

# Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik

Deutscher  
Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Abteilung  
Wirtschaftspolitik

Ausgabe  
03/05 – 22. Dezember 2005

## Strukturreformen als Wachstumsmotor?

### Ein Vergleich zwischen Deutschland und Schweden

Makroökonomischer Kongress am 25. Oktober 2005  
Schwedische Botschaft, Berlin

Veranstalter:  
Schwedische Botschaft,  
Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Deutscher Gewerkschaftsbund

The logo of the German Trade Union Confederation (DGB) is a red parallelogram with the white letters 'DGB' inside.

Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Abt. Wirtschaftspolitik

Verantwortlich:  
Heinz Putzhammer

Henriette-Hertz-Platz 2  
10178 Berlin

Fragen an:  
Claudia Meyer  
Dr. Dierk Hirschel  
Telefon: +49(0)30-240 60-107  
Telefax: +49(0)30-240 60-218  
E-Mail: manuela.schmidt@dgb.de

## Inhaltsverzeichnis

- **Dr. Carl Tham,  
Botschafter des Königreiches Schweden  
in der Schwedischen Botschaft in Berlin**  
Begrüßung und Eröffnung ..... 1
- **Horst Mund,  
Friedrich-Ebert-Stiftung**  
Begrüßung und Eröffnung ..... 3
- **Heinz Putzhammer,  
Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes  
des Deutschen Gewerkschaftsbundes**  
Begrüßung und Eröffnung ..... 5
- **PD Dr. Gustav A. Horn,  
Wissenschaftlicher Direktor des Institutes  
für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)  
in der Hans-Böckler-Stiftung**  
Ursachen der Wachstumsschwäche und Beschäftigungskrise 7
- **Dr. Dan Andersson,  
Chefökonom des Schwedischen Gewerkschaftsbundes**  
Der schwedische Weg: Makropolitik und Strukturreformen .. 15
- **Prof. Dr. Jan Prieue,  
Fachhochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin**  
Koordination von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik in Europa ..... 27

**Dr. Carl Tham**  
**Botschafter des Königreiches Schweden**

Sehr verehrte Damen und Herren,

Ich möchte Sie zur heutigen Konferenz – einer wichtigen Konferenz – herzlich begrüßen! Sie greift zentrale Fragen hinsichtlich der Zukunftsperspektiven nicht nur der deutschen, sondern auch der schwedischen Wirtschaft auf. Entwicklungen in der Wirtschaftspolitik Deutschlands wirken sich unmittelbar auf Schweden aus. Neben den USA ist Deutschland Schwedens wichtigster Handelspartner. Ein wirtschaftlich erfolgreiches Deutschland führt auch in Schweden zu mehr Wachstum.

Die heutige Konferenz kann der deutschen Debatte über wirtschaftliche Fragen hoffentlich Impulse verleihen. Ich bin nicht der erste ausländische Beobachter, der feststellt, dass die allgemeine deutsche Debatte über Wirtschaftsfragen einspurig ist. Selbst anglosächsische Ökonomen sind erstaunt darüber, dass gerade in Deutschland ein orthodoxer angebotstheoretischer Ansatz derart dominant ist. Die deutschen Namen auf unserer heutigen Konferenz gehören zu den Ausnahmen, die die Regel bestätigen.

Die Einführung der Währungsunion hat zweifellos zu einer Begrenzung des nationalen Handlungsspielraums hinsichtlich einer selbstständigen makroökonomischen Politik geführt. Neue nationale Politikansätze setzen in der Praxis europäische Verfassungsänderungen voraus – ein Hindernis, das unüberwindbar erscheint. Dennoch wäre es ein Fehler, Alternativen zur makroökonomischen Politik sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene nicht weiter zu untersuchen und zu debattieren. Eine reformistische Politik erfordert die Bereitschaft, zu lernen und zu prüfen.

Ich bin überzeugt, dass unsere Länder viel von den Erfahrungen des anderen im Bereich Wirtschaftspolitik lernen und sich gegenseitig positiv beeinflussen können.

Ich selbst gehörte der sozialdemokratischen Regierung an, die in Schweden 1994 die Macht zurück eroberte, mitten in der schwierigsten Wirtschaftskrise, die Schweden in seiner jüngeren Geschichte erlebt hat. Unser Ausgangspunkt bestand darin, das schwedische Wohlfahrtsmodell heil aus dieser Krise heraus zu führen. Reformen und Einsparungen ja, aber nicht um den Preis eines grundlegenden Modellwechsels. Unsere Politik umfasste sowohl kurzfristige, vorübergehende Einsparungen als auch regelrechte Strukturreformen – unter anderem eine weitreichende Rentenreform. Die Sanierungs- und Reformpolitik wurde später begleitet von einer expansiven Zins- und Geldpolitik. Das Wachstum kam wieder in Gang. Eine Schlussfolgerung, die wir im Nachhinein ziehen können, ist die, dass wir uns durch Wachstum wie durch Sparen gleichermaßen aus der Krise heraus arbeiteten. Dan Andersson und seine Kollegen werden diese Analyse im Laufe des Tages eingehender erläutern.

Allerdings müssen wir auch berücksichtigen, dass der Übertragung von schwedischen Erfahrungen auf Deutschland und umgekehrt wichtige Grenzen gesetzt sind. Das hat nicht nur mit unterschiedlichen Machtverhältnissen oder Traditionen zu tun. Auch die Größenunterschiede zwischen Ländern schaffen teilweise unterschiedliche Voraussetzungen. Die Tatsache, dass Deutschland zehnmal so viele Einwohner hat wie Schweden, führt zu einer starken deutschen Binnenmarktabhängigkeit. Die Erfolge der schwedischen Exportindustrie konnten in den letzten Jahren leichter auf die Binnennachfrage übertragen werden.

Ein anderer politischer Unterschied besteht in der Beurteilung des Zusammenhangs zwischen Steuern und Wohlstand. In Schweden gibt es in allen politischen Lagern ein großes Verständnis und die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, um den Wohlstand zu sichern. Die schwedischen Wachstumszahlen und Exporterfolge der letzten zehn Jahre zeigen, dass höhere Steuern durchaus mit einer starken internationalen Wettbewerbsfähigkeit kombiniert werden können.

Ich möchte den Teilnehmern sowie dem Deutschen Gewerkschaftsbund und der Friedrich-Ebert-Stiftung als Mitveranstaltern danken, dass sie diese Konferenz möglich gemacht haben und freue mich nun auf einen spannenden Tag mit interessanten Vorträgen und Diskussionen.

## **Horst Mund** **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Sehr geehrter Herr Botschafter Tham,  
lieber Heinz Putzhammer,  
liebe Kolleginnen, liebe Kollegen,

Ich begrüße Sie im Namen der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Makroökonomischen Kongress zum Thema „Strukturreformen als Wachstumsmotor“, den der Deutsche Gewerkschaftsbund gemeinsam mit der Schwedischen Botschaft und der Friedrich-Ebert-Stiftung veranstaltet.

Zunächst möchte ich mich herzlich bei Botschafter Tham für die Gastfreundschaft bedanken und dafür, dass wir in den Räumen der nordischen Botschaften tagen dürfen. Seit Ihrem Amtsantritt, Herr Botschafter, sind Sie zu einem guten Freund der Friedrich-Ebert-Stiftung geworden. Ende Juni beispielsweise haben Sie im Rahmen des Bonner Dialogs der FES über die Sicherung der Sozialen Demokratie in Schweden im Zeitalter der Globalisierung gesprochen. Die Dokumentation des Vortrages liegt aus.

Schweden ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie es gelingen kann, wirtschaftlichen Erfolg und Wettbewerbsfähigkeit mit einem hohen Maß an sozialem Zusammenhalt und gesellschaftlicher Teilhabe zu verbinden.

Der Begriff Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell hat etwas Unscharfes. Vielleicht kann man sogar sagen, dass die EU von **einem** Sozialmodell heute weiter entfernt als je zuvor, denn mit jeder EU-Erweiterung hat die Bandbreite der wirtschafts- und sozialpolitischen Ausprägungen zugenommen.

Bei aller nationaler Unterschiedlichkeit sind die gemeinsamen, konstitutiven Elemente des Europäischen Sozialmodells aber weitgehend unstrittig: Gute Wirtschaftsleistungen, ein hohes Niveau sozialer Sicherung, ein hoher Bildungs- und Ausbildungsstand und ein funktionierender sozialer Dialog.

Schweden kommt dem, was wir uns unter einem sozialen Europa vorstellen, ziemlich nahe. Und das in einer Situation und mit einer Wirtschaftspolitik, die orthodoxe Ökonomen in Panik geraten lässt, nämlich mit hoher steuerlicher Belastung der schwedischen Unternehmen und Bürger.

Bei praktisch allen „benchmarks“ der Lissabon-Strategie, d. h. den Strukturindikatoren wie Beschäftigungsquoten, Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Bildungsgrad, Armutsgefährdung liegt Schweden ganz vorne im europäischen Vergleich.

Heute soll es jedoch weniger um das Europäische Sozialmodell gehen oder um die Lissabon-Strategie, sondern vor allem um eine Wirt-

schaftspolitik, die geeignet ist, zu Wachstum und Überwindung von Arbeitslosigkeit beizutragen.

Schweden hat in den 90er Jahren eine Reihe bedeutender Reformen durchgeführt, durchführen müssen. Diese wurden notwendig, weil das Land unter hohen Haushaltsdefiziten bei gleichzeitig anhaltend hoher Arbeitslosigkeit litt. Zu dem Reformpaket gehörten Sparmaßnahmen, Steuererhöhungen und Strukturreformen, die die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt erhöhten, sowie ein neues Rentensystem.

Seit Ende der 90er Jahre kann Schweden ein relativ hohes Wachstum verzeichnen, Reallöhne steigen ebenso wie die gesamtwirtschaftliche Produktivität. Die Preissteigerung ist niedrig, die Arbeitslosigkeit sank von mehr als 9 % auf unter 6 %.

Auch in Deutschland hat es in der jüngeren Vergangenheit massive Reformen in der Arbeitsmarktpolitik und den sozialen Sicherungssystemen gegeben. Bisher haben sich allerdings keine positiven Wachstumseffekte eingestellt; die Arbeitslosigkeit bleibt hoch.

Mit dem heutigen Makroökonomischen Kongress wollen wir daher unter anderem folgenden Fragen nachgehen:

- Welches waren und sind die Erfolgsbedingungen für die schwedischen Reformen im Vergleich zur deutschen Situation?
- Welche Rolle spielt die makroökonomische Flankierung von Reformen?
- Inwieweit sind schwedische Erfahrungen übertragbar auf Deutschland?
- Welche Instrumente liegen überhaupt noch im wirtschaftspolitischen Werkzeugkasten Deutschlands, wenn die Geldpolitik im Wesentlichen von der Europäischen Zentralbank gestaltet wird, und der Stabilitätspakt bei der derzeitigen Verschuldungslage der öffentlichen Haushalte eine expansive Politik verbietet, zumindest sehr erschwert?
- Brauchen wir eine bessere makroökonomische Koordinierung in Europa, und wie könnte diese aussehen?

Diesen und anderen Fragen werden schwedische und deutsche Experten im Laufe des heutigen Kongresses nachgehen.

Für die Friedrich-Ebert-Stiftung ist die Kooperation mit den deutschen Gewerkschaften ein sehr wichtiger Pfeiler unserer Arbeit. Dies gilt ganz besonders für die Gestaltung eines Europas, das gleichzeitig wirtschaftlich erfolgreich und sozial gerecht ist.

In diesem Sinne freue ich mich auf spannende und anregende Beiträge und Diskussionen

Herzlichen Dank – tack sa mycket – für Ihre Aufmerksamkeit.

**Heinz Putzhammer**  
**Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes**  
**des Deutschen Gewerkschaftsbundes**

Meine Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich begrüße Sie, ich begrüße Euch herzlich in Berlin zum gemeinsamen Makroökonomischen Kongress des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Friedrich Ebert Stiftung und der Schwedischen Botschaft.

Während wir hier zusammenkommen, verhandeln die Delegationen von SPD und CDU/CSU über die Richtlinien der zukünftigen Wirtschaftspolitik.

Die wirtschaftspolitische Grundausrichtung des Koalitionsvertrages wird maßgeblich darüber entscheiden, ob es uns gelingt, die Wachstumsschwäche und Arbeitsmarktkrise in diesem Land zu überwinden.

Es wäre hilfreich, wenn die Akteure endlich Lehren aus der Vergangenheit ziehen würden.

Deutschland hat in den letzten zwei Jahrzehnten wirtschaftspolitisch einseitig auf Strukturreformen gesetzt. Durch weniger Regeln auf dem Arbeitsmarkt und niedrigere Steuern und Abgaben erhoffte man sich mehr Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung.

Die deutsche Steuerquote hat inzwischen mit 21,5 % einen historischen Tiefststand erreicht, die Staatsquote ist auf den niedrigsten Stand seit Anfang der 70er Jahre gesunken, die Tarifbindung ist rückläufig, der Kündigungsschutz wurde abgebaut, das Niveau und die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld- und -hilfe gesenkt.

Auf die erhofften positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte warten wir bis heute vergebens. Im Gegenteil: Deutschland befindet sich nach vier Jahren Stagnation in einer der schwersten Wirtschaftskrisen nach dem Krieg.

Der DGB sieht in diesen „Strukturreformen“ keinen zentralen Hebel zur Überwindung der Wachstumsschwäche. Aus unserer Sicht befinden sich die Stellschrauben für Wachstum und Beschäftigung weder auf dem Arbeitsmarkt noch im Steuer- und Abgabensystem. Ursächlich verantwortlich für Wachstumsschwäche und Arbeitsmarktkrise ist aus gewerkschaftlicher Sicht ein chronischer Nachfragemangel, der durch eine adäquate Makropolitik (Geld- Lohn- und Fiskalpolitik) bekämpft werden kann.

Eine der zentralen Ursachen dieser Krise ist die sträfliche Vernachlässigung der Makroökonomie durch die deutsche Wirtschaftspolitik. Die konjunkturellen Wirkungen von Finanz-, Geld- und Lohnpolitik werden in Deutschland schlicht ignoriert. Die Finanzpolitik versucht mittels einer konjunkturblienden Sparpolitik vergebens den Haushalt zu

sanieren. Die Europäische Geldpolitik bremst durch ihre Preisstabilitätsneurose Wachstum und Beschäftigung. Und die schwache Lohnentwicklung drosselt den privaten Konsum.

Der in diesen Entwicklungen zum Ausdruck kommende makroökonomische Analphabetismus scheint ein deutsches Spezifikum zu sein. Andere Länder begehen glücklicherweise nicht die gleichen wirtschaftspolitischen Fehler.

Dies gilt für die USA und Großbritannien – zumindest für das Feld der Makropolitik –, ebenso wie für den skandinavischen Raum. Letzterer war für die deutsche Gewerkschaftsbewegung aber stets von besonderer Bedeutung, weil es den Schweden, Dänen und Norwegern bis heute gelungen ist, Vollbeschäftigung, ein hohes Niveau sozialer Sicherheit und soziale Gerechtigkeit miteinander zu verbinden.

Nun wurden in den 90er Jahren auch bei unseren nordischen Nachbarn die Arbeitsmärkte und das Steuer- und Abgabensystem kräftig reformiert. Diese Strukturreformen hatten jedoch keine deutliche Absenkung der sozialen Standards zur Folge. Zudem wurden die Reformen makropolitisch flankiert.

Ohne Zweifel ist es immer schwierig, die Erfahrungen unterschiedlicher Länder zu übertragen. Volkswirtschaften unterscheiden sich in ihrer Größe und Offenheit, was sich unmittelbar auf die Wirksamkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen auswirkt.

Dennoch denken wir, dass wir insbesondere von Schweden in vielerlei Hinsicht lernen können. Dies bezieht sich auf die Ausgestaltung der Arbeitsmarkt- und Steuerreformen ebenso wie auf das Verhältnis von Strukturreformen und Makropolitik. Erfahrungen, die auch für eine zukünftige europäische Wirtschaftspolitik und ein europäisches Sozialmodell von großer Bedeutung sein können.

Der heutige Kongress soll dazu dienen, diese Erfahrungen aufzuarbeiten und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. In der Hoffnung, dass wir dadurch der Einseitigkeit der wirtschaftspolitischen Debatte in diesem Land entgegenarbeiten können. Ich wünsche dem Kongress ein gutes Gelingen.

**Privatdozent Dr. Gustav A. Horn**  
**Wissenschaftlicher Direktor des Instituts**  
**für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)**  
**in der Hans-Böckler-Stiftung**

**Ursachen der Wachstumsschwäche**  
**und Beschäftigungskrise**

**Plädoyer für eine wirtschaftspolitische Wende**

Deutschland steht nach den Wahlen vor einem wirtschaftspolitischen Neubeginn. Ein Neubeginn ist auch notwendig, denn die Politik der vergangenen Legislaturperiode brachte bei weitem nicht die erwarteten und von vielen sogar prognostizierten Erfolge. Vor allem anderen ist die Arbeitslosigkeit gestiegen; insbesondere sind die Folgen des Einbruchs von 2001 noch nicht überwunden. Das Wachstum in Deutschland hat noch längst nicht wieder das Tempo von 1999/2000 erreicht, als das deutsche Bruttoinlandsprodukt um rund 3 % wuchs. Selbst 1999 unmittelbar nach der Asienkrise betrug die Wachstumsrate rund 2 %. Der gegenwärtige gesamtwirtschaftliche Produktionszuwachs beruht zudem fast ausschließlich auf der Auslandsnachfrage; die Binnennachfrage liegt am Boden.

**Zur Lage**

Dies wird – nach der Prognose des IMK – auch im weiteren Verlauf dieses Jahres so bleiben und sich 2006 nur wenig zugunsten der Binnennachfrage ändern. Wir erwarten für dieses Jahr ein Wachstum von 1 % und im kommenden Jahr von 1,4 %. Schleppend bewegt sich also die Konjunktur in Deutschland nach oben. Die Botschaft dieser Prognose ist ambivalent. Sie ist eine gute Nachricht, weil sie impliziert, dass selbst die massiven Belastungen, die nach wie vor durch den dramatischen Anstieg der Ölpreise ausgelöst werden, anders als in früheren Jahrzehnten nicht zu einer Rezession oder Stagflation führen werden. Sie ist aber auch eine schlechte Nachricht, weil sie ausdrückt, dass die deutsche Wirtschaft von einem Aufschwung mit durchgreifend steigender Kapazitätsauslastung und Beschäftigung noch meilenweit entfernt ist. Damit bewegt sich Deutschland auf einem nach wie vor nur wenig mehr als stagnativen Pfad.

Zudem lässt der stürmische Rohstoffverbrauch in der Weltwirtschaft in Kombination mit wenig wettbewerbsintensiven Märkten im Energiebereich den Ölpreisschock zu einer Konjunkturbremse auch für Deutschland werden. Ohne Ölpreisschock würde das Wachstum in Deutschland in diesem Jahr wohl in der Gegend von 1,5 bis 2 % liegen – immerhin ein maßvoller Aufschwung.

Der Ölpreisschock trifft Deutschland besonders, weil sich die Konjunktur derzeit allein auf den Export stützt, der bei leicht abgeschwächerter Weltkonjunktur etwas nachlassen dürfte, und weil die

ohnehin schon lahme Binnennachfrage zusätzlich gebremst wird. So werden die Exporte 2005 und auch 2006 zwar mit etwas geringerer Dynamik zunehmen als noch im vergangenen Jahr, gleichwohl wird sich deren Expansion mit für die Industrieländer derzeit ungewöhnlich hohem Tempo fortsetzen. Dies resultiert vor allem aus der bei sinkenden Lohnstückkosten weiterhin zunehmenden, ohnehin schon hohen internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Schwachstelle der Konjunktur in Deutschland bleibt die Binnennachfrage. Entscheidend sind die weiterhin gedrückte reale Lohnentwicklung und das Beschäftigungsvolumen, das in diesem Jahr noch zurückgeht und auch 2006 nur wenig steigen wird. Die Rechnung, dass der gesamtwirtschaftliche Nachfrageentzug infolge maßvoller Lohnzuwächse durch eine steigende Beschäftigung aufgefangen wird, geht nach wie vor nicht auf, da eine schwache Einkommensentwicklung die Absatzerwartungen der Unternehmen dämpft. Erschwerend wirkt der mit den gestiegenen Ölpreisen beschleunigte Preisauftrieb, der die verfügbaren Realeinkommen der privaten Haushalte sowohl in diesem als auch im kommenden Jahr schrumpfen lässt. Vor diesem Hintergrund setzt sich die das Wachstum stark belastende Konsumkrise ungebrochen fort. Noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik war die Konsumententwicklung so gedrückt wie seit 2001. Dagegen dürften sich die Bauinvestitionen nach langer Talfahrt im Prognosezeitraum leicht beleben. Lichtblick der Binnennachfrage sind die Ausrüstungsinvestitionen, die merklich ausgeweitet werden, da die Rentabilität hoch ist und der Auslandsabsatz weiterhin kräftig steigt. Insgesamt ist von der Binnennachfrage auch 2005 kein Wachstumsbeitrag zu erwarten; im kommenden Jahr ist dagegen mit einem Beitrag von einem halben Prozentpunkt zu rechnen.

An dem Befund einer tiefgreifenden Schwäche der Binnennachfrage kommt keine Wirtschaftspolitik vorbei. Eine Politik, die sich einseitig auf die Angebotsbedingungen konzentriert, kann die binnenwirtschaftliche Schwäche nicht überwinden. Das Argument, sinkende Lohnkosten und weitere steuerliche Entlastungen würden die Unternehmen zu höheren Einstellungen bewegen, hat sich bereits in den vergangenen Jahren immer wieder als nicht haltbar erwiesen. Wenn eine über 10 Jahre anhaltende maßvolle Lohnentwicklung nicht zu einer höheren Beschäftigung führt, kann deren Effekt bestenfalls schwach sein, schlimmstenfalls ist er nicht vorhanden. Das wirtschaftliche Grundproblem Deutschlands und zunehmend auch des gesamten Euroraums ist, dass der gesamtwirtschaftliche Rahmen nicht stimmt. Das hat teilweise institutionelle Gründe. So gibt es faktisch außer der Geldpolitik noch keine gesamtwirtschaftliche europäische Wirtschaftspolitik, und die meisten nationalen Finanzpolitiken sind vor dem Hintergrund des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausschließlich auf Konsolidierungsbemühungen fokussiert. Eine makroökonomische Koordination im Euroraum ist aber notwendig, denn ein Binnenmarkt, und ein solcher ist der Euroraum mittlerweile, bedarf auch einer gesamtwirtschaftlichen Struktur, um krisenfest zu sein. Aber nicht nur im Euroraum, auch in Deutschland ist der institutionelle Spielraum für eine gesamtwirtschaftliche Politik angesichts der zu sehr verschränkten Bund Länder Kompetenzen und der zersplitterten gesamtwirtschaftlichen Kompetenz innerhalb der Bundesregierung gering.

Neben den institutionellen Schwächen gibt es aber auch ein gravierendes inhaltliches Problem. Vor allem in Deutschland, aber zum Teil auch auf gesamteuropäischer Ebene, wird die Rolle der Nachfrage für die wirtschaftliche Entwicklung grob unterschätzt. Die wirtschaftlichen Probleme des Euroraums und insbesondere Deutschlands werden ausschließlich als Angebotsprobleme verstanden. Dies ist erstaunlich, führt man sich vor Augen, wie eine von Angebotsproblemen geplagte Wirtschaft in der Theorie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene aussehen müsste. Sie wäre durch einen hohen Zuwachs an Arbeitskosten sowohl absolut als auch in Bezug auf die Produktivitätsentwicklung (Lohnstückkosten) gekennzeichnet. Sie würde darüber hinaus Inflationstendenzen und einen Mangel an internationaler Wettbewerbsfähigkeit aufweisen. Dies alles führte wegen hoher Lohn- oder Transferzuwächse zu einer zumindest kurzfristig lebhaften Konsumnachfrage, gleichzeitig wegen der schlechten Rentabilitätsaussichten aber zu einer schwachen Investitionstätigkeit. Vor allem aber würde der Export wegen der mangelnden internationalen Wettbewerbsfähigkeit schwach sein, die Außenhandelsbilanzen wären defizitär. Als Beispiele von Volkswirtschaften, die unter Angebotsproblemen zu leiden hatten und genau diese Phänomene aufwiesen, können Großbritannien sowie die Niederlande Ende der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre und auch Ostdeutschland unmittelbar nach der Vereinigung dienen.

Im Deutschland von heute ist keines der oben beschriebenen Merkmale von Angebotsproblemen anzutreffen. Vielmehr sind die Zuwächse bei den Arbeitskosten seit Jahren ausgeprägt moderat, die internationale Wettbewerbsfähigkeit hat ständig zugenommen und es sind eher deflationäre Tendenzen zu beobachten. Insofern ist es nicht überraschend, wenn vor allem die Konsumnachfrage schwach ist, die Ausrustungsinvestitionen nur verhalten expandieren und die Exporte ausgesprochen stark sind, wobei die Außenhandelsbilanzen hohe Überschüsse aufweisen. All dies deutet auf das Gegenteil einer von Angebotsproblemen geplagten Volkswirtschaft hin: Die mangelnde Nachfrage ist das Problem. Wenn Herr Sinn dies in seinem neuesten Buch als Exzessiv – Keynesianismus bezeichnet, spricht dies für sich. Er nimmt für sich in Anspruch die Weltmeinung der Ökonomen zu repräsentieren. In Wahrheit hat er nur die überwiegende Meinung der deutschen Ökonomen hinter sich, selbst Nobelpreisträger in den USA sehen das anders, man frage mal bei Bob Solow und George Akerlof nach.

Diese Diagnose einer tiefgreifenden Nachfrageschwäche ist kein Argument gegen Reformen. Richtig ist, dass globaler Wettbewerb die Anforderungen an die Flexibilität von Unternehmen und Beschäftigten deutlich erhöht hat. Insofern sind Reformen dort notwendig, wo Institutionen diese Flexibilität nicht oder in unzureichendem Ausmaß ermöglichen. Es ist aber nicht zwingend, dass die sich hieraus ergebenden Reformnotwendigkeiten zu Lasten der Beschäftigten oder der privaten Haushalte gehen. Es seien nur Bildungsreform, Bürokratieabbau und der Abbau von Unternehmenssubventionen als Beispiele genannt. Wichtig ist allerdings eines: belasten die Reformmaßnahmen die Nachfrage, muss dies – anders als in den vergangenen Jahren geschehen – durch eine expansive gesamtwirtschaftliche Politik flankiert werden.

Die Jahre einer an der falschen Marktseite orientierten Politik haben mittlerweile tiefe Spuren hinterlassen. Die Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmereinkommen, die nicht zuletzt auch durch die Umfinanzierungen im Sozialsystem ausgelöst wurde, hat den Konsum der privaten Haushalte stark belastet. Hinzu kommt eine große Verunsicherung, die die Sparquote steigen ließ. Es wird nicht leicht sein, diese tief greifende Schwäche zu überwinden. Wie sollen aber nun die wirtschaftspolitischen Maßnahmen aussehen, bei denen unter diesen schwierigen Umständen die Nachfrage belebt werden kann, ohne dabei die Angebotsbedingungen zu verschlechtern.

### **Was ist zu tun?**

Ein grundlegendes Problem ist die fehlende makropolitische Koordination in der EWU. Dabei sind die institutionellen Voraussetzungen in den einzelnen Politikbereichen unterschiedlich ausgeprägt. Während die Geldpolitik zentralisiert für den gesamten Euroraum betrieben wird, liegt die Finanzpolitik weiterhin in nationaler Verantwortung. Bei der Lohnpolitik findet bestenfalls eine Koordination auf nationaler Ebene statt, häufig nicht einmal diese.

Dies ist zu ändern. Eine Verbesserung von Wachstum und Beschäftigung in der EWU setzt eine Umorientierung in der makroökonomischen Politik voraus. Dabei sind kurzfristig insbesondere die Notwendigkeiten der makropolitischen Stabilisierung in einem stagnativen Umfeld ohne binnenwirtschaftliche Inflationsgefahren ernst zu nehmen. Unter diesen Bedingungen besteht zum einen geldpolitischer Handlungsbedarf. Das IMK fordert eine rasche Zinssenkung um einen halben Prozentpunkt.

Aber auch die Fiskalpolitik sollte insbesondere in den Ländern mit unterdurchschnittlichen Wachstums- und Inflationsraten die Spielräume, die sich durch die Reform der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ergeben, für eine expansivere Politik nutzen. Hingegen sollten Länder mit dynamischer Konjunkturentwicklung tendenziell Überschüsse erzielen.

Langfristig ist die Intra-Koordination innerhalb der Finanz- und der Lohnpolitik sowie die Inter-Koordination zwischen Geld-, Finanz- und Lohnpolitik zu verbessern. Dies impliziert für die Finanzpolitik, den Stabilitäts- und Wachstumspakt grundlegender als bisher zu reformieren, so dass die automatischen Stabilisatoren uneingeschränkt wirken können und öffentliche Investitionen auch kreditfinanziert zur Verstärkung der Nachfrage und zur Verbesserung des Wachstumspotentials eingesetzt werden können. Im Rahmen eines grundlegend reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes sollten die einzelnen Länder Ausgabenpfade für die konjunktur-unabhängigen öffentlichen Ausgaben vorlegen und miteinander abstimmen. Hiermit wird zum einen das Wirken der automatischen Stabilisatoren ermöglicht. Zum anderen kann die Ausrichtung des Ausgabenpfades als Instrument zur Reduktion der Schuldenstandsquote dienen. Da hierdurch jedoch ein über den Konjunkturzyklus leicht restriktiver Impuls ausgeübt wird, ist bei der EWU-weiten Koordinierung der Ausgabenpfade darauf zu achten, dass

deren Summe nicht zu einem zu restriktiven Impuls für den Euroraum als Ganzes führt.

Im Rahmen der Lohnpolitik ist eine Fortsetzung der Koordinierungsanstrengungen der europäischen Gewerkschaften erforderlich, um in den Mitgliedsländern ein Nominallohnwachstum gemäß der Summe aus langfristigem nationalen Produktivitätswachstum und Zielinflationsrate der EZB durchzusetzen. Hierbei geht es auch langfristig nicht darum, zentralisierte Lohnverhandlungen für den Euroraum anzustreben, sondern vielmehr darum, die nationalen Lohnverhandlungssysteme mit Blick auf die genannte Regel zu vernetzen und zu koordinieren.<sup>1</sup> In diesem Rahmen sind insbesondere die großen Mitgliedsländer (Deutschland, Frankreich, Italien) gefordert, da sie einerseits durch eine übermäßige Lohnzurückhaltung und eine „beggar thy neighbour“-Politik beschäftigungspolitisch letztlich wenig gewinnen können, andererseits ein lohnpolitisches Überschießen in diesen Ländern wegen des großen Gewichts für die Inflationsentwicklung im Euroraum von der EZB sanktioniert werden müsste. Eine Koordination der Lohnpolitik bedarf aber der Unterstützung durch die Wirtschaftspolitik, denn sie erfordert verhandlungs- und strategiefähige Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die ihre Abschlüsse an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen orientieren und deren Implementierung gewährleisten können. Die in den *Beschäftigungspolitischen Leitlinien*, in den *Grundzügen der Wirtschaftspolitik* und in den ‚Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung‘ propagierte Dezentralisierung von Lohnverhandlungen steht diesen Anforderungen genauso entgegen wie eine weitere Deregulierung der europäischen Arbeitsmärkte.

Eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Inter-Koordination der Makropolitiken ist insbesondere darauf angewiesen, dass die Zentralbank an der Koordinierung teilnimmt und ihre Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung wahrnimmt. Die makroökonomische Koordinierung verbessert ihrerseits die Chancen einer wachstumsorientierten Geldpolitik. Ein grundsätzliches Umsteuern der EZB ist also erforderlich, zumal die langfristigen Outputwirkungen der Geldpolitik in Europa eher größer sind als in den USA.<sup>2</sup> Dies schließt insbesondere rechtzeitige und deutliche Zinssenkungen bei Wachstumseinbrüchen sowie vorsichtiger Reaktionen bei einem Rückgang der Arbeitslosenquote und eine Annäherung an die vermeintliche NAIRU ein.

Der Finanzpolitik kommt angesichts der seit Jahren im Vergleich zum übrigen Euroraum besonders schlechten Lage in Deutschland eine herausgehobene makroökonomische Verantwortung zu: Sie ist das einzige auf nationaler Ebene noch einsatzfähige makroökonomische Instrument zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Die Geldpolitik kann nicht in geeigneter Weise auf die besondere Situation der deutschen Wirtschaft eingehen, da sie sich an der Situation im Euroraum insgesamt orientieren muss. Allerdings muss die Finanzpolitik auch die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Auge behalten.

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Traxler, F./Mermet, E. (2003): Coordination of collective bargaining: the case of Europe, Transfer, Vol. 9, S. 229-246.

<sup>2</sup> Vgl. De Grauwe, P., Costa Storti, C. (2004): The effects of monetary policy: a meta-analysis, CESIFO Working Paper, No. 1224. Zur Berechnung der langfristigen Realzinsen wird hier ein zentrierter 12-Monatsdurchschnitt der Veränderungsrate des HVPI verwendet, für die Ermittlung der kurzfristigen Realzinsen die Veränderung des HVPI ohne Nahrungsmittel, Energie, Alkohol und Tabak.

Sie darf ihre eigene zukünftige Handlungsfähigkeit mittel- bis langfristig nicht durch immer weiter steigende Schuldenstandsquoten und damit immer größere Zinslasten gefährden. Eine finanzpolitische Wachstumsstrategie muss daher immer mit einer glaubwürdigen Konsolidierungsstrategie kombiniert werden, die sicherstellt, dass eine vorgegebene Schuldenstandsquote – in Ermangelung objektiver Maßstäbe konkret die des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 60 % des Bruttoinlandsprodukts – mittelfristig nicht überschritten wird.

Aus den negativen Erfahrungen mit der gescheiterten defizitorientierten Konsolidierungspolitik müssen endlich die richtigen Konsequenzen gezogen werden. Wie Simulationsrechnungen zeigen, führen sowohl einnahmen- wie auch ausgabenseitige Maßnahmen einer forcierten Haushaltskonsolidierung zu deutlichen Wachstumseinbußen. Das IMK plädiert daher für einen makroökonomisch rationalen Konsolidierungskurs, ohne dabei das Ziel der mittelfristigen Reduktion der Schuldenstandsquote aufzugeben.<sup>3</sup> Eine Haushaltskonsolidierung sollte grundsätzlich nur in Phasen hohen Wirtschaftswachstums und steigender Kapazitätsauslastung mit starker und stabiler privater Nachfrage erfolgen – dann aber auch konsequent. In Phasen schwachen Wachstums dagegen sollten höhere Defizite und entsprechend auch ein Anstieg der Schuldenstandsquote zur Konjunkturstabilisierung bewusst in Kauf genommen werden. Der Staat sollte seine Sparanstrengungen auf diejenigen Größen beschränken, die tatsächlich seiner Kontrolle unterliegen. Dies sind die nominalen Wachstumsraten der konjunkturunabhängigen Staatsausgaben (im Wesentlichen Staatskonsum und öffentliche Investitionen). Konjunkturabhängige Größen – wie etwa die Defizitquote oder die Steuerquote – entziehen sich dagegen der Kontrolle, da sie sich immer endogen aus dem Wirtschaftsgeschehen ergeben. Bezüglich der konjunkturunabhängigen Staatsausgaben sollte ein weder zu überschreitender noch zu unterschreitender Wachstumspfad vorgegeben werden, der mittelfristig zu einer Konsolidierung führt, d. h., er sollte etwas unterhalb des trendmäßigen nominalen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts angesetzt werden. Bei den gegenwärtigen Parameterkonstellationen erscheint ein Pfad von etwa 2 % angemessen. Die konjunkturabhängigen Ausgaben können dann je nach Konjunkturlage um diesen Ausgabenpfad variieren und als automatische Stabilisatoren wirken. Dadurch wird eine zu restriktive Ausgabenentwicklung in labilen Konjunkturlagen vermieden und trotzdem mittelfristig die Konsolidierung gewährleistet. Um die öffentlichen Investitionen, die bisher unter der verfehlten Konsolidierungspolitik am meisten gelitten haben, wieder zu stärken, sollte der Ausgabenpfad sie zumindest für eine Übergangszeit von etwa 3 Jahren ausklammern. In dieser Zeit sollten die öffentlichen Investitionen schrittweise auf das gegenwärtige Durchschnittsniveau des Euroraums von etwa 2,5 % des Bruttoinlandsprodukts angehoben werden. Danach sollten sie ebenfalls jährlich dem Ausgabenpfad von 2 % unterliegen. Um zu verhindern, dass der Konsolidierungsprozess mittels der Beschränkung des Wachstums der Staatsausgaben durch Steuersenkungen konterkariert wird – wie es in Deutschland während der vergangenen Jahre zu beobachten war –, dürfen während des

---

<sup>4</sup> Vgl. Horn/Truger 2005 a. a. O.

Konsolidierungsprozesses allenfalls aufkommensneutrale Steuerreformen zugelassen werden.

Aus verteilungspolitischen Gründen schlägt das IMK zudem vor, private Haushalte mit geringem Einkommen durch eine Einmalzahlung von den gestiegenen Heizkosten, die sich durch die erheblichen Preissteigerungen bei Heizöl und Erdgas gegenüber dem vergangenen Jahr ergeben haben, zu entlasten. Da dies zum Teil bereits im bestehenden Transfersystem angelegt ist – z. B. erhalten Bedarfsgemeinschaften im Rahmen des Arbeitslosengeldes II die tatsächlichen Heizkosten erstattet, sofern sie angemessen sind – könnten die Transfers auf die Bezieher von Wohngeld beschränkt und administrativ ohne großen Aufwand abgewickelt werden. Eine Einmalzahlung in Höhe von 50 Euro pro Haushaltsmitglied dürfte ausreichen, um die betroffenen Haushalte weitestgehend von den gegenüber 2004 gestiegenen Kosten zu entlasten. Die Kosten der Maßnahme dürften unter 300 Mill. Euro liegen. Der makroökonomische Impuls dürfte allerdings vernachlässigbar gering sein, auch wenn damit zu rechnen ist, dass die Einmalzahlung fast vollständig den privaten Konsum der betroffenen Haushalte erhöhen dürfte.

Die vorgeschlagene mittelfristige Konsolidierungsstrategie führt insbesondere aufgrund der Aufstockung der öffentlichen Investitionen dazu, dass das Haushaltsdefizit vorübergehend um bis zu einem Prozentpunkt gegenüber der Entwicklung ohne diese Strategie steigt. Damit würde die 3 %-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes 2006 sicher, möglicherweise auch noch im Folgejahr überschritten. Aus ökonomischer Sicht spricht alles dafür, diese Überschreitung in Kauf zu nehmen: Die 3 %-Grenze ist ohnehin ökonomisch widersinnig und durch die Modifikation der Umsetzungsbestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind auch politisch wieder Spielräume gewonnen worden. Zudem muss die deutsche Finanzpolitik einen deutlichen expansiven Impuls setzen, um ihrer besonderen makroökonomischen Verantwortung gerecht zu werden. Darüber hinaus ist im Rahmen der Ausgabenpfadlösung mittelfristig eine Konsolidierung sicher gestellt. Politischem Druck aus Brüssel könnte durch internationale Abstimmung – etwa mit Frankreich und Italien, als ebenfalls betroffenen Ländern – begegnet werden. Sollte der politische Wille zu einem vorübergehend über höhere Defizite finanzierten Übergang zum Ausgabenpfad und zu einem höheren öffentlichen Investitionsniveau dennoch nicht vorhanden sein, könnte der Übergang auch teilweise durch höhere Steuern oder Subventionsabbau gegenfinanziert werden. Dann müssten gezielt solche Steuern erhöht und Subventionen abgebaut werden, die nur geringe Nachfragewirkungen entfalten. Steuererhöhungen zur Gegenfinanzierung würden den gegenwärtig erwünschten expansiven Impuls zwar abschwächen, sie würden ihn jedoch nicht vollständig konterkarieren, da die Staatseinnahemultiplikatoren üblicherweise deutlich geringer als die Staatsausgabemultiplikatoren zu veranschlagen sind. Um gesamtwirtschaftlich negative Effekte der Steuererhöhungen noch zusätzlich zu verringern, sollten sie möglichst Haushalte mit hohem Einkommen/Vermögen und daher hoher Spar- und geringer Konsumquote über-

proportional belasten. Die Erhöhung solcher Steuern ist auch aus verteilungspolitischen Gründen vorteilhaft.

Mit diesen Maßnahmen ließe sich das Wachstum in Deutschland so stark beschleunigen, dass ein Beschäftigungsaufbau wieder möglich wird. Es bedarf aber eines politischen Willens zu mehr Makroökonomie.

## **Dr. Dan Andersson** **Chefökonom des Schwedischen Gewerkschaftsbundes**

Wie sehr sich das schwedische Modell seit 1990 verändert hat, wird von den meisten Beobachtern unterschätzt. Zu dieser Zeit litt Schweden unter einer hohen Inflationsrate und wies Defizite sowohl in der Handelsbilanz wie im Staatshaushalt auf. Das Produktivitätswachstum war schwach, der Kostenanstieg höher als in den umgebenden Ländern, allerdings war die Beschäftigungsquote hoch und die Arbeitslosenrate niedrig. Die Entwicklung der Kosten war schließlich mit einem festen Wechselkurs nicht mehr zu vereinbaren. Seitdem ist das schwedische Modell einem Wandel unterzogen.

### **Steuern und Renten**

Das Steuersystem wurde in den Jahren 1990 und 1991 grundlegend reformiert. Die Ausgangsbasis der Reform war, das Steuersystem ökonomisch rational und gleichzeitig verteilungsgerecht zu gestalten. Die Progression wurde stark zurückgenommen, um den Weg für eine breitere Basis der Steuereinnahmen freizugeben. Das wichtigste Prinzip lag darin, das Steuersystem so weit wie möglich zu vereinheitlichen, d. h. gleiche Steuern für alle Einkommensarten zu erheben, egal wie sie erwirtschaftet wurden.

Ein duales Steuersystem wurde eingeführt, d. h. eine getrennte Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen, bei dem die Kapitaleinkünfte mit 30 % besteuert wurden und der höchste Grenzsteuersatz für Arbeitseinkommen von 72 % (1989) auf rund 50 % gesenkt wurde. Die Basis für die Besteuerung von Arbeitseinkommen wurde erweitert, indem die Besteuerung auf Lohnersatz- und Sachleistungen, wie Firmenwagen und Vorzugsdarlehen, ausgedehnt wurde. Die Besteuerungsgrundlagen für Kapitaleinkünfte und Veräußerungsgewinne wurden erweitert und die Abzugsmöglichkeiten eingeschränkt. Dies trug dazu bei, die Steuergestaltungsmöglichkeiten einzuschränken, was mit Blick auf die Verteilungsgerechtigkeit sehr wichtig ist. Die Basis für die Mehrwertsteuer wurde erweitert, um eine einheitliche und allgemeine Besteuerung von Produkten und Dienstleistungen zu erreichen.

Im Allgemein gilt Schweden als das Land mit der höchsten Steuerquote gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Dies spiegelt sich in hohem Maße in einem höheren Niveau sozialstaatlicher Wohlfahrtsziele wider. In diesem Kontext gehört Schweden zu einer Gruppe nordeuropäischer Länder, die ähnliche Ambitionen in der Ausgestaltung ihrer Sozialsysteme ausweisen. Schweden gehört auch zu den Ländern, die die höchsten Besteuerungsraten für jede der unterschiedlichen Einkommensarten aufweisen. Dies trifft jedoch nicht für die Unternehmenssteuer zu. Das schwedische System enthält relativ wenige Ausnahmetatbestände, wie z. B. Freibeträge oder standardisierte Steuerabzüge. Die breiten Bemessungsgrundlagen führen zu relativ niedrigen Grenzsteuersätzen im Verhältnis zum Besteuerungsniveau insgesamt.

Das Rentensystem wurde ebenfalls reformiert. Schweden und Italien gehören zu den ersten Ländern, die ein teilweise beitragsbasiertes System eingeführt haben. Davor war das System leistungsorientiert, d. h., die Beiträge wurden den Kosten angepasst. Das Rentensystem ist in erster Linie umlagefinanziert, aber es enthält auch einen kleinen Anlagenanteil. Darin ist ein so genannter Bremsmechanismus eingebaut, der die Rentenansprüche senkt, wenn die erwarteten Ausgaben die erwarteten Einnahmen übersteigen. Dies bedeutet, dass, wenn die Konjunktur schwächelt und keine hohen Wachstums- und Beschäftigungsraten vorliegen, die Renten entsprechend gesenkt werden. Das Rentensystem ist so gesehen selbstfinanziert und seine Ausgabenstruktur verdrängt nicht wie früher andere öffentliche Ausgaben. Früher wurden die Rentenansprüche auf der Grundlage von 30 Beschäftigungsjahren berechnet, wobei die 15 besten Jahre maßgeblich waren. Heute werden alle Beschäftigungsjahre zur Berechnung der Rente herangezogen, was bedeutet, dass das volle Rentenniveau nur mit einem erhöhten Arbeitseinsatz erreichbar ist. Beschäftigung jenseits des offiziellen Rentenalters von 65 Jahren erhöht die Rentenansprüche, wogegen ein frühzeitiger Ausstieg aus dem Erwerbsleben die Bezüge schmälert. Mit der Reform entwickelten sich starke Antriebskräfte für vermehrte Beschäftigung.

### **Eine unabhängige Zentralbank und ein neues fiskalpolitisches Regime**

Schweden hat in den vergangenen Jahren sein wirtschaftspolitisches Regime verändert, die Inflationsbekämpfung verstärkt. Früher lag die Inflationsrate bei rund 8 %, heute beträgt das Inflationsziel 2 %. Dieses Ziel wird von einer unabhängigen Zentralbank aufrechterhalten. Das neue fiskalpolitische Regime hat dazu beigetragen, den Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf den niedrigsten Stand der letzten 30 Jahre zurückzuführen. Eine Voraussetzung hierfür war der Abbau der Wohnungsbausubventionen. Das für die öffentlichen Finanzen formulierte Ziel, einen Haushaltsüberschuss von 2 % über einen Konjunkturzyklus hinweg zu erreichen bedeutet, dass die öffentliche Verschuldung abnimmt und dass das Staatsvermögen größer ist als die Schulden.

Die Sozialdemokraten in Schweden haben bei der Modernisierung des schwedischen Wirtschaftsmodells erstaunlich Gutes geleistet. Der Wohlstand in Schweden, gemessen am Bruttonationaleinkommen, ist seit 1995 jährlich um 2,5 % gestiegen. Dies entspricht der Wachstumsrate in den USA, liegt aber einen halben Prozentpunkt höher als der europäische Durchschnitt. Auslandsschulden sowie die Staatsverschuldung sind enorm zurückgegangen. Der Staat verfügt jetzt über mehr Vermögen als Schulden; Zinsen und Inflation sind niedrig. Im Lissabon Ranking befindet sich Schweden auf dem zweiten Platz der Tabelle der Strukturanpassung. Dagegen nimmt die ungleiche Verteilung der Einkommen in Schweden ebenso beständig zu wie die Lohndifferenzierung.

Im Nachhinein betrachtet lag die strategische Entscheidung darin, die Effizienz der Wirtschaft zu verbessern und gleichzeitig die Arbeits-

marktregulierung mehr oder weniger intakt zu halten. Die Arbeitssicherheit war somit eine Voraussetzung für eine schnellere Reform der Produktmärkte.

Es gibt viele Anzeichen dafür, dass Schweden auf einem höheren Wachstumsniveau angekommen ist, vielleicht Dank der Regulierungsreformen. Dies bedeutet, dass Schweden nicht nur temporär den „großen Sprung nach vorne“ im Bruttoinlandsprodukt gemacht hat, sondern es scheint so, dass auch der Produktivitätsfortschritt langfristig höher ist als zuvor. Nach dem Wechsel in der grundsätzlichen Ausrichtung der Politik auf niedrige Inflation und stabile öffentliche Finanzen ist auch die Gesamtfaktorproduktivität gestiegen. Dies bedeutet, dass die Produktivitätssteigerungen nicht nur durch einen Anstieg von Kapitaleinsatz und Arbeitszeit realisiert wurde, sondern auch durch eine effizientere Nutzung der Ressourcen.

#### Indikatoren der schwedischen Wirtschaft 1990, 1995, 2000 und 2004

	1990	1995	2000	2004
<b>Beschäftigung, 16–64</b>	83,1	72,2	74,2	73,5
<b>Arbeitslosigkeit, 16–64</b>	1,8	8,4	5,1	6,0
<b>Summe, Arbeitslosigkeit 16–64</b>	3,1	13,0	7,7	8,4
<b>Tatsächliche Erwerbstätigkeit 16–64</b>	67,7	61,4	62,4	61,2
<b>Inflation, VPI</b>	10,5	2,2	0,4	0,4
<b>Kurzfristige Realzinsen</b>	3,2	6,5	3,6	1,7
<b>Lohnstückkosten</b>	9,7	-0,4	6,3	-1,6
<b>BIP pro Kopf im Vergleich zu USA</b>	81,5	77,4	77,9	76,4
<b>BIP pro Kopf im Vergleich zu EU-15</b>	111,3	105,8	109,4	108,9
<b>Staatsverschuldung, brutto</b>	43,5	78,3	58,2	47,7
<b>Staatsverschuldung, netto</b>	-7,8	25,2	1,2	-5,2
<b>Öffentliche Ersparnisse, % von BIP</b>	3,8	-6,9	5,0	1,0
<b>Leistungsbilanz, % vom BIP</b>	-2,6	3,4	4,1	8,0
<b>Sparquote Privathaushalte,</b>				
<b>% des verfügbaren Einkommens</b>	-0,2	6,5	-1,7	4,5
<b>Steuerquote, % des BIP</b>	53,3	49,5	53,9	50,6
<b>Anteil Ausgaben</b>	54,1	58,1	50,6	52,5
<b>Bezieher von Krankengeld und Frühpensionen,</b>				
<b>jährlich Vollzeitäquivalente</b>	531	503	589	663
<b>Gewinnquote, Wirtschaftssektor</b>	29,4	41,6	37,2	36,5
<b>Produktivität, Wirtschaftssektor</b>	1,8	3,3	4,0	4,3
<b>Wohlstand der Privathaushalte,</b>				
<b>% des verfügbaren Einkommens</b>	389,3	292,4	445,5	408,5
<b>Investitionen, % des BIP</b>	23,1	16,0	17,7	16,0

Quellen: KI, OECD, SCB und eigene Berechnungen.

Die oben dargestellte Tabelle zeigt eine Zusammenfassung der Entwicklung in Schweden seit 1990. Verglichen mit 1995 haben sich die meisten Bereiche bis 2004 verbessert. Die Zahlen von 1990 sollten zwar nicht vernachlässigt werden, sie beschreiben aber auch nicht den Normalzustand. Die Beschäftigungsrate ist nach 1995 nachweislich

gestiegen, dagegen ist der Anteil derer, die effektiv arbeiten und nicht abwesend sind, 2004 annähernd derselbe wie schon 1995. Die Wunden der Krise 1990 sind also noch nicht ganz verheilt.

Zwei nahezu dauernde Aufgaben stellen eine Herausforderung für das schwedische Modell der Zukunft dar: Zum einen die niedrige Beschäftigungsrate und zum anderen das langfristige Vertrauen in die sozialen Sicherungssysteme. Eine Voraussetzung für Vertrauen ist die Annahme, dass der öffentliche Sektor ausreichende Einnahmen in den nächsten 20 Jahren erzielen wird.

Heutzutage stehen die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit im Mittelpunkt der politischen Debatte. Wir haben immer daran festgehalten, dass Arbeit sich auch auszahlen muss, andererseits sind wirtschaftliche Anreize viel komplizierter als Einkommen nach Steuern. Seit der Einführung der individuellen Besteuerung vor ca. 30 Jahren hat es immer eine klare Politik für mehr Arbeitsanreize gegeben. Die wichtigsten Maßnahmen waren die Steuerreform, die Rentenreform und die Höchstbeträge bei den Gebühren für die Kinderbetreuung.

Die Kritik, die Politiker vom rechten Flügel über mangelnde Anreize zur Aufnahme einer Arbeit vorgebracht haben, ist übertrieben. Die hohe Unterstützung für Kinderbetreuung und die Regelungen zum Kindergeld führten dazu, dass mehr Mütter mit Kindern unter 6 Jahren arbeiten als in den meisten anderen Ländern. Die Lohnempfänger erhalten auf der Grundlage von Tarifverträgen und gesetzlichen Regelungen zwischen 20–30 % mehr Lohnersatzleistungen. Die Voraussetzungen für Ansprüche auf Krankengeld und Rente schaffen starke Anreize zu arbeiten.

Trotz der starken Arbeitsanreize steigt die Beschäftigungsrate aber nicht an. 64,5 % der Beschäftigten sind in einer normalen Woche auch tatsächlich am Arbeitsplatz. Der Anteil der Personen, die sich krank melden, ist höher als in den meisten anderen Ländern, wobei die Schweden nicht kränker sind als andere. Die Erklärung hierfür liegt in dem höheren Anteil älterer Beschäftigter unter den Arbeitnehmern. Um die Finanzierung des Sozialstaats zu gewährleisten, müsste die tatsächliche Erwerbstätigkeit bei 70 % liegen.

In Schweden leben mehr Menschen ausländischer Herkunft als z. B. in Deutschland oder Frankreich. Das Immigrationsmuster hat sich verschoben: Früher kamen Einwanderer, um Arbeit zu finden, heute suchen sie Asyl oder verfolgen wirtschaftliche Interessen. Die Beschäftigungsrate bei den im Land Geborenen lag 2002 bei 79 %, wogegen die der Zuwanderer 67 % beträgt. Die gegenwärtige Integrationspolitik ist mit der Forderung nach einer Erhöhung der Arbeitszeit nicht vereinbar.

Eine der zentralen sozialdemokratischen Lehrsätze lautet, dass die Mehrzahl der Arbeitslosen in aktiven Arbeitsmarktprogrammen tätig sein sollte und nur wenige (passive) Barleistungen erhalten sollten. Dies soll den Einzelnen unterstützen und die Möglichkeit freiwilliger Untätigkeit zu begrenzen. Aktive Maßnahmen sind notwendig, um eine

allgemeine Legitimierung für die Inanspruchnahme von Steuergeldern zu schaffen. Allerdings ist der Anteil der Teilnehmer an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen von vorher 40–50 % auf nunmehr 30 % gesunken. Die Kritik an den Krankenversicherungsleistungen war vermutlich nicht unberechtigt, da die Anzahl der Kranken und Frührentner angestiegen war. Die Genehmigung der Anträge ist nun strenger geworden.

Die Anforderungen im Arbeitsleben sind gestiegen, 30 % der älteren Arbeitnehmer und ca. 100.000 Einwanderer haben Schwierigkeiten, Arbeit zu finden. Trotzdem hat sich die Anzahl von Personen in so genannten sicheren, vom Konjunkturzyklus unabhängigen Arbeitsverhältnissen seit Beginn der 90er Jahre nicht verändert. Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber zur Schaffung von Arbeitsplätzen nach Maßgabe der Möglichkeiten wurden innerhalb von zehn Jahren auf monatlich 13.800 SEK hochgefahren. Aktuell sind sie auf 15.000 SEK angehoben worden, sie sollten aber tatsächlich bei ca. 25.000 SEK monatlich liegen. Ist es dann erstaunlich, dass die Anzahl von Krankmeldungen steigt und dass das Misstrauen gegenüber einer übermäßigen Inanspruchnahme von Sozialleistungen wächst? Die bittere Wahrheit liegt darin, dass die Sozialdemokraten das schwedische Modell nicht genügend gepflegt haben, namentlich seinen Leitgedanken, das Anrecht auf Unterstützung im Falle von Arbeitslosigkeit, dem eine Anforderung an den Einzelnen zur Arbeitsaufnahme gegenübersteht. Vor allen Dingen ist den Menschen die Möglichkeit einer wertvollen, ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeit, nicht gegeben worden.

Drei Dinge müsste die soziale Demokratie erreichen, um den Sozialstaat nachhaltig aufrechterhalten zu können. Frauen müssen im gleichen Maße wie Männer eine standardmäßige Vollzeitbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt erreichen können. Dies setzt wirtschaftliche Anreize für den Wechsel von Teilzeit auf Vollzeit voraus, und dass Männer und Frauen gleichermaßen die Verantwortung für Kinder übernehmen. Die Chancengleichheit wird für die Aufrechterhaltung des Sozialstaates immer wichtiger. Zweitens sind neue Standards und Anreize notwendig, um das tatsächliche Renteneintrittsalter dem rechtlichen anzunähern, das in Schweden bei 65 Jahren liegt. Drittens bedarf es eines Neubeginns in der Integrationspolitik. Das Ziel muss eine Beschäftigungsquote von mindestens 80 % unter den Einwanderern sein.

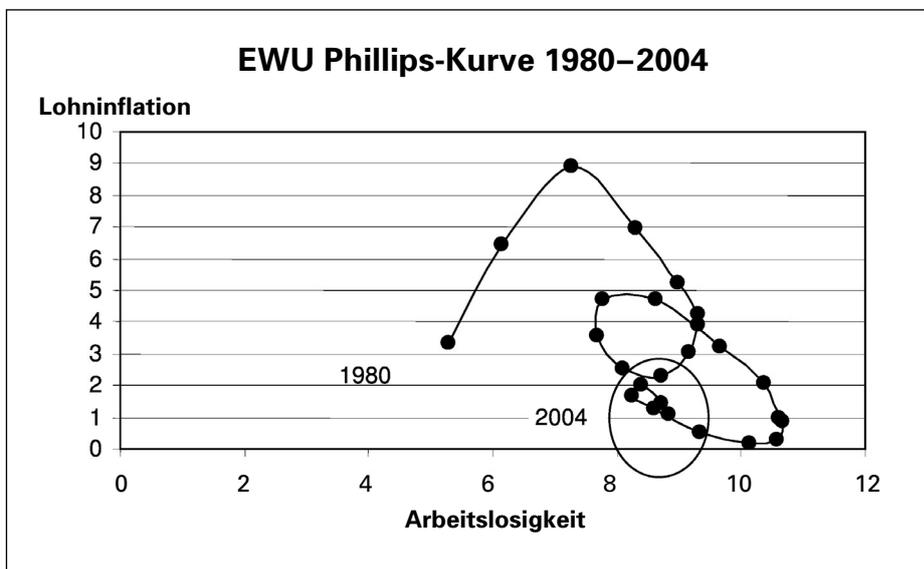
### **Makroökonomische Politik**

Eine Art, die Unterschiede in der Geldpolitik aufzuzeigen, ist der Vergleich der Inflation in den vergangenen Jahren. Zwischen 1997 und 2004 lag die Inflation in Schweden bei durchschnittlich 1,1 %, während sie in der Wirtschafts- und Währungsunion bei 1,9 % lag. Dies impliziert das Dilemma der Gestaltung von Stabilisierungspolitik, die sowohl für Wachstum wie auch für Preisstabilität sorgt. Sowohl der Arbeitsmarkt als auch die Gütermärkte müssen hierfür gut funktionieren. Allerdings kann Strukturpolitik eine ausgewogene Gesamtnachfrage nicht ersetzen. Die Erfahrung lehrt, dass Veränderungen leichter vorgenommen werden können, wenn die Wirtschaft wächst. Sowohl die

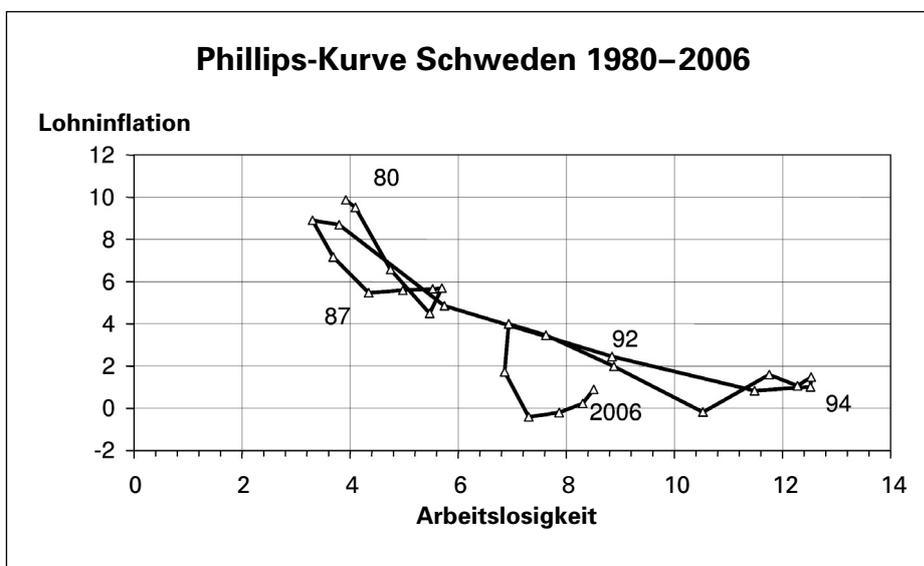
berufliche wie die geographische Mobilität steigt parallel mit steigender Nachfrage.

Ich glaube, dass das gegenwärtige System der Stabilisierungspolitik, d. h. die Kombination aus dem Inflationsziel der Zentralbank und der einengenden Regeln der Haushaltsüberschüsse eine unvernünftige Belastung für die Allokationspolitik darstellt. Auf EU-Ebene korrespondieren hier das Inflationsziel der EZB und die einschränkenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Die Phillips-Kurve zeigt den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation. Schweden und die EWU weisen unterschiedliche Phillips-Kurven auf: Die hohe Arbeitslosenrate innerhalb der EWU von ca. 8,5 % ist konsistent mit einer Inflationsrate von 2 %. Die entsprechende Arbeitslosenquote in Schweden beträgt 6,5 %.



Quelle: Economic Outlook 74, OECD.



Quelle: Ekonomiska Utsikter, LO 2005.

Eine volkswirtschaftliche Theorie besagt, dass die optimale Inflationsrate bei gut über 2 % liegt.<sup>4</sup> Entsprechende Schätzungen für Schweden haben ergeben, dass eine Bandbreite von 2,5 bis 4 % Inflationsrate angemessener ist – gegenüber dem heutigen Ziel von nur 2 %. Es ist jedoch nicht sicher, dass diese Erkenntnisse ausreichen, um einen radikalen Wechsel in der Politik zu bewirken. Eine Revision des Inflationsziels birgt die Gefahr neuer höherer Inflationserwartungen.

Der Ausgangspunkt vieler wirtschaftspolitischer Diskussionen besagt, dass der europäische Arbeitsmarkt zu rigide und die Löhne zu inflexibel seien. Wir sind jedoch davon überzeugt, dass die Reallöhne flexibel sind. Die europäischen Lohnempfänger haben in der Zeit von 1997 bis 2003 eine Reallohnentwicklung von null Prozent erlebt. In Deutschland wurden Tarifverträge im verarbeitenden Gewerbe vereinbart, die Kostensteigerungen um real 2 % bei gleichzeitigem Produktivitätswachstum aber um 3 % und Inflationswachstum um 1 % bewirkten.

Ein geringer als die Produktivitätszuwächse ausfallender Reallohn weist darauf hin, dass die Gewinnspannen zunehmen. Dass der Prozess hin zu mehr Beschäftigung nur langsam vorangeht, lässt sich durch eine schwache Elastizität zwischen Reallöhnen und Beschäftigung erklären. Es bedarf einer Senkung der Reallöhne um 1 %, um die Beschäftigung um 0,2 % anzuheben. Wenn das Ziel einer rigiden Politik eine höhere Beschäftigung ist, kann man daraus schließen, dass es lange dauern wird, bis erste Ergebnisse sichtbar werden. Wenn gleichzeitig weder die Geld- noch die Fiskalpolitik expansiv sein darf, wird der Anpassungsprozess deutlich verlängert.

### **Sollten Lohnempfänger zufrieden gestellt werden?**

Wenige dachten 1985 daran, dass eine solch moderate Lohnpolitik in Schweden möglich wäre, wie sie in den vorhergegangenen Tarifverhandlungen vereinbart wurde. Die Stabilisierung der Lohnbildung hat positive Effekte, wie z. B. höhere Reallöhne, weniger Tarifkonflikte, stabilere Gewinne und deutlich niedrigere Zinsen. Es zeigte sich, dass diese Stabilisierung eine notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung für eine Volkswirtschaft mit hohem und stabilem Einsatz von Ressourcen darstellt.

In den Tarifverhandlungen gibt es ein spieltheoretisches Problem, da es den unterschiedlichen Spielern möglich ist, sich kurzfristig gegenseitig zu betrügen. Über dies findet dieses Spiel zwischen unterschiedlichen Gruppen von Lohnempfängern statt. Aus diesem Grund hat eine ernstzunehmende Drohung einer externen Partei Einfluss auf das Ergebnis der Tarifverhandlungen. In Ermanglung einer Arbeitgeberpartei, die den Arbeitsmarkt koordiniert und eine feste Lohnnorm beibehält, ist es für den Schwedischen Gewerkschaftsbund (LO) ein leichtes, einen Standard für vernünftige Tarifierhöhungen zu schaffen.

---

4 Akerlof, Dickens & Perry (2000), "Near-rational wage and price setting and the long-run Phillips curve". Brookings papers on economic activity, 1:2000.

Die Frage ist, ob Regierung und Parlament in der Lage sind, eine Politik der Stabilisierung der Realwirtschaft zu betreiben. Man mag sich fragen, ob ein stärkeres Eingreifen der Regierung nicht das Risiko einer doppelten Führung in der Wirtschaftspolitik in sich trägt, wenn die für Fiskal- und Geldpolitik verantwortlichen Akteure unterschiedliche Interpretationen der wirtschaftlichen Entwicklung vornehmen. Wie dem auch immer sei, die Geldpolitik wird immer von der Fiskalpolitik beeinflusst. Die Geldpolitik ist hierbei ein wichtiges Instrument, um einer opportunistischen Fiskalpolitik entgegenzuwirken. Dies ist zudem ein starkes Argument für eine unabhängige Zentralbank.

Für eine längerfristige Ausrichtung der Politik sind hingegen andere Erwägungen von zentraler Bedeutung. Die Wirtschaftsexperten des Schwedischen Gewerkschaftsbundes LO sind der Ansicht, dass die Fiskalpolitik sich nach einem einfachen und umfassenden Regelwerk ausrichten sollte, um ihre Rolle in der Stabilisierungspolitik deutlich zu machen. Einige der wichtigsten Punkte eines solchen Regelwerks sind:

- Ziele der Fiskalpolitik: Die Fiskalpolitik sollte Rezessionen ebenso wie extreme wirtschaftliche Aufschwünge vermeiden. Dies sollte zusätzlich zu den vorhandenen Zielen bezüglich der Überschüsse und Ausgabenbegrenzungen der öffentlichen Finanzen verfolgt werden.
- Der Einnahmenausgleich der Kommunen über längere Zeiträume: Die Haushalte der Kommunen und Gebietskörperschaften neigen zu einer gewissen Prozyklik, mit zu hohen Ausgaben in Zeiten des Aufschwungs und zu moderaten Ausgaben in Rezessionen.
- Eine Beschäftigungsmarge innerhalb des Staatshaushaltes: Bei unerwarteten Veränderungen der Arbeitslosenquote muss genügend Spielraum für automatische Stabilisatoren (Arbeitslosenunterstützung) und halbautomatische Stabilisatoren (z. B. Ausgaben für berufliche Bildung) zur Verfügung stehen.
- Handlungsspielraum innerhalb des Haushaltes: Dieser sollte für diskretionäre Maßnahmen in Zeiten schwerer Rezessionen verwendet werden, z. B. für unterschiedliche Arten berufsbezogener oder Arbeitsmarktmaßnahmen bzw. zu vorgezogenen öffentlichen Investitionen, die erhöhte öffentliche Ausgaben erfordern.

### **Falsche Diagnose – falsche Medizin**

Bevor die gesamte Kraft in die Lösung „struktureller“ Probleme gelegt wird, sollte zunächst geklärt werden, ob die Gesamtnachfrage in Schweden ausgewogen ist. Wir sind davon überzeugt, dass es ein Problem auf der Nachfrageseite gibt, und dass die Politik sich deswegen nicht einseitig auf die strukturellen Probleme konzentrieren sollte. Die erste sich hieraus ergebende Schlussfolgerung ist, dass die Zentralbank ihre Geldpolitik mehr symmetrisch ausrichten sollte. Heute erlaubt die Zielinflationsrate von 2 % eine Toleranz von  $\pm 1$  %. Die tatsächlichen Inflationsraten der letzten Jahre haben aber gezeigt, dass die Bank das Inflationsrisiko eher über- als unterbewertet.

Natürlich sind Probleme auf der Angebotsseite und Arbeitsmarkttrigiditäten zu verzeichnen. Aber so, wie die Dinge jetzt stehen, reduziert die

zurzeit verfolgte Wirtschaftspolitik die Chancen auf mehr Beschäftigung, die die öffentlichen Haushalte stärken würde. Die Regierung ist gezwungen, Probleme mit Einsparmaßnahmen bei den öffentlichen Finanzen, Steuersenkungen und angebotsseitigen Reformen zu lösen, d. h. mit dem Druck auf Arbeitslose, jede freie Stelle zu akzeptieren, sowie mit der Deregulierung der Gütermärkte. Eine expansivere Politik würde dagegen die Beschäftigung anheben und damit auch die öffentlichen Einnahmen.

Auch wenn sie ein mächtiges Instrument darstellt, sollte man kein übermäßiges Vertrauen in die Fähigkeit der Geldpolitik legen, die wirtschaftliche Entwicklung zu steuern. Daneben muss der Fiskalpolitik eine vernünftige Chance gegeben werden, um Stabilität, Beschäftigung und Wachstum zu fördern.

Die Fiskalpolitik benötigt den Spielraum zur gleichkamen Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite wie Haushaltsüberschüsse. Dies setzt voraus, dass der Staat eine keynesianische Wirtschaftspolitik (im Gegensatz zu einer betriebswirtschaftlichen Politik) verfolgt, die den Aufbau von Puffern in den öffentlichen Finanzen zum Einsatz bei bedeutenden wirtschaftlichen Störungen unterstützt. Das eigentliche Ziel ist es, eine nachhaltige Fiskalpolitik mit den Anforderungen aus dem demographischen Wandel in Einklang zu bringen.

### **Vertrauen in die Zukunft**

Es gab gute Argumente dafür, die Fiskalpolitik Mitte der 90er Jahre auf Sparkurs zu trimmen. Es war notwendig, das Vertrauen in den Staat zu stärken, damit die Zinssätze gesenkt werden konnten. Auch war es nicht vernünftig, den nachfolgenden Generationen eine große und weiter wachsende öffentliche Verschuldung zu hinterlassen.

Es wurden Ausgabenhöchstgrenzen geschaffen, um den Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP zu reduzieren. Die Staatsquote war in den letzten 30 Jahren nie so niedrig wie heute. Dieser Ansatz ist damit nicht mit einer Haltung zu vereinbaren, die höhere Ausgaben fordert. Im gegenwärtigen System wirken die öffentlichen Ausgaben dem Konjunkturzyklus nicht entgegen.

Ist die Politik, die in den letzten Legislaturperioden Erfolge zeitigte, aber auch in Zukunft der Weg zum Erfolg? Ein wirtschaftspolitisches System kann daran gemessen werden, wie gut es zur Produktivität, zu stabilen öffentlichen Finanzen, aber auch zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Vertrauen in die Zukunft beiträgt. Bei der Beurteilung der ersten Kriterien kommt man zu einem sehr guten Ergebnis, aber kann man auch so zufrieden sein, wenn man die letzten Kriterien heranzieht?

Schwedens Arbeitslosenquote ist geringer als in anderen Ländern und die Beschäftigungsrate ist höher – so weit so gut. Im Zuge der letzten Rezession hat sich die Beschäftigung nicht besser entwickelt als die im Ausland, d. h. die schwedische Wirtschaft ist von einer sinkenden Nachfrage genauso betroffen wie jedes andere Land. Schweden war

nicht in der Lage, die Beschäftigungsrate zu erhöhen. Der wirtschaftliche Rahmen beschert uns keine ausreichend hohe Beschäftigungsrate. Unsere Interpretation hierzu ist, dass das schwedische Rahmenwerk nicht einmal mehr die moderatesten Forderungen einer keynesianischen Wirtschaftspolitik erfüllt. Es sorgt zwar für Stabilität bei den öffentlichen Finanzen, nicht aber bei der Beschäftigung.

Ein gutes Argument für die gegenwärtige Ordnung wäre, wenn damit das Vertrauen der Bürger in die Finanzierung des Sozialsystems auch langfristig gestärkt würde. Die Idee hinter den ambitionierten Überschusszielen in Schweden ist, dass diese einen höheren Verbrauch in Zukunft ermöglichen. Die Steuerpolitik der Regierung basiert auf der kühnen Voraussetzung, dass heutige Überschüsse den Spielraum Konsum in den kommenden Jahrzehnten schaffen.

Aber ist das eine vertrauenswürdige Politik? Ist es vernünftig, dass Krankenversicherung und Gesundheitsfürsorge für eine große Anzahl von Personen, die in den 40er Jahren geboren sind, kreditfinanziert werden, so dass diese in erheblichem Maße die Sozialleistungen jener Personen, die in den 60er und 70er Jahren geboren sind, beschneiden, wenn diese sie brauchen? Abgesehen hiervon bedeutet eine Rückführung der öffentlichen Verschuldung heute nur eine Steigerung des potenziellen Konsums um 1 %. Wenn eine restriktive Fiskalpolitik kurzfristig Beschäftigung oder Investitionen einschränkt, ist das kein gutes Geschäft.

Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts mit einer Rückführung der öffentlichen Schulden um 2 % jährlich bedeutet, dass nach 20 Jahren bei einem Schuldenstand von 60 % des BIP ein Spielraum für zusätzlichen Konsum in Höhe von 1,5 % des BIP entsteht. Ein schneller Abbau der öffentlichen Schulden erhöht somit den potenziellen Konsum nicht mehr als hier dargestellt. Das gleiche Ergebnis kann jedoch auch erreicht werden, wenn 100.000 Menschen zusätzlich über 20 Jahre hinweg in Beschäftigung sind anstatt öffentliche Schulden mit 2 % des BIP jährlich zurück zu zahlen.

Schweden weist einen Überschuss in der Leistungsbilanz von 8 % des BIP auf, d. h. Verbrauch und Investitionen sind um so viel geringer als die Produktion. Schweden investiert wahrscheinlich nicht genug in den Wohnungsbau, in Krankenhäuser und in die kommunale Infrastruktur. Das öffentliche Rentensystem investiert beispielsweise in kommunale Gebäudekomplexe in Großbritannien, nicht aber in Schweden.

Wir interpretieren das extrem ausgeprägte Sparverhalten im privaten Sektor als Unsicherheit über die Zukunft. Man könnte dies die Misstrauensfalle nennen. Der Staat baut einen Überschuss für die Zukunft auf, die Privathaushalte allerdings auch. Wir wissen sehr wohl, dass die Privathaushalte langfristig mehr Sicherheit haben wollen. Und dies tun sie mittels Sparanlagen, um zu einem späteren Zeitpunkt mehr konsumieren zu können. Wenn die Ersparnisse im privaten Bereich rückläufig wären und die Bereitschaft zu konsumieren zunähme, könnten die Subventionen für das Vorsorgesparen ausgesetzt werden. Die Systeme der Gesundheitsfürsorge, Altenpflege oder Renten könnten

aber auch so verbessert werden, dass die privaten Haushalte in deren Zukunft vertrauen und sie selber weniger sparen müssten als sie es heute tun. Mit anderen Worten, es scheint, als ob die Zeit für einen sozialen Umbau gekommen ist.

Die öffentlichen Einsparungen führen nicht dazu, dass die Privathaushalte davon überzeugt wären, dass die künftige Gesundheitsfürsorge und Altenpflege angemessen finanziert sind. Sowohl die Privathaushalte als auch der Staat sparen für die Zukunft, ohne dass die öffentlichen Einsparungen jedoch das Vertrauen in den Sozialstaat stärken. Es sollten Lösungen gefunden werden, die das Vertrauen in den Sozialstaat steigern und die Notwendigkeit der Haushalte zu sparen reduzieren.

Der Schwedische Gewerkschaftsbund LO fordert schon seit langem Veränderungen im System der Ausgabenhöchstgrenzen, die den automatischen Stabilisatoren mehr Spielraum zum Manövrieren zugestehen und mehr Möglichkeiten zur Stimulierung der Wirtschaft in Zeiten von Rezessionen schaffen. Wir fordern und beziffern diese Margen und Puffer schon seit langem. Trotz der offensichtlichen Notwendigkeit hat die Regierung bislang keine dieser Margen und Puffer eingeführt. Wenn die Regierung nun sagt, dass sie es schaffen kann der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, dann tut sie das aus einer betriebswirtschaftlich-buchhalterischen Perspektive wie in den Zeiten vor Keynes. Während der letzten Rezession nahm die öffentliche Verschuldung ab. Im vorliegenden Haushaltsentwurf, der die Beschäftigung ankurbeln soll, nehmen die öffentlichen Überschüsse zu, obwohl die Beschäftigung stagniert bzw. nur sehr leicht zunimmt.

Unsere abschließende Frage lautet, ob die derzeitige Rollenverteilung zwischen Regierung und Zentralbank sowie der angestrebte Haushaltsüberschuss und die Beachtung des Leitgedankens der sozialen Demokratie nicht ganz einfach in einer Beschäftigungsquote resultiert, die zu niedrig ist, um den Sozialstaat beizubehalten? In Anbetracht der Beschäftigungspolitik können wir nicht zufrieden sein. Man könnte wie Politiker des rechten Flügels und viele Wirtschaftsfachleute die Meinung vertreten, dass das Problem in der mangelnden Bereitschaft zu arbeiten liegt. Aber dies kann wohl kaum die Schlussfolgerung der Sozialdemokraten sein. Deswegen müssen andere Antworten gesucht werden.

Zusammenfassend kann man folgendes mit Blick auf das schwedische Modell sagen:

- Fairness und Effizienz können auf vernünftige Art und Weise gut miteinander kombiniert werden.
- Der Erfolg kann nicht hauptsächlich auf eine entwickelte Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt werden. Schwedens führende Rolle, was den Anteil der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik am BIP angeht, wurde mittlerweile von anderen Ländern in Europa übernommen.
- Die Frage, wie gut die makroökonomische Politik in den letzten Jahren funktioniert hat, wird breit diskutiert. Schweden hat gute Ergebnisse im Bereich Preisstabilität und Stabilität der öffent-

lichen Finanzen erzielt. Die Inflation war moderater als in anderen Ländern und die öffentlichen Finanzen waren stärker, was vermuten lässt, dass die bessere schwedische Entwicklung auch auf eine bessere makroökonomische Politik zurückzuführen ist.

- Ein wichtiger Faktor, der die schwedische Entwicklung erklärt, sind die strukturellen Reformen, die zu einer effektiveren Nachfrageseite innerhalb der Wirtschaft beigetragen haben. Das Angebot von Personen mit Universitätsausbildung nimmt erheblich zu und viele Gütermärkte wurden liberalisiert. Der Arbeitsmarkt aber nicht. Die Lohnbildung wurde dahingehend gestärkt, dass das Zusammenspiel zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit verbessert wurde.
- Reformen auf der Angebotsseite trugen zu einem effektiveren Arbeitsmarkt bei und auch dazu, dass die Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Personen verbessert wurden. Hinsichtlich Integration sind wir allerdings auch nicht erfolgreicher als der Rest Europas. Und wir sind auch nicht so glücklich über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den letzten fünf Jahren.
- Die Tatsache, dass die nordeuropäischen Länder eine höhere Produktivität, eine besser Beschäftigungsquote und eine niedrigere Arbeitslosenrate als das kontinentale Europa und ungefähr ein ähnliches Niveau wie die Englisch sprechenden Länder vorweisen können, ist nach Meinung des schwedischen Gewerkschaftsbunds nicht genug.

**Prof. Dr. Jan Priewe,  
Fachhochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin**

## **Koordination von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik in Europa**

### **Die Koordinationsmängel in der EWU**

Die europäische Währungsunion hat einen grundlegenden Fehler in ihrer Architektur: die Makropolitik ist unterentwickelt, weil die drei wichtigen Politiken, die Geldpolitik der Zentralbank, die Fiskalpolitik in den Mitgliedsländern und die Lohnpolitik der Tarifparteien schlecht aufeinander abgestimmt sind. Dieser Mangel führt zu einer dauerhaften, latent restriktiven Ausrichtung der Makropolitik. Expansive Makropolitik für den Euroraum als Ganzen oder für einzelne Mitgliedsländer ist nur schwer, wenn überhaupt möglich. In dieser Konstellation kann aktive Konjunkturpolitik für den Euroraum insgesamt nur schwer durchgesetzt werden, und dies gilt umso mehr für die einzelnen Mitgliedsländer. Schlimmer noch, es werden systematische Fehlansätze für die erwähnten drei Politiken gesetzt. Auf exogene symmetrische Schocks, die alle Mitgliedsländer betreffen, kann nicht gut reagiert werden, ebenso wenig auf asymmetrische Schocks, die nur einzelne Länder betreffen. Grundlage dieses wachstumshemmenden Systems ist ein Institutionengefüge, das sich aus dem Maastricht-Vertrag, der Konstruktion der EZB und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ergeben hat. Dieser institutionelle Mangel schwächt die Geldpolitik, sie kann nicht das leisten, was sie sowohl für Preisstabilität als auch für Wachstum und Beschäftigung leisten könnte. Dieser institutionelle Mangel schwächt auch die Fiskalpolitik, die ebenfalls nicht das leisten kann, was sie für die Konjunktur, für die Preisstabilität und für die Staatsfinanzen leisten könnte; und dieser institutionelle Mangel schwächt auch die Lohnpolitik, weder Arbeitgeber noch die Arbeitnehmer profitieren letztendlich davon. Hätten wir eine solche Makropolitik in den USA, wäre die durchschnittliche Wachstumsrate der vergangenen 15 Jahre mit Sicherheit geringer, ebenso in Großbritannien oder Schweden. Ein großer Teil der Probleme, die wir in Deutschland haben, hat mit dem Mangel an koordinierter Makropolitik in der EWU zu tun. Dies ist meine Hauptthese.

Deutschland ist kein wirtschaftspolitischer Nationalstaat mehr, der wie früher eigenständige Makropolitik betreiben kann, und unsere Nachbarländer sind es auch nicht. Aber einen europäischen Nationalstaat oder eine Föderation haben wir auch nicht, weder allgemeinpolitisch noch wirtschaftspolitisch. Wir haben keine kohärente europäische Makropolitik in allen ihren Teilen, wir haben keine europäische Konjunkturpolitik, wir haben keine europäische wirtschaftspolitische Regierung, sondern fragmentierte „governance“. Die deutschen Probleme am Arbeitsmarkt und in der schwachen Wachstumsperformance werden kaum als Problem der europäischen Wirtschaftspolitik wahrgenommen, gerade so, als könne man sie allein hier lösen, wenn man nur endlich Ernst mit dem macht, was mit der Agenda 2010 begonnen

wurde: Löhne und Lohnnebenkosten absenken, damit den Umbau der Sozialsysteme wirklich auf Abbau trimmen, Steuern senken, und den Arbeitsmarkt viel mehr als bisher geschehen flexibilisieren.

Man muss kein Keynesianer und kein Verfechter des deutschen Modells eines Sozialstaates sein, um die systematisch zu restriktive Ausrichtung der europäischen Makropolitik zu diagnostizieren. Robert Solow, der große Neoklassiker, hat dies auch in aller Deutlichkeit gesagt. Jo Stiglitz hat dies gesagt, und viele andere auch. Typisch für die deutsche Diskussion unter Wirtschaftspolitikern fast aller Parteien ist, dass hier meist weggehört wird, und wenn gelegentlich doch zugehört wird, es entweder nicht verstanden oder den Ratschlägen der lautstarken Mehrheit der ökonomischen Zunft in Deutschland gefolgt wird, die stets vollmundig für Wettbewerb eintreten, aber Beratungskartelle verfestigen und den Diskurswettbewerb scheuen.

Die **Mainstream-Diagnose**, die wir nun jahraus und jahrein hören, geht bekanntlich so: europäische Beschäftigungspolitik brauchen wir nicht, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik ist ausreichend, mehr könne Geldpolitik auch gar nicht erreichen; Fiskalpolitik soll sich in erster Linie auf ein ausgeglichenes Budget konzentrieren, und die Arbeitslosigkeit in den verschiedenen Eurozonen-Mitgliedsländern ist fast vollständig „struktureller“, nicht konjunktureller Natur, also letztlich durch zu hohe Reallöhne bedingt, die wiederum ihre Ursache in mangelnder Flexibilität am Arbeitsmarkt haben. Die entscheidende Hemmnisse hier seien zentralisierte Lohnpolitik via Flächentarifvertrag, zu wenig Lohnspreizung nach unten, zu hohe Lohnnebenkosten, zu hohe und zu lange gewährte Lohnersatzleistungen und zu viel Kündigungsschutz. Konjunkturpolitik brauchen wir nicht. Wachstumspolitik hat mit Konjunkturpolitik nichts zu tun, entscheidend sind hier niedrigere Unternehmensteuersätze, mehr Wettbewerb auf dem europäischen Binnenmarkt in allen seinen Bereichen, Konsolidierung der Staatsfinanzen, und ein weiterer Rückzug des Staates. So oder so ähnlich das Credo der herrschenden Meinung.

Da all dies mehr oder minder ausgeprägt in Deutschland in den vergangenen 7 Jahren in Kontinuität mit der Vorgängerregierung praktiziert wurde, komme es nun darauf an, so hören wir allerorten, die Dosis der vermeintlich richtigen Medizin kräftig zu erhöhen. Endlich müsse der berühmte Ruck kommen, auch wenn er weh tut. Und das heißt für Deutschland, analog für andere Mitgliedsländer der EWU: viel stärkere Lohnzurückhaltung als bisher, verstärkt durch Senkung der Lohnnebenkosten, stärker restriktive Fiskalpolitik zwecks energischerer Konsolidierung, zusätzlich möglichst eine Senkung der Unternehmenssteuern, und viele ergänzen, dass die Geldpolitik der EZB einen strengeren Kurs einschlagen solle. Das alles läuft auf noch restriktivere Makropolitik hinaus. Wenn dies negative Nachfragewirkungen hätte, was gelegentlich zugegeben wird, dann sei dies nur kurzfristig: langfristig würden die Triebkräfte des Wachstum wirklich entfesselt. Wenn „rationale Erwartungen“ vorherrschen, und warum sollten sich die Menschen irrational verhalten, wird die segensreiche Wirkung der verschriebenen Policy-Mixtur antizipiert und alles geht sogar rasch bergauf. Negative primäre Nachfrageeffekte würden durch positive Angebotseffekte

überkompensiert. Expansive Makropolitik ist demnach nicht nur nicht nötig, sie wäre sogar schädlich, denn sie sei nur eine Symptomkur, führe in höhere fiskalische Defizite, beschere uns letztlich höhere Inflation und niedrigere Renditen und schwäche unsere Wettbewerbsfähigkeit.

Schauen wir uns nun die Architektur der Makropolitik in der EWU etwas genau an, um die Schwachstellen zu identifizieren.

### 2. Der Policy-Mix in der EWU

Der der EWU zugrunde liegende policy mix und die damit verbundene Rollenverteilung für die zentralen Akteure sieht so aus:

- Die **Geldpolitik** ist als einzige Makropolitik zentralisiert. Sie wird von einer Zentralbank gemacht, die den höchsten Grad an Unabhängigkeit in der Welt hat. Sie kann im Rahmen der weit gefassten gesetzlichen Vorgaben ihre Ziele und ihre Instrumente selbst bestimmen. Sie ist bekanntlich prioritär für die Preisniveaustabilität zuständig. Dafür hat sie auch die Definitionshoheit in punkto Preisstabilität, sei es 0 %, sei es 2 % oder mehr. Soweit ihr die Preisniveaustabilisierung gelingt, soll sie auch für Wachstum und Beschäftigung sorgen. Wann und wie sie diesen nachrangigen Zielen folgt, kann sie selbst bestimmen. Wenn sie meint, Preisniveaustabilität sei das beste Wachstums- und Beschäftigungsprogramm, oder wenn sie meint, Geldpolitik könne ohnehin keinen Einfluss auf Output und Produktion haben, dann spielt das nachrangige Ziel eben keine Rolle. Die Unabhängigkeit der Geldpolitik bedeutet in dieser Sichtweise auch, dass sie weder verpflichtet ist noch gut beraten wäre, sich mit der Fiskalpolitik der Regierungen oder mit den Lohnpolitiken der Tarifparteien abzustimmen; sie ist eben unabhängig, im Sinne von „autonom“ und „nicht-kooperativ“. Koordination oder Kooperation wird als Verlust von Unabhängigkeit verstanden.
- Die **Fiskalpolitik** findet in den 12 Mitgliedsländern statt. Eigenständige Europäische Fiskalpolitik existiert nicht. Vielmehr soll die fiskalische Makrosteuerung nationalstaatlich erfolgen, weil die Geldpolitik nur auf den Euroraum als Ganzen abzielen kann. Wir haben also ein ungleichgewichtiges Verhältnis von Geld- und Fiskalpolitik in der EWU. Die nationale Fiskalpolitik wurde den Vorgaben von Maastricht sowie den strengerem des Stabilitäts- und Wachstumspaktes unterworfen. Nationale makroökonomische Stabilisierungskonzeptionen wie etwas die des deutschen Grundgesetzes und des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 wurden damit obsolet. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt belässt den Mitgliedsländern nur dann Spielraum für wachstumsanregende, expansive Fiskalpolitik, wenn in der Ausgangssituation das Defizit kleiner als 3 % ist. Ist das nicht der Fall, entsteht ein Zwang zu restriktiver Fiskalpolitik, gleich welche makroökonomische Konstellation vorherrscht. Die Begründung für die Fiskalregeln ist doppelt: einerseits müsse die Geldpolitik flankiert werden, da zu große Defizite inflationär wirken könnten, andererseits müsse fiskalische Nachhaltigkeit erreicht werden und dies dürfe den Nationalstaaten nicht allein überlassen werden. Man

darf aber auch den ordnungspolitischen Wunsch nach Begrenzung von Staatsaktivitäten und antizyklischer Konjunktursteuerung vermuten.

- Während die Fiskalpolitik stark reguliert wird, wird der **Lohnpolitik** freier Lauf gelassen und damit die Tarifautonomie geschützt. Durch die Abschaffung der Wechselkurse in der EWU wird aber der zwischenstaatliche Lohnwettbewerb massiv erhöht. Dem Lohnwettbewerb in der EWU stehen keine Hemmnisse mehr entgegen – wenn früher in manchen Ländern ein nationaler Branchentarifvertrag galt, ist nun ein Branchentarifvertrag im Binnenmarkt bei einheitlicher Währung – also auf der Ebene des Euroraums – nicht mehr existent. Damit impliziert die EWU per se eine Deregulierung der Arbeitsmärkte. Auf Lohnleitlinien, die Institutionalisierung nationaler oder Europäischer Einkommenspolitik o. ä. wurde verzichtet. Die dahinter stehende Logik ist: wenn ein Land Arbeitslosigkeit erleidet, muss es ohnehin die Reallöhne senken, und damit wird die Lohnpolitik endlich für die Beschäftigung verantwortlich. Die Beschäftigung in einem Land wird neoklassisch als Funktion der Reallöhne bzw. der realen Lohnstückkosten gesehen. Wenn dies so ist, bedarf es auch keiner nationalen oder europäischen Beschäftigungspolitik im Sinne von Geld- oder Fiskalpolitik. Wenn es zu stark steigenden Nominallöhnen mit inflationären Folgen in *einem* Lande kommt, ist dies unproblematisch, solange die Inflationsrate im Euroraum nicht wesentlich ansteigt. Umgekehrt gilt, wenn es zu stark sinkenden nominalen Lohnstückkosten mit deflationären Folgen kommt, ist dies solange unproblematisch, solange keine Euroraum-weite Deflation entsteht. Eine bloß nationale Deflation ist demnach keine echte Deflation. Kommt es zu allgemeinen starken Lohnsteigerungen oder deflationären Lohnsenkungen im Euroraum, greift die EZB ein. Koordination von Lohn- und Geldpolitik ist nicht nur nicht nötig, sondern sie würde die Verantwortlichkeit der Lohnpolitik für die Beschäftigung und die der Geldpolitik für das Preisniveau schwächen.

Was die Arbeitslosigkeit angeht, so wird zugestanden, dass ein Teil auch „konjunkturelle“ Arbeitslosigkeit im Sinne von keynesianischer Arbeitslosigkeit sei, die durch einen Mangel an gesamtwirtschaftlicher Güternachfrage bedingt ist. Dieser Teil sei aber relativ klein, abgesehen von Rezessionsphasen. Dieser kleine Teil der Arbeitslosigkeit könne durch die Geldpolitik sowie durch die automatischen Stabilisatoren der Fiskalpolitik ausreichend bekämpft werden, außerdem sei es ja nur temporäre Arbeitslosigkeit.

Fragt man nach der **ökonomischen Ratio** dieser Rollenverteilung, sieht man sehr schnell die neoklassisch und monetaristisch inspirierte Regie: Die Geldpolitik vermag die Geldmenge und damit das Preisniveau zu bestimmen, sie ist neutral gegenüber Output und Beschäftigung, zumindest langfristig. Kurzfristig könnte sie allerdings Output und Beschäftigung beeinflussen, aber kurzfristige Feinsteuerung ist schwierig oder gar kontraproduktiv, zudem sollte die Lohnpolitik nicht aus der Verantwortung entlassen werden. Die Fiskalpolitik kann Wachstum und Beschäftigung nicht steigern, bestenfalls kurzfristige

Schwankungen dämpfen. Die Lohnpolitik ist, wie erwähnt, für die Beschäftigung zuständig, und sie muss national ausgerichtet sein, weil die Arbeitsmärkte national sehr unterschiedlich sind. Produktivitätsorientierte Lohnpolitik ist nur dann die passende Regel, wenn Vollbeschäftigung herrscht, bei Arbeitslosigkeit müssten die Reallöhne langsamer als die Produktivität wachsen – Lohnzurückhaltung ist dann angesagt. Wenn sie das nicht tun, herrschen Rigiditäten am Arbeitsmarkt vor, die durch „Strukturreformen“ auf nationaler Ebene abzubauen sind.

Was ist das **Ergebnis dieser Rollenverteilung** und der damit verbundenen Makropolitik? Die Geldpolitik verzichtet darauf, gezielt ihre Instrumente zur Beschäftigungs- und Outputsteigerung einzusetzen – es hätte ja keinen Sinn. Sie orientiert sich langfristig in diesem Konzert an der Geldmengenexpansion, die für zulässig gehalten wird. Die Fiskalpolitiken der Mitgliedsstaaten kümmern sich naturgemäß nicht um die Makroentwicklung im Euroraum insgesamt. Ländern mit geringen Budgetdefiziten oder Überschüssen und relativ guter Arbeitsmarktentwicklung haben keinen Anlass, expansive Fiskalpolitik für andere zu machen. Länder mit hoher Arbeitslosigkeit, schwacher Konjunktur und hohen Budgetdefiziten dürfen nicht höhere Defizite machen, es sei denn sie verstoßen bewusst gegen die Regeln oder weichen diese etwas auf. Die Lohnpolitik ist bei Arbeitslosigkeit überall auf sinkende Reallöhne (relativ zur Produktivitätsentwicklung) ausgerichtet würde also nur dann eine expansive Nachfragewirkung haben, wenn die Beschäftigungselastizität der Reallohnänderung größer als eins ist, ein sehr unrealistischer Fall. Folglich ist bei Arbeitslosigkeit mit insgesamt anhaltend restriktiver Makropolitik zu rechnen.

Zwar scheint sich die EZB immer weniger an der Geldmengenentwicklung, sondern an der zweiten Säule, dem Multi-Indikatorenansatz zu orientieren; was das genau heißt und wie und wofür sie nach welchen Kriterien ihre Instrumente einsetzt, bleibt aber ungewiss. Sie offenbart nicht, wie ihr Beitrag zur Wachstums- und Beschäftigungssteigerung aussieht. Sie scheint sich nicht an einer Taylor-Rule zu orientieren, auch nicht an einer NAIRU, die es auf europäischer Ebene infolge segmentierter Arbeitsmärkte auch nicht gibt. Immer wieder verweist sie, wie die deutsche Bundesbank, darauf, dass der entscheidende Beitrag zur Reduktion von Arbeitslosigkeit vom Arbeitsmarkt her kommen müsse.

Eine Wechselkurspolitik wird nicht aktiv betrieben, sondern weitgehendes freies Floating akzeptiert. Die massive Aufwertung des Euro gegenüber dem Dollar wurde hingenommen, anders als in Japan und in China und anderen Ländern. Dies hat trotz relativ niedriger Refinanzierungszinsen zu tendenziell restriktiven monetären Rahmenbedingungen beigetragen.

Hier soll natürlich nicht gesagt werden, dass die Geldpolitik im Euroraum immer restriktiv gepolt ist. Die These ist vielmehr, dass die Konstellation von Geld- und Fiskalpolitik auf europäischer Ebene dahin tendiert, die Nachfragedynamik im Euroraum mehr oder weniger ständig zu schwächen oder bestenfalls neutral zu wirken. Expansive Makropolitik ist nicht vorgesehen. Der Restriktion kann potentiell durch

die Lohnpolitik in einzelnen Ländern entgegen gewirkt werden, aber jetzt besteht die Gefahr, dass diese Länder an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, wenn ihre Lohnstückkosten von anderen Ländern unterboten werden. Die Lohnentwicklung stellt dabei keinen nominalen Anker des Preisniveaus dar, wie es bei produktivitätsorientierter Lohnbildung der Fall wäre. Damit läuft die Lohnentwicklung in Zeiten von Schwächephasen Gefahr, durch sinkende oder stagnierende Reallöhne den Konsum und die Binnennachfrage zu schwächen oder zu deflationärer Preisentwicklung zu führen. Deflation wirkt in der Regel und per saldo nachfrageschwächend.

Die **Rollenverteilung** zwischen den Akteuren in der EWU ist einfach. Die Akteure sind die Zentralbank, die einzig zentralisierte Makropolitik mit einer dominanten Position. Was die Fiskalpolitik angeht, gibt es 12 Akteure in der EWU, die jeweils heterogen sind entsprechend dem mehr oder minder föderalen Aufbau in den Mitgliedsländern. Noch viel mehr Akteure sind in der Lohnpolitik beteiligt, je nach Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen. Jeder Akteur hat seine eigenen Noten. Die Musik, die dabei herauskommt, ist ziemlich schräg, mehr eine Kakophonie als ein Konzert. Nur ein Refrain ist gleichgerichtet: niedrige Inflation, Wachstums, Beschäftigungs- und Konsolidierungsziele werden nicht oder schlecht erreicht. Die Architekten der EWU haben der Makropolitik keinen Wachstumsauftrag gegeben. Deutlich ist die Handschrift der deutschen Bundesbank und einer konservativen „Angebotspolitik“ zu erkennen, die noch vom scharfen Anti-Keynesianismus der Thatcher- und Reagan-Ära geprägt ist. Diese Prägung ist unverändert da, auch wenn der Monetarismus weitgehend zurückgedrängt scheint, die EZB souveräner als seinerzeit die Bundesbank agiert und die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakt in jüngster Zeit etwas aufgeweicht wurden. Eine grundsätzliche Veränderung ist aber nicht zu sehen.

Am deutlichsten wird das restriktive Bias der europäischen Makropolitik in **Deutschland**, zusammen mit Italien dem schlechtesten Wachstumsperformer. Seit langem tut die Lohnpolitik das, was die Neoklassik ihr vorschreibt: die Löhne wachsen nominal langsamer als die Produktivität plus Zielinflation. Im Ergebnis stellen sich sinkende Lohnstückkosten ein, wird die niedrigste Inflationsrate im Euroraum erreicht, deutlich unter der Zielmarge, insbesondere wenn man auf die Kerninflation schaut, und ein großer steigender Exportüberschuss wird generiert. Eine gesplante Konjunktur verfestigt sich, die „Belohnung“ der niedrigen Inflationsrate sind steigende nationale Realzinsen, die die wirtschaftliche Entwicklung hemmen. Unter diesen Bedingungen kann die Fiskalpolitik die Restriktion der Geldpolitik und der Lohnpolitik nicht nur nicht ausgleichen, sie verschärft diese, indem sie versucht, das Defizitziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erreichen. Zudem senkt die Finanzpolitik die Steuern, dämpft die Ausgaben, wundert sich, dass die Konsolidierung nicht vorankommt und die erhoffte Expansionswirkung der Steuersenkungen ausbleibt. Hinzu kommt, dass Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt und in der Sozialpolitik begonnen wurden, die nachfragesenkende Wirkungen entfalten. Es gibt keine Makropolitik, die diese Wirkungen auffängt. Es ist nicht so, dass Deutschland bzw. die abgewählte Regierung den Rezepten, die

der ökonomische Mainstream feilbietet, nicht gefolgt wären. Am stärksten folgte die Lohnpolitik, aber auch die Fiskalpolitik war in den letzten Jahren leicht restriktiv ausgerichtet. Dass die Restriktion nur leicht ausfiel, liegt an dem Versuch, Steuern und Ausgaben gleichzeitig herunterzufahren. Flexibilisierung und Deregulierung am Arbeitsmarkt sind erheblich fortgeschritten, allein es sind *die* Wirkungen eingetreten, die Keynesianer erwartet haben. Hier wird systematisch an den falschen Schrauben gedreht. So entsteht weniger soziale Sicherheit und nicht mehr Beschäftigung, und der Hinweis auf die lange Frist ist nicht eine ernsthafte Hoffnung, sondern eine Ausrede, ein Appell an die Leidensfähigkeit der Menschen – habt nur Geduld, wir sind schon auf dem richtigen Weg.

### 3. Wie die Makropolitik an Wirksamkeit einbüßt

Auf den ersten Blick könnte man denken, dass die nicht-kooperative Makropolitik im Euroraum insofern effizient ist, als wenigstens eines der Makro-Ziele, nämlich niedrige Inflation, gut erreicht wird. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass dieser Eindruck trügt. Die Frage ist erstens, was die Ziele genau sind, ob sie erreicht werden und was die Kosten für die Zielerreichung sind.

Was die **Geldpolitik** angeht, so war zunächst unklar, was das quantitative Ziel der Preisstabilität ist. Inzwischen ist es auf etwa 2 % beim HVPI präzisiert. Dieses Ziel wurde in den letzten Jahren tendenziell im Euroraum-Durchschnitt erreicht. Ob das Ziel gut gewählt ist, sei zunächst dahingestellt. Das Ziel wurde allerdings nur erreicht, weil einige Länder deutlich weniger Inflation hatten, andere deutlich mehr. Die Inflationsdifferenz lag bei mitunter über 3 Prozentpunkten. Mithin wurden die preisstabileren Länder mit höheren Realzinsen bestraft, die inflationären Länder mit niedrigeren Realzinsen belohnt, was die Wachstums- und Inflationsdivergenz der Tendenz nach verstärkt. Die Preisstabilität wird mit Wachstumsverlusten in den preisstabileren Ländern erkaufte. Eine partielle Korrektur der Inflationsdivergenz durch den Wettbewerb auf den Gütermärkten kann nur für die handelbaren Güter erfolgen, nicht für die Masse der Dienstleistungen. Geht die Inflationsdivergenz weiter, insbesondere in Schwächephase der Konjunktur, ist Deflation in einigen Ländern nicht auszuschließen. Mit anderen Worten, die Geldpolitik hat keine Sanktionsmechanismen gegen zu hohe Inflation in einzelnen Mitgliedsländern, aber sie bietet auch keine Therapie für Deflation oder Quasi-Deflation in einzelnen Ländern. Der nationalen Wirtschaftspolitik sind keine Ziele in dieser Hinsicht vorgegeben. Das bedeutet, dass inflationäre Länder Trittbrettfahrer der Geldpolitik bzw. Trittbrettfahrer der Länder mit großer Preisniveaudisziplin sind.

Kommt es im Euroraum insgesamt zu hoher Inflation, sei es durch allgemeine konjunkturelle Überhitzung oder durch exogene Preisschocks, kann die Geldpolitik zwar mit Restriktion reagieren, aber das Bremsen braucht Zeit und kostet Wachstum und Beschäftigung. Eine explizite Unterstützung durch die Lohnpolitik oder auch die Fiskalpolitik im Euroraum ist nicht vorgesehen; das 3-Prozentkriterium wäre kein geeigneter Maßstab. Im Boom ist inflationsdämpfende restriktive

Fiskalpolitik, auch mit Budgetüberschüssen, hilfreich, sie kann eine übermäßig restriktive Geldpolitik verhindern. In den USA sehen wir derzeit einen schlechten, gefährlichen Policy-Mix: die Geldpolitik ist zu restriktiv, die Fiskalpolitik zu expansiv, was negative Konsequenzen für die Weltkonjunktur, insbesondere für die verschuldeten Entwicklungsländer, heraufbeschwört.

Kurzum: die Geldpolitik könnte im Euroraum ihr Ziel der Preisniveaustabilität besser und mit geringeren gesamtwirtschaftlichen Kosten erreichen, wenn sie stärker von der Lohn- und Fiskalpolitik unterstützt würde. Es darf der EZB auch im Rahmen ihres derzeitigen gesetzlichen Auftrages nicht gleichgültig sein, mit welchen gesamtwirtschaftlichen Kosten sie ihr prioritäres Ziel erreicht. Wenn dies so ist, darf ihr auch eine deflationäre oder nahezu deflationäre Entwicklung in einem oder mehreren Mitgliedsländern nicht gleichgültig sein. Die deutsche performance der letzten fünf Jahre beweist, dass eine solche Konstellation keineswegs wachstumsstimulierend ist, trotz Exportüberschüssen. Vielmehr ist eine gespaltene Konjunktur mit Quasi-Stagnation die Folge – ein sehr hoher Preis für die Erreichung des Inflationsziels.

Kommen wir zur **Fiskalpolitik**. Sie soll drei Ziele erreichen: sie soll die Geldpolitik der EZB flankieren, sie soll als automatischer Stabilisator wirken und insoweit expansiv in Schwächephasen sein, und sie soll mittelfristig fiskalische Nachhaltigkeit gewährleisten. Mit den gegebenen Regularien kann sie diese drei Ziele kaum erreichen: im Falle Deutschlands wäre es widersinnig, bei niedriger Inflation restriktive Fiskalpolitik zwecks noch niedrigerer Inflation anzuwenden; automatische Stabilisierung wird geradezu verboten, wenn in der Ausgangssituation bereits ein relativ hohes Defizit besteht, und die Konsolidierung nicht oder nur unter großen Wachstumseinbußen erreicht, wenn der Konjunktur hinterhergespart wird. Vereinfacht gesagt, muss dann um 1 Euro Defizitminderung zu erreichen viel mehr als ein Euro gespart werden, und das bei einem gebremsten Wirtschaftswachstum und weiterer Zielverfehlung beim Inflationsziel nach unten. Die Konsolidierung klappt am besten bei Rückenwind von der Konjunktur, insbesondere bei expansiver Geldpolitik.

Nun zur **Lohnpolitik**. Ihr werden ganz unterschiedliche Ziele zugewiesen. Erreicht sie ihr neoklassisches Ziel der Beschäftigungssteigerung? Wird in einem Land mit hoher Arbeitslosigkeit starke Lohnzurückhaltung praktiziert, sind niedrigere Lohnkosten und verzögert niedrigere Güterpreise und damit steigende Handelsbilanzsalden zu erwarten, dem entsprechend negative Handelsbilanzsalden in anderen Eurozonen-Mitgliedsländern gegenüber stehen. In einem Land wird die Beschäftigung exportbedingt gesteigert, aber auf Kosten eines anderen. Wenn alle Länder sich ähnlich verhalten, gewinnt niemand, aber wir haben Deflation und alle verlieren, auch die Geldpolitik, weil sie ihr Inflationsziel verfehlt und die Geldpolitik bei Deflationsbekämpfung relativ unwirksam ist. Dann wäre expansive Fiskalpolitik nötig, aber die ist ja weitgehend gefesselt. Wenn Lohnzurückhaltung mit dem Inflationsziel vereinbar sein soll und dadurch die Lohnquote sinken und die Gewinnquote steigen soll, und das ohne Wachstumseinbußen, wäre flankierend zur Lohnzurückhaltung expansive Geld- oder Fiskal-

politik oder beides nötig (Lohndeflation und Gewinninflation). Aber die Geldpolitik ist für einzelne Länder nicht zuständig, die Fiskalpolitik ist weitgehend handlungsunfähig. Hinzu kommt, dass in ausgebauten Sozialstaaten Lohnzurückhaltung zu einem erheblichen Teil zu starken Einnahmeeinbußen bei Steuern und Sozialabgaben führt, was die Budgetdefizite hochtreibt und die fiskalische Konsolidierung erschwert. Und wie ist es in einer allgemeinen Hochkonjunktur in Euroland? Es gibt keine Handhabe gegen zu starke Lohnsteigerungen, weder in einem einzelnen Land noch im Euroraum insgesamt, so dass es nur die Option einer stark restriktiven Geldpolitik gibt mit den bekannten hohen Kosten der Disinflation durch eine Stabilisierungskrise.

Eine kurze Bemerkung zur **Wechselkurspolitik**. Im deutschen Mainstream wird es für selbstverständlich gehalten, dass Wechselkurspolitik in Bezug auf den Euro-Dollar-Wechselkurs nicht betrieben wird. Formal wären auch die Regierungen der Mitgliedsstaaten, nicht die EZB zuständig, deren Handlungsspielraum insoweit beschränkt ist. In anderen Ländern, am deutlichsten in letzter Zeit in Japan und China, ist die Diskussion und die Politik vollkommen anders. Ohne die praktizierte Wechselkurspolitik hätte Japan wohl kaum Deutschland im Wachstumstempo überholt, wie in den letzten Jahren geschehen. Wenn der nominale und auch der reale Wechselkurs des Euro gegenüber dem US-Dollar so stark schwankte, ohne dass klare fundamentale Gründe sichtbar sind und ohne dass eine neue, dauerhafte Stabilität erkennbar ist, werden natürlich Handel und Kapitalfluss massiv verzerrt.

Diese Schwankungen stören aber auch die europäische Makropolitik. Am deutlichsten wird dies bei der Aufwertung des Euro in den letzten Jahren. Er wirkt insgesamt restriktiv. Eine expansive Zinspolitik wird konterkariert. Die exportorientierten Unternehmen geraten in Bedrängnis und versuchen, die Aufwertungskosten auf die Arbeitnehmer abzuwälzen. So forciert die Aufwertung die Lohnzurückhaltung mit ihrer restriktiven Nachfragewirkung, und selbst starke Gewerkschaften können dem kaum Einhalt gebieten. Die Akzeptanz eines stark schwankenden Euro-Wechselkurses erschwert eine rationale makroökonomische Koordination in Europa erheblich. Besser wäre es, die Aufwertung entweder mit niedrigeren Zinsen oder mit gezielten sterilisierten Devisenmarktinterventionen zu bremsen. Der Einwand, dass dies die USA beim Abbau ihres Leistungsbilanzdefizits behindern würde, zieht nicht. Höheres Wachstum im Euroraum induziert höhere Importe aus den USA, und umgekehrt würde eine starke Euro-Aufwertung über Wachstumseinbußen hierzulande die Importe aus den USA bremsen. Summa summarum, eine gute europäische Makropolitik müsste Wechselkurspolitik einbeziehen. Eine europäische Wirtschaftspolitik müsste hierzu Initiativen entwickeln. Der deutsche Vorstoß 1999, Wechselkurszielzonen in die Diskussion zu bringen, wurde durch den Wechsel an der Spitze des Finanzministeriums abrupt abgewürgt.

### 4. Alternativen

Wie könnten makroökonomische Alternativen aussehen und wo liegen die Prioritäten?

Zuallererst ist das Vorurteil zu bekämpfen, dass mit der Einführung der gemeinsamen Währung Makropolitik in einem Land gar nicht mehr möglich sei. Ja, es ist richtig, dass der entscheidende Akteur, die Geldpolitik, nun für 12 Länder zuständig ist. Umso wichtiger wird die nationale Fiskalpolitik. Die 12 Mitgliedsländer sind realwirtschaftlich recht heterogen und sie entwickeln sich ziemlich divergent. Wenn die Geldpolitik nur für alle gemeinsam wirken kann, dann ist eine starke Politik nötig, die auf die jeweiligen nationalen Probleme eingeht, ohne das gemeinschaftliche Ziel der Geldwertstabilität zu gefährden. Damit muss die Finanzpolitik stärker als vor der EWU makroökonomisch ausgerichtet werden, ganz besonders in großen Mitgliedsländern. Aber auch die Ausrichtung der Lohnpolitik wird wichtiger als früher. Niemand sollte ernsthaft behaupten, sie hätte keine Nachfrage- und Preiswirkungen. Also brauchen wir, ohne das hohe Gut der Tarifautonomie preiszugeben, einen allgemeinen Konsens über die Ausrichtung der Lohnpolitik, und dies im jeweiligen Land, aber auch in der Eurozone insgesamt.

Es darf aber nicht sein, dass die Fiskalpolitik und die Lohnpolitik nur national ausgerichtet sind, und eine europäische, also zentralisierte Makropolitik allein von der EZB betrieben wird und diese nur einen einseitigen Auftrag hat, nämlich prioritär die Preisstabilität zu schützen. Also brauchen wir eine europäische Wirtschaftspolitik in allen Bestandteilen der Makropolitik, die einen Wachstums- und Beschäftigungsauftrag hat und verhindert, dass ein Land seine Ziele auf Kosten eines anderen durchsetzt, ohne dass die Ziele für den gesamten Raum erreicht werden.

Im Folgenden skizziere ich in groben Zügen, was ich für nötig halte, nicht was kurzfristig machbar ist. Woran es mangelt, ist ein **Leitbild** für eine vernünftige europäische Makropolitik, dem man sich dann schrittweise annähern kann.

#### Zur **Geldpolitik**:

1. Die Geldpolitik sollte explizit einen gleichrangigen Auftrag erhalten, neben dem Ziel der Preisstabilität auch das Wirtschaftswachstum im Euroraum zu fördern, analog zu den Zielvorgaben für die Fed in den USA. Das Preisstabilitätsziel sollte flexibler interpretiert werden, d. h. eine Bandbreite vorgegeben werden, z. B. 2–3 %. Dies kann explizit oder implizit erfolgen. Ein erster Schritt kann auch sein, die Zielmarge nicht auf den HVPI zu beziehen, sondern auf den Trend der Kerninflation. Entscheidend ist, dass die EZB eine expansivere wachstumsorientierte Geldpolitik betreiben kann, insbesondere indem sie gute Konjunkturphasen nicht frühzeitig abwürgt. Unter den OECD-Ländern gibt es kaum welche, die sich längerer Wachstumsphasen mit weniger als 2 % Inflation erfreuen konnten. Zugleich sollten Rezessionsphasen rascher und kräftiger dosiert bekämpft

werden. Es gibt viele gute Gründe für eine etwas höhere Inflationstoleranz, die insbesondere von Akerlof dargelegt sind. Je heterogener der Euro-Raum realwirtschaftlich ist oder in Zukunft wird, desto höher muss das geldpolitische Ziel gesetzt werden (und umgekehrt).

2. Die Geldpolitik sollte transparenter machen, wie sie auf die Fiskalpolitik und Lohnpolitik in den Mitgliedsländern sowie auf Wechselkursveränderungen reagieren will. Würde sie tendenziell einer modifizierten Taylor-Regel folgen, die als Determinanten der kurzfristigen Zinsen auch die Lohnstückkostenentwicklung und den Grad fiskalischer Restriktion/Expansion enthält, wäre transparenter, wie die sog. zweite Säule der Geldpolitik der EZB aussieht. Die EZB muss ihren Multi-Indikatorenansatz ausbauen und das Verhältnis zur ersten Säule, der Geldmengenentwicklung, deutlicher machen. Die EZB wird damit aufgefordert, dann expansivere Geldpolitik zu betreiben, wenn von der Lohn- und Fiskalpolitik kein Inflationsdruck ausgeht und eine negative Outputlücke besteht. Wichtig ist für die Abschätzung der Outputlücke die Abschätzung des Wachstums des Produktionspotenzials. Dieses darf nicht als exogen vorgegeben interpretiert werden, sondern als durch die Makropolitik selbst beeinflussbar. Wird der Wachstumspfad unterschätzt, hat expansive Makropolitik keine Chance.
3. Mitgliedsländer mit zu hoher Inflation, gemessen am Inflationsziel für den Euro-Raum, sollten sanktioniert werden, weil sie anderen Ländern niedrigere Inflation abverlangen oder eine restriktive Geldpolitik provozieren. Die Sanktionen sollten dahin wirken, dass diese Länder zu restriktiverer Fiskalpolitik oder zu Lohnmoderation, etwa durch geeignete Einkommenspolitik, veranlasst werden. Länder mit zu niedriger Inflation oder Deflation sollten – in der Regel – zu expansiverer Fiskalpolitik oder zu expansiverer Lohnpolitik aufgefordert werden.

### Zur **Fiskalpolitik**:

1. In einer heterogenen und sich divergent entwickelnden Eurozone muss der nationalen Fiskalpolitik ein größeres Gewicht zukommen. Sie muss national besser handlungsfähig gemacht werden. Eine zu starke Regelbindung wirkt viel zu schematisch. Solange sie nicht inflationär wirkt, das ist im Wesentlichen der Fall, wenn sie prozyklisch in inflationären Aufschwungsphasen agiert, sollte sie weitgehende Handlungsfreiheit bekommen. Jetzt ist die Fiskalpolitik maßlos überreguliert. Natürlich ist fiskalische Nachhaltigkeit anzustreben, aber dies ist in erster Linie ein nationales Anliegen. Nachhaltigkeit kann aber immer nur ein mittel- und langfristiger Auftrag sein. Nicht-Nachhaltigkeit belastet die Steuerzahler des jeweiligen Landes, aber nicht die EU als Ganze, solange Inflation vermieden wird. Allgemeines Leitbild könnte sein, in Zeiten gesamtwirtschaftlicher Gleichgewichte nur investitionsorientierte Verschuldung zuzulassen (golden rule), d. h. konsumtive Ausgaben durch Steuern und Abgaben zu finanzieren, in Zeiten starker Abweichung aber höhere Neuverschuldung zuzulassen. Allgemeine Verschuldungsnormen lassen sich nicht ökonomisch sinnvoll ableiten. Verschul-

- dungsnormen, die wie die 3 %-Regel Anreize so setzen, dass vorrangig öffentliche Investitionen gekürzt werden, sind geradezu kontraproduktiv. Das deutsche Grundgesetz und das Stabilitätsgesetz folgen bekanntlich dem hier vorgeschlagenen flexibleren Ansatz. Allerdings würde in meinem Vorschlag die Begründung für die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ernst genommen: inflatorische Fiskalpolitik soll sanktioniert werden.
2. Wann soll die Fiskalpolitik expansiv gestaltet werden, wann restriktiv zwecks Konsolidierung? Expansive Steuerung ist nicht nur in einer Rezession nötig, sondern immer dann wenn eine negative Output-Lücke besteht. Mithin kann auch ein schwacher Aufschwung fiskalisch unterstützt werden. Konsolidierung sollte jenseits einer bestimmten Wachstumsschwelle erfolgen, idealtypisch dann, wenn die Output-Lücke null ist, also volle Kapazitätsauslastung erreicht wird. Damit kommt der Abschätzung der Output-Lücke bzw. des erreichbaren Potentialwachstums eine große Rolle zu. Dies ist einer der schwierigsten Punkte einer rationalen, wachstumsorientierten Fiskalpolitik.
  3. Die Rolle der Fiskalpolitik sollte auch über die Institutionalisierung einer europäischen Fiskalpolitik gestärkt werden, die auf symmetrische makroökonomische Störungen, die alle Länder betreffen, angemessen expansiv oder restriktiv reagieren kann. Dies sollte nicht ins Belieben der einzelnen Länder gestellt werden, da dies Trittbrettfahrerverhalten begünstigt. Der Euroraum muss auf eine Rezession mit koordinierter expansiver Fiskalpolitik aller Mitgliedsländer reagieren können, gleich ob ihr Staatsausgaben- oder Steuersenkungsmultiplikator groß oder klein ist. Selbstverständlich gilt dies umgekehrt auch für konjunkturelle Überhitzungen. Da die Geldpolitik nach vorherrschender Einschätzung eher asymmetrisch handlungsfähig ist – sie kann besser inflationäre Überhitzung bekämpfen als eine Rezession beenden –, bedarf es der Möglichkeit einer expansiven Fiskalpolitik für den Euroraum insgesamt. Institutionell ginge das nur über eine Entscheidung im Ministerrat oder Europäischen Rat. Institutionell viel besser ist jedoch die Schaffung einer Verschuldungsoption für die Europäische Kommission, was durch eine bessere steuerpolitische Ausstattung des Budgets der EU erleichtert würde. Eine echte europäische Fiskalpolitik braucht zentrale fiskalische Handlungsmöglichkeiten. Es ist erstaunlich, dass das, was in den USA selbstverständlich ist, hierzulande nicht einmal ernsthaft thematisiert wird.
  4. Damit wird deutlich, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt als ein Auslaufmodell betrachtet werden sollte. Er ist kein Wachstumspakt, und er trägt in Wirklichkeit nicht zur Preisstabilisierung bei, und auf diese Weise erschwert er letztlich den Abbau zu hoher Budgetdefizite. Eine der zentralen architektonischen Schwächen der EWU ist, dass die nationale Fiskalpolitik überreguliert wird, angeblich zur Flankierung der Geldpolitik, während der Lohnpolitik überhaupt keine Beachtung geschenkt wird, obwohl sie für die Flankierung der Geldpolitik wichtiger ist.

### Zur **Lohnpolitik**:

1. Die Lohnpolitik kann nicht das leisten, was ihr in der derzeit vorherrschenden Rollenverteilung aufgebürdet wird. Sie soll für die Beschäftigung zuständig sein, also expansive keynesianische Geld- und Fiskalpolitik ersetzen, und sie soll auch Ersatz für die weggefallenen Wechselkurse innerhalb der Eurozone sein – Lohnzurückhaltung als Ersatz für eine Abwertung. Für die Lohnentwicklung wäre sehr viel gewonnen, wenn sie die Geldpolitik bei der Inflationsbekämpfung entlastet und damit eine mehr expansive, wachstumsorientierte Geldpolitik möglich macht. Daher sollte sie auf Steigerungsraten der durchschnittlichen Effektivlöhne orientieren, die sich aus dem langfristigen Produktivitätsfortschritt des jeweiligen Landes und der Zielinflationsrate zusammensetzen. Damit wäre ein nominaler Lohnanker für Preisstabilität geschaffen, der Inflation wie Deflation verhindert. Die nominalen Lohnstückkosten, die wohl wichtigste Determinante der Preisentwicklung, würden dann um 2 % bei der gegenwärtigen Zielinflation im Trend steigen. Idealtypisch wäre damit Lohnunterbietungswettbewerb zwischen den Mitgliedsländern ausgeschlossen, der Wettbewerb vielmehr auf Produktivitätssteigerungen, also Innovationen ausgerichtet – Unternehmen mit überdurchschnittlicher Produktivitätssteigerung haben dadurch Vorteile. Produktivitätsorientierte Lohnpolitik in diesem Sinne stabilisiert zugleich das Nachfragepotential aus Löhnen und die Einnahmen des Staates und der Sozialversicherungen aus Lohnnebenkosten. Die Verteilung des Volkseinkommens zwischen Arbeit und Kapital bliebe konstant, inflationäre oder deflationäre Wirkungen sind ausgeschlossen. Für einen solchen Konsens ist keine aufwändige Einkommenspolitik, keine Konzertierte Aktion und kein Bündnis für Arbeit erforderlich, aber ein nationaler und europäischer Grundkonsens. Die Lohnpolitik in den öffentlichen Diensten der Mitgliedsstaaten könnte orientierend wirken.
2. Eine solche Lohnorientierung ist schwer durchzusetzen, insbesondere in einer Währungsunion mit ziemlich unterschiedlichen Lohnfindungssystemen. Dennoch führt kein Weg an einer solchen Lohnpolitik vorbei, weil andernfalls ein Lohnunterbietungswettbewerb einsetzt, der wie ein Abwertungswettlauf zu „beggar thy neighbour“-Effekten führt. Denkbar wäre auch, dass in Phasen guter Konjunktur und Beschäftigung ein inflationärer Lohnerhöhungswettlauf mit Lohn-Preis-Spiralen entsteht. Die beste Voraussetzung für produktivitätsorientierte Lohnkonzeptionen sind zentralisierte Lohnverhandlungen. Ist das nicht durchsetzbar, weil zunehmend Abweichungen von den Tariflöhnen nach unten vereinbart werden, könnten in florierenden Unternehmen Bonuszahlungen erstritten werden. So hat Japan in jüngster Zeit höhere Löhne durchgesetzt, die den privaten Konsum gestärkt haben.
3. Die Lohnpolitik ist keine geeignete Konjunkturlokomotive, auch dann nicht, wenn höhere Reallohnsteigerungen dringend notwendig sind und im produktivitätsorientierten Rahmen bleiben würden. Dazu ist der Druck auf den Arbeitsmärkten bei hoher Arbeitslosigkeit viel zu groß. Insofern kommt der Geld- oder der

- Fiskalpolitik eine Initiativrolle zu, bei unveränderter Geldpolitik der EZB folglich der nationalen Fiskalpolitik.
4. Die Lohnpolitik muss – anders als die Fiskalpolitik – in dreifacher Weise koordiniert werden: Zum einen innerhalb eines Landes, zweitens zwischen den Mitgliedsländern sowie drittens im Verhältnis zur Geld- und Fiskalpolitik. Dies alles könnte über den erwähnten allgemeinen Konsens erreicht werden. Ist er erreicht, konzentriert sich die Koordination der Makropolitik allein auf die Geld- und Fiskalpolitik.
  5. Ein schwieriger **Sonderfall** tritt auf, wenn einzelne Mitgliedsländer infolge zu starker Lohnsteigerungen relativ zu anderen ihre Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben, zunehmend schlechtere Handels- oder Leistungsbilanzen verzeichnen und Beschäftigung verlieren. Die nationale Fiskalpolitik kann dieses Problem nicht lösen, schon gar nicht die EZB. Jetzt gibt es nur zwei Möglichkeiten: die Strukturpolitik der EU greift ein, aber sie ist für diesen Fall, der früher durch Abwertung einer Währung gelöst worden wäre, eigentlich nicht zuständig, denn es handelt sich um ein Makroproblem des Landes; oder jetzt wird tatsächlich vorübergehend solange Lohnzurückhaltung praktiziert, bis die Lohnstückkosten ein wettbewerbskonformes Niveau erreicht haben. Dies ist mit schmerzhafter Nachfrageschwächung im Inland verbunden, die allerdings teilweise durch eine verbesserte Export-situation kompensiert werden kann. Entscheidend ist, dass diese Anpassung *vorübergehend* ist, bis die Handels- bzw. Leistungsbilanz wieder ein stabiles Niveau erreicht hat. Entscheidend ist dabei nicht, ob ein Überschuss oder Defizit besteht, sondern ob der Saldo stabil ist. Damit wird deutlich, dass für ein Land wie Deutschland, das in den letzten Jahren hohe und steigende Exportüberschüsse aufgebaut hat, indem die Lohnstückkosten der Nachbarländer unterboten wurden, nicht der gemeinte Fall für eine derartige Anpassung ist. Möglicherweise aber ist es Italien. Die Entwicklung der Handelsbilanzen der Mitgliedsländer wäre vollkommen irrelevant, wenn wir eine Währungsunion mit starker grenzüberschreitender Mobilität hätten, wie in den USA zwischen den Bundesstaaten. Dort sind natürlich die Handelsbilanzen der Bundesstaaten für die Ausgestaltung der Makropolitik unbedeutend.
  6. Die hier vorgeschlagene lohnpolitische Koordination beschränkte sich auf eine Grobsteuerung der durchschnittlichen Lohnentwicklung. Die Lohnstruktur in sektoraler, regionaler oder qualifikationsbezogener Sicht ist nicht Gegenstand der Makropolitik. Hier bestehen auf nationaler Ebene viele Handlungsoptionen. Allerdings ist die Politik der Deregulierung der Arbeitsmärkte zentral auf die Senkung der Löhne, Lohnnebenkosten und der Reservationslöhne bezogen und bewirkt damit das Gegenteil von dem, was aus makroökonomischer Sicht nötig ist.

## 5. Schlussbemerkungen

Ich fasse zusammen. Die EWU ist derzeit mehr eine Währungsunion als eine Wirtschafts- und Währungsunion, und sie ist weit von einer politischen Union, die immer auch eine *wirtschaftspolitische* Union

sein müsste, entfernt. Sie wirkt in ihrem derzeitigen System der drei bzw. vier Makropolitiken tendenziell restriktiv, sie hat kein klares commitment zu Wirtschaftswachstum, weder die Geldpolitik noch die Fiskalpolitik. Wachstumspolitik wurde als Defizit der EU erkannt, aber sie scheint sich auf die Lissabon-Agenda, auf Industriepolitik, Deregulierungspolitik etc. zu konzentrieren. Dabei wird die Rolle der Makropolitik massiv unterschätzt. Rationale Makropolitik vermeidet Inflation und Deflation und stützt die Nachfragedynamik, damit die Angebotsentwicklung und die Beschäftigung. Derzeit herrscht ein suboptimaler Policy-Mix, der beim Ziel der Preisstabilisierung viel zu hohe Kosten verursacht, das Wachstum und auch den Wachstumspfad der EU und damit die Beschäftigungsentwicklung bremst und die Haushaltskonsolidierung behindert.

Es geht nicht um eine Rückkehr zur Konjunkturpolitik oder zur bundesdeutschen Globalsteuerung der 70er Jahren, wenngleich dieses Jahrzehnt im Spiegel der 90er und der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts fast wie ein goldenes Jahrzehnt für Wachstum und Beschäftigung erscheint. Wir haben gelernt, dass mehr Preisstabilität als damals nötig ist, und wir wissen, wie wir sie erreichen können. Wir haben gelernt, dass es keine stabile Phillips-Kurve gibt, auf der wir zwischen ein bisschen mehr Inflation und dafür etwas weniger Arbeitslosigkeit wählen können. Wir haben gelernt, dass restriktive Geldpolitik ein scharfes Schwert ist, das Konjunktur, Wachstum und Beschäftigung schwächt. Wir wissen, dass ein anderer Policy-Mix gebraucht wird, der alle drei Komponenten, am besten auch die Wechselkurse, einbezieht. Wir wissen auch, dass Makropolitik nicht allein für Wachstum verantwortlich ist, aber wenn sie rote Signale setzt, kann sie kaum von irgendeiner anderen Politik überkompensiert werden. Sie bildet den gesamtwirtschaftlichen Rahmen, innerhalb dessen sich Sektoren, Länder und Regionen entwickeln, indem sie zentrale steuerungsfähige Parameter festlegt oder beeinflusst, wie Zinsen, Wechselkurs, Nominallöhne und den Korridor für Staatseinnahmen und -Ausgaben.

Selbst innerhalb eines defizitären Systems der Makropolitik in der Währungsunion haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche Handlungsoptionen. Frankreich und Spanien haben sich z. B. in den vergangenen fünf Jahren weit besser als das stagnierende Deutschland entwickelt. Aber geändert werden muss beides, die europäische Architektur der Makropolitik und die nationale Ausnutzung gegebener Spielräume. Ein Wort abschließend zur Frage, ob diejenigen EU-Länder, die noch nicht Mitglied der Währungsunion sind, nun beitreten sollten. Ich würde große Zurückhaltung und Vorsicht empfehlen. So notwendig und richtig die Schaffung der Währungsunion war, so notwendig ist ihre Korrektur und ihre Ergänzung durch eine kluge europäische Wirtschaftspolitik. Das würde die Entscheidung der Beitrittskandidaten erleichtern.

## **Aktuelle Ausgaben aus den Jahren 2002 bis 2005 zu folgenden Themen**

- 03/02 Die Steuerpolitik der rot-grünen Bundesregierung
- 04/02 Bundeshaushalt 2003 –  
Chancen für Beschäftigung  
und soziale Sicherheit nutzen
- 01/03 Das ABC von 43 Lohnsteuer-Grundbegriffen 2003
- 02/03 Offensive für Beschäftigung  
und Wirtschaftswachstum
- 03/03 Stellungnahmen des Deutschen  
Gewerkschaftsbundes (DGB) zu verschiedenen  
Gesetzesvorhaben der Steuer- und  
Haushaltspolitik für 2004 vor dem  
Finanzausschuss und dem Haushaltsausschuss  
des Deutschen Bundestages
- 04/03 Verteilungsbericht 2003 – Umverteilung zu  
Lasten der Arbeitnehmer setzt sich fort
- 01/04 Das ABC von 45 Lohnsteuer-Grundbegriffen 2004
- 02/04 Zur Rolle und Verantwortung der Wirtschafts-  
wissenschaft in der Politikberatung
- 01/05 Das ABC von 46 Lohnsteuer-Grundbegriffen 2005
- 02/05 Überlegungen und Forderungen zur  
Weiterentwicklung der Steuerpolitik  
in der neuen Legislaturperiode