung an die Regionen zu kürzen (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19). Die Revision dieser Reform sprach der Zentralregierung 1999 wieder die Möglichkeit zu, die Regionen zu Defizitreduzierungen zu verpflichten und Strafgebühren aus einem eventuellen Bruch des europäischen SWP direkt an diejenigen Regionen weiterzugeben, die

mit einer Überschreitung der Defizitziele dafür verantwortlich zu machen wären (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19).³²

Zur Lohnpolitik. Als Land mit tendenziell höheren Realzinsen gehörte Italien zu denjenigen Ländern, die auf ein koordiniertes Lohnfindungssystem angewiesen waren, das zudem sehr eng mit der Regierung zusammenarbeiten musste, damit eine Lohn-Preis-Spirale vermieden werden konnte. Der Status quo ante bezog sich auf das Jahr 1990, als Italien noch ein sehr dezentralisiertes Lohnfindungssystem aufwies. Dass 1993 ein Sozialer Pakt abgeschlossen wurde, kann wahrscheinlich am besten damit erklärt werden, dass die nunmehr kompromisslose Hartwährungspolitik der Banca d'Italia dazu führte, dass Reallohnanstiege oberhalb des Produktivitätsanstiegs die Zinsen weiter in die Höhe getrieben hätten. Dass ein dezentralisiertes Lohnfindungssystem in einem solchen Kontext die notwendigen Signale an die Zentralbank nicht aussenden kann und implizite Abkommen über die Festlegung des Lohnniveaus kaum noch möglich sind, haben Hall/Franzese (1998) sowie Iversen (1999a) theoretisch und empirisch nachgewiesen. Deshalb lag es für die – damals sehr technokratisch geprägte – italienische Regierung nahe, zum Zweck der Vermeidung von Arbeitslosigkeit, die durch einen Zielkonflikt zwischen Gewerkschaften und Zentralbank entstanden wäre, die Koordinierungsfähigkeit des italienischen Lohnfindungssystems zu erhöhen. Dementsprechend einseitig verliefen die Verhandlungen, bei denen die Regierung Ciampi nach der Abschaffung der Lohnindexierung (»scala mobile«) im Jahr 1992 die Neuordnung des Lohnverhandlungssystems vorantrieb und letztlich ein Ultimatum (»Take it or leave it«, EIRR 236, 1993: 23) vorlegte, das die Gewerkschaften akzeptierten. Diese kurze Beschreibung deutet an, dass dieser Pakt nicht direkt vom EWWU-Beitritt ausgelöst wurde, sondern in die Kategorie derjenigen Sozialen Pakte gehört, die als Reaktion auf eine Hartwährungsstrategie der Zentralbank geschlossen wurden.

Die Strukturen des Abkommens von 1993 blieben bis zum EWWU-Beitritt weitgehend erhalten, so dass die Regierung bis zur Aufnahmeentscheidung auf ein Lohnfindungssystem zurückgreifen konnte, das unter recht hohem Regierungseinfluss stand und gleichzeitig auf nationaler Ebene Rahmenniveaus für die dann dezentral geführten Lohnverhandlungen vorgeben konnte.³³ Der direkte

32 Allerdings sieht der Pakt keine Strafen im Fall »einfacher« Defizit-Zielüberschreitungen vor, was die Manövrierfähigkeit der Zentralregierung durchaus einschränkt.

33 Regalia/Regini (1999: 484) vermerken dazu: »The structure of bargaining was built around the mainstay of the national industry agreement« ... supplemented – as formally

Einfluss des EWWU-Beitritts auf den institutionellen Wandel ist deshalb nicht vollkommen eindeutig zu erkennen, denn Italien verfügte seit dem geglückten Koordinierungsversuch des Jahres 1993 über die notwendigen Institutionen.

Als sich 1998 die Verhandlungen auf Firmenniveau allerdings wieder verstärkten, suchte die italienische Regierung neue Verhandlungen mit den Gewerkschaften, die zu einem neuen Pakt (*Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione*) führten, der auch am 22. Dezember 1998 unterzeichnet wurde:

The Government's proposal concentrated on retaining the national bargaining level while extending the duration of all collective agreements to three or four years, including the provisions on pay. It also ... recommended that local and company level bargaining should focus on issues such as the organisation of work and flexibility. (EIRR 302: 15)

Neben dem Willen der Regierung, die nationale Ebene der Verhandlungen zu stärken, ist auch der Versuch der Regierung hervorzuheben, die Dauer der bindenden Abkommen zu verlängern. Fiskalpolitische Stabilisierungsmaßnahmen konnten im Umfeld langfristig festgeschriebener Löhne unter geringer Unsicherheit geplant werden und somit wirksamer operieren, weil auch Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen in der Regel nicht direkt durch Lohnerhöhungen konkretisiert werden konnten.

Fazit

Wenn man der Tal- und Bergfahrt der italienischen Konjunktur in den 1990er-Jahren Rechnung trägt und die Vorhersagen der hier vorgestellten Untersuchung entsprechend interpretiert, dann war Italien als ein Land einzustufen, das sich den Hochinflationländern schnell anzunähern drohte und das deshalb sowohl auf die Finanz- als auch auf die Lohnpolitik als stabilitätspolitische Instrumente angewiesen war.

Die Reformen in der Finanzpolitik – die neben einer Stärkung des Haushaltsprozesses auch re-zentralisierende Elemente beinhalteten – unterstreichen die Neuinterpretation der Finanzpolitik als wirtschaftspolitisches Instrument. Aber

stipulated for the first time – by decentralized bargaining at company level (or geographical area in the case of small firms).« Regini (2000: table A-3) schreibt: »National industry-level bargaining is now confined within the expected inflation rate, while decentralized bargaining deals with company productivity and nonwage matters.«

auch in der Lohnpolitik, in der schon 1993 Reformen im Sinne einer stärkeren Koordinierung des Lohnfindungssystems und stärkerer Einflussnahme der Regierung begonnen hatten, verstärkten sich diese Tendenzen zu nationaler Steuerung in enger Koordination mit der Regierung nach dem EWWU-Beitritt weiter.

Der erste »Erfolg« der italienischen Wirtschaftspolitik erklärt sich nicht wie in vielen anderen Fällen durch existierende Legitimitätsstrukturen oder durch einen Handel der Regierung mit den Gewerkschaften, sondern durch allgemeine Tendenzen der Rationalisierung und Technokratisierung in der italienischen Politik, die vor allem durch politisch unabhängige Akteure wie die Banca d'Italia und pragmatische Politiker geprägt war und im dezentral organisierten wirtschaftspolitischen System Italiens die notwendigen Reformen weitgehend unilateral und ohne großen Widerstand durchführen konnte.

Insgesamt fällt Italien in dieser Arbeit allerdings aus dem Rahmen, denn erstens ließen sich keine eindeutigen Hypothesen zum ökonomischen Anpassungsdruck ableiten, und zweitens scheint Italien einen eigenen Anpassungspfad eingeschlagen zu haben, der mit Pfaden anderer Länder nur schwer zu vergleichen ist.

5.3.2 Finnland

Dass Finnland hier als »Sonderfall« eingestuft wird, liegt an zwei Gründen. Erstens setzte Finnland als einziges Land in der EWWU auch schon vor dem Beitritt die Finanzpolitik als wichtigstes stabilisierendes Instrument ein. Zweitens passen im finnischen Fall der Status quo ante und der Status quo post nicht so zusammen wie bei anderen Ländern, weil die finnische Wirtschaft der späten 1980er- und frühen 1990er-Jahre von einer tiefen Rezession heimgesucht worden war (Rückgang des BIP um 14 Prozent zwischen 1991 und 1993, vgl. Honkapohja/Koskela 1999). Die Indikatoren würden eigentlich darauf hindeuten, dass Finnland als Land mit niedriger Inflationsrate und einem Output-Gap oberhalb des EWWU-Durchschnitts in die Kategorie der Niedrigwachstumsländer einzuordnen wäre. Eine solche Einordnung würde aber nicht stimmen, denn Finnland fand mit dem Beginn der EWWU den Weg zurück zu hohen Wachstums- und Inflationsraten. Dass dieser Weg möglich wurde, verdankte Finnland sicherlich der Tatsache, dass die Problematik der zyklischen Stabilisierung seit der Entscheidung, der EWWU beizutreten, so prominent und explizit wie in keinem anderen Land diskutiert und zum Gegenstand von Reformen gemacht wurde.

Ökonomischer Anpassungsdruck

Finnland war das Land mit der geringsten Korrelation gegenüber dem EWWU-Durchschnitt bei den Konjunktur- und Inflationszyklen – beide Werte erreichten bei den in Kapitel 3 vorgenommenen Untersuchungen Korrelationswerte von unter 0,1 (vgl. auch OECD 1998b). Diese zyklische Divergenz zwischen dem Euroraum und der finnischen Volkswirtschaft war für die Akteure der finnischen Wirtschaftspolitik die wichtigste Lektion aus der Krise der frühen 1990er-Jahre. Weil der Niedergang der Sowjetunion, die steigenden Zinsen der Bundesbank und mehrere spekulative Attacken gegen die Markka zeitlich zusammenfielen, brach die finnische Konjunktur zusammen – das desolante Bankensystem konnte den Niedergang nicht auffangen, sondern weitete ihn sogar zu einer tiefen Finanzkrise aus (Honkapohja/Koskela 1999). Die finnische Finanzpolitik, die über Jahrzehnte hinweg antizyklisch vorgegangen war und dabei recht hohe Inflationsraten akzeptiert hatte (vgl. Kapitel 3), sah sich in einer Situation, in der die zyklische Abweichung vom Wachstumstrend so schnell und massiv vor sich ging, dass keine konjunkturelle Stabilisierung mehr möglich war. Der Wachstumstrend wurde von der prozyklischen Geldpolitik, die die Markka nach einer Aufwertung des Jahres 1989 zu stabilisieren versuchte, sogar noch verstärkt. Das Haushaltssaldo sank von einem Überschuss im Jahr 1989 auf ein Defizit von 7,3 Prozent im Jahr 1993. In diesem Jahr trat allerdings auch der Maastricht-Vertrag in Kraft und die Regierung musste ihre Stabilisierungsmaßnahmen aufgeben, obwohl die Arbeitslosigkeit weiter stieg (bis 1994 auf 17 Prozent). Die einzige Rettung der finnischen Wirtschaft zu diesem Zeitpunkt war eine massive Abwertung der Markka, die im Jahr 1992 mehr als ein Drittel ihres Wertes gegenüber den Handelspartnern verlor.³⁴ Und so war es der Außenhandel, der ab 1993 langsam wieder den Aufschwung brachte, während die auf die Binnenwirtschaft gerichteten Sektoren noch bis 1995/96 in der Rezession verharren (Honkapohja/Koskela 1999: 406). Der Aufschwung ging nur langsam vor sich. 1999, fast ein Jahrzehnt nach dem Beginn der Krise, zählte Finnland immer noch 11 Prozent Erwerbslose, gleichwohl stabilisierte sich der Wert trotz der Krise der Jahre 2001 bis 2003 bei 9 Prozent.

Die Erfahrung dieses konjunkturellen Zusammenbruchs, bei dem die antizyklisch operierende Finanzpolitik nicht mehr als Stabilisierungsinstrument ausreichte und nur die Abwertung der Währung den Umschwung brachte, ist der

34 Nach dem Trade-Weighted Currency Index der Bank of Finland.

Schlüssel zum Verständnis des finnischen Anpassungsprozesses. Die Krise hatte gezeigt, dass eine Teilnahme an der EWWU nur dann erfolgreich verlaufen konnte, wenn alle Vorkehrungen für eine zyklische Binnenstabilisierung von Konjunkturzyklen getroffen würden. Wer deshalb Dokumente der finnischen Regierung, der Wirtschaftsforschungsinstitute oder der Gewerkschaften aus der Mitte der 1990er-Jahre zum EWWU-Beitritt Finnlands liest, wird ständig Verweise auf die Notwendigkeit verbesserter nationaler Anpassungsinstrumente lesen.³⁵

Zwar verfügte Finnland nach dem hier dargestellten Status quo ante über fast alle notwendigen Institutionen für den Anpassungsprozess (nur die recht dezentralisierte Finanzverfassung passte nicht ins Bild), doch weil das Haushaltsdefizit nach der Krise Rekordwerte erreicht hatte und die hohe Arbeitslosigkeit die korporatistische Zusammenarbeit der Regierung mit den Tarifpartnern massiv gestört hatte, war ein politischer Anpassungsprozess notwendig, der die Finanzpolitik vor dem EWWU-Beitritt stabilitätspolitisch wieder handlungsfähig machen und gleichzeitig den sozialen Frieden mit der Gewerkschaft SAK (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö) wieder herstellen musste. Nach der hier entwickelten These war auch eine Neuordnung der subnationalen Ausgabenpolitik notwendig, um die Hebelwirkung zyklischer Stabilisierungsmaßnahmen des Zentralstaates zu vergrößern.

Der Anpassungsprozess

Die Jahre 1995 bis 1998 brachten Finnland nicht nur den Beitritt zur EU, sondern auch das Ende der Wirtschaftskrise und den Anfang der Vorbereitungsphase auf die EWWU. Aus Darstellungsgründen wird in der Schilderung des Anpassungsprozesses zwischen zwei Episoden unterschieden:

- einem finanzpolitischen Konsolidierungsprozess, der nicht nur darauf abzielte, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, sondern darüber hinaus ein Polster für antizyklische Stabilisierungsmaßnahmen schaffen wollte und dafür eine einzigartige antizyklische »Sozialversicherungsfederung« schaffte, die von

35 Siehe zum Beispiel den Bericht des finnischen Staatsrates zur EWWU vor dem Parlament vom 20.5.1997, die Presseerklärung des finnischen Finanzministeriums vom 3.10.1996 zur Veröffentlichung der Studie »Consequences of the Economic and Monetary Union for the Finnish Economy« und die Studie des Dachverbandes der Gewerkschaften SAK vom Juni 1999 »EMU and the Labor Market – The Finnish Case«.

den Gewerkschaften selbst getragen wurde und im Rahmen eines neuen Vertrauensverhältnisses zwischen Regierung und Gewerkschaften während des finanzpolitischen Konsolidierungsprozesses entstand;

- einem institutionellen Anpassungsprozess in der Regionalpolitik, der die Verwaltungsstrukturen und das politische System Finnlands veränderte und die Zentralregierung im Bereich der Finanzpolitik stärkte.

Der finanzpolitische Konsolidierungsprozess begann recht spät. Wenn man bedenkt, dass der Maastricht-Vertrag ab November 1993 in Kraft trat und Finnland zu diesem Zeitpunkt ein Defizit von 7,3 Prozent des BIP aufwies, dann schien die Erfüllung der Kriterien für den EWWU-Beitritt stark gefährdet. Doch mit massiven Sparplänen gelang es der Regierung, das Defizit bis zum Jahr 1997 auf 1,2 Prozent zu begrenzen und im Jahr 1999 sogar einen Überschuss von 2,5 Prozent zu präsentieren. Für dieses finanzpolitische »Wunder« gibt es vier Gründe:

- Die bereits angesprochene Abwertung der Markka kurbelte die Außenhandelsbeziehungen an, die zusätzlich noch vom Wegfall der recht hohen finnischen Zölle belebt wurden, als das Land 1995 der EU beitrug. Über den Außenhandel stabilisierte sich die Wirtschaft und trieb höhere Einnahmen in die finnische Staatskasse.
- Die finnische Technologiebranche, insbesondere im Bereich des Mobilfunks, legte den Grundstein für einen internen Wirtschaftsboom in einigen Wirtschaftszweigen – vor allem auch, weil sie die Aktienindizes in die Höhe trieb. Dennoch blieben Preis- und Lohninflation vollständig aus.
- Ein weiterer Grund, der den ausbleibenden Lohndruck sicherlich teilweise erklären kann, war die hohe Arbeitslosigkeit, die zwischen 1993 und 1996 bei 15 bis 17 Prozent verharrte und auch dann erst langsam zu fallen begann.
- Die Sozialleistungen der Regierung wurden nach der Krise um einen sehr hohen Betrag gekürzt, der auf etwa 8 Prozent des BIP geschätzt wird (vgl. Kauppinen 1998b: 57).

Diese kurze Aufzählung macht deutlich, dass neben den außerhalb des politischen Einflussbereichs stehenden Aspekten auch das ausgeprägte Kooperations- und Vertrauensverhältnis zwischen Gewerkschaften und Regierung an der Bewältigung der Krise beteiligt war, denn trotz der massiven Kürzungen bei den Sozialleistungen blieb der soziale Frieden erhalten. Aus politikwissenschaftlicher Warte ist diese Entwicklung erstaunlich. Denn noch 1993, als die konservative Regierung, ohne die Gewerkschaften konsultiert zu haben, massive Einsparungen

ankündigte, war es zu einem für Finnland außergewöhnlichen Generalstreik gekommen. Im Anschluss an diesen Konflikt kamen 1994 und 1995 auch keine zentralisierten Tarifverhandlungen zustande. Die Löhne wurden auf Firmenebene festgelegt (Kenworthy 2000b), weil die Regierung aus haushaltspolitischen Gründen nicht bereit war, die Konjunktur über die Finanzpolitik zu beleben. Der »societal corporatism« schien zusammengebrochen (Kauppinen 1998b: 56).

Doch als die »Regenbogenkoalition« unter dem Sozialdemokraten Paavo Lipponen im Frühjahr 1995 die Regierung von den bürgerlichen Parteien übernahm, setzte sie sich die Rekonstruktion des finnischen Korporatismus explizit als eines der wichtigsten politischen Ziele (Auffermann 1998). Um die Durchsetzung des Ziels zu ermöglichen, musste sich die Art des Korporatismus allerdings verändern. Die Regierung konnte nicht mehr als Garant von Vollbeschäftigung auftreten, weil von vornherein feststand, dass große Teile der Sozialversicherungsleistungen im Zuge der Konsolidierung aufgegeben werden mussten. Doch es gelang der Regierung, die Gewerkschaften von dieser Strategie zu überzeugen und zu erreichen, dass die gestrichenen Sozialleistungen keine höheren Lohnforderungen nach sich zogen. Die Regierung versprach, eine symmetrisch antizyklische Steuerpolitik aufzunehmen, sobald der Haushalt dies zulassen würde. Dieser »EMU corporatism« kam im Rahmen zweier jeweils zweijähriger Sozialpakete (1996 bis 1997 und 1998 bis 1999) zustande, die Reallohnsenkungen bedeuteten und von geringeren Sozialleistungen begleitet wurden (Kauppinen 1998b: 55–59). Wie auch in Österreich wurde der Zusammenbruch des korporatistischen Systems als Reaktion auf die durch die EWWU ausgelösten Veränderungen durch den großen Legitimitätsvorschuss bei den Verhandlungen zwischen Regierung und Gewerkschaften verhindert.

Besonders außergewöhnlich im finnischen Fall ist aber die Bereitstellung zweier von den Sozialpartnern verwalteter Fonds zur Abfederung zyklischer Schwankungen (»EMU buffers«). Die Gewerkschaften waren sich des Risikos starker zyklischer Schwankungen nach dem EWWU-Beitritt bewusst und hatten einsehen müssen, dass die staatliche Ausgabenpolitik zur Stabilisierung großer Konjunkturschwankungen nicht mehr ausreichen würde. Aufgrund der hohen Außenhandelsöffnung Finnlands wirkten Reallohnsenkungen jedoch ähnlich wie eine Abwertung des Wechselkurses.³⁶ Die finnische Dachgewerkschaft SAK

36 Dieses System hatten auch die Niederlande in den 1980er-Jahren erfolgreich praktiziert, siehe unten.

schätzte 1997, dass die positiven Effekte einer internen Lohnabwertung von 3 Prozent einer Währungsabwertung von 10 Prozent entsprachen. Um negative Nachfrageeffekte zu vermeiden, sollte eine solche Reallohnabwertung aber nicht über den Nettolohn finanziert werden, sondern über die Lohnnebenkosten. Da der Handlungsspielraum der Regierung bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung aber äußerst gering war, entschieden sich Regierung und Sozialpartner im November 1997 dafür, zwei »Federungsfonds« zu schaffen, die außerhalb des staatlichen Rechnungswesens angesiedelt sein würden und von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verwaltet werden sollten: ein Fonds zum Ausgleich der Rentenversicherung, ein Fonds zum Ausgleich der Sozialversicherung.

Dank dieser Fonds sollten Arbeitgeber bei zyklischen Auf- und vor allem Abwärtstrends die Gesamtlohnkosten verändern können, ohne dabei die Abgaben an die Renten- und Sozialversicherung oder die Nettolöhne zu verändern – die Differenz sollte von den Federungsfonds beglichen werden. Monetäre Abwertungen sollen so über die Gesamtlohnveränderung ersetzt werden.

Finanzieren sollten sich die Fonds aus der eigenen Vermögensvermehrung und zyklischen Rücklagen während konjunktureller Aufschwungphasen. Die Anschubfinanzierung leisteten die Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam mit der Regierung.³⁷ Ursprünglich sollte das festgelegte Fondsniveau von 0,5 Prozent des BIP erst 2004 erreicht sein. Aber schon 2001 war die erforderliche Summe erreicht, so dass Schwankungen im Lohnniveau von bis zu 3 Prozent von diesem Zeitpunkt an ausgeglichen werden konnten (OECD 2000a: 41), allerdings wurden die Fonds bis 2003 nicht verwendet.

Anders als in vielen anderen Ländern, wurde in Finnland die technisch gesehen »finanzpolitische« Stabilisierungspolitik (denn die Fonds operieren über eine Variation der Lohnnebenkosten) also in den Bereich der Lohnpolitik übertragen, was den politischen Druck auf die Regierung senkte und gleichzeitig die Haushaltslage unverändert ließ. Die Sitze im Verwaltungsrat der Fonds wurden zu zwei Dritteln von Arbeitgebern besetzt und zu einem Drittel von Arbeitnehmern, was Auseinandersetzungen über den angemessenen Einsatz der Gelder fast unumgänglich machte. Dass Finnland über eine lange Tradition der korporatistischen Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und der Regierung verfügte, mag diese Arbeit erheblich erleichtert haben und könnte zum Schlüssel einer echten Innovation in der zyklischen Wirtschaftspolitik werden.

37 Seit 1998 zahlten die Arbeitgeber 2,8 Prozent des Lohns, Arbeitnehmer 1,4 Prozent.

Obwohl die Finanzpolitik durch die »EMU buffers« stark entlastet wurde, fiel ihr selbstverständlich auch weiterhin eine wichtige Rolle als wirtschaftspolitisch stabilisierendes Element zu. Nach der hier entwickelten These schränkte höchstens die recht starke Dezentralisierung der finnischen Finanzverfassung den Handlungsspielraum ein. Während der Depression hatte sich in der Tat gezeigt, dass die Ausgaben der subnationalen Akteure schwieriger zu kontrollieren waren als diejenigen des Zentralstaats.

Es würde jedoch zu weit gehen, die im Januar 1997 verabschiedete weitreichende Reform des Gesetzes über die Provinzialverwaltung, bei der die Anzahl der Provinzen von 12 auf 6 verringert wurde, mit dieser Erfahrung zu erklären. Das Reformprogramm war Teil einer langfristigen Vereinfachung und Rationalisierung der finnischen Regionalpolitik, bei der es vor allem um administrative Effizienzsteigerungen ging (vgl. von Bergmann-Winberg 2000).³⁸ Dass die Reform jedoch gerade im Bereich der Finanzverfassung einige Elemente der Zentralisierung enthielt, ist sicherlich kein Zufall. Im Zuge der Reform sollte sich der bürokratische Apparat der subnationalen Verwaltungen halbieren, was auch den Anteil der Regionalausgaben an der gesamtstaatlichen Finanzierungsmenge reduzierte (von Bergmann-Winberg 2000: 152). Die regionale Wirtschaftspolitik wurde von 1997 an von zentralstaatlichen Agenturen auf Provinzebene durchgeführt, um die Ausgaben- und Subventionspolitik besser zu steuern (von Bergmann-Winberg 2000: 146).

Auch die Ausgabenpolitik veränderte sich insofern, als die subnationalen Akteure in größerem Maße Performanzkriterien zu erfüllen hatten, von deren Erfüllung die zentralstaatliche Politik der Regionalfinanzierung abhing. Zu diesem Zweck – vor allem um die Transparenz der Regionalausgaben zu vergrößern – wurde das staatliche Rechnungswesen verändert. Zwar verfügten die Provinzen weiterhin über direkte Steuereinnahmen, die ihnen beschränkte finanzielle Autonomie zusichern sollten, doch gerade nach der Reform mussten sie als »verlängerter Arm« der zentralstaatlichen Ebene betrachtet werden (von Bergmann-Winberg 2000: 153).

38 In vielen Bereichen unterliegt die Reform dem Grundgedanken der Dezentralisierung von Verwaltungs- und Regierungsstrukturen, was auf die Finanzierungsinstanzen allerdings nicht zutrifft.

Fazit

Trägt man der besonderen Entwicklung Finnlands wegen der schweren Wirtschaftskrise Rechnung, dann entspricht der Anpassungsprozess des Landes präzise dem hier entwickelten Analyserahmen. Gerade die Erfahrung, dem Konjunkturtief letztendlich nur mit Hilfe der Geldpolitik über eine Abwertung der *Markka* begegnen zu können, schärfte das finnische Problembewusstsein gegenüber einer Stabilitätspolitik ohne nationale Zinssetzungshoheit. Aufgrund der geringen Korrelation zwischen den finnischen und den EWWU-Durchschnitts-Wirtschaftszyklen wurde dem Projekt, das Vakuum der Geldpolitik durch die Finanzpolitik auszufüllen, von Anfang an eine herausragende Bedeutung beigemessen. Dass dafür ein harter finanzpolitischer Konsolidierungsprozess notwendig wurde, der hohe Arbeitslosenraten mit sich brachte, die Sozialpartner diese Politik aber tolerierten und sogar aus eigener Initiative ein antizyklisches Instrument in Form der »EMU buffers« schafften, zeugt von der ausgeprägten Vertrauensbasis auf die sich die finnische Wirtschaftspolitik stützen konnte.

Finnlands Anpassungsprozess an die EWWU ist eine Erfolgsgeschichte. Die Herausforderungen wurden früh erkannt, im korporatistischen System nach einigen Anlaufschwierigkeiten erfolgreich bewältigt und führten das Land schließlich in eine neue Ära der Wirtschaftspolitik, für die die Bezeichnung »EWWU-Korporatismus« nicht überzogen zu sein scheint.

5.3.3 Niederlande

Die Niederlande stellen in dieser Arbeit in mehrererlei Hinsicht einen Sonderfall dar. Zuerst ist anzumerken, dass sich das Land aufgrund der errechneten Inflations- und Wachstumsraten nicht eindeutig in die Hoch- oder Niedriginflationsgruppe einordnen ließ, denn niedrige Inflation und hohes Wachstum fielen in den Niederlanden während des Untersuchungszeitraums zusammen. Zweitens identifizierte die Untersuchung der wirtschaftspolitischen Institutionen die Niederlande auch als einziges EWWU-Teilnehmerland, das bereits vor dem Beitritt auf die notwendigen institutionellen Voraussetzungen für stabilitätspolitische Maßnahmen bei hohem und geringem Wachstum zurückgreifen konnte. Drittens – und dies ist vielleicht bereits die Erklärung für die angesprochenen Besonderheiten – waren die Niederlande schon seit 1979 Mitglied einer De-Facto-Währungsunion mit Deutschland. Eine einzige Abwertung von nur 2 Prozent musste der Gulden

innerhalb einer allgemeinen Neuordnung des EWS 1983 gegenüber der DM hinnehmen, ansonsten blieb der Wechselkurs stabil.

Ökonomischer Anpassungsdruck

Wie die quantitative Untersuchung gezeigt hat, spielte die Geldpolitik vor dem EWWU-Beitritt in den Niederlanden eine stabilisierende Rolle, ebenso wie die Lohnpolitik. Die Finanzpolitik wurde als neutral eingestuft, das Vorzeichen deutete aber auf eine eher prozyklische Ausrichtung hin. Wie in Kapitel 3 erwähnt, ist vor allem die antizyklische Geldpolitik ein überraschendes Ergebnis, da die Niederlande doch der Zinspolitik der Bundesbank fast ausnahmslos folgten (die Kovarianz der Drei-Monats-Zinsen beträgt für den Zeitraum 1982 bis 1995 0,93). Als Erklärung für dieses Ergebnis kommt nur die enge Handelsverknüpfung beider Länder in Frage: Die Output-Gap-Korrelation war zwar nicht so hoch wie in Österreich, aber immer noch hochsignifikant. Gleichwohl ist anzumerken, dass die Schwankungen im niederländischen Output-Gap weitaus geringer ausfielen als in Deutschland, was mit der niederländischen Spezialisierung auf Produkte zusammenhing, die zyklischen Bewegungen gegenüber weitgehend immun waren: vor allem landwirtschaftliche Produkte und Nahrungsmittel (OECD 1996b: 5). Dass die Inflationsrate stärker von Deutschland und dem EWWU-Wert abwich (die Korrelation ist nicht mehr erkennbar), hängt mit der stärkeren Außenhandelsöffnung zusammen. Die niederländischen Abweichungen wurden vorwiegend von den Verbraucherpreisen wie Öl- und Importpreisen getrieben.

Zusammengenommen zeigen diese Indikatoren an, dass sich die Stabilisierung der holländischen Konjunktur vor der EWWU aus zwei Elementen ergab: aus einer nicht sehr präzisen Glättung der Konjunkturzyklen durch die aus Deutschland importierte Geldpolitik der Bundesbank³⁹ sowie aus der auf den Außenhandel hin ausgerichteten Lohnpolitik. Wenn die Geldpolitik der Nederlandsche Bank nicht restriktiv genug war, weil sie der Bundesbankpolitik folgen musste, schränkten die Tarifpartner den Inflationsdruck durch moderate Lohnabschlüsse wieder ein. Doch auch bei einer zu restriktiven Politik der Bundesbank konnte sich die niederländische Lohnpolitik aufgrund des außergewöhnlich hohen Exportanteils der Wirtschaft Reallohnverzichte als stabilitätspolitisches Instrument zunutze machen, weil die Nachfragerückgänge bei den Verbraucher-

39 Die Geldpolitik der Bundesbank schlug tendenziell auch für die niederländische Situation die richtige Richtung ein.

ausgaben weitgehend durch die boomende Exportnachfrage und ausländische Direktinvestitionen kompensiert werden konnten (OECD 1998c: 19). So führte gerade die Zeit nach der deutschen Einheit, die rasant steigende Zinsen der Bundesbank mit sich brachte und viele europäische Länder in eine Rezession manövrierte, in den Niederlanden zu nur geringen Wachstumsverlusten, weil ein beträchtlicher Teil des deutschen Wiedervereinigungsbooms aufgrund niedriger niederländischer Löhne über die Grenze nach Holland gelangte (OECD 1996b: 5). Die Finanzpolitik spielte eine weitgehend neutrale Rolle, weil sie das Haushaltsdefizit unter Kontrolle behalten wollte, um langfristig eine angebotsseitige Steuer-senkungspolitik umsetzen zu können (vgl. OECD 1998c: 47–48, siehe unten).

Im Bereich der wirtschaftspolitischen Institutionen ist auf zwei Aspekte hinzuweisen: Dass die lohnpolitische Koordinierung seit dem Abkommen von Wassenaar (1982) der Schlüssel zum »holländischen Wunder« ist (Visser/Hemerijck 1998), dürfte als einwandfrei nachgewiesen gelten (OECD 1998c: 41). Der Pakt zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, an dem die Regierung zwar nicht direkt, aber implizit beteiligt war (Hemerijck/Unger/Visser 2000: 218), legte den Grundstein für die Verwendung der Lohnpolitik als steuerbare makroökonomische Variable, die, wie weiter oben schon beschrieben, auch erfolgreich eingesetzt wurde. In der Finanzpolitik verfügten die Niederlande über eine recht zentralisierte Finanzverfassung, in der die Zentralregierung zusätzlich noch auf eine Blockademöglichkeit bei der Vergabe von Krediten an subnationale Akteure zurückgreifen konnte (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19). Der Haushalts-gesetzgebungsprozess in den Niederlanden erhielt seine Stärke durch die Commitment-Strategie (Hallerberg/von Hagen 1999: 212–219), bei der die Ausgaben-normen der Ministerien noch vor der Vergabe der Posten innerhalb des Regierungsprogramms (*Regeereakkoord*) über mehrere Jahre festgeschrieben wurden (vgl. Lepzsy 1999: 338). Diese in den Niederlanden besonders harte Festschreibung gilt als Haupterklärung dafür, dass das Strukturdefizit der Niederlande, das die politisch gesteuerten, zyklischen Bewegungen der Finanzpolitik abbildet, ab der Mitte der 1990er-Jahre, als das Defizit sich stabilisiert hatte, kaum noch variierte (Ewijck/Reininga 1999: 14). So betrachtet, entpuppt sich die bislang als positiver Faktor eingestufte Commitment-Strategie allerdings als Barriere, denn wenn sie zu eng ausgelegt wird, macht sie zyklische Stabilisierung fast unmöglich.

Ähnlich wie im österreichischen Fall, galt auch für die Niederlande, dass Konjunkturgefälle des deutschen Wirtschaftszyklus seit dem Beginn der EWWU die europäische Geldpolitik nur noch zu einem Drittel beeinflussten und damit

das Risiko wuchs, dass aus der Geldpolitik sogar destabilisierende Elemente für den holländischen Wirtschaftszyklus hervorgehen konnten.

Eines der wichtigsten Ziele der niederländischen Wirtschaftspolitik zum Zeitpunkt des Beginns der dritten Phase der EWWU musste also sein, das finanzpolitische Instrumentarium, das institutionell schon alle wichtigen Voraussetzungen enthielt, soweit neu zu interpretieren, dass zyklische Stabilisierungsmaßnahmen vor allem bei zu hohen Realzinsen schnell zu implementieren waren. Bei zu niedrigen Realzinsen stand ja mit der Lohnpolitik bereits ein wichtiges Instrument zur Verfügung.

Welcher ökonomische Druck genau von der EWWU auf die Niederlande ausgehen würde, ließ sich vor dem Beitritt schwerer bestimmen als in den meisten anderen Ländern. Die ungewöhnliche Kombination aus hohem Wachstum und niedrigen Inflationsraten, die zudem noch größtenteils von einem einmaligen Catching-up-Prozess der niederländischen Wirtschaft ausgelöst wurde (OECD 1998c: 17), konnte sich bei steigenden Inflationsraten ähnlich wie in den eher wachstumsstarken Hochinflationsländern entwickeln, bei weiterhin extrem niedrigen Inflationsraten aber auch in ein Hochzinsland mit geringerem Wachstum.

Der Anpassungsprozess

Der ungewisse Effekt der EZB-Zinspolitik auf die Niederlande war vor dem Beginn der dritten Phase auch den politischen Akteuren und Wirtschaftsforschungsinstituten bewusst. Er hing vor allem mit der schwer vorherzusagenden Inflationsentwicklung in den Niederlanden zusammen (OECD 1998c: 3). Die OECD wies mehrfach darauf hin, dass die hohen Wachstumsraten in den Niederlanden zu einem Zyklus konjunktureller Überhitzung führen könnten, wenn die EZB-Politik nicht restriktiv genug ausfallen würde und deshalb Inflationsanstiege zu erwarten wären (OECD 2000c: 9, 31, 40). Gleichzeitig hob die OECD allerdings auch die zu erwartenden Schwierigkeiten für die Niederlande hervor, wenn hohe Realzinsen, die in den 1990er-Jahren stark gestiegenen Immobilienpreise und Aktienbewertungen einen Deflationszyklus einleiteten (OECD 2000c: 9, 32–33). Auch das offizielle wirtschaftspolitische Beratungsinstitut der Regierung (Centraal Plan Bureau, CPB) publizierte ab 1998 nur noch doppelte Vorhersagen, die auf der Grundlage unterschiedlicher Zinsszenarien erstellt wurden.

Für die niederländische Regierung war es also von großer Bedeutung, sich auf unterschiedliche Szenarien einzustellen. Und genau aus diesem Grund führte

die zweite Regierung unter Wim Kok 1998 einen Mechanismus in den Haushaltsprozess ein, der die Finanzpolitik bei Konjunkturschwankungen regeln sollte (vgl. Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 16; Ewijk/Reininga 1999). Die Regierung ging davon aus, dass schnelle finanzpolitische Interventionen politisch geführte Debatten über Defizit- oder Steuerveränderung in Gang setzen würden. Deshalb wurde dieser Prozess weitgehend automatisiert. Es wurde beschlossen, bei fehlenden Einnahmen, zum Beispiel aufgrund einer Konjunkturschwäche, die Lücke zu 75 Prozent über zusätzliche Schulden und zu 25 Prozent über Steuererhöhungen zu finanzieren, wenn das Defizit vorher nicht mehr als 1,75 Prozent des BIP betragen hatte. Bei einem höheren Defizit stieg der Anteil der Steuererhöhungen auf 50 Prozent des Fehlbetrags. Auch die Modalitäten bei unerwartet hohen Einnahmen waren geregelt. Unerwartete Gewinne während des Steuerjahres wurden zum Abbau des Defizits verwendet. Betrafen die erhöhten Einnahmen das folgende Steuerjahr und waren noch nicht in den Haushalt eingearbeitet, dann flossen sie zur Hälfte in die Defizitreduzierung und zur Hälfte in Steuerensenkungen, wenn das Defizit weniger als 0,75 Prozent des BIP betragen hatte. Bei schlechteren Defizitwerten erhöhte sich der Konsolidierungsanteil auf 75 Prozent.

Geht man von einer recht ausgeglichenen Haushaltsbilanz aus, dann sollte dieses System allerdings nur asymmetrisch antizyklisch operieren. Konjunkturelle Schwächephasen sollten eine antizyklische Konjunkturstabilisierung auslösen, konjunkturelle Aufschwünge aber nur zur Hälfte über prozyklische Steuerensenkungen an die Bevölkerung weiter gegeben werden. Dieser zweite Punkt konnte sich bei Bremsmöglichkeiten der Finanzpolitik (Ewijk/Reininga 1999: 16).

Dass die niederländische Wirtschaft kurz nach dem EWWU-Beitritt auf eben diesen Weg steigender Inflationsraten bei recht hohen Wachstumsraten geriet, lag an der großen Steuerreform, die zum Jahresbeginn 2001 umgesetzt wurde. Die OECD schätzte den damit verbundenen Anstieg des verfügbaren Einkommens im Durchschnitt auf rund 5 Prozent (OECD 2000c: 51). Prompt stieg die Inflationsrate des Jahres 2001 auf den höchsten Wert des Euroraums (5,3 Prozent) und bescherte den Niederlanden negative Realzinsen. Doch die Reform fiel mit dem Beginn der rasanten konjunkturellen Abkühlung des Frühjahrs und Sommers 2001 zusammen, die vor allem Deutschland deutlich getroffen hatte und über die bekannten Transmissionsmechanismen (vor allem über die Bauwirtschaft) auch die Niederlande erreichte. Ob die Steuerreform bewusst als antizyklische Maßnahme von der Regierung geplant war, um die holländische Konjunktur schon kurz nach dem Beginn der EWWU aus der Problemlage hoher Realzinsen und

geringen Wachstums herauszukatapultieren, könnte – wenn überhaupt – nur eine detaillierte Analyse der Entstehung der Steuerreform klären.

Doch betrachtet man nur das Resultat, dann setzte die niederländische Regierung genau das um, was aus der hier entwickelten Perspektive angemessen erschien: Sie nutzte den ihr zur Verfügung stehenden Spielraum in der Finanzpolitik, um das Wachstum durch eine nachfrageseitige Ausgabenpolitik zu steigern und gleichzeitig aufgrund der steigenden Inflationsraten niedrige Realzinsen zu erzielen. Dass sie dabei in der Logik kollektiven Handelns genau das tat, was aus der Perspektive des gesamten Euroraums suboptimal erschien, passt ins Bild der wirtschaftspolitischen Kollektivgutproblematik: Aus holländischer Perspektive war die nachfrageseitige Belebung vollkommen rational.

Fazit

Der niederländische Anpassungsprozess ist trotz des recht geringen Drucks und der bereits verfügbaren Institutionen eindeutig zu erkennen. Vor allem die direkt vor dem Beginn der dritten Phase beschlossene zyklische Komponente der Finanzpolitik unterstreicht das Problembewusstsein der niederländischen wirtschaftspolitischen Akteure. Dass sich die Niederlande anhand der hier präsentierten Daten nicht eindeutig in die Gruppe der Hoch- oder Niedrigwachstumsländer einordnen ließen, passt ins Bild. Denn dank der bereits existierenden und effektiven wirtschaftspolitischen Instrumente, die bereits seit knapp zwei Jahrzehnten die Herausforderungen aus der De-Facto-Währungsunion mit Deutschland kannten, konnte die holländische Wirtschaftspolitik auch in der EWWU eine so hohe Steuerungsfähigkeit entwickeln, dass das Land zumindest bisher einen konjunkturellen Mittelweg einschlagen konnte.

Dass zu diesem Zweck die Inflationsrate im Jahr 2001 sehr stark anstieg, spricht für die eindeutig strategisch ausgerichtete niederländische Wirtschaftspolitik, die, weil sie davon ausgehen konnte, eine Lohn-Preis-Spirale verhindern zu können, kurzfristig expansive Maßnahmen ergriff, obwohl dies den Restriktivitätsgrad der EZB-Zinspolitik noch verstärkte. Immerhin waren die Niederlande während der vergangenen zwei Jahrzehnte das Land mit der niedrigsten Inflationsrate in Europa. Dass eben dieses Land kurz nach dem Beginn der EWWU die höchste Inflationsrate in Europa erreichte, war sicher kein Zufall.

Der niederländische Fall illustriert, welch hohe wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit ein EWWU-Teilnehmerland entwickeln kann, das über die notwendigen Instrumente verfügt. Besäßen jedoch alle Mitgliedsländer die nieder-

ländische Steuerungsfähigkeit, würde sich ein »race to the top« bei den Inflationsraten kaum verhindern lassen, denn es wäre im Interesse jedes Landes, die hohen Nominalzinsen der EZB durch steigende Inflationsraten auszugleichen.

5.3.4 Ergebnisse

Sowohl Finnland als auch die Niederlande illustrieren, wie ein funktionierendes korporatistisches System die Herausforderungen der EWWU recht problemlos meistern konnte, weil sich die entscheidenden wirtschaftspolitischen Variablen – Reallohnvariationen und strukturelle Primärdefizite – tatsächlich zur makroökonomischen Steuerung einsetzen ließen, ohne dass hierfür Konflikte mit den Gewerkschaften überwunden werden mussten. Allerdings profitierten beide Länder davon, dass sie zu den kleineren EWWU-Staaten zählten. Sie waren in den ersten Jahren der EWWU »free rider«, die mit geringfügig höheren Inflationsraten als der Durchschnitt die Konjunktur belebten, dabei aber gleichzeitig die Reallohnsteigerungen gering halten konnten und somit eine Lohn-Preisspirale oder einen Überhitzungszyklus aufgrund prozyklischer Steuersenkungen vermieden.

Der italienische Fall lässt sich aufgrund der wirtschaftlichen und konjunkturellen Instabilität Italiens in diesem Rahmen nicht klassifizieren.

5.4 Auswertung der Ergebnisse

Abschließend soll nun zur Auswertung eine Einordnung der Länder nach der Art der Problemlösungsfähigkeit vorgenommen werden, ehe die Zusammenführung der länderspezifischen Ergebnisse mit dem Rest dieser Arbeit im Schlusskapitel erfolgt.

Eine Einordnung der Länder nach der Art der Problembewältigung

Bisher folgte die Gliederung dieses Kapitels einer problemorientierten Einordnung der Länderfälle. Die folgenden Kurzbeschreibungen von drei Idealtypen der Art der Problemlösungsfähigkeit soll nun zeigen, dass sich zwischen der bisherigen Ländereinordnung nach dem Problemdruck und der Einordnung nach der Art und dem Prozess der Problembewältigung (oder Nicht-Bewältigung) interessante Parallelen ergeben:

-
- Diejenigen Länder, in denen vor dem EWWU-Beitritt ein unkoordiniertes oder politisch schwer steuerbares Lohnfindungssystem auf eine zyklisch stabilisierende Zentralbank traf, brachten vor dem Beitritt niedrige Inflationsraten hervor, mussten aber gleichzeitig niedrige Wachstumsraten und sehr hohe Arbeitslosigkeitsraten in Kauf nehmen, weil die Regierung wegen hoher Defizite in eine prozyklische Finanzpolitik gedrängt wurde. Unter diesen Voraussetzungen war der EWWU-Beitritt mit einem Anstieg der Realzinsen verbunden, den die Regierungen nicht durch finanzpolitische Nachfragemassnahmen ausgleichen konnten, weil die Defizite zum Zeitpunkt des Beitritts nah am Grenzwert des SWP oder dem Defizit-Kriterium im Maastricht-Vertrag lagen. Aus dieser Problemkonstellation entstand ein Konflikt zwischen Regierungen und Gewerkschaften, der nur schwer zu bewältigen war, weil die Regierungen aus Defizitgründen keinen »political exchange« anbieten konnten. Es ließen sich in diesen Ländern also keine Sozialen Pakte aushandeln.
 - Diejenigen Länder, in denen vor dem EWWU-Beitritt ein koordiniertes oder politisch leicht steuerbares Lohnfindungssystem bestand, konnten die Interaktion zwischen Geld- und Lohnpolitik schon vor dem Beitritt effektiv als wirtschaftspolitisches Instrument einsetzen, das entsprechend der Untersuchungen von Hall/Franzese (1998) und Iversen (1999) höhere Wachstumsraten und niedrigere Arbeitslosigkeit garantierte und deshalb auch die Finanzpolitik entlastete. Unter diesen Voraussetzungen ließ sich der Beitritt weitgehend problemlos meistern, weil die Finanzpolitik von Beginn an als stabilisierendes Instrument verwendet werden konnte, ohne dass vorher ein Konsolidierungsprozess während eines zyklischen Abschwungs hätte durchgeführt werden müssen (wie im vorigen Fall). Bei diesem Idealtyp, der die Länder Österreich, die Niederlande und – abgesehen von den rezessionsspezifischen Charakteristika während der Zeit vor dem EWWU-Beitritt – auch Finnland einschließt, verlief der Anpassungsprozess ohne tief greifenden institutionellen Wandel.
 - Diejenigen Länder, die vor dem EWWU-Beitritt weder auf ein koordiniertes Lohnfindungssystem noch auf eine funktionierende geldpolitische Stabilitätspolitik zurückgreifen konnten, erlebten vor dem Beitritt im Europavergleich recht hohe Inflationsraten, die allerdings auch mit hohen Auslastungsraten des Produktionspotenzials verbunden waren, weil die Länder als notorische »Weichwährungsländer« am stärksten von der Währungsintegration und der mit ihr verbundenen Baisse der langfristigen Marktzinsen profitieren konn-

ten. Eine solche Logik mag auf den ersten Blick paradox wirken, denn diejenigen Länder, in denen das wirtschaftspolitische Zusammenspiel augenscheinlich am schlechtesten funktionierte, profitierten aber nach diesem Ansatz von der EWWU. Das Paradoxon verschwindet, wenn man sich langfristige wirtschaftliche Aspekte – die in dieser Untersuchung weitgehend vernachlässigt wurden – in Erinnerung ruft. Denn die hier idealtypisch beschriebenen Länder wiesen im langfristigen Europavergleich weitaus höhere Arbeitslosigkeitsraten und geringeren Reichtum (BIP pro Kopf) auf. Der Beitritt zur EWWU löste also einen beschleunigten Aufholprozess aus, der mit hohen Inflationsraten, sehr niedrigen oder negativen Realzinsen und hohen Wachstumsraten verbunden war, die mit einem Überhitzungszyklus einhergingen. Um diesem Problemdruck begegnen zu können, vollzog sich ein institutioneller Wandlungsprozess, der die Bildung Sozialer Pakte erleichterte, innerhalb derer sich die Regierungen des anwachsenden Haushaltsüberschusses bedienten, um einen »political exchange« vorzuschlagen, der prozyklische Steuersenkungen gegen Lohnzurückhaltung eintauschte.

Es ist interessant festzustellen, dass die Einordnungen nach dem Problemdruck und der Problemlösungskapazität fast identische Ländergruppen hervorbringen. Allein Österreich ist als Land einzustufen, dass trotz des Hochzinsdilemmas der Finanzpolitik zu einer erfolgreichen Bewältigung des Anpassungsdrucks fand, also eine hohe Problemlösungskapazität aufwies und deshalb ähnlich wie Finnland und die Niederlande die Anpassung meistern konnte. Das einzige Land, dessen Einordnung nach der Problemlösungskapazität Probleme bereitet, ist Italien. Denn Italien teilt zwar einige Erfolgscharakteristika mit den drei am Schluss genannten Ländern, passt aber weder in das idealtypische Entstehungsmuster der Problembewältigung, noch gelang es dem Land, die ihm seit dem Sozialen Pakt 1993 und den institutionellen Reformen in der Finanzpolitik zur Verfügung stehenden Instrumente so zu nutzen, dass das Haushaltsdefizit schnell genug sank, was vor allem mit der Rückzahlung der EU-Steuer zusammenhing.

Was die Rolle der Lohnpolitik betrifft, birgt die Analyse eine interessante Implikation: Lohnpolitische Zentralisierung kann in Hochinflationländern eine ökonomisch sinnvolle Konsequenz aus dem EWWU-Beitritt sein. Diese Einschätzung kollidiert mit den oft angebotsseitig begründeten Forderungen nach einer *Dezentralisierung* der Lohnpolitik über Strukturreformen (zum Beispiel OECD 1996a). In den Hochzinsländern wirkt der nachfrageseitige Problemdruck auf die Lohnpolitik nicht. Den betroffenen Ländern steht also die Möglichkeit,

strukturelle Reformen des Arbeitsmarktes durchzuführen, weiterhin zur Verfügung, während die Niedrigzinsländer bei der Zusammenführung angebotsseitiger und nachfrageseitiger Argumente bezüglich der Organisationsstruktur des Arbeitsmarktes mit einem Dilemma konfrontiert werden: Aus nachfrageseitiger Sicht scheint eine stärkere Koordinierung der Lohnpolitik notwendig, während sich aus angebotsseitiger Sicht eher dezentralisierende Reformen aufdrängen. Es ist davon auszugehen, dass die Bedeutung dieses Zielkonfliktes noch stärker ins Blickfeld wirtschaftspolitischer Debatten rücken wird.

Kapitel 6

Schlussbetrachtung

Anders als noch vor dem Beginn der dritten Phase der EWWU, fällt der Stabilisierung von nachfrageseitig ausgelösten Konjunkturzyklen heute wieder eine zentrale Bedeutung in der nationalen Wirtschaftspolitik zu. Denn die Übertragung nationaler geldpolitischer Steuerungshoheit an die supranational operierende EZB konfrontierte die Teilnehmerländer nicht nur mit den Konsequenzen der aus nationaler Perspektive suboptimalen Zinspolitik und ihren konjunkturell destabilisierenden Folgen, sondern war logischerweise ebenfalls mit dem Verlust des in der monetaristisch geprägten Wirtschaftspolitik der vergangenen zwanzig Jahre zentralen konjunkturellen Stabilitätsinstruments, nämlich der im nationalen Raum operierenden Zentralbank, verbunden.

- Diese Studie hat die Auswirkungen des EWWU-Beitritts auf die Finanz- und Lohnpolitik der Teilnehmerländer aus politikwissenschaftlicher und ökonomischer Perspektive untersucht.
- Sie hat gezeigt, warum die Teilnehmerländer damit rechnen mussten, dass die Geldpolitik der EZB für die nationalen Konjunkturzyklen destabilisierende Folgen mit sich bringen würde und deshalb ein neues stabilitätspolitisches Zusammenspiel von Finanz- und Lohnpolitik im nationalen Kontext erforderlich machen würde.
- Sie hat hergeleitet, wie dieses neue institutionelle Zusammenspiel unter den Vorbedingungen unterschiedlicher ökonomischer Problemkonstellationen im Idealfall aussehen musste.
- Sie hat untersucht, ob die Teilnehmerländer das für sie relevante Zusammenspiel mit den im Status quo ante bereits bestehenden Institutionen erreichen konnten, oder ob zur Lösung des Problemdrucks institutionelle Reformen notwendig waren.

- Sie hat schließlich die Reformprozesse selbst untersucht und gezeigt, dass der Blick für die Gründe und Muster länderspezifischer Anpassungsprozesse durch die Wahl einer zweiten, bislang vollkommen übersehenen wirtschaftspolitischen Dimension in der vergleichenden politischen Ökonomie, nämlich der zyklischen Stabilitätspolitik, geschärft werden konnte und somit unterschiedliche Anpassungsmuster in einem einheitlichen Analyserahmen erklärt werden konnten.

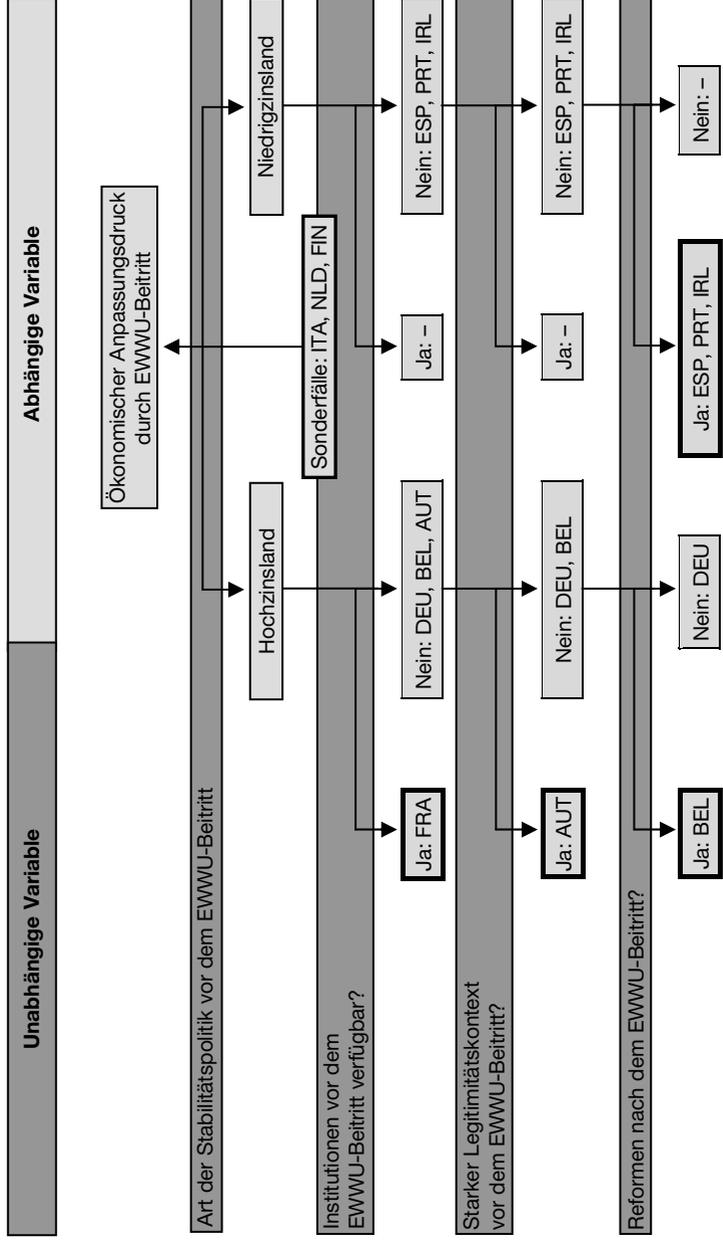
6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die zentralen Ergebnisse dieser Arbeit betreffen zwei Aspekte: erstens die Einordnung der Länder in ein Schema unterschiedlicher Anpassungsprozesse (vgl. Abbildung 6-1); zweitens die Einordnung der Länder in ein Schema, das notwendige und tatsächlich durchgeführte Reformen vergleicht (vgl. Tabelle 6-1).

Das Erklärungsschema der asymmetrischen Anpassungsprozesse

In Abbildung 6-1 werden die Länder in ein Schema der unterschiedlichen Anpassungsetappen eingeordnet, wobei die fett umrandeten Felder den Endpunkt des nationalen Anpassungsprozesses anzeigen. Diese Felder illustrieren funktional äquivalente Lösungen des durch den EWWU-Beitritt ausgelösten Problemdrucks – im Fall von Spanien, Portugal und Irland kann eigentlich noch nicht von einer vollkommenen Lösung des Problems gesprochen werden, weil die organisationalen Vorbedingungen zwar geschaffen wurden, das institutionelle Zusammenspiel den ökonomischen Anforderungen aber noch nicht voll entspricht. Deutschland hat wegen der ausgebliebenen Reform der subnationalen Ausgabenstruktur den in dieser Studie hypothetisch hergeleiteten Reformendpunkt nicht erreicht. Die dunkelgrau unterlegten Felder illustrieren, anhand welcher Untersuchung, beziehungsweise Fragestellung, ein Land zugeordnet wurde. Die hellgrau unterlegten Felder zeigen das Forschungsergebnis, also die Antwort auf die gestellte Frage.

Abbildung 6-1 Schema der Anpassungsetappen



Diese Darstellung zeigt, dass die Anpassungsprozesse in sechs von zehn EWWU-Teilnehmerländern schlüssig erklärt werden konnten. Nur die »Sonderfälle« (Italien, Finnland und die Niederlande) fallen aus dem Bild. Zudem konnten in Deutschland die erwarteten institutionellen Reformen nicht beobachtet werden. Dass es für mindestens zwei dieser Sonderfälle schlüssige Erklärungen gibt, die den Ansatz dieser Arbeit nicht nur nicht schwächen, sondern sogar stärken, weil sie sich in die hier gewählte Forschungsperspektive einpassen lassen, ist in den relevanten Länderstudien schon erwähnt worden, soll aber noch einmal unterstrichen werden.

Die Niederlande waren schon seit den frühen 1980er-Jahren De-Facto-Mitglied in einer Währungsunion mit Deutschland, wobei die niederländische Konjunktur die Geldpolitik der Bundesbank natürlich nicht beeinflusste. Ähnlich wie die restlichen neun EWWU-Teilnehmerländer am Ende der 1990er-Jahre, mussten die Niederlande also schon 1980 mit den Herausforderungen einer suboptimalen Zinspolitik zurechtkommen. Und das gelang ihnen auch: Es kann als Bestätigung des hier gewählten Ansatzes gelten, dass die Niederlande um 1982 die lohnpolitischen Institutionen einem wichtigen Reformprozess unterzogen und gleichzeitig die finanzpolitischen Institutionen stärkten. Die Niederlande waren das einzige EWWU-Land, das optimal auf die EWWU vorbereitet war, weil es schon vor dem Beitritt über alle notwendigen stabilitätspolitischen Instrumente verfügte.

Auch der Sonderfall Finnland erklärt sich. Denn das stabilitätspolitische Zusammenspiel in Finnland war auch schon vor dem Beitritt ohne die Geldpolitik ausgekommen. Natürlich war Finnland dadurch nicht vor den destabilisierenden Auswirkungen des EZB-Zinssatzes gefeit, konnte aber auf ein fest verankertes Zusammenspiel von Finanz- und Lohnpolitik zurückgreifen, um dem Druck zu begegnen, beziehungsweise ihn gar nicht erst aufkommen zu lassen.¹

Auch was das Ausbleiben von Reformen in Deutschland betrifft, gibt es einige Erklärungselemente, die möglicherweise in den Analyserahmen dieser Untersuchung passen könnten. Die Gewichtung Deutschlands im EWWU-Durchschnitt beträgt fast ein Drittel. Damit waren die Aussichten auf einen unmittelbaren Problemdruck durch suboptimale Geldpolitik im Vorfeld des EWWU-Beitritts weitaus schwächer als in anderen Teilnehmerländern und mit ihnen auch die

1 Warum die finnische Finanzpolitik trotz des hohen Dezentalisierungsgrades tatsächlich effektiv antizyklisch operieren kann, bleibt eine Frage, die hier nicht schlüssig beantworten konnte, und die letztlich nur in einer detaillierten Analyse des finnischen Haushalts- und Ausgabenprozesses geklärt werden könnte.

Dringlichkeit des Reformdrucks. Deutschland musste mit höheren Realzinsen rechnen – die Umsetzung der deshalb notwendig erscheinenden Kontrolle subnationaler Ausgaben durch den Zentralstaat erscheint aus dieser Warte eigentlich unumgänglich.² Dass die notwendigen Reformen dennoch nicht durchgeführt wurden, liegt sicherlich nicht am mangelnden Reformdruck, sondern eher an der mangelnden Möglichkeit, diese Reformen durchzuführen. Der Föderalismus bleibt ein historisch so stark verankertes demokratisches Grundprinzip in Deutschland, dass Zentralisierungsgedanken sich wohl kaum politisch durchsetzen lassen können.

Als einziges Land, das sich nur sehr schwer in den hier entwickelten Analyserahmen einpassen lässt, verbleibt also Italien. Dies liegt aber nicht daran, dass in Italien keine Reformen stattgefunden haben, sondern daran, dass sich der Problemdruck in Italien nicht feststellen ließ, weil schon 1993 diejenigen Reformen durchgeführt wurden, die aus der hier entwickelten Sichtweise zwar durchaus notwendig erschienen, allerdings eher durch den Druck der Maastricht-Kriterien zu erklären sind, als durch den unmittelbar durch den EWWU-Beitritt ausgelösten Anpassungsdruck. Detailliertere Untersuchungen könnten den Fall sicherlich klären.

Fast alle institutionellen Anpassungsprozesse in den zehn untersuchten Teilnehmerländern der EWWU lassen sich mit der stabilitätspolitischen Perspektive dieser Arbeit klären. Damit wurde hier ein Ansatz vorgestellt, der den Forschungshorizont der vergleichenden politischen Ökonomie nicht nur theoretisch erweitert, sondern auch zur substanziellen Erklärung von scheinbar divergierenden institutionellen Reformprozessen in Europa beiträgt.

Institutionelle Reformen in der Finanz- und Lohnpolitik als Wege der Anpassung

Neben der in der vorigen Abbildung schematisierten Frage nach den länderspezifischen Anpassungsstufen und deren Auslösern, stellt sich auch die Frage nach der Art der Reformen. Tabelle 6-1 greift die in Kapitel 4 präsentierte Synopsis der unabhängig vom länderspezifischen ökonomischen Problemdruck verfügbaren Institutionen in den Teilnehmerländern noch einmal auf und zeigt, dass die prognostizierten Reformen in den meisten Fällen auch tatsächlich stattgefunden haben.

2 Diese These wird zusätzlich von der Tatsache unterstützt, dass die EU-Institutionen diese Reform in den BEPG immer wieder einfordern.

Tabelle 6-1 Reformdruck und durchgeführte Reformen (vgl. auch Tabelle 4-5)

		Finanzpolitik		Lohnpolitik		Wahrscheinliche Reformen		Durchgeführte Reformen	
Frankreich		Faktoren voll erfüllt	beide Faktoren nicht erfüllt	staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform
Deutschland		1 Faktor nicht erfüllt (Zentralisierung)	1 Faktor nicht erfüllt (Regierungseinfluss)	Kontrolle der subnationalen Haushalte	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform
Österreich	hohe Realzinsen	1 Faktor nicht erfüllt (Zentralisierung)	Faktoren voll erfüllt	Kontrolle der subnationalen Haushalte	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform
Belgien		1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	beide Faktoren nicht erfüllt	Reform der Haushaltsgesetzgebung	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform
Spanien		beide Faktoren nicht erfüllt	beide Faktoren nicht erfüllt	Kontrolle der subnationalen Haushalte	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform
Portugal	niedrige Realzinsen	1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	beide Faktoren nicht erfüllt	Reform der Haushaltsgesetzgebung	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform
Irland		1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	1 Faktor nicht erfüllt (Strategiefähigkeit)	Reform der Haushaltsgesetzgebung	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform
Italien		1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	beide Faktoren nicht erfüllt	Reform der Haushaltsgesetzgebung	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform
Finnland	?	1 Faktor nicht erfüllt (Zentralisierung)	Faktoren voll erfüllt	Kontrolle der subnationalen Haushalte	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform
Niederlande		Faktoren voll erfüllt	Faktoren voll erfüllt	Kontrolle der subnationalen Haushalte	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform	Keine Reform

In der Tabelle sind die Länder nach dem ökonomischen Problemdruck geordnet und gliedern sich in drei Gruppen. Diejenigen Bereiche, in denen nach dem Ansatz dieser Studie Reformprozesse zu erwarten waren, sind grau unterlegt.

Bei den Ländern der ersten Gruppe fällt der Lohnpolitik aus den in Kapitel 2 hergeleiteten Gründen keine Bedeutung zu. Und tatsächlich sind in diesen Ländern keine Sozialen Pakte als Reaktion auf den EWWU-Beitritt festzustellen. Die institutionellen Defizite in der Finanzpolitik wurden dagegen in fast allen Fällen dieser Gruppe behoben. Nur in Deutschland blieb aus den eben genannten Gründen eine Reform aus.

Die Länder der zweiten Gruppe standen dagegen unter dem Druck, sowohl die finanz- als auch die lohnpolitischen Institutionen reformieren zu müssen. Die beobachteten Reformen bestätigen den Ansatz in allen Fällen.

Was die dritte Ländergruppe betrifft, ist bereits angedeutet worden, warum Finnland und die Niederlande nur indirekt in den hier entwickelten Ansatz passen, ihn aber zumindest teilweise bestätigen. In Italien wurden diejenigen Reformen durchgeführt, die eigentlich zu einem Niedrigzinsland gepasst hätten. Mit den Thesen dieser Arbeit deckt sich eine solche Beobachtung nicht vollkommen, denn Italien konnte ja weder den Hoch- noch den Niedriginflationsländern zugeordnet werden. Wie auch schon bei der ersten Aufstellung muss Italien hier also als Sonderfall eingestuft werden.

Diese Zusammenstellung der Ergebnisse ist insofern interessant, als sie eine Schlussfolgerung impliziert, die die Wirtschaftspolitik als Forschungsobjekt der vergleichenden politischen Ökonomie betrifft. Wie diese Arbeit gezeigt hat, erreicht eine Untersuchung wirtschaftspolitischer Prozesse erst dann umfassende Erklärungskraft, wenn sie das *Zusammenspiel* von Geld-, Lohn- und Finanzpolitik betrachtet, weil diese drei wirtschaftspolitischen Instrumente unter bestimmten ökonomischen Vorbedingungen als funktional äquivalent einzustufen sind, das heißt, sich gegenseitig ersetzen können, unter anderen ökonomischen Vorbedingungen aber auch aufeinander angewiesen sein können.³ Wie dargelegt, lässt sich erst anhand der gemeinsamen Betrachtung aller drei Politikbereiche die Ländervarianz bei den Reformprozessen aufklären. Eine isolierte Betrachtung der Finanz- oder auch der Lohnpolitik hätte die aus der Doppelbetrachtung hervorgehenden Schemata verwischt.

3 Wie die Finanz- und Lohnpolitik in einer Konstellation konjunktureller Überhitzung, wenn die Geldpolitik nicht eingesetzt werden kann.

6.2 Theoretische und praktische Implikationen der Ergebnisse

Die hier vorgestellten Ergebnisse haben durchaus theoretische und praktische Implikationen. Diese Implikationen betreffen die in der Einleitung angesprochenen Forschungsagenden der vergleichenden Politikwissenschaft bei der Untersuchung der EWWU, können aber auch substantiell von Bedeutung sein, wenn es darum geht, die Funktionsweise der EWWU verstehen und eventuell verbessern zu wollen.

6.2.1 Wirtschaftspolitik in der vergleichenden politischen Ökonomie

Was die politikwissenschaftliche Theoriebildung betrifft, gehen aus dieser Untersuchung drei Schlussfolgerungen hervor. Sie betreffen erstens die Stabilitätspolitik als Komponente der vergleichenden politischen Ökonomie, zweitens die Operationalisierung der untersuchten Variablen und drittens die Definition von Wirtschaftspolitik als Interaktion geld-, lohn- und finanzpolitischer Mechanismen.

Die Stabilitätspolitik als zusätzliche Komponente in der vergleichenden politischen Ökonomie

Diese Studie hat gezeigt, dass die Einbeziehung von zyklisch-konjunkturellen Komponenten (also Abweichungen von Trends) einen zusätzlichen Erklärungsaspekt in den bisherigen Literaturkorpus der vergleichenden politischen Ökonomie einbringen kann, dessen Horizont sich bisher auf wirtschaftspolitische Grundhaltungen (also die Trends selbst) beschränkt. Dass diese Dimension selbst zwischen den frühen 1980er-Jahren und dem Beginn der EWWU, also während eines Zeitabschnitts vermeintlicher Vereinheitlichung wirtschaftspolitischer Grundhaltungen, von großer Bedeutung sein kann, hat das dritte Kapitel gezeigt. Die im Ländervergleich immer geringeren Varianzen der unterschiedlichen Trends selbst sagt also nichts über die Varianzen der unterschiedlichen Abweichungen vom Trend aus. Und da konjunkturelle Abweichungen von einem Trend durchaus politische Reaktionen hervorrufen können – und unter Umständen sogar müssen – enthält diese Dimension wichtige Aspekte für die Politikwissenschaft. Es macht eben durchaus einen Unterschied, ob ein Land wie Finnland, dessen Zentralbank

keine wichtige Rolle im stabilitätspolitischen Zusammenspiel vor dem EWWU-Beitritt gespielt hat, seine nationale geldpolitische Steuerung an die EZB überträgt, oder ein Land wie Belgien, das vor dem Beitritt auf eine zyklisch stabilisierende Geldpolitik zurückgreifen konnte und deshalb durch den Beitritt vor eine weitaus größere stabilitätspolitische Herausforderung gestellt wurde.⁴

Die Operationalisierung der Variablen

Um die eben erwähnte Untersuchung durchführen zu können, hat diese Arbeit Beispiele für die Operationalisierung von Trendabweichungen bei den drei zentralen wirtschaftspolitischen Teilbereichen vorgestellt. Diese Operationalisierung stellt eine Neuerung in der vergleichenden politischen Ökonomie dar. Bisher sind die klassischen Messvariablen wie Reallohnveränderungen, Staatsausgaben und auch die Zinspolitik der Zentralbank in der mir bekannten Literatur ausschließlich in ihrer Rohform verwendet worden, das heißt als unbereinigte Trends. Wenn Korrekturen durchgeführt wurden, dann meistens, um den Trend selber besser herausarbeiten zu können, vor allem über Periodendurchschnitte (zum Beispiel Hall/Franzese 1998). Die Abweichungen vom Trend selbst sind in der politikwissenschaftlichen Literatur bisher allerdings vernachlässigt worden. Dabei fällt gerade diesen Abweichungen eine besondere politikwissenschaftliche Bedeutung zu; insbesondere, wenn man davon ausgeht, dass gerade die Trendwerte selbst in einer Welt offener Volkswirtschaften politisch immer schwerer zu beeinflussen sind – was inzwischen in der vergleichenden politischen Ökonomie Teil der herrschenden Meinung sein dürfte (Scharpf/Schmidt 2000). Kurzfristige Abweichungen vom Trend sind dann aber von umso größerem Interesse, weil es für die wirtschaftspolitischen Akteure von entscheidender Bedeutung ist, den Trendwert schnell wieder zu erreichen, da ansonsten hohe Anpassungskosten über Marktanpassungsmechanismen zu erwarten sind. Doch damit Untersuchungen stabilitätspolitischer Aspekte in der vergleichenden Politikwissenschaft überhaupt möglich werden können, müssen Abweichungen von Wachstumstrends ebenso identifiziert werden können wie die Reaktionen des wirtschaftspolitischen Instrumentariums auf diese Abweichungen.

4 Hier sind nur die institutionellen und organisationellen Aspekte der Stabilitätspolitik untersucht worden. Viel spricht dafür, dass sich unterschiedliche Arten des stabilitätspolitischen Zusammenspiels auch auf die Wirtschaftsperformanz auswirken. Eine solche Untersuchung müsste allerdings noch durchgeführt werden.

Die vorliegende Studie hat vier Variablen (Produktionsauslastung, Lohn-, Finanz- und Geldpolitik) so operationalisiert, dass Trendabweichungen sichtbar wurden. Bei der Produktionsauslastung war die Operationalisierung eine leicht zu lösende Aufgabe, denn mit dem Output-Gap steht eine weit verbreitete Variable zur Verfügung, die nichts anderes darstellt als die Abweichung der Produktionsauslastung von einem langfristigen Trend. Die Zyklen bei der Lohn- und Finanzpolitik wurden über den Hodrick-Prescott-Filter, der auch den Output-Gap-Berechnungen zugrunde liegt, sichtbar gemacht, wobei der Finanzpolitik dank der von der OECD errechneten Strukturdefizit-Daten ein »neutraler« Benchmark zugrunde lag, der Abweichungen vom Trendwert erlaubte. Die Definition eben dieses Benchmarks fiel bei der Geldpolitik weitaus schwerer, denn die Geldpolitik ist *per definitionem* diskretionär, das heißt, es gibt keinen objektiv gültigen Benchmark für »neutrales« geldpolitisches Verhalten. Einem solchen Benchmark kommt die Taylor-Regel am nächsten, die den hier vorgenommenen Berechnungen zugrunde liegt und anhand derer geldpolitische Abweichungen vom Trend errechnet wurden.⁵

Erst anhand der so vorgenommenen Operationalisierungen konnten die in der politikwissenschaftlichen Literatur manchmal verwendeten, aber nie systematisch untersuchten Kategorien des »antizyklischen« und »prozyklischen« Verhaltens der wirtschaftspolitischen Teilbereiche im Ländervergleich untersucht werden. Diese methodische Neuerung könnte zu einer Weiterentwicklung der existierenden Forschungsmethoden führen.⁶

5 Dagegen sollten die sehr häufig verwendeten Regimebezeichnungen »akkommodierend« und »nicht akkommodierend« am besten aus dem Vokabular der auf die Gegenwart bezogenen politikwissenschaftlichen Untersuchungen von Wirtschaftspolitiken in den OECD-Staaten gestrichen werden, denn in der politikwissenschaftlichen Literatur ist das Begriffspaar auf die nur zeitweilig zu beobachtende Unterscheidung zwischen »keynesianischem« und »monetaristischem« Zentralbankverhalten angewandt worden, auf eine Unterscheidung also, die es heute faktisch nicht mehr gibt.

6 Insbesondere die erst vor kurzem entstandenen Arbeiten in der Varieties-of-Capitalism-Literatur (Franzese im Erscheinen; Hall/Franzese 1998; Iversen/Pontusson/Soskice 2000; Iversen 1999a; Soskice/Iversen 2000) haben die stabilitätspolitische Perspektive bei der Geldpolitik vernachlässigt, was ihre Aussagekraft über die Auswirkungen der EWWU auf die Wirtschaftspolitik unter Umständen einschränken könnte.

Wirtschaftspolitik als Interaktion von Geld-, Lohn- und Finanzpolitik

Von der stabilitätspolitischen Operationalisierung der Variablen führt der Weg direkt zur Untersuchung der Wirtschaftspolitik als Interaktion von Geld-, Lohn- und Finanzpolitik und damit zu einer weiteren zentralen theoretischen Implikation dieser Arbeit: Einen dieser drei zentralen wirtschaftspolitischen Teilbereiche isoliert zu untersuchen, erscheint aus forschungsstrategischer Sicht nur dann sinnvoll, wenn der Einfluss der beiden nicht untersuchten Variablen – das heißt deren ökonomischer Handlungsspielraum und/oder ökonomischer Einfluss – auf die untersuchte Variable konstant gehalten werden kann. In der Stabilitätspolitik ist dies nur unter ganz bestimmten theoretischen Vorzeichen möglich, nämlich wenn die Geldpolitik die Stabilisierungsaufgabe übernimmt. Sie ist dann, wie im zweiten Kapitel gezeigt, nicht auf das Zusammenspiel mit Finanz- und Lohnpolitik angewiesen. Aus dieser Feststellung lässt sich direkt ableiten, dass gerade das Ausscheiden der Geldpolitik aus dem nationalen Raum eindeutig stabilitätspolitische Folgen mit sich bringen musste, was den Ansatz dieser Untersuchung noch einmal unterstreicht.

6.2.2 Die EWWU als Forschungsgegenstand

Wie in der Einleitung schon angedeutet, löst erst der politikwissenschaftliche Fokus auf die stabilitätspolitische Perspektive den forschungsstrategischen Konflikt der bestehenden politikwissenschaftlichen Literatur, die EWWU entweder als »economic entity« zu behandeln, bei dem der Wirkungsraum der Zentralbank als entscheidende Variable gewählt wird, oder die Nationalstaaten in der EWWU vergleichend zu behandeln, ohne aber die Zentralbank mit einbeziehen zu können. Wie nun gezeigt werden soll, verbirgt sich hinter diesem, auf den ersten Blick nur die Theoriebildung betreffenden Zielkonflikt, ein substanzielles Problem der Wirtschaftspolitik im Euroraum.

Ein Ländervergleich unter der Einbeziehung der gemeinsamen Geldpolitik

Über die Ausgangshypothese der Untersuchung ist versucht worden, diesen theoretischen Zielkonflikt zu umgehen. Durch den Fokus auf die Stabilitätsproblematik wurde es möglich, die Geldpolitik als national wirkende Variable einzubeziehen, nämlich über den Realzinssatz, an dem sich die nationalen Finanz- und

Lohnpolitiken auszurichten haben. Diese Logik entspringt den in der Einleitung aufgezeigten ökonomischen Gründen: Ein komplettes Ausblenden der Geldpolitik in europäisch vergleichenden Forschungsarbeiten seit dem Beginn der dritten Phase der EWWU wäre nicht in der Lage, alle Auswirkungen der Währungsunion auf die nationale Wirtschaftspolitik zu erkennen.⁷

Doch auch die Grenzen dieses Ansatzes werden bei der Betrachtung der europäischen Dimension deutlich. Denn gerade aus einer europäischen Makro Perspektive wird ersichtlich, dass es sich beim Zusammenspiel von Geld-, Lohn- und Finanzpolitik auf der EWWU-Ebene um ein komplexeres Zusammenspiel handeln könnte, als es der hier gewählte Ansatz suggeriert. Und zwar aus zwei Gründen:

Der Nominalzinssatz der EZB ist eine Funktion des Inflationswertes des gesamten Euroraums.⁸ Das stabilitätspolitische Verhalten der Teilnehmerstaaten beeinflusst also indirekt die Zinspolitik der EZB. Dieser Aspekt wurde hier nur teilweise mit einbezogen, denn die meisten Teilnehmerländer sind so klein, dass dieser Effekt für sie von nur geringer Bedeutung ist. Ganz im Gegensatz zu Soskice/Iversen (1998), die nur die Aggregatebene betrachten, wurde hier die Untersuchung fast vollständig auf die Ebene der Teilnehmerstaaten beschränkt.

Ein zweiter Aspekt, der hier bewusst nur gestreift worden ist, ist die Thematik der realen Wechselkurse. Nationale Inflationsanstiege führen mittelfristig zu einer Aufwertung des realen Wechselkurses (auch in einer Währungsunion), was bei offenen Grenzen und geringen Transaktionskosten wiederum die Außenhandelsbilanz verändert. Oft wird in der ökonomischen Literatur gerade dieser Faktor als wichtiger Faktor zur Konvergenz in der EWWU identifiziert. Allerdings

7 Ein Verfahren, das hier wegen der geringen Datenmenge seit dem Beginn der dritten Phase noch nicht durchgeführt wurde, das aber die in dieser Arbeit vorgestellten Vermutungen und Ergebnisse hinterfragen könnte, wäre eine genauere Untersuchung der geldpolitischen Suboptimalität: Es könnten mit der Taylor-Regel für die Zeit seit dem 1. Januar 1999 Realzinssätze errechnet werden, die aus der Warte der Teilnehmerstaaten als »optimal« einzustufen wären. Ein Vergleich dieser Zinssätze mit dem EZB-Zinssatz (beide als Realzinssätze) könnte die hier nur aus dem Status quo ante abgeleiteten Kriterien der geldpolitischen Suboptimalität und ihrer Art (zu hohe oder zu niedrige Realzinsen) überprüfen.

8 Diese Verkürzung ist nicht vollkommen präzise, zumindest, wenn man den offiziellen Äußerungen der EZB Glauben schenken kann, die an einer »Zwei-Säulen-Strategie« festhält, also kein explizites »inflation targeting« betreibt. Dass letztere Strategie *de facto* allerdings große Erklärungskraft bei der Analyse von EZB-Zinsentscheidungen entfaltet, ist schon mehrfach gezeigt worden (zum Beispiel Wyplosz 2000: 3).

übersieht die ökonomische Theoriebildung die Handlungsoptionen der wirtschaftspolitischen Akteure: Eine Anpassung über die Außennachfrage würde extremere Ausmaße annehmen als eine stabilisierende Einwirkung der verfügbaren Instrumente; für Regierungen, deren Zeithorizont selten weiter reicht als bis zum nächsten Wahltermin, ist diskretionäre Stabilisierung daher die weitaus realistischere Option.

Zusammengenommen weisen beide Punkte aber auf einen bedeutenden Aspekt hin, der aus dieser Arbeit direkt hervorgeht: die mögliche Re-Europäisierungstendenzen der Wirtschaftspolitik in der EWWU.

6.3 Wirtschaftspolitische Koordinierung in der EWWU

Die Untersuchung hat sich auf den durch die EWWU entstehenden Anpassungsdruck als exogenen Faktor beschränkt und anhand dieses Analyserahmens einige Erklärungsfaktoren nationaler Anpassungsprozesse identifiziert. Eine wichtige Anpassungsoption ist dabei in den Hintergrund getreten, nämlich die Bewältigung der nationalen Probleme durch eine Ausgliederung wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse auf die europäische Ebene. Denn aus der Perspektive einzelner Teilnehmerländer wäre eine Europäisierungsstrategie möglich, bei der direkt an den Auslösern der aus nationaler Perspektive destabilisierenden Geldpolitik angesetzt wird, nämlich den EWWU-Durchschnittswerten von Inflation und potenziellem Wachstum.

Das folgende Beispiel mag eine solche Strategie illustrieren: Wenn sich der EWWU-Durchschnitt zu 50 Prozent aus Niedriginflationländern (mit einer Inflationsrate von 1,5 Prozent) und weiteren 50 Prozent aus Hochinflationländern (2,5 Prozent) zusammensetzt, dann legt die EZB ihren Wert auf der Grundlage einer Durchschnittsinflation von 2 Prozent fest. Damit löst sie in den Hochinflationländern stärkeres Wachstum aus, weil die Realzinsen zu niedrig sind, und bremst wegen zu hoher Realzinsen das Wachstum in den Niedriginflationländern. *Ceteris paribus*, das heißt, wenn keine Binnenstabilisierung durch finanz- oder lohnpolitische Stabilisierung in den Teilnehmerländern erfolgt, wächst der Inflationsabstand zwischen den beiden Gruppen immer weiter und verstärkt das Divergenzphänomen sogar noch.⁹

9 Letztlich kann nur die sehr spät einsetzende Veränderung des realen Wechselkurses diesen

Diese Konstellation wirft die Frage auf, welches Interesse die nationalen wirtschaftspolitischen Akteure daran haben, die konjunkturelle Binnenstabilisierung einzuleiten. Diese Studie geht davon aus, dass ein grundsätzliches Interesse daran besteht, Konjunkturzyklen zu stabilisieren. Bei geringfügigen Abweichungen kann es hingegen durchaus im Interesse der nationalen Lohn- und Finanzpolitik sein, einen – verglichen mit dem EWWU-Durchschnitt – etwas höheren Inflationswert zu tolerieren, um auf diesem Weg niedrigere Realzinsen zu erreichen, als sie von der EZB für den gesamten Euroraum festgelegt werden. Denn damit beschleunigt sich das nationale Wachstum leicht und erhöht die Wiederwahlchancen der Regierung. Ein solcher Zyklus ähnelt dem von Nordhaus (1975) beschriebenen »politischen Konjunkturzyklus«, der auf der Vermutung beruht, eine politisch abhängige Geldpolitik werde kurz vor Wahlen dazu missbraucht, die Realzinsen zu senken, um die Wiederwahlchancen der Regierung zu erhöhen.

Im Euroraum erreichen die Regierungen paradoxerweise eben diese Fähigkeit der Kontrolle nationaler Realzinsen wieder, wenn sie über die Lohn- und Finanzpolitik den Binneninflationswert beeinflussen können.

Wenn ein solches Szenario allerdings in allen Teilnehmerländern einsetzt, dann entsteht ein so genanntes »race to the top« der Inflationswerte, weil alle Länder versuchen, von den niedrigeren Inflationswerten der Nachbarländer zu profitieren (»free ride«). Da die EZB allerdings einen Maximalwert für die Inflation im Euroraum festgelegt hat, wird die Zinspolitik deutlich restriktiver, wenn mehrere Länder diesen Korridor nach oben verlassen und den Durchschnittswert nach oben treiben. Von dieser plötzlich sehr viel restriktiveren Zinspolitik werden dann die Niedriginflationsländer sogar noch stärker getroffen als die dafür verantwortlichen Hochinflationsländer. Diese asymmetrische Konstellation kann letztlich nur auf europäischer Ebene aufgelöst werden, denn es handelt sich um eine klassische Kollektivgutproblematik, deren einzig mögliche Lösung über einen zentralen Akteur oder einen bindenden Kooperationsvertrag zu erreichen ist (Olson 1998).

Zyklus bremsen. Der Effekt realer Wechselkurse wird hier aber weitgehend ausgeblendet, weil der Transmissionsmechanismus über die Exporte und Importe auf Binnenangebot und -nachfrage recht langsam operiert (Arnold/Kool 2000).

Deshalb scheint aus Sicht der Niedriginflationländer eine Europäisierungsstrategie unter Umständen eine bessere Strategie zu sein, als der Versuch, durch nachfrageseitige finanzpolitische Stimulierungsmaßnahmen den Inflationswert auf das Niveau des EWWU-Durchschnitts anzuheben und so die Konjunktur zwar kurzfristig wieder zu beleben, gleichzeitig aber auch eine Zinsreaktion der EZB auszulösen. Allerdings fehlen die notwendigen Instanzen zur Durchsetzung einer solchen Politik. In Artikel 99.1 des EU-Vertrags steht zwar: »Die Teilnehmerländer betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat ...«, doch tatsächlich bleiben die nationalen Wirtschaftspolitiken (also Lohn- und Finanzpolitik) weiterhin unter nationaler Hoheit und können bis auf zwei Ausnahmen nicht von den anderen Teilnehmerländern beeinflusst werden. Diese zwei Ausnahmen sollen nun kurz beschrieben werden, ehe in einem dritten Schritt das im Vertrag festgeschriebene Konzept der Koordinierung hinterfragt wird.

6.3.1 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Diese erste Ausnahme ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der die Teilnehmerländer dazu verpflichtet, Haushaltsdefizite auf weniger als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu beschränken. Der SWP ist eine Kombination aus zwei Verordnungen des Rates vom Juni 1997 »über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken« (1466/97) und »über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit« (1467/97).

Die erste Verordnung verpflichtet die EWWU-Teilnehmerländer, regelmäßig so genannte »Stabilitätsprogramme« und »Konvergenzprogramme« vorzulegen, um das »Entstehen übermäßiger öffentlicher Defizite bereits in einem frühen Stadium zu verhindern und die Überwachung der Wirtschaftspolitik zu fördern«. Die Überwachungsfunktion verläuft dabei multilateral, das heißt, der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit eine Empfehlung an das betreffende Teilnehmerland erlassen, das Programm anzupassen.

Die zweite Verordnung präzisiert die Modalitäten und Sanktionsmechanismen der EU-Organen im Fall überhöhter Defizite. Der Referenzwert eines öffentlichen Defizits von 3 Prozent darf nur dann überschritten werden, wenn gleichzeitig die drei folgenden Kriterien erfüllt sind:

- der Grund für die Überschreitung ist »außergewöhnlich«¹⁰;
- die Überschreitung kann als »vorübergehend« eingestuft werden;
- die Überschreitung fällt so gering aus, dass ein schnelles Erreichen des Referenzwertes als wahrscheinlich angesehen werden kann.

Wird das Defizit überschritten, ohne dass diese Kriterien erfüllt sind, werden dem betreffenden Teilnehmerland Sanktionen in der Form von unverzinsten Einlagen zwischen 0,2 und 0,5 Prozent des BIP auferlegt, die – wenn der Staat den Anforderungen der EU-Organe nicht Folge leistet – auch einbehalten werden können.

Für das hier beschriebene Szenario bleibt der SWP dagegen wirkungslos. Es zeigt sich, dass die so formulierten Überwachungsmodalitäten die sich durch den EWWU-Beitritt verändernden nationalen Konjunkturzyklen nicht berücksichtigen: Die Länder, deren hohe Inflationsrate niedrige Realzinsen hervorbringt und somit schnelleres Wachstum erlaubt, werden auch keine zusätzlichen Haushaltsmittel einsetzen müssen. Ganz im Gegenteil: Hohe Wachstumsraten treiben neue Einnahmen in den Staatshaushalt, der sich auf diesem Weg sogar schneller konsolidiert und eine inflationäre Finanzpolitik ermöglicht – aus politischer Sicht unter Umständen sogar herausfordert.

Für die Niedriginflationsländer stellt der SWP allerdings eine echte und schwer zu rechtfertigende Hürde dar. Denn das geringe Wachstum, das durch die im Europavergleich hohen Realzinsen ausgelöst wird, verringert die Staatseinnahmen und erschwert den betroffenen Ländern den Einsatz der Finanzpolitik als anti-zyklisches Instrument. Die Probleme Deutschlands und Frankreichs während der konjunkturellen Abkühlung der Jahre 2001 bis 2003 illustrieren dieses Problem.

Aus stabilitätspolitischer Sicht erscheint der SWP daher als ein kontraproduktiver Mechanismus, der das Auseinanderdriften von Hoch- und Niedriginflationsländern unter Umständen sogar noch unterstützt, auch wenn sein grundsätzliches Ziel, die öffentlichen Defizite mittelfristig ausgeglichen zu halten, sicherlich notwendig erscheint. Stabilitätspolitisch wäre der SWP sicherlich nur dann ein effektives Instrument, wenn die EU-Organe asymmetrisch vorgehen könnten, das heißt, eine prozyklische Finanzpolitik auch bei ausgeglichenen oder positiven Haushaltsbilanzen in Hochwachstumsländern (niedrige Realzinsen) sanktio-

10 Das Kriterium der »Außergewöhnlichkeit« gilt als *teilweise* erfüllt, wenn das reale BIP in einem Jahr um zwischen 0,75 und 2 Prozent gefallen ist. In diesem Fall muss das Mitgliedsland rechtfertigen, warum dieser Rückgang außergewöhnlich ist und das Defizit überschritten wurde. Bei Wirtschaftsabschwüngen von über 2 Prozent in einem Jahr gilt das Kriterium als automatisch erfüllt.

nieren und überhöhte Defizite in Niedrigwachstumsländern (hohe Realzinsen) gleichzeitig tolerieren würden. Letztlich könnte ein solches Vorgehen allerdings nur dann vollständig glücken, wenn die eingesparten Haushaltsmittel in den Hochwachstumsländern zum Ausgleich der Defizite in den Niedrigwachstumsländern eingesetzt würden, was einem System automatisch funktionierender Fiskaltransfers entspräche, das politisch auf absehbare Zeit sicherlich nur schwer durchzusetzen sein wird.

6.3.2 Grundzüge der Wirtschaftspolitik

Ähnlich dem eben angeregten Verfahren einer defizitunabhängigen Bewertung der Finanzpolitik steht den EU-Organen ein offenes Überwachungsverfahren der allgemeinen Wirtschaftspolitik zur Verfügung, das aber keine Sanktionsmöglichkeiten beinhaltet. Nach einer Prozedur, die in Artikel 103 des EU-Vertrags festgeschrieben ist, schlägt die EU-Kommission in jedem Jahr so genannte »Grundzüge der Wirtschaftspolitik« oder *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG) vor, die dann nach qualifizierter Mehrheit vom Rat verabschiedet werden. Die BEPG bestehen aus den allgemeinen wirtschaftspolitischen Empfehlungen – die für alle Teilnehmerländer relevant sind – und den länderspezifischen wirtschaftspolitischen Leitlinien. Anders als beim SWP enthalten die BEPG keine Sanktionsmöglichkeit, die über den öffentlichen Druck und den Druck der anderen Teilnehmerländer (»peer pressure«) hinausgeht, was im Fall Irlands in den Jahren 2000/2001 deutlich wurde (siehe die Länderstudie zu Irland in Kapitel 5).¹¹

Andere Formen europäischer Koordinierung sollen hier nicht detailliert untersucht werden. Vor allem, weil sie zurzeit keinerlei Aussichten auf Erfolg haben. Dies betrifft in erster Linie einen europäischen Länderfinanzausgleich, der konjunkturelle Gefälle über Fiskaltransfers ausgleichen würde.¹²

11 Der relevante Absatz 4 des Artikels 103 besagt: »Wird im Rahmen des Verfahrens nach Absatz 3 festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission beschließen, seine Empfehlungen zu veröffentlichen.«

12 Im Kontext des Jahres 2001 müssten zum Beispiel Gelder aus Irland nach Deutschland fließen, was die politische Problemlage eindrucksvoll demonstriert.

6.3.3 Erfolgsaussichten wirtschaftspolitischer Koordinierung

Der Begriff »wirtschaftspolitische Koordinierung« wird seit dem Beginn der dritten Phase der EWWU recht häufig verwendet, ohne dass der genaue Inhalt deutlich definiert wäre. Eines ist klar: Die beiden existierenden Instrumente SWP und BPEG sind keine echten Koordinierungsinstrumente, beziehungsweise erfüllen nicht die Kriterien eines *hierarchischen* Koordinierungskonzepts, das der letztlich entscheidungsbefugten Instanz die Möglichkeit bietet, »sich über die Präferenzen anderer Akteure hinwegzusetzen« (Scharpf 2000b: 283). Nur ein solches Koordinierungskonzept würde aus Sicht dieser Studie aber sinnvoll sein. Zwar wird den Regierungen der EWWU-Teilnehmerländer unterstellt, dass sie ein prinzipielles Interesse daran haben, den nationalen Konjunkturzyklus zu stabilisieren. Erfolgt eine solche Stabilisierung aber nicht, dann muss der Grund dafür in einer nationalen Interaktionskonstellation liegen, die es für die Regierung rational werden lässt, die Stabilisierung nicht vorzunehmen. Eine europäische Instanz der Wirtschaftspolitik müsste sich also auf einen *hierarchischen* Koordinierungsbegriff stützen. Nach dem Standardwerk von Buitter/Marston (1985) verlangt ein solches Konzept die positive Definition eines gemeinsamen Ziels aller beteiligten Akteure (»common objectives«) – was nicht unbedingt identische Zwischenziele voraussetzt –, offenen Informationsfluss zwischen Akteuren (»shared information«) und Handlungsvorgaben, an die sich die Akteure zu halten haben (»binding commitments«).

Beim SWP werden diese drei Kriterien nicht erfüllt, denn er ist kein positiv definiertes, gemeinsames oder paneuropäisches Ziel, sondern nur eine einschränkende Vorgabe. Diese Vorgabe geht wiederum einerseits nicht weit genug, andererseits geht sie schon zu weit. Sie geht nicht weit genug, weil sie den Teilnehmerländern *zu viel* Autonomie in der nationalen Haushaltspolitik lässt, wenn die Kriterien des SWP erfüllt sind, das heißt, das Defizit 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigt: Ein Land, dessen Wachstumsraten oberhalb des Wachstumspotenzials verharren, kann sich also durchaus eine expansive Haushaltspolitik erlauben, wie es in Irland im Jahr 2000 der Fall war. Gleichzeitig geht die Vorgabe aber auch zu weit, weil sie den Ländern, die durch niedrige Inflationsraten zu Preisstabilität im Euroraum beitragen und deren Wachstum durch hohe Realzinsen gebremst wird, nicht die Möglichkeit einräumt, durch »deficit spending« die Konjunktur wieder zu beleben.

Ein echtes Koordinierungskonzept im Bereich der europäischen Finanzpolitik würde also individuelle Defizitziele für die EWWU-Teilnehmerländer fest-

schreiben, die im Sinne nicht inflationären Wachstums eine Preissteigerungsrate im Euroraum von weniger als 2 Prozent garantieren könnten. Natürlich wäre eine solche Politik nur dann erfolgreich, wenn alle Teilnehmerländer alle Konjunkturdaten *ex ante* kennen würden und daraus eine Einigung über die einzuhaltenen Defizitkriterien entstehen könnte. Aus politischer Perspektive erscheinen diese Anforderungen freilich wenig realistisch.

Auch die BEPG sind keine echten Koordinierungsinstrumente. Sie reagieren, wenn grob definierte nationale Zielvorgaben nicht erreicht werden und aus den dadurch hervorgerufenen Externalitäten ein negativer Effekt für die anderen Teilnehmerländer zu entstehen droht. Doch als nicht bindende Regeln, die ausschließlich auf den Druck anderer Staaten setzen, haben sie rein symbolischen Wert. Außerdem unterliegen auch die BEPG keiner gemeinsamen Zielsetzung. Unter den Teilnehmerländern und auch innerhalb der Kommission besteht keine Einigkeit über die richtige Strategie im paneuropäischen Zusammenspiel der Wirtschaftspolitiken, die Abstimmung mit der EZB und auch nicht über die richtigen Mittel, die bestimmte Ziele hervorbringen sollen. Die allgemeinen BEPG enthalten zwar gemeinsame Ziele für alle Teilnehmerländer, die aber oft so weit gefasst sind, dass sie die konkrete Finanzpolitik kaum beeinflussen (Wessels et al. 2002). Weder der SWP noch die BEPG bieten den EWWU-Teilnehmerländern also die Möglichkeit, mittels einer Form *hierarchischer* Koordinierung über eine europäische Instanz Einfluss auf die anderen Teilnehmerländer zu nehmen.

Ob eine Form horizontaler Koordinierung das Problem ausbleibender nationaler Stabilisierung eventuell zu lösen in der Lage ist, kann hier nicht geklärt werden. Denn eine solche Analyse würde sich nur innerhalb eines komplexen Zwei-Ebenen-Spiels konzeptualisieren lassen, bei dem die Interaktion zwischen den EWWU-Teilnehmerländern die Lösung der Interaktion auf nationaler Ebene beeinflusst.

Die Möglichkeiten zur europäischen Problemlösung sind zurzeit also noch sehr begrenzt, was die großen Teilnehmerländer, deren Inflationsraten unterhalb des EWWU-Durchschnitts liegen, gleichwohl nicht daran hindern sollte, den politischen Druck auf die Hochinflationenländer zu verstärken, um in einem Kontext ohnehin niedrigen Wachstums nicht auch noch Opfer weiter steigender Realzinsen zu werden. Von Koordinierung kann allerdings noch nicht gesprochen werden, denn die existierenden Instrumente SWP und BEPG sind auf nationale Variablen ausgerichtet und definieren deshalb gerade *keine* paneuropäischen Ziele und Handlungsvorgaben. Erst wenn Zielvariablen auf dem Aggregatsniveau feststehen (etwa ein verbindlicher Inflationswert für den Euroraum), an die sich die

nationalen Wirtschaftspolitiken halten müssen, kann von Koordinierung gesprochen werden.¹³

Vieles spricht daher dafür, dass Europäisierungstendenzen in der Wirtschaftspolitik erst dann wieder an Bedeutung gewinnen werden, wenn die Teilnehmerländer feststellen, dass ihre eigenen Anpassungsversuche die auftretenden Probleme nicht vollkommen bewältigen können, oder wenn die erfolgreichen nationalen Anpassungsversuche zu einem suboptimalen Ergebnis auf der Aggregatebene, das heißt auf der Ebene des gesamten Euroraums führen. Damit ist der Aspekt angesprochen, bei dem sich politikwissenschaftliche Theoriebildung und substantielle Implikationen der Forschung berühren: Es war in der Geschichte der europäischen Währungsintegration schon einmal der Fall, dass der Misserfolg nationaler Anpassung an einen internationalen wirtschafts- und währungspolitischen Regimewechsel zu einer Auslagerungsdynamik der Problemlösungskapazität auf die europäische Ebene geführt hat.

Die Rede ist vom Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, das vor allem deshalb nicht aufrecht erhalten werden konnte, weil die beteiligten Staaten nicht in der Lage waren, eine Lösung für das so genannte »Triffin-Dilemma« zu finden.¹⁴ Das Scheitern der strategischen Interaktion auf internationaler Ebene führte zum Zusammenbruch des Währungsregimes und konfrontierte die beteiligten Länder mit dem Problem, in Abwesenheit eines festen Währungsankers die nationale Wirtschaftspolitik stabilisieren zu müssen (McNamara 1998: Kapitel 4 und 5). Die meisten europäischen Staaten scheiterten dabei an der Logik der »heiligen Trinität« (Mundell 1968: Kapitel 18), weil sie versuchten, eine national-diskretionäre Geldpolitik, Außenwechsellkursstabilität und freie Kapitalflüsse

13 Die anderen »Koordinierungsinstanzen« – wie sie zumindest genannt werden – (Luxemburg-, Cardiff- und Köln-Prozess) sind reine Dialogfora, die allenfalls eine Benchmarking- oder Informationsfunktion haben.

14 Der belgische Ökonom Robert Triffin stellte dem US-Kongress 1960 das seiner Ansicht nach zentrale Dilemma des Bretton-Woods-Systems vor: Die Dollarreserven zur Wechselkursverteidigung der am System beteiligten Staaten konnten nur dann weiter wachsen, wenn die USA eine schnell wachsende Außenverschuldung in Kauf nehmen würden, um das System liquide zu halten (»dollar glut«). Diese Verschuldung der USA würde aber die Rolle des Dollars als Leitwährung schwächen und damit das System destabilisieren. Gleichzeitig würde ein Ende der US-Außenverschuldung das System aber in die Illiquidität treiben und ebenfalls destabilisieren. Triffin schlug vor, zur Lösung des Dilemmas eine neue, künstliche Reservewährung zu schaffen, die weder vom Dollar noch vom Goldpreis abhängig wäre.

zu kombinieren (nach Mundell können nur zwei dieser drei Ziele gleichzeitig erreicht werden). Die nationalen Anpassungsprozesse an den Zusammenbruch von Bretton-Woods konnten also nur dann glücken, wenn die strategischen Interaktionen auf nationaler Ebene letztlich zur Unabhängigkeit der Zentralbank unter monetaristischen Vorzeichen führten (zum Beispiel Scharpf 1987). Weil diese Entwicklung in vielen europäischen Ländern nicht unmittelbar oder gar nicht gelang (siehe die Länderstudien in Scharpf/Schmidt 2000), setzte sich auf europäischer Ebene die Vorstellung durch, nur eine europäische Währungsunion, also ein Europäisierungsprozess der geldpolitischen Entscheidungshoheit, könnte diese Probleme effizient lösen.¹⁵ Während auf nationaler Ebene die strategischen Interaktionen also zu keinen effektiven Lösungen führten, stellte sich auf europäischer Ebene ein Paradigmenwechsel ein, der in der Europäisierung die Lösung der nationalen Probleme erkannte. Und so begann der Entstehungsprozess der EWWU.

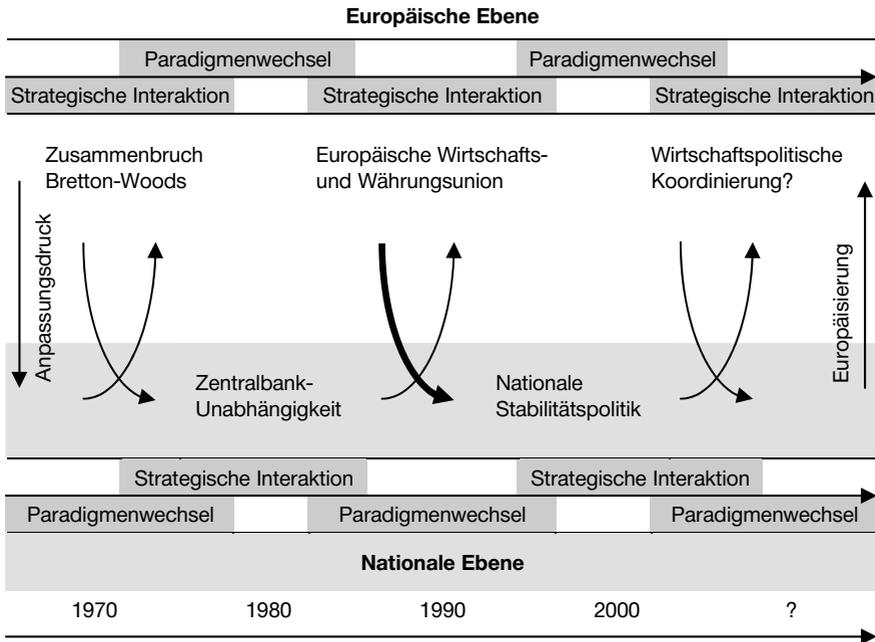
Dieser Prozess illustriert, wie sich die strategische Interaktion – die Verhandlungen – von der nationalen auf die internationale Ebene verlagerte, denn es stand zu Beginn der EWWU-Diskussionen keineswegs fest, ob sich ein »gouvernement économique« mit einer gemeinsamen Währung oder ein monetaristisch angetriebener Konvergenzprozess ohne gemeinsame Währung durchsetzen würde (vgl. Dyson/Featherstone 1999). Dass der gefundene Kompromiss für die Teilnehmerländer mit hohem Anpassungsdruck verbunden war, weil eine gemeinsame Währung *ohne* das eigentlich dazugehörende »gouvernement économique« entstand, hat diese Arbeit gezeigt.¹⁶ Zeitgleich mit dem europäischen Verhandlungsprozess, begann in den Teilnehmerländern ein Paradigmenwechsel, der die EWWU verinnerlichte und die Herausforderungen durch den Beitritt schnell erkannte (die »pensée unique« in Frankreich illustriert dieses Phänomen).

Abbildung 6-2 illustriert die eben beschriebene Dialektik zwischen nationaler Problemlösungskapazität und der Auslagerung auf die europäische Ebene. Sie

15 Siehe den 1989 vorgelegten Bericht der Delors-Kommission 1992. Hier ist anzumerken, dass Robert Mundell selbst sozusagen Pate für die EWWU stand: Er hatte die Problemlösungskapazität einer Währungsunion von Anfang an betont (siehe Mundell 1997 und seine Nobelpreisrede: <http://www.columbia.edu/~ram15/nobelLecture.html>).

16 Mit dieser Aussage soll jedoch nicht angedeutet werden, dass die Lösung des »gouvernement économique« in Verbindung mit einer Einheitswährung der monetaristischen Konvergenzlösung vorzuziehen gewesen wäre. Es dürfte allerdings feststehen, dass der gefundene Kompromiss aus *beiden* Konzepten keine besonders erfolgreiche Lösung des Problems darstellt.

Abbildung 6-2 Die zwei Ebenen wirtschaftspolitischer Problemlösung in Europa



schematisiert stark vereinfachend den Wechsel zwischen strategischen Interaktionen und Paradigmenwechseln sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

Was in den vorhergehenden Absätzen als mögliche Europäisierungstendenz beschrieben worden ist, findet hier eine grafische Übertragung: Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass die hier beschriebenen strategischen Interaktionsprozesse auf nationaler Ebene nicht den gewünschten Erfolg bringen oder die nationalen Lösungen mit so vielen Kollektivgutproblemen für den Euroraum verbunden sind, dass sich Stimmen erheben werden, die darauf hinweisen, der Problemdruck sei nur über eine *europäische* Problemlösungsinstanz zu lösen.

Was die Erfolgsaussichten einer solchen europäischen Koordinierungsinstanz betrifft, meldet diese Arbeit allerdings klare Zweifel an: Wie gezeigt worden ist, haben die EWWU-Teilnehmerländer ihr wichtigstes Instrument zyklischer Stabilisierung abgegeben, müssen aber im Gegenzug dazu die destabilisierenden Konsequenzen der »One-size-fits-all-Politik« der EZB national bewältigen.

Bereits existierende Formen »negativer« Koordinierung können bei der nationalen Bewältigung von Konjunkturproblemen weder hilfreich sein, noch können sie Kollektivgutprobleme vermeiden helfen, weil sie nicht in der Lage sind, die prozyklisch-inflationären Ausgabenpolitiken eines Hochwachstumslandes zu sanktionieren. Wenn sich die Finanzpolitik eines Teilnehmerlandes während einer Abschwungphase prozyklisch verhalten muss, um den Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht zu brechen, dann wirkt die »negative« Koordinierung sogar kontra-produktiv.

Formen positiver Koordinierung würden dagegen große politische Probleme hervorrufen: Denn erstens wäre eine zentral gesteuerte europäische Instanz kaum dazu fähig, nationale Probleme richtig zu deuten und angemessene Vorgaben zu definieren. Zweitens wäre nur eine Instanz, die sowohl bezüglich ihrer Politik als auch ihrer Beziehungen zu den einzelnen Teilnehmerländern vollkommen neutral wäre, in der Lage, Zielvorgaben – etwa den Inflationswert oder bindende Haushaltsziele – für die nationalen Wirtschaftspolitiken vorzugeben, denn jede andere Form der wirtschaftspolitischen Steuerung auf europäischer Ebene würde vor allem nach den neuen Abstimmungsregeln im Rat den einflussreichsten Teilnehmerländern sicherlich Vorteile verschaffen und liefe Gefahr, deshalb neue Asymmetrien auszulösen. Allein Fiskaltransfers könnten – wenn sie effektiv eingesetzt würden – zu einer echten Kooperationslösung im Euroraum führen. Doch ohne eine eindeutige Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger in allen EWWU-Teilnehmerländern wird es ein solches System nicht geben können – was die Erfolgchancen im aktuellen europäischen Umfeld von vornherein deutlich mindert.

6.4 Fazit

Die Auswertung der Schlussfolgerungen deutet also darauf hin, dass die Kollektivgutprobleme, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Stabilisierungsmustern ergeben, der Preis sind, den die Gemeinschaft der EWWU-Teilnehmerländer für die EWWU zu akzeptieren hat. Eine funktionierende gesamteuropäische Wirtschaftspolitik kann es erst dann geben, wenn ein Höchstmaß an Konvergenz zwischen den Teilnehmerländern erreicht sein wird und zusätzlich auch noch die dafür notwendigen Koordinierungsinstrumente auf europäischer Ebene zur Verfügung stehen werden. Beide Elemente sind heute sicher als Utopien zu bezeichnen. Bis zu ihrer Entstehung werden die *nationalen* Anpassungsmechanismen

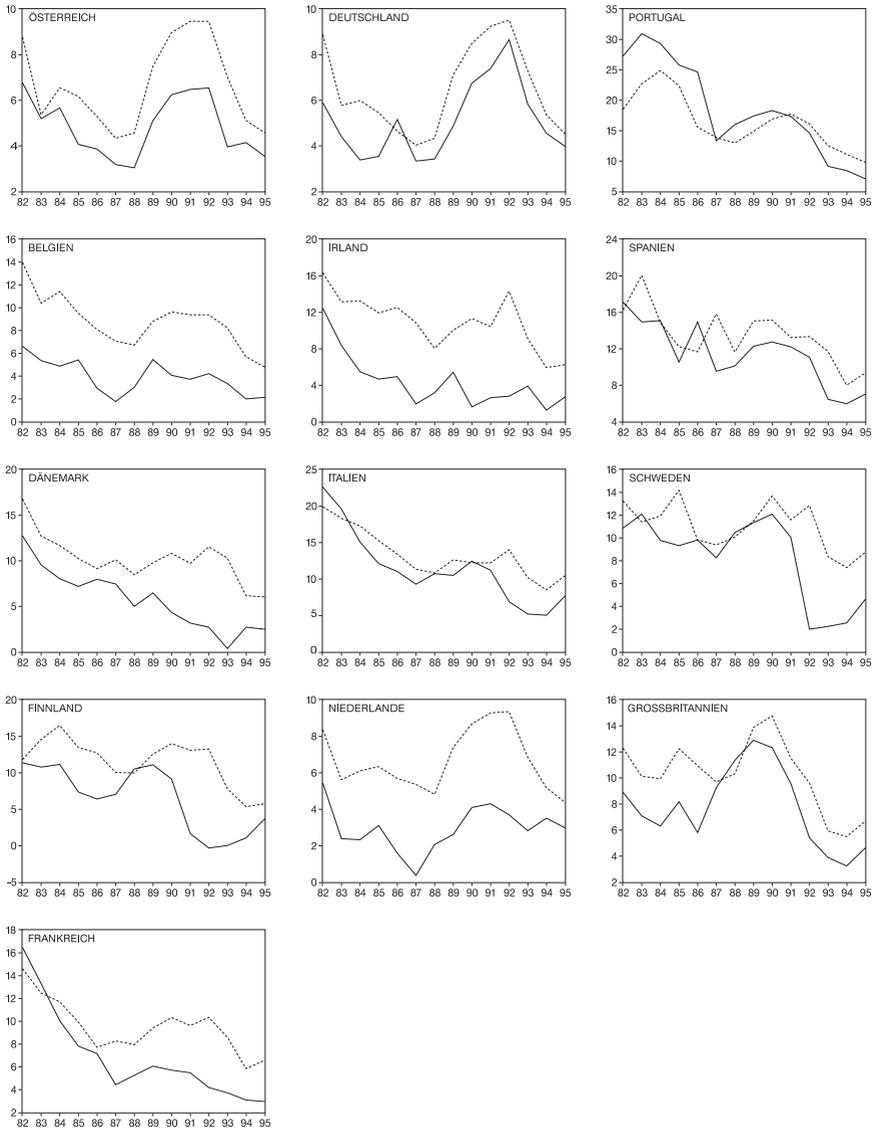
über die Lohn- und Finanzpolitik wahrscheinlich weiterhin eine zentrale Rolle in der Wirtschaftspolitik in der Währungsunion spielen. Dass es im Zuge der EWWU aus diesem Grund zu nationalen Reformen in der Lohn- und Finanzpolitik gekommen ist, ist das zentrale Ergebnis dieser Studie. Ob die Reformen die gewünschte nationale und europäische Stabilität in der Wirtschaftspolitik bringen werden, muss jedoch bezweifelt werden.

Dieser ohnehin schon skeptische Ausblick erfährt durch die zu erwartende Erweiterung der EWWU eine zusätzliche Komponente. Mit weiteren Beitritten, vor allem von Ländern, die aufgrund ihrer Position im langfristigen Produktionszyklus in den kommenden Jahrzehnten ohnehin schneller wachsen werden als viele der heutigen Teilnehmerländer, wird auch die ökonomische Heterogenität in der EWWU zunehmen. Die Zinspolitik der EZB wird sich dadurch nur geringfügig verändern. Aber der Anteil der Länder mit höheren Inflationsraten und niedrigen Realzinsen wird sich erhöhen, was für die Länder mit niedrigen Inflationsraten und geringem Wachstum das Problem der hohen Realzinsen noch verstärken dürfte.

Anhang

- A-1 Geldpolitik in dreizehn europäischen Ländern 1982–1995
- A-2 Abweichungen der Geldpolitiken vom Trend 1982–1995
- A-3 Vergleich von nationalen Daten und EWWU-Durchschnittsdaten;
Daten zu den Abbildungen 3-1 und 3-2

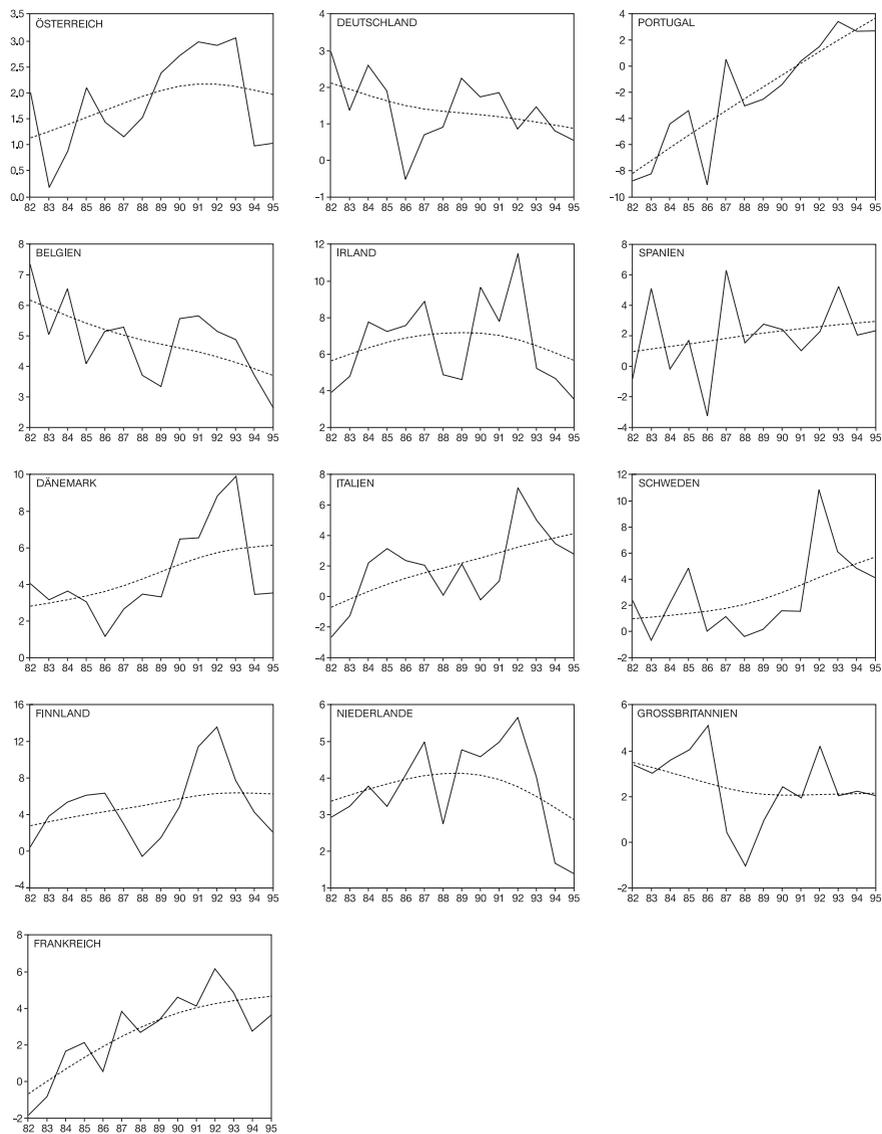
A-1 Geldpolitik in dreizehn europäischen Ländern 1982–1995



Errechneter Taylor-Zinssatz (—) und effektive 3-Monatzzinsen (·····)

Eigene Berechnungen, siehe Kapitel 3.

A-2 Abweichungen der Geldpolitiken vom Trend 1982–1995



Restriktivitätsgrad (—) und Hodrick-Prescott-Trend (·····)

Eigene Berechnungen, siehe Kapitel 3.

A-3 Vergleich von nationalen Daten und EWWU-Durchschnittsdaten; Daten zu den Abbildungen 3-1 und 3-2

	Korrelation von nationalen und EWWU-Inflationszyklen (1989–1999, r ² -Werte)	Abweichung der nationalen Inflation vom EWWU-Durchschnitt (1989–1999, in Prozentpunkten)	Korrelation von nationalen und EWWU-Wirtschaftszyklen (1982–1995, r ² -Werte)	Abweichung des nationalen Output-Gaps vom EWWU-Durchschnitt (1982–1995, in Prozentpunkten)
Österreich	0,84***	-0,65	0,85***	0,51
Belgien	0,71***	-0,72	0,75***	-0,41
Dänemark	0,00	-0,94	0,06	-1,17
Finnland	0,04	-0,57	0,08	-2,21
Frankreich	0,86***	-1,21	0,59***	-0,66
Deutschland	0,69***	-0,72	0,73***	0,21
Irland	-0,02	-0,07	0,59***	0,96
Italien	0,57***	1,51	0,67***	-0,82
Niederlande	-0,06	-1,17	0,36**	0,81
Schweden	0,46**	0,46	0,12*	-0,75
Großbritannien	0,42**	0,42	0,30*	0,67
Spanien	0,96***	1,51	0,83***	1,00
Portugal	0,81***	3,64	0,54***	0,62

Quelle: OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen. Signifikanzniveaus: ***<0,01; **<0,05; *<0,10. Aufgeführt sind in den Spalten mit Korrelationswerten die r²-Werte, in den Spalten mit den normalen Abweichungswerten die Prozentdifferenzen. Untersucht wurde beim Inflationswert die Korrelation zwischen dem trendbereinigten nationalen Inflationswert und dem trendbereinigten EWWU-Inflationswert (Trendbereinigungen nach der Hodrick-Prescott-Methode), beim Output-Gap die Korrelationswerte der OECD-Daten (die ja bereits eine Trendbereinigung enthalten).

Literatur

- Aglietta, Michel/Jacques Le Cacheux, 2000: La France et l'Italie face à leur destin européen. In: *Revue de L'OFCE* 74, 131–158.
- Alesina, Alberto/Roberta Gatti, 1995: Independent Central Banks: Low Inflation at No Cost? In: *American Economic Review* 8(2), 196–200.
- Alesina, Alberto/Roberto Perotti, 1996: *Budget Deficits and Budget Institutions*. NBER Working Paper No. w5556. Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research.
- Alesina, Alberto/Howard Rosenthal, 1995: *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy. The Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alesina, Alberto/Nouriel Roubini/Gerald D. Cohen, 1997: *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Alesina, Alberto/Lawrence H. Summers, 1993: Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. In: *Journal of Money, Credit & Banking* 25(2), 151–162.
- Arnold, Ivo/Clemens J.M. Kool, 2002: *The Role of Inflation Differentials in Regional Adjustment: Evidence from the United States*. Arbeitsdokument. Universitäten Rotterdam und Maastricht.
<http://www.fdewb.unimaas.nl/algec/staff/framespages/kool/emf/paper%20arnold_kool.pdf>
- Arreaza, Adriana/Bent E. Sorenson/Oved Yosha, 1999: Consumption Smoothing through Fiscal Policy in OECD and EU Countries. In: James M. Poterba/Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 59–80.
- Auffermann, Burkhard, 1998: Das politische System Finnlands. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 183–216.
- Bade, Robin/Michael Parkin, 1982: *Central Bank Laws and Inflation – A Comparative Analysis*. Mimeo. London, Ontario/Canada: University of Western Ontario.
- Barrios, Harald, 1999: Das politische System Spaniens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 563–603.
- Baxter, Marianne/Robert G. King, 1999: Measuring Business Cycles: Approximate Band-Pass Filters for Economic Time Series. In: *Review of Economics & Statistics* 81(4), 575–593.

- Bayoumi, Tamim/Barry Eichengreen, 1993: Shocking Aspects of European Monetary Integration. In: Francisco Torres/Giavazzi Francesco (Hrsg.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*. Oxford: Cambridge University Press, 193–229.
- Bayoumi, Tamim/Paul R. Masson, 1995: Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe. In: *European Economic Review* 39(2), 253–274.
- Beare, John B., 1986: Automatic Stabilizers? In: *Journal of Macroeconomics* 8(1), 43–54.
- Benner, Mats/Torben Bundgaard Vad, 2000: Sweden and Denmark: Defending the Welfare State. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 399–466.
- Bernanke, Ben S., et al. (Hrsg.), 1999: *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Blanchard, Olivier, 1991: *Wage Bargaining and Unemployment Persistence*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Blanchard, Olivier/Justin Wolfers, 1999: *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Blinder, Alan S./Robert M. Solow, 1973: Does Fiscal Policy Matter? In: *Journal of Public Economics* 2(4), 319–337.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen), 2001: *Jahreswirtschaftsbericht*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Bruno, Michael/Jeffrey Sachs, 1985: *Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Buiter, Willem H./Giancarlo Corsetti/Paolo A. Pesenti, 1998: *Financial Markets and European Monetary Cooperation: The Lessons of the 1992–93 Exchange Rate Mechanism Crisis*. Japan-U.S. Center Monographs on International Financial Markets. Cambridge: Cambridge University Press.
- Busch, Andreas, 1995: *Preisstabilitätspolitik. Politik und Inflationsraten im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Calmfors, Lars, 1993: *Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey*. OECD Economics Department Working Papers No. 131. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
<<http://www.oecd.org/dataoecd/39/11/2016659.pdf>>
- , 1995: Labour Market Policy and Unemployment. In: *European Economic Review* 39(3/4), 583–592.
- Calmfors, Lars/John Driffill, 1988: *Centralization of Wage Bargaining*. Institute for International Economic Studies. Reprint Series No. 426 (11–60 1990). Stockholm: University of Stockholm.
- Cameron, David R., 1984: Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. In: John H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 143–178.

- Carlin, Wendy/David Soskice, 1990: *Macroeconomics and the Wage Bargain: A Modern Approach to Employment, Inflation, and the Exchange Rate*. Oxford: Oxford University Press.
- Cassel, Dieter/H. Jörg Thieme, 1999: Stabilitätspolitik. In: Dieter Bender (Hrsg.), *Vah lens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*. München: Verlag Franz Vahlen, 363–437.
- Cecchetti, Stephen G./Nelson C. Mark/Robert J. Sonora, 2000: *Price Level Convergence among United States Cities: Lessons for the European Central Bank*. NBER Working Paper 7681. Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research.
- Clower, Robert W., 1988: The Keynesian Counter-revolution: A Theoretical Appraisal. In: Shaw G. Keith (Hrsg.), *The Keynesian Heritage*. London: Elgar, 235–262.
- Cohen, Elie, 1996: *La tentation hexagonale: la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*. Paris: Fayard.
- Crouch, Colin, 1985: Conditions for Trade Union Wage Restraint. In: Leon N. Lindberg/Charles S. Maier (Hrsg.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 105–139.
- Cukierman, Alex, 1992: *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*. Cambridge: MIT Press.
- Cukierman, Alex/Francesco Lippi, 1999: Central Bank Independence, Centralization of Wage Bargaining, Inflation and Unemployment: Theory and Some Evidence. In: *European Economic Review* 43(7), 1395–1434.
- Czada, Roland, 1992: Korporatismus. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Die westlichen Länder*. München: C.H. Beck, 218–224.
- da Paz Campos Lima, Maria/Reinhard Naumann, 2000: Social Pacts in Portugal: From Comprehensive Policy Programmes to the Negotiation of Concrete Industrial Relations Reforms? In: Giuseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brüssel: ETUI, 321–342.
- de Haan, Jakob de, 2000: *The History of the Bundesbank: Lessons for the European Central Bank*. Routledge International Studies in Money and Banking 9. London: Routledge.
- de Haan, Jakob/Wim Moessen/Bjorn Volkerink, 1999: Budgetary Procedures – Aspects and Changes: New Evidence for Some European Countries. In: James M. Poterba/Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press, 265–299.
- de Sousa, António, 1996: Monetäre Stabilisierung und Beschäftigungspolitik in Portugal. In: Stefan Empter/Frank Frick (Hrsg.), *Beschäftigungspolitik als ordnungspolitische Aufgabe*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 41–46.
- Decressin, Jorg/Antonio Fatas, 1995: Regional Labor Market Dynamics in Europe. In: *European Economic Review* 39(9), 1627–1655.
- Delors, Jacques, 1992: Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft vom 12. 4. 1989. In: Europäisches Parlament (Hrsg.), *Europäisches Parlament und gemeinsame Währung*. Bonn: Europäisches Parlament, Informationsbüro für Deutschland, 56–104.

- Deutsche Bundesbank, 2000: *The Monetary Transmission Process: Recent Developments and Lessons for Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Dyson, Kenneth/Kevin Featherstone, 1999: *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, Bernhard/Anke Hassel, 1999: *Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States*. MPIfG Discussion Paper 99/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp99-3.pdf>
- Ebbinghaus, Bernhard/Jelle Visser, 2000: *Trade Unions in Western Europe since 1945*. London: Macmillan.
- Eichengreen, Barry, 1993a: European Monetary Unification. In: *Journal of Economic Literature* 31(3), 1321–1357.
- , 1993b: Labor Markets and European Monetary Unification. In: Paul R. Masson/Mark P. Taylor (Hrsg.), *Policy Issues in the Operation of Currency Unions*. Cambridge: Cambridge University Press, 130–162.
- Elmendorf, Douglas W./N. Gregory Mankiw, 1999: Government Debt. In: John B. Taylor/Michael Woodford (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*. New York: Elsevier, 1615–1669.
- Elster, Jon, 1979: *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enderlein, Henrik, 2000: Wechselnde Ansichten zu Wechselkursen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, 771–775.
- , 2001: »Adapt a Winning Team!« Die Auswirkungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf Konjunkturzyklen und die wirtschaftspolitischen Institutionen: Österreich im europäischen Vergleich. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3, 257–274.
- Europäische Kommission, 1990: One Market, One Money. In: Europäische Kommission (Hrsg.), *European Economy* 44. Brüssel: Europäische Kommission
- Europäische Kommission, Generaldirektorat für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten, 2001: *European Economy: Public Finances in EMU*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Ewijck, Casper van/Ted Reininga, 1999: Budgetary Rules and Stabilisation. In: *CPB Report: Quarterly Review of Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* 99/4, 14–21.
- EZB (Europäische Zentralbank), 2003: *Inflation Differentials in the Euro Area: Potential Causes and Policy Implications*. Arbeitsdokument. Frankfurt a.M.: Europäische Zentralbank.
<<http://www.ecb.int/pub/pdf/inflationdifferentialreport.pdf>>
- Fabeck, Rudolf, 1995: *Fiskalpolitische Koordinierung in der EG, Europäische Hochschulschriften Peter Lang*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Fatás, Antonio, 1998: Does EMU Need a Fiscal Federation? In: *Economic Policy* 13(26), 163–192.

- Felsen, David, 1999: Changes to the Italian Budgetary Regime: The Reforms of Law n. 94/1997. In: David Hine/Salvatore Vassallo (Hrsg.), *The Return of Politics – Italian Politics. A Review*. Oxford: Berghahn Books, 157–173.
- Fitoussi, Jean Paul, 1993: *Competitive Disinflation: The Mark and Budgetary Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- , 1995: *Le débat interdit: monnaie, Europe, pauvreté*. Paris: Arléa.
- Fitoussi, Jean Paul/Olivier Passet, 1997: *Réformes structurelles et politiques macroéconomiques: les enseignements des »modèles« des pays*. Paris: Conseil d'analyse économique.
- Frankel, Jeffrey A./Steven Phillips/Menzie D. Chinn, 1993: Financial and Currency Integration in the European Monetary System: The Statistical Record. In: Francisco Torres/Francesco Giavazzi (Hrsg.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 270–306.
- Franzese, Robert J., 2000: *Credibly Conservative Monetary Policy and Wage/Price-Bargaining Organization: A Review with Implications for Monetary Policy in the European Common Currency Area*. Ann Arbor: The University of Michigan.
<http://www-personal.umich.edu/~franzese/cbi_cwb.review.pdf>
- , 2002: *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freitag, Markus, 1999: *Politik und Währung. Ein internationaler Vergleich*. Bern: Paul Haupt.
- Friedman, Milton, 1977: Nobel Lecture: Inflation and Unemployment. In: *Journal of Political Economy* 85(3), 451–472.
- Friedman, Milton/Anna Jacobson Schwartz, 1963: *A Monetary History of the United States, 1867–1960*. Princeton: Princeton University Press.
- Giersch, Herbert, 1977: *Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft*. Wiesbaden: Gabler.
- Golden, Miriam/Michael Wallerstein/Peter Lange, 1997: *Union Centralization among Advanced Industrial Societies: An Empirical Study*.
<<http://www.shelley.polisci.ucla.edu/data>>
- Goodman, John B., 1992: *Monetary Sovereignty: The Politics of Central Banking in Western Europe*. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gordo, Luis/Pablo Hernández de Cos, 2000: *The Financing Arrangements for the Regional (Autonomous) Governments for the Period 1997–2001*. Banco de España, Servicio de Estudios, Documento de Trabajo n. 0003. Madrid.
<<http://www.bde.es/informes/be/docs/dt0003e.pdf>>
- Grauwe, Paul de, 2000: *The Economics of Monetary Integration*. 4. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer, 2001: *Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the »Danish Miracle«*. MPIfG Discussion Paper 01/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp01-1.pdf>

- Grilli, Vittorio/Donato Masciandaro/Guido Tabellini, 1991: Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. In: *Economic Policy* 6(2), 341–392.
- Gros, Daniel/Karel Lannoo, 2000: *The Euro Capital Market*. New York: Wiley.
- Grubb, Dennis/Richard Jackman/Richard Layard, 1983: Wage Rigidity and Unemployment in OECD Countries. In: *European Economic Review* 21(1–2), 11–39.
- Hall, Peter A., 1986: *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France, Europe and the International Order*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A./Roberto J. Franzese, 1998: Mixed Signals – Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union. In: *International Organization* 52(3), 505–535.
- Hall, Peter/David Soskice, 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallerberg, Mark, 1999: *The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy Qualified for EMU*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Hallerberg, Mark/Jürgen von Hagen, 1999: Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union. In: James M. Poterba/Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press, 209–232.
- Hallerberg, Mark/Rolf Strauch/Jürgen von Hagen, 2001: *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States*. Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies in Bonn.
<http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=837FBACF757B4875B8C20969955C6EB7>
- Handler, Heinz/Eduard Hochreiter, 1998: Joining Europe's Monetary Club: Austria. In: Erik Jones/Jeffrey Frieden/Francisco Torres (Hrsg.), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*. New York: St. Martin's Press, 19–42.
- Hassel, Anke, 2000: Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41(3), 498–524.
- , 2001: *The Politics of Social Pacts: An Analytical Framework*. Unveröffentlichtes Manuskript. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/hl/downloads/Pacts.pdf>>
- Helliwell, John/Fred Gorbet, 1971: Assessing the Dynamic Efficiency of Automatic Stabilizers. In: *Journal of Political Economy* 79(4), 826–845.
- Hemerijck, Anton/Brigitte Unger/Jelle Visser, 2000: How Small Countries Negotiate Change. Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 175–163.
- Henning, C. Randall, 1994: *Currencies and Politics in the United States, Germany, and Japan*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

- Hodrick, Robert J./Edward C. Prescott, 1997: Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation. In: *Journal of Money, Credit & Banking* 29(1), 1–16.
- Honkapohja, Seppo/Erkki Koskela, 1999: Finland's Depression. In: *Economic Policy* 29, 401–436.
- Horn, Gustav A./Wolfgang Scheremet/Rudolf Zwiener, 1999: *Wages and the Euro. Contributions to Economics*. Heidelberg: Physica.
- Hughes, Gordon/Stephen Smith, 1991: Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance. In: *Economic Policy* 6(2), 425–459.
- Illing, Gerhard, 1997: *Theorie der Geldpolitik: eine spieltheoretische Einführung*. Springer Lehrbuch. Berlin: Springer.
- Iversen, Torben, 1998a: The Choices for Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14(1), 59–75.
- , 1998b: Wage Bargaining, Central Bank Independence, and the Real Effects of Money. In: *International Organization* 52(3), 469–504.
- , 1999a: *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*. Cambridge Studies in Comparative Politics. New York: Cambridge University Press.
- , 1999b: The Political Economy of Inflation: Bargaining Structure or Central Bank Independence? In: *Public Choice* 99(3–4), 237–258.
- Iversen, Torben/Jonas Pontusson/David W. Soskice, 2000: *Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies, Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Erik, 1998: Belgium: Keeping up with the Pack. In: Erik Jones/Jeffrey Frieden/Francisco Torres (Hrsg.), *Joining Europe's Monetary Club*. New York: St. Martin's Press, 43–60.
- Kauppinen, Timo (Hrsg.), 1998a: *The Impact of EMU on Industrial Relations in European Union*. Helsinki: Finish Labour Relations Association.
- , 1998b: The Impact of EMU on Industrial Relations in Finland. In: Timo Kauppinen (Hrsg.), *The Impact of EMU on Industrial Relations in European Union*. Helsinki: Finish Labour Relations Association, 50–61.
- Kavanagh, Ella, et al., 1998: *The Political Economy of EMU in Ireland*. In: Erik Jones/Jeffrey Frieden/Francisco Torres (Hrsg.), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*. New York: St. Martin's Press, 123–148.
- Kenen, Peter B., 1969: The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. In: Robert A. Mundell/Alexander K. Swoboda (Hrsg.), *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago: Chicago University Press, 41–60.
- Kenworthy, Lane, 2000a: *Quantitative Indicators of Corporatism: A Survey and Assessment*. MPIfG Discussion Paper 00/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp00-4.pdf>

- , 2000b: *Wage Setting Coordination Scores*. Department of Sociology, Emory University. <<http://www.emory.edu/SOC/lkenworthy>>
- King, Robert G./Sergio T. Rebelo, 1999: Resuscitating Real Business Cycles. In: John B. Taylor/Michael Woodford (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*. Amsterdam: Elsevier, 927–1007.
- Kitschelt, Herbert, 1999: *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert/Gary Marks/Peter Lange/John Stephens, 1999: *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kittel, Bernhard, 2001: Verbände in der österreichischen Finanzpolitik: Akteurspektrum und Interaktionsmodi in Gesetzgebungsprozessen. In: Engelbert Theurl/Hannes Winner/Rupert Sausgruber (Hrsg.), *Handbuch der österreichischen Finanzpolitik*. Berlin: Springer, 129–152.
- Krugman, Paul R., 1993: Lessons of Massachusetts for EMU. In: Francisco Torres/Francesco Giavazzi (Hrsg.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*. Oxford: Cambridge University Press, 241–261.
- , 2000: The End of Stabilization Policy? In: George L. Perry/James Tobin (Hrsg.), *Economic Events, Ideas, and Policies: The 1960s and After*. Washington, D.C.: Brookings Press, 83–110.
- Kurzer, Paulette, 1997: Decline or Preservation of Executive Capacity: Political and Economic Integration Revisited. In: *Journal of Common Market Studies* 35(1), 31–56.
- Kydland, Finn E./Edward C. Prescott, 1977: Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. In: *Journal of Political Economy* 85(3), 473–491.
- Lauber, Volkmar, 1997: Wirtschafts- und Finanzpolitik. In: Herbert Dachs et al. (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*. Wien: Manz, 545–556.
- Layard, Peter R.G./Stephen J. Nickell/Richard Jackman, 1991: *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- , 1994: *The Unemployment Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Lehmbruch, Gerhard/Philippe C. Schmitter, 1982: *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Sage Modern Politics Series, Vol. 7. London: Sage Publications.
- Leijonhufvud, Axel, 1991: Keynes and the Keynesians: A Suggested Interpretation. In: Edmund S. Phelps (Hrsg.), *Recent Developments in Macroeconomics*. Aldershot, UK: Edward Elgar, 36–45.
- Lepzsy, Norbert, 1999: Das politische System der Niederlande. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 331–364.
- Levy, Jonah D., 2000: France: Directing Adjustment? In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 308–350.
- Lewis-Beck, Michael S., 1991: French National Elections: Political Economic Forecasts. In: *European Journal of Political Economy* 7, 487–496.

- Lewis-Beck, Michael S./Richard Nadeau, 2000: French Electoral Institutions and the Economic Vote. In: *Electoral Studies* 19(2), 171–182.
- Lucas, Robert E., Jr., 1976: Econometric Policy Evaluation: A Critique. In: *Journal of Monetary Economics* 1(2), 19–46.
- , 1996: Nobel Lecture: Monetary Neutrality. In: *Journal of Political Economy* 104(4), 661–682.
- Maclennan, Duncan/John Muellbauer/Mark Stephens, 1998: Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14(3), 54–80.
- Maennig, Wolfgang, 1992: *Internationale Transmission und Koordinierung der Wirtschaftspolitik*. Volkswirtschaftliche Schriften, H. 422. Berlin: Duncker & Humblot.
- McCallum, Bennett T./John K. Whitaker, 1979: The Effectiveness of Fiscal Feedback Rules and Automatic Stabilizers under Rational Expectations. In: *Journal of Monetary Economics* 5(2), 171–186.
- McKinnon, Ronald I., 1963: Optimum Currency Areas. In: *American Economic Review* 53(9), 717–725.
- McNamara, Kathleen R., 1998: *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Merkel, Wolfgang/Volker Stiehl, 1999: Das politische System Portugals. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 605–635.
- Mundell, Robert A., 1961: A Theory of Optimum Currency Areas. In: *American Economic Review* 51, 657–665.
- , 1968: *International Economics*. New York: Macmillan.
- , 1973: Uncommon Arguments for Common Currencies. In: Harry G. Johnson/Alexander K. Swoboda (Hrsg.), *The Economics of Common Currencies*. London: Allen & Unwin, 114–132.
- , 1997: Currency Areas, Common Currencies, and EMU. In: *American Economic Review* 87(2), 214–216.
- Nordhaus, William D., 1975: The Political Business Cycle. In: *The Review of Economic Studies* 42(2), 169–190.
- Oatley, Thomas H., 1997: *Monetary Politics: Exchange Rate Cooperation in the European Union*. Michigan Studies in International Political Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Obstfeld, Maurice/Kenneth Rogoff, 1996: *Foundations of International Macroeconomics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- OECD, 1988: OECD Economic Surveys, 1987–1988: Portugal. Paris.
- , 1991: *OECD Economic Surveys, 1990–1991: France*. Paris: OECD.
- , 1992a: *OECD Economic Surveys, 1991–1992: Portugal*. Paris: OECD.
- , 1992b: *OECD Economic Surveys, 1991–1992: Spain*. Paris: OECD.
- , 1995: *OECD Economic Surveys, 1994–1995: Belgium*. Paris: OECD.
- , 1996a: *Macroeconomic Policies and Structural Reform*. OECD Proceedings. Paris: OECD.

- , 1996b: *OECD Economic Surveys, 1995–1996: Netherlands*. Paris: OECD.
- , 1997a: Country Report on Spain. In: OECD Public Management Committee (Hrsg.), *Managing Across Levels of Government*. Paris: OECD.
<<http://www.oecd.org/dataoecd/9/33/1902255.pdf>>
- , 1997b: *Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining*. OECD Employment Outlook. Paris: OECD.
- , 1997c: *OECD Economic Surveys, 1996–1997: Ireland*. Paris: OECD.
- , 1997d: *OECD Economic Surveys, 1996–1997: Italy*. Paris: OECD.
- , 1998a: *OECD Economic Surveys, 1997–1998: Austria*. Paris: OECD.
- , 1998b: *OECD Economic Surveys, 1997–1998: Finland*. Paris: OECD.
- , 1998c: *OECD Economic Surveys, 1997–1998: Netherlands*. Paris: OECD.
- , 1999a: *OECD Economic Surveys, 1998–1999: Belgium/Luxembourg*. Paris: OECD.
- , 1999b: *OECD Economic Surveys, 1998–1999: Ireland*. Paris: OECD.
- , 1999c: *OECD Economic Surveys, 1998–1999: Portugal*. Paris: OECD.
- , 1999d: *OECD Economic Surveys, 1999–1999: Italy*. Paris: OECD.
- , 2000a: *OECD Economic Surveys, 1999–2000: Finland*. Paris: OECD.
- , 2000b: *OECD Economic Surveys, 1999–2000: Italy*. Paris: OECD.
- , 2000c: *OECD Economic Surveys, 1999–2000: Netherlands*. Paris: OECD.
- , 2000d: *OECD Economic Surveys, 1999–2000: Spain*. Paris: OECD.
- , 2000e: *OECD Economic Surveys, 2000–2001: France*. Paris: OECD.
- , 2001a: *OECD Economic Surveys 2000–2001: Portugal*. Paris: OECD.
- , 2001b: *OECD Economic Surveys, 2000–2001: Belgium*. Paris: OECD.
- , 2001c: *OECD Economic Surveys, 2000–2001: Germany*. Paris: OECD.
- , 2001d: *OECD Economic Surveys, 2000–2001: Spain*. Paris: OECD.
- Olson, Mancur, 1998: *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. 4., durchges. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pérez, Sofia/Philippe Pochet, 1999: Monetary Union and Collective Bargaining in Spain. In: Philippe Pochet (Hrsg.), *Monetary Union and Collective Bargaining in Europe*. Brüssel: PIE Peter Lang, 121–160.
- Persson, Torsten/Guido E. Tabellini, 1999: Political Economics and Macroeconomic Policy. In: John B. Taylor/Michael Woodford (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*. Amsterdam: Elsevier, 1397–1482.
- , 2000: *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Zeuthen Lecture Book Series. Cambridge, MA: MIT Press.
- Pizzorno, Alessandro, 1978: Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. In: Colin Crouch/Alessandro Pizzorno (Hrsg.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. London: Macmillan, 277–298.
- Pochet, Philippe (Hrsg.), 1999: *Monetary Union and Collective Bargaining in Europe*. Bruxelles: PIE Lang.
- Rat der Europäischen Union, 2001: *Empfehlung des Rates vom 15. Juli 2001 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft*. Brüssel.

- Regalia, Ida/Marino Regini, 1999: Italy: The Dual Character of Industrial Relations. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 459–503.
- Regini, Marino, 2000: Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization. In: *Politics & Society* 28(1), 5–34.
- Rhodes, Martin, 2000: Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 19–68.
- Rogers, John H., 2002: *Monetary Union, Price Level Convergence, and Inflation: How Close is Europe to the United States?* International Finance Discussion Paper No. 740. Washington, D.C.: Federal Reserve Board.
- Rogers, John H./Gary Clyde Hufbauer/Erika Wada, 2001: *Price Level Convergence and Inflation in Europe*. IIE Working Paper 01/2001. Washington, D.C.: Institute of International Economics.
- Ruyssveldt, Jan van/Jelle Visser, 1996: *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*. London: Sage Publications.
- Sala-i-Martin, Xavier/Jeffrey Sachs, 1992: Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States. In: Matthew B. Canzoneri/Vittorio Grilli/Paul R. Masson (Hrsg.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the U.S.* Cambridge: Cambridge University Press, 195–219.
- Sauernheimer, Karl-Hans, 1984: »Fiscal Policy« in einer Wechselkursunion. In: *Finanzarchiv* 42, 143–157.
- Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- , 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000a: Institutions in Comparative Policy Research. In: *Comparative Political Studies* 33(6/7), 762–790.
- , 2000b: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt, 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 1: *From Vulnerability and Competitiveness*. Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Schekle, Waltraud, 2001: *Monetäre Integration. Bestandsaufnahme und Weiterentwicklung der neueren Theorie*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Schmitter, Philippe C., 1981: Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. In: Suzanne D. Berger (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
- , 1985: Neo-corporatism and the State. In: Wyn Grant (Hrsg.), *The Political Economy of Corporatism*. Sociology, Politics and Cities Series. New York: St. Martin's Press, 32–62.
- Schmitter, Philippe C./Jürgen R. Grote, 1997: Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. In: *Politische Vierteljahresschrift* 38(3), 530–554.

- Schmitter, Philippe C./Gerhard Lehbruch, 1979: *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Sage Studies in Contemporary Political Sociology, Vol. 1. London: Sage Publications.
- Siebert, Horst, 1997: Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe. In: *Journal of Economic Perspectives* 11(3), 37–54.
- Sievert, Olaf, 1979: Die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat. In: Carl Christian v. Weizsäcker (Hrsg.), *Staat und Wirtschaft*. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot.
- Solow, Robert M./John B. Taylor, 1998: *Inflation, Unemployment and Monetary Policy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Soskice, David, 1990: Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries. In: *Oxford Review of Economic Policy* 6(4), 36–61.
- Soskice, David/Torben Iversen, 1998: Multiple Wage-Bargaining Systems in the Single European Currency Area. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14(3), 110–124.
- , 2000: The Nonneutrality of Monetary Policy with Large Price or Wage Setters. In: *The Quarterly Journal of Economics* 115(1), 265–284.
- Soskice, David/Gabriele Kasten, 1999: *Möglichkeiten und Grenzen von Beschäftigungspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion Paper FS I 99 – 303. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Starbatty, Joachim, 1977: *Stabilitätspolitik in der freiheitlich sozialstaatlichen Demokratie*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1984: Zur Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik. In: *ORDO (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft)* 35, 151–166.
- Stiglitz, Joseph E., 1999: Interest Rates, Risk, and Imperfect Markets: Puzzles and Policies. In: *Oxford Review of Economic Policy* 15(2), 59–76.
- Streeck, Wolfgang, 1994: Pay Restraint Without Incomes Policy: Institutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany. In: Ronald Dore/Robert Boyer/Zoe Mars (Hrsg.), *The Return of Incomes Policy*. London: Pinter Publishers.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), 1985: *Private Interest Government Beyond Market and State*. London: Sage.
- Tálos, Emmerich/Bernhard Kittel, 1999: Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik. In: Ferdinand Karlhofer/Emmerich Tálos (Hrsg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*. Wien: Signum, 137–164.
- Taylor, Mark P., 1999: Real Interest Rates and Macroeconomic Activity. In: *Oxford Review of Economic Policy* 15(2), 95–113.
- Thelen, Kathleen Ann, 1991: *Union of Parts: Labor Politics in Postwar Germany*. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca: Cornell University Press.
- Tichy, Gunther J., 1994: *Konjunktur. Stilisierte Fakten, Theorie, Prognose*. 2. völlig neu bearb. Auflage. Berlin: Springer.
- Tomann, Horst, 1997: *Stabilitätspolitik: Theorie, Strategie und europäische Perspektive*. Springer-Lehrbuch. Berlin: Springer.

- Torres, Francisco, 1998: Portugal toward EMU: A Political Economy Perspective. In: Erik Jones/Jeffrey Frieden/Francisco Torres (Hrsg.), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*. New York: St. Martin's Press, 171–202.
- Traxler, Franz, 1998: Collective Bargaining in the OECD: Developments, Preconditions and Effects. In: *European Journal of Industrial Relations* 4(2), 207–226.
- Traxler, Franz/Sabine Blaschke/Bernhard Kittel, 2001: *National Labor Relations in Internationalized Markets. A Cross-National Analysis of Institutional Patterns, Change, and Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Traxler, Franz/Bernhard Kittel, 2000: The Bargaining System and Performance – A Comparison of 18 OECD Countries. In: *Comparative Political Studies* 33(9), 1154–1190.
- Vilroxx, Jacques/Jim Van Leemput, 1999: Belgium: The Great Transformation. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 315–348.
- Visser, Jelle/Anton Hemerijck, 1998: *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Frankfurt a.M.: Campus.
- von Bergmann-Winberg, Marie-Louise, 2000: Finnland – Regionale Verwaltungsstrukturen im Umbruch. In: Horst Förster (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 133–157.
- von Hagen, Jürgen, 1992: *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. European Commission Economic Papers No. 96, 1–74.
- von Hagen, Jürgen/Mark Hallerberg, 1997: *The Budgetary Process and the Size of the Budget: A Re-examination*. CEPR Working Paper, Nr. 1589. London: Centre for Economic Policy Research.
- von Hagen, Jürgen/Ian J. Harden, 1994: *National Budget Processes and Fiscal Performance*. European Economy – Reports and Studies, No. 3. Brussels: European Commission.
- , 1995: Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. In: *European Economic Review* 39(3/4), 771–779.
- Wagschal, Uwe, 1996: *Staatsverschuldung: Ursachen im internationalen Vergleich*. Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit 11. Opladen: Leske + Budrich.
- Wessels, Wolfgang, et al., 2002: *Studie für das europäische Parlament zu den Wirtschaftspolitischen Grundzügen*. Unveröffentlichtes Arbeitsdokument.
- Willke, Gerhard, 1992: Konjunkturpolitik. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Die westlichen Länder*. München: C.H. Beck, 199–206.
- Woyke, Wichard, 1999: Das politische System Belgiens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske+Budrich, 357–380.
- Wyposz, Charles, 2000: Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament. <<http://heiwwww.unige.ch/~wyposz/emac100.pdf>>

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz,
Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
**Differenzierung und
Verselbständigung**
Zur Entwicklung
gesellschaftlicher Teilsysteme
1988. 329 Seiten

Renate Mayntz,
Thomas P. Hughes (Eds.)
**The Development of
Large Technical Systems**
1988. 299 Seiten
(copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
**Informationstechnik, Innovation
und Verwaltung**
Soziale Bedingungen der Einführung
moderner Informationstechniken
1988. 339 Seiten

Volker Schneider
**Technikentwicklung
zwischen Politik und Markt**
Der Fall Bildschirmtext
1989. 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
**Reformversuche und
Reformblockaden im
deutschen Gesundheitswesen**
1990. 349 Seiten

Raymund Werle
**Telekommunikation
in der Bundesrepublik**
Expansion, Differenzierung,
Transformation
1990. 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
**Konflikte und Gleichgewichte
im Forschungssystem**
Akteurkonstellationen und
Entwicklungspfade in der staatlich
finanzierten außeruniversitären
Forschung
1990. 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Eds.)
Policy Networks
Empirical Evidence and
Theoretical Considerations
1991. 331 Seiten
(copublished with Westview Press)

Jens Alber,
Brigitte Bernardi-Schenkluhn
**Westeuropäische Gesundheits-
systeme im Vergleich**
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz,
Frankreich, Italien, Großbritannien
1992. 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf,
Reinhard Zintl
Horizontale Politikverflechtung
Zur Theorie von
Verhandlungssystemen
1992. 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Ed.)
Games in Hierarchies and Networks
Analytical and Empirical Approaches
to the Study of Governance Institutions
1993. 448 Seiten
(copublished with Westview Press)

Andreas Stucke
**Institutionalisierung der
Forschungspolitik**
Entstehung, Entwicklung
und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums
1993. 297 Seiten

Susanne Lütz
**Steuerung industrieller
Forschungskooperation**
Funktionsweise und Erfolgs-
bedingungen des staatlichen
Förderinstrumentes Verbundforschung
1993. 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Eds.)
Coping with Trouble
How Science Reacts to Political
Disturbances of Research Conditions
1994. 401 Seiten (copublished with
St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler
**Industrieforschung und
Forschungspolitik**
Staatliche Steuerungspotentiale
in der Informationstechnik
1994. 566 Seiten

Philip Manow
**Gesundheitspolitik
im Einigungsprozeß**
1994. 195 Seiten

Katrin Behaghel
**Kostendämpfung und ärztliche
Interessenvertretung**
Ein Verbandssystem unter Streß
1994. 326 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von
Hans-Georg Wolf)
**Deutsche Forschung
im Einigungsprozeß**
Die Transformation der Akademie
der Wissenschaften der DDR
1989 bis 1992
1994. 301 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)
Aufbruch und Reform von oben
Ostdeutsche Universitäten im
Transformationsprozeß
1994. 312 Seiten

Frank Thomas
Telefonieren in Deutschland
Organisatorische, technische und
räumliche Entwicklung eines
großtechnischen Systems
1995. 415 Seiten

Uwe Schimank
**Hochschulforschung
im Schatten der Lehre**
1995. 357 Seiten

Philipp Genschel

**Standards in der
Informationstechnik**

Institutioneller Wandel in der
internationalen Standardisierung
1995. 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)

**Gesellschaftliche Selbstregelung
und politische Steuerung**

1995. 368 Seiten

Helmut Voelzkow

**Private Regierungen in der
Techniksteuerung**

Eine sozialwissenschaftliche Analyse
der technischen Normung
1996. 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

**Anwendungsorientierung von
Grundlagenforschung?**

Erfahrungen der Akademie der
Wissenschaften der DDR
1996. 424 Seiten

Gerhard Krauss

Forschung im unitarischen Staat

Abhängigkeit und Autonomie der
staatlich finanzierten Forschung in
Frankreich
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

**Organisationsschicksale im
deutschen Vereinigungsprozeß**

Die Entwicklungswege der Institute
der Akademie der Wissenschaften der
DDR
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun

**Die politische Steuerung
der Wissenschaft**

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz

**Soziale Dynamik und
politische Steuerung**

Theoretische und methodologische
Überlegungen
1997. 342 Seiten

Marian Döhler

**Die Regulierung von
Professionsgrenzen**

Struktur und Entwicklungsdynamik
von Gesundheitsberufen
im internationalen Vergleich
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem

**Vom staatlichen zum
kassenärztlichen System**

Eine Untersuchung des
Transformationsprozesses der
ambulanten ärztlichen Versorgung
in Ostdeutschland
1997. 333 Seiten

Roland Czada,
Gerhard Lehmruch (Hg.)
**Transformationspfade
in Ostdeutschland**
Beiträge zur sektoralen
Vereinigungspolitik
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?
Reform des Sozialstaates und
Beschäftigungswachstum
in den Niederlanden
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt
Liberalisierung in Europa
Die Rolle der Europäischen
Kommission
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon
**Telekommunikationspolitik im
deutschen Einigungsprozeß**
Steuerung und Eigendynamik
sektoraler Transformation
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn
**Kognitive Strukturen und
Steuerungsprobleme der Forschung**
Kernphysik und Informatik
im Vergleich
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)
**Internationale Wirtschaft, nationale
Demokratie**
Herausforderungen für die
Demokratietheorie
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann
**Transnationale Umweltpolitik
zum Schutz der Ozonschicht**
USA und Deutschland im Vergleich
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf
Regieren in Europa
Effektiv und demokratisch?
1999. 201 Seiten

Jens Altemeier
**Föderale Finanzbeziehungen
unter Anpassungsdruck**
Die Regelung vereinigungsbedingter
Verteilungskonflikte in der
Verhandlungsdemokratie
1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)
**Gesellschaftliche Komplexität und
kollektive Handlungsfähigkeit**
2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst
**Europäische Sozialpolitik zwischen
nationaler Autonomie und
Marktfreiheit**
Die Entsendung von Arbeitnehmern
in der EU
2000. 333 Seiten

Volker Schneider
Durchbrochene Gleichgewichte
Institutionelle Evolution in der
Telekommunikation 1800 bis 2000
2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)
Akteure – Mechanismen – Modelle
Zur Theoriefähigkeit makro-
sozialer Analysen
2002. 236 Seiten

Susanne Lütz
**Der Staat und die Globalisierung
von Finanzmärkten**
Regulative Politik in Deutschland,
Großbritannien und den USA
2002. 354 Seiten

Philipp Genschel
**Steuerwettbewerb und
Steuerharmonisierung in der
Europäischen Union**
2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)
**Die Reformierbarkeit der
Demokratie**
Innovationen und Blockaden
2003. 367 Seiten

Martin Höpner
Wer beherrscht die Unternehmen?
Shareholder Value, Managerherrschaft
und Mitbestimmung in Deutschland
2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)
Alle Macht dem Markt?
Fallstudien zur Abwicklung der
Deutschland AG
2003. 289 Seiten

Britta Rehder
**Betriebliche Bündnisse
für Arbeit in Deutschland**
Mitbestimmung und
Flächentarif im Wandel
2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein
**Nationale Wirtschaftspolitik in der
europäischen Währungsunion**
2004. 228 Seiten