

Definition einer europäischen makroökonomischen Politik

Europa hat lange Jahre unter anhaltend niedrigem Wachstum gelitten, mit erheblichen Produktionseinbußen im Vergleich zu seinem Potential. Eine Folge davon war die seit über einem Jahrzehnt anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die auch in letzter Zeit nur teilweise zurückgegangen ist. Eine weitere Konsequenz waren signifikante Einbußen der Wirtschaftsdynamik. Mit anderen Worten: Die unterdurchschnittlichen Wachstumsraten haben auch den Wachstumstrend selbst negativ beeinflusst. Weil sich die beispiellosen Turbulenzen auf Kredit- und Finanzmärkten immer weiter ausbreiten und mittlerweile (aufgrund steigender Kreditkosten und erschwertem Zugang zu Kapital) auch auf die Realwirtschaft übergreifen, stehen die Vereinigten Staaten kurz vor einer Rezession. Darunter werden auch all jene Volkswirtschaften leiden, die sich in den vergangenen Jahren stark darauf verlassen haben, dass die Haushalte in den Vereinigten Staaten ihre hohe Konsumnachfrage nach Produkten aus der ganzen Welt weiter aufrechterhalten.

Die vorherrschende Diagnose der wirtschaftlichen Schwäche Europas wird geprägt von einem Konsens, der in Frankfurt und Brüssel die Debatte dominiert. Diesem Konsens zufolge sind Europas Volkswirtschaften erstarrt; sie werden von einer Vielzahl struktureller Rigiditäten behindert. Für das Unvermögen, Konjunkturschwankungen flexibel auszugleichen, ist aus dieser Sicht vor allem eine zu geringe Anpassungsfähigkeit verantwortlich, verursacht durch großzügige Wohlfahrtssysteme sowie die Trägheit, relative Preise, insbesondere Löhne, zu verändern. All dies habe dazu beigetragen, dass nach den Krisen, die Anfang des neuen Jahrhunderts die Weltwirtschaft erschütterten, wie dem Zusammenbruch der New Economy sowie den Folgen der Terroranschläge des 11. September 2001, sich der Erholungsprozess in Europa sehr lange hinzog. Als direkte Folge dieser Diagnose wurden starke Einschnitte im Wohlfahrtsstaat durchgesetzt. Die Schaffung von Arbeitsanreizen und die Lockerung des Arbeitsschutzes (Kündigungsgesetze, Abfindungszahlungen usw.) sollten implizite und explizite Arbeitskosten reduzieren.

Was dieser Diagnose jedoch völlig fehlt, ist jeder Verweis auf makroökonomische Aspekte und damit auf den Einsatz aktiver makroökonomischer Politikinstrumente. Es herrscht vielmehr die Meinung vor, das Produktionswachstum in Kontinentaleuropa entspreche weitgehend seinem mittelfristigen Potential. Dementsprechend wird gar nicht zwischen tatsächlichem und potentielltem Output differenziert. Indem wir auf das unterdurchschnittliche Wachstum und die daraus folgende Outputlücke insbesondere in den größeren Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion wie Frankreich und Deutschland verweisen, wollen wir deutlich machen, dass wir mit diesem quasi-offiziellen Frankfurt-Brüssel-Konsens nicht übereinstimmen. Angesichts sehr niedriger Wachstumsraten und bestenfalls mittelmäßiger Perspektiven der Konsumnachfrage sind viele Unternehmen nicht bereit, in den Aufbau zusätzlicher Kapazität zu investieren. Ebenso verhalten sich die Konsumenten, konfrontiert mit Arbeitsplatzunsicherheit und niedrigen Einkommensaussichten, sehr zurückhaltend bei ihren Konsumausgaben.

Motiviert vom Streben nach einer unabhängigen Zentralbank und währungspolitischer Konvergenz ist seit Januar 1999 die Europäische Zentralbank (EZB) für die Geldpolitik im gesamten Euroraum verantwortlich. Der EZB wurde gelegentlich vorgeworfen, eine übermäßig konservative Politik zu betreiben und Preisstabilität selbst auf Kosten von Wirtschaftswachstum durchzusetzen, obwohl sie dabei nur ihrem Mandat folgt. Diese Kritik ist eine Folge der hohen Erwartungen, die in die EZB gesetzt werden. Ihre Handlungsfähigkeit bleibt jedoch beschränkt. Zum einen ist die EZB institutionell durch das Primat des Ziels der Preisstabilität gegenüber konjunktureller Stabilisierung eingeschränkt. Es sieht nicht so aus, als könnte in absehbarer Zeit ein europäischer Konsens erreicht werden für eine Balance zwischen den Zielen der Bekämpfung von Inflation und makroökonomischer Stabilisierung (einem dualen Mandat analog zu dem der Fed in den USA). Zum anderen kann die EZB nur auf symmetrische Schocks reagieren, die den gesamten Euroraum betreffen. Gegen asymmetrisch wirkende Störungen hat sie praktisch keine Instrumente. All dies begründet die Notwendigkeit für spezifische politische Maßnahmen.

Weil angebotsorientierte Politik nur mittelfristig wirkt und Geldpolitik von den EU-Mitgliedstaaten nicht betrieben werden kann, bleibt Fiskalpolitik als einziges Instrument für makroökonomische Stabilisierung. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) legt der Fiskalpolitik jedoch große Restriktionen auf, die die Kriterien des Maastrichter Vertrages verschärfen: Der Theorie nach darf die staatliche Schuldenquote 60% des BIP nicht übersteigen; das laufende Haushaltsdefizit darf nicht höher als 3% des BIP sein. In der Praxis wird von Seiten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission aber vor allem das Haushaltsdefizit, nicht die Verschuldung überwacht und kann Zwangsverfahren auslösen. Obwohl die Kriterien der Kommission zur Bewertung "exzessiver" Defizite der Mitgliedstaaten durch die Reform des SWP 2005 gelockert wurden (der Konjunkturverlauf jedes Landes und Zukunftsinvestitionen werden berücksichtigt), hat sich das Grundproblem nicht geändert: In Phasen sich abschwächender Wirtschaftsaktivität, mit denen wir heute konfrontiert sind, verlangt der SWP, dass Mitgliedstaaten ihre Defizite kurz- und mittelfristig reduzieren. Diese Maßnahmen wirken zwangsläufig prozyklisch.

Die vom SWP geforderte "Haushaltsdisziplin" ist vom Prinzip her fehlerhaft und auch in der Anwendung kontraproduktiv. Der Fehler liegt darin, dass sich weder aus Wirtschaftstheorie noch aus Wirtschaftsgeschichte ableiten lässt, die EU-Länder sollten die Art von Haushaltsdisziplin befolgen, die vom SWP gefordert wird. Es gibt zweifellos sinnvolle Gründe anzunehmen, dass exzessive Staatsverschuldung schaden kann. Dies ist der Fall, wenn die Tragfähigkeit der Verschuldung gefährdet ist, wenn also die Mitgliedsstaaten nicht mehr in der Lage sind, die zur Finanzierung der Primärausgaben notwendigen Steuern zu erheben (Allerdings befand sich bisher kein Land der EU in einer solchen Extremsituation). Eine übermäßige Haushaltsverschuldung kann zudem Steuerverzerrungen verursachen, die Wachstum und Beschäftigung beeinträchtigen können und damit den Interessen des Landes zuwiderlaufen. Schließlich besteht die Gefahr des Verdrängens von Privatinvestitionen durch einen Anstieg der Realzinsen, was die EZB an einer angemessenen Geldpolitik hindern würde. Die Berücksichtigung von Kriterien der Staatsverschuldung im SWP erscheint somit gerechtfertigt; die Frage nach der gewünschten Höhe bleibt dabei freilich offen.

Die Prioritäten des SWP müssen umgekehrt werden: Der Europäische Rat und die Europäische Kommission sollten statt der Haushaltsdefizite primär die Höhe der Staatsverschuldung überwachen. Zumindest sollten die EU-Länder in der Lage sein, die automatischen Stabilisatoren in ihrer vollen Bandbreite zu nutzen, statt in Zeiten einer Rezession zu Sparmaßnahmen gezwungen zu werden. Sofern die automatischen Stabilisatoren sich als nicht ausreichend erweisen, müssen die Länder in der Lage sein, eine expansive diskretionäre Ausgabenpolitik durchzuführen. Die Erfahrung der USA zeigt, dass diskretionäre Fiskalpolitik zur Stimulierung der Wirtschaft funktionieren kann, ohne damit zwangsläufig einen unumkehrbaren Anstieg der Staatsverschuldung auszulösen. Dort bleibt die langfristige Verschuldung stabil, während das Haushaltsdefizit kurzfristig variiert. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass sich diese Flexibilität makroökonomischer Stabilisierungspolitik nicht aus den USA auch nach Europa importieren lässt.

Die angestrebte Fiskalpolitik sollte die Nachfrage stimulieren, während sie zugleich die Früchte ihrer eigenen Nachhaltigkeit sät. Das heißt, jedes Steuer- und Ausgabenpaket sollte automatisch mit der Erholung des Wirtschaftswachstums abgebaut werden. Auf diese Weise wird es möglich, zu einer dauerhaft stabilen Schuldenquote zurückzukehren. Steuererleichterungen sollten sich etwa konzentrieren auf die Haushalte mit der höchsten Konsumneigung, d .h diejenigen mit dem niedrigsten Einkommen. Zudem sollte ein Anstieg der Staatsausgaben nicht nur zur Nachfragestimulierung, sondern auch zu einem Anstieg des Produktionspotentials und damit der langfristigen Wohlfahrt der Europäischen Bevölkerung beitragen. Die Sektoren Energie und Umwelt bergen ein hohes Potential zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Investitionen in diesen Sektoren können eine Vielzahl positiver externer Effekte für die Gesamtwirtschaft erzeugen, die durch eine Koordination zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums noch verstärkt würden.

Es erscheint dringend erforderlich, nationale Fiskalpolitik neu zu beleben und darüber hinaus die Möglichkeit der Koordination auf europäischer Ebene zu diskutieren. Die zu erwartende Gewinne überwiegen eindeutig die politischen und betriebswirtschaftlichen Kosten.

Initiiert von **Centre Cournot Paris** und dem
Seminar für Makroökonomie, LMU München

unterzeichnet von

Jean-Louis Beffa (Saint-Gobain)
Robert Boyer (Paris School of Economics)
Bernard Gazier (Université Paris I)
Paul De Grauwe (University of Leuven)
Gerhard Illing (LMU University of Munich)
Rick van der Ploeg (Oxford University)
Robert Solow (MIT, Cambridge)