

1 Einführung

*„France has low inflation and high growth,
Germany low inflation and low growth,
Italy high inflation and low growth,
and Spain high inflation and high growth.“
Financial Times, 16. September 1999, S. 2*

*„A single currency does not call for uniform wage developments
or uniform economic or social policies in general.
On the contrary – where national or regional economic
developments are different, this should be reflected in different
policy responses and wage developments.“
EZB-Präsident Wim Duisenberg, 26. September 1999¹*

Um die Auswirkungen des Beitritts zur EWWU auf die lohn- und finanzpolitischen Institutionen in den Mitgliedsländern zu untersuchen, entwickelt diese Arbeit eine Hypothese, deren Inhalt sich aus den beiden einleitenden Zitaten ergibt: Zyklische Stabilitätspolitik, die ich hier als die Glättung von Konjunkturphänomenen begreife, ist für die inzwischen 12 EWWU-Mitgliedsstaaten² seit ihrem Beitritt wieder zu einem zentralen wirtschaftspolitischen Problemfeld geworden ist. Und zwar aus zwei Gründen:

- Erstens, weil sich die Zinspolitik der EZB an EWWU-Durchschnittswerten orientiert und die Geldpolitik deshalb für alle Mitgliedsländer, deren makroökonomische Charakteristika nicht denen des Eurozonendurchschnitts entsprechen, destabilisierende Wirkung auf die nationalen Konjunkturzyklen haben.
- Zweitens, weil die nationalen Zentralbanken als Instrumente zyklischer Stabilisierung nicht mehr zur Verfügung stehen, die durch den Beitritt entstandene konjunkturpolitische

¹ „The Past and Future of European Integration: A central banker's perspective.“ The 1999 Per Jacobsen Lecture, Washington D.C.

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

Destabilisierung nun also mit den beiden verbleibenden wirtschaftspolitischen Instrumenten, nämlich der Finanz- und der Lohnpolitik gelöst werden muss.

Aus der Kombination beider Elemente ergibt sich der Inhalt meiner Arbeit. Sie will herleiten welchem spezifischen Anpassungsdruck die Mitgliedsländer ausgesetzt waren und sind. Sie will untersuchen, wie die Mitgliedsländer das Zusammenspiel von Finanz- und Lohnpolitik zur Bewältigung des Anpassungsdrucks eingesetzt haben oder einzusetzen versuchen. Dabei erklärt sie in einem einzigen Untersuchungsrahmen, warum einige Mitgliedsländer nach dem EWWU-Beitritt nur die finanzpolitischen Institutionen reformierten, nicht aber die lohnpolitischen, warum andere Länder dagegen sowohl „Soziale Pakte“ in der Lohnpolitik bildeten als auch die finanzpolitischen Institutionen einer Reform unterzogen und warum in einer dritten Ländergruppe gar keine Reformen zu beobachten sind.

Die Arbeit gliedert sich folgendermaßen:

- In dieser Einführung stelle ich Forschungsthema, Fragestellung, Ansatz, Forschungsstand und Aufbau detailliert dar.
- Im dann folgenden Kapitel („Stabilitätspolitik“) identifiziere ich die wichtigsten ökonomischen und institutionellen Aspekte des *Policy*-Bereichs Stabilitätspolitik und zeige, warum die Anpassung der nationalen Wirtschaftspolitiken an die EWWU gerade in diesem Bereich zu erkennen ist.
- Im dritten Kapitel („Ökonomischer Anpassungsdruck“) untersuche ich dann *ex post*, anhand quantitativer Methoden, den spezifischen ökonomischen Anpassungsdruck, dem die EWWU-Mitgliedsstaaten ausgesetzt waren.
- Das vierte Kapitel („Institutionen“) vergleicht, ob die nationalen wirtschaftspolitischen Instrumente aus der Zeit vor dem EWWU-Beitritt für die Bewältigung des im dritten Kapitel identifizierten Anpassungsdrucks ausreichend waren oder nicht. Aus dieser Untersuchung leite ich den länderspezifischen, institutionellen Anpassungsdruck ab.
- Im fünften Kapitel („Länderstudien“) vergleiche ich dann die tatsächlich erfolgten nationalen Anpassungsprozesse in zehn EWWU-Ländern mit dem hergeleiteten Erklärungsansatz.
- Im sechsten Kapitel („Schlußfolgerungen“) werden die Ergebnisse zusammengefasst und ausgewertet.

1.1 Forschungsthema

Es geht in dieser Arbeit darum, herauszufinden, welche Auswirkungen der Beitritt zur EWWU auf die wirtschaftspolitischen Institutionen der Mitgliedsländer hatte. Die von mir gewählte Hypothese, dass der Beitritt zur EWWU eine neue Stabilitätsproblematik in den Mitgliedsländern ausgelöst hat, bedarf einigen erläuternden Absätzen, denn schließlich genießt die Stabilitätsproblematik heute weniger Bedeutung in tagespolitischen und wissenschaftlichen Debatten als noch vor 30 Jahren (Paul Krugman machte sich im Jahr 2000 sogar Gedanken über das vermeintliche „Ende der Stabilitätspolitik“: 2000).

Der Grund für das Ende der Stabilitätspolitik ist eng mit der Renaissance der Stabilitätsproblematik in der EWWU verbunden. Denn wie die nun folgenden Absätze zeigen werden, waren es die unabhängigen nationalen Zentralbanken, die sich seit dem Ende der Debatten über die „Konjunkturpolitik“ der 1970er Jahre zu Garanten zyklischer Stabilität in fast allen OECD-Ländern entwickelten.

Mit der EWWU verschwinden diese nationalen Zentralbanken. Dadurch entsteht aber eine neue stabilitätspolitische Problematik, die nichts mit der klassischen „Konjunkturpolitik“ gemein hat, weil seit dem Beginn der EWWU Geld- und Finanzpolitik noch strikter voneinander getrennt sind, als dies in einer Welt unabhängiger Zentralbanken ohnehin schon der Fall war. Ein *Policy-Mix* im klassischen Sinne ist also gar nicht mehr möglich. Zusätzlich steigt allerdings der Stabilisierungsdruck in den Mitgliedsstaaten, weil die an supranationalen Werten ausgerichtete Geldpolitik der EZB zusätzlich destabilisierend wirken kann.

Damit entsteht eine ganz andere Thematik als diejenige, die in den 1970er Jahren vor allem aus keynesianischer Perspektive diskutiert (Blinder/Solow 1973) und von „monetaristischen“ Ansätzen kritisiert wurde (Friedman/Schwartz 1963; Friedman 1977; Lucas 1976):³ Denn damals gründete sich die monetaristische Kritik auf die Argumentation, das Problem zyklischer Instabilität sei durch den konjunkturpolitischen Aktivismus im Zusammenspiel zwischen Geld- und Finanzpolitik ja erst hervorgerufen worden. Der Versuch, Vollbeschäftigung in konjunkturellen Krisenzeiten durch eine Kombination aus defizitfinanzierten Nachfragemassnahmen im Bereich der Finanzpolitik und einer investitionsfördernden Niedrigzinspolitik der Zentralbank zu erreichen, führe – so die Kritik weiter – die Volkswirtschaften letztendlich in die Stagflation oder verschärfe zumindest die Bedeutung der Konjunkturphänomene, weil der *Policy-Mix* an der Schwierigkeit seines Einsatzes und am politischen Druck, dem die Regie-

³ Siehe zu dieser Debatte in Deutschland vor allem die Arbeiten von Giersch (1977) und Starbatty (1977).

rungen ausgesetzt waren, scheitern müsse. Schließlich verlange eine echte Stabilitätspolitik einerseits die volle Kontrolle der wirtschaftspolitischen Instrumente, andererseits lade aber auch gerade die dadurch entstehende Möglichkeit zur politischen Steuerung von Wirtschaftszyklen zur „künstlichen“ (also mittelfristig immer inflationären) Beschäftigungssteigerung ein und damit zum Missbrauch. Diese Argumentationslinie ist vollkommen richtig. Sie soll hier nicht widerlegt werden. Allerdings entsteht gerade aus der Weiterführung dieser Logik die Thematik konjunktureller Instabilität in der EWWU.

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

Die treibende Kraft hinter dieser bemerkenswerten „Vereinheitlichung“⁴ wirtschaftspolitischer Institutionen und Interaktionsmuster in der OECD-Welt ist aus politisch-historischer Warte sicherlich in dem von Peter A. Hall untersuchten, wirtschaftspolitischen „Paradigmenwechsel“ (1986) vom „Keynesianismus“ zum „Monetarismus“ zu suchen. Dass dieser Wandel allerdings nicht nur ideengeschichtlichen Ursprungs ist, sondern handfesten ökonomischen Wohlfahrtsgründen entspringt, wird in der politikwissenschaftlichen Literatur oft verkannt. Dabei sind die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der keynesianisch und monetaristisch geprägten Stabilitätskonzepte keineswegs funktional äquivalent. Denn dort, wo sich die dominante Position der auf Inflationbekämpfung und geldpolitische Verstetigung ausgerichtete Zentralbank

⁴ Dass es sich nicht um eine echte Vereinheitlichung handelt, werde ich in dieser Arbeit noch zeigen. Es ist allerdings korrekt, anzumerken, dass der Trend zu unabhängigen Zentralbanken und zu einer anti-inflationären Politik einem Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik unterliegt, der in allen OECD-Ländern festzustellen ist.

durchsetzte (die sich unter Umständen noch eines externen, festen Währungsankers bediente), entwickelte sich die Geldpolitik fast automatisch zu einem zyklischen Stabilitätsinstrument, das bei sehr geringen makroökonomischen Kosten, ein Größtmaß an zyklischer Stabilität herstellen konnte (in der ökonomischen Literatur ist dieses Phänomen als sogenannter „Free-Lunch“ beschrieben worden, siehe Grilli/Masciandaro/Tabellini 1991):⁵ In Zeiten übermäßigen Wachstums, wenn die Volkswirtschaft über ihr Potential hinaus schießt, steigt die Inflationsrate, die monetaristisch operierende Zentralbank erhöht die Zinsen und stabilisiert auf diesem Weg den Wirtschaftszyklus. Rezessionsphasen verringern dagegen den Inflationsdruck und die dadurch ermöglichte Lockerung der Zinsschraube wirkt belebend für die Konjunktur (vgl. Bernanke et al. 1999). Der Einsatz der Finanz- und Lohnpolitik zur Konjunkturstabilisierung wird in einem solchen Umfeld überflüssig (Elmendorf/Mankiw 1999: 1660).

Die Bedeutung dieser Argumentationskette ist für die Wirtschaftspolitik der vergangenen beiden Jahrzehnte in vielen OECD-Ländern wohl kaum zu überschätzen: Der Stabilitätsproblematik wird seit der Mitte der 1980er Jahre kaum noch Relevanz bei der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik beigemessen, weil die monetaristische Geldpolitik an ihre Stelle gerückt ist. Mit dem Beginn der EWWU hat sich diese Logik nun allerdings tiefgreifend verändert. Denn der Beitritt ist für die Mitgliedsstaaten mit dem Verlust nationaler geldpolitischer Steuerungsfähigkeit verbunden. Seit dem 1. Januar 1999⁶ werden die Zinssätze und mit ihnen die Geldmenge in den 11 EWWU-Mitgliedsstaaten nicht mehr von den nationalen Zentralbanken auf Grundlage nationaler Daten definiert, sondern von der EZB auf der Grundlage von EWWU-Durchschnittsdaten („one size fits all“)⁷. Dadurch ergibt sich ein wichtiges Problem:

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

⁶ Dass die Geldpolitiken auch schon lange vor dem 1. Januar 1999 in den meisten Mitgliedsstaaten nicht mehr unabhängig, sondern innerhalb des europäischen Wechselkurssystems (EWS) in einer *de facto* Währungsunion miteinander verkoppelt waren, wird berücksichtigt. Siehe Kapitel 3.

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

Entscheidend für die nationalen Konjunkturzyklen in den EWWU-Mitgliedsländern sind erstens das Realzinsniveau, also die Differenz zwischen dem von der EZB festgesetzten Nominalzinssatz und der nationalen Inflationsrate, zweitens die Auslastung des Produktionspotentials. Weichen also entweder die nationale Inflationsrate oder die Auslastung des Produktionspotentials vom EWWU-Durchschnittswert ab, dann ist auch der von der EZB festgelegte Nominalzins aus nationalstaatlicher Perspektive nicht mehr „optimal“, weil er eine nicht-inflationäre Ausnutzung des Produktionspotentials erschwert, oder in Abwesenheit anderer Stabilitätsmechanismen sogar unmöglich macht, wenn sich Überhitzungszyklen oder Rezessionszyklen entwickeln.

Betrachtet man die EWWU also als eine Fortsetzung der monetaristischen Wende in der Wirtschaftspolitik (z.B. McNamara 1998), dann führt gerade diese Ausweitung des Monetarismus seine eigene stabilitätspolitische Problemlösung *ad absurdum* und gibt den Schwarzen Peter der zyklischen Stabilitätspolitik zurück an die Finanz- und Lohnpolitik.

Was ist neu an dieser Problematik? Welches besondere Charakteristikum fällt der EWWU zu? Man könnte argumentieren, dass es schließlich innerhalb eines jeden Währungsraumes Inflations- und Realzinsgefälle gäbe, die sich über preisgesteuerte Angebots- und Nachfragemechanismen schnell wieder austarieren könnten, wie es die klassische Wirtschaftslehre demonstriert. Dieser Einwand ist nicht grundsätzlich falsch. Doch damit eine solche Anpassung erfolgen kann, ist die Präsenz von entweder flexiblen, automatisch operierenden Marktinstanzen, oder aber der Einsatz von steuerbaren, wirtschaftspolitischen Instrumenten notwendig. Die EWWU ist die bisher erste Währungsunion in der jüngeren Geschichte, der flexible, automatisch operierenden Anpassungsmechanismen, wie z.B. Arbeitskräftemobilität oder Fiskaltransfers, fehlen (Bayoumi/Eichengreen 1993).

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

Mit anderen Worten: Die von der Zinspolitik der EZB ausgehende konjunkturelle Destabilisierung kann von automatisch operierenden Marktinstanzen nur sehr schwer korrigiert werden, stellt für die Mitgliedsländer aber dennoch keinen unausweichlichen Wohlfahrtsverlust

a whole. The single monetary policy will adopt a euro area-wide perspective; it will not react to specific regional or national developments.“

dar, denn mit der national steuerbaren Finanz- und Lohnpolitik stehen ihnen weiterhin wichtige institutionelle *Ressourcen* zur Lösung der Stabilitätsproblematik zur Verfügung.

1.2 Fragestellung

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

Es ergeben sich also folgende Forschungsfragen:

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

1.3 Der Ansatz

Um die Zusammenführung von ökonomischen und politikwissenschaftlichen Ansätzen vornehmen zu können, ist erst eine Beschreibung des Gesamtbereichs Wirtschaftspolitik (der hier als die Interaktion von Geld- Finanz- und Lohnpolitik definiert wird) notwendig. Dabei wird das Schlüsselkonzept meines Ansatzes deutlich: Ich nehme eine Unterscheidung zwischen *langfristiger* und *zyklischer* Wirtschaftspolitik vor. Diese Unterscheidung ist in der existierenden Politikwissenschaft seit dem Ende der Debatte über die „Konjunkturpolitik“ der 1970er Jahre in Vergessenheit geraten, birgt aber eine Vielzahl von interessanten Facetten, die aus meiner Sicht zusätzliche Erklärungselemente in die vergleichende politische Ökonomie und insbesondere in die Untersuchung der Folgen der EWWU einbringen können. Der Politikbereich Wirtschaftspolitik wird hier also in zwei Dimensionen verortet.

Die langfristige Wirtschaftspolitik

Stützt man sich auf die in der Politikwissenschaft gängigen Annahmen (siehe dazu die Untersuchung des politikwissenschaftlichen Forschungsstandes im Abschnitt 1.4.1), dann ergibt sich aus der Interaktion der drei wirtschaftspolitischen Teilbereiche ein *langfristig* ausgerichtetes Zusammenspiel, das zu unterschiedlichen ökonomischen Durchschnittsperformanzen über längere Zeiträume im Ländervergleich führt. Das wichtigste Element in dieser Perspektive ist die wirtschaftspolitische Grundhaltung, die sich in der Regel mit den Begriffen „expansiv“ und „restriktiv“ beschrieben lässt und so auch in der vergleichenden politischen Ökonomie als unabhängige Variablen verwendet worden ist.

Bei Untersuchungen, die sich mit der langfristigen Wirtschaftspolitik auseinandersetzen, geht es in erster Linie darum, unterschiedliche Durchschnittsperformanzen im magischen Viereck (Wachstum, Preisniveau, Beschäftigung und Außenwert der Währung)⁸ über die theoretisch formulierte Verknüpfung von bestimmten Organisationsmodi der wirtschaftspolitischen Akteure oder von ihrer Position im nationalen wirtschaftspolitischen System mit langfristigen wirtschaftspolitischen Handlungsorientierungen zu erklären.

⁸ Nicht zum magischen Viereck gehört die Staatsverschuldung, die jedoch als eigenständige Variable untersucht worden ist: Wagschal (1996).

In den drei von mir untersuchten wirtschaftspolitischen Teilbereichen ist dazu eine breite und überzeugende Literatur entstanden.⁹ Am deutlichsten wird der Zusammenhang in der Geldpolitik, wo der Zusammenhang zwischen politischer Unabhängigkeit und restriktiver Grundhaltung sowohl empirisch als auch theoretisch im Rahmen des „politischen Konjunkturzyklus“ (Nordhaus 1975) als gesichert angesehen werden kann (Bade/Parkin 1982; Cukierman 1992; Grilli/Masciandaro/Tabellini 1991; Alesina/Summers 1993). In der Finanzpolitik haben unterschiedliche Studien die institutionellen Determinanten expansiver und restriktiver Grundhaltungen zu klassifizieren versucht (Alesina/Perotti 1996; Alesina/Roubini/Cohen 1997; de Haan/Moessen/Volkerink 1999; von Hagen 1992; von Hagen/Harden 1995; Hallerberg/von Hagen 1999; von Hagen/Hallerberg 1997; Wagschal 1996). Auch in der Lohnpolitik sind Organisationsmodi (die unterschiedliche Aspekte wie Koordinierung, Zentralisierung und Einflussnahme der Regierung mit einbeziehen) mit der Fähigkeit der Tarifpartner, tendenziell eher expansive oder restriktive Lohnabschlüsse zu erzielen, in Verbindung gebracht worden (Calmfors 1993; Calmfors 1995; Calmfors/Driffill 1988; OECD 1997b; Schmitter 1985; Soskice 1990). Alle drei Forschungsstränge werden in dieser Arbeit noch genauer untersucht werden.

Die vergleichende politische Ökonomie ist teilweise aus der Zusammenführung dieser Teilbereiche, teilweise auch als eigener, einer Makroperspektive verpflichteter Forschungsgegenstand entstanden. Sie stützt sich sowohl in ihrer formal-empirischen Variante (vor allem Iversen 1999a; Franzese im Erscheinen) als auch in ihrer historisch-institutionellen Variante (vor allem Kitschelt et al. 1999; Hall/Soskice 2001) darauf, dass die Organisationsmodi und die Position der wirtschaftspolitischen Akteure im politischen System statisch sind und Performanzunterschiede im Ländervergleich erklären können.¹⁰ Das nationale wirtschaftspolitische Instrumentarium wird in dieser Perspektive als statisches Charakteristikum eines bestimmten Typus des makroökonomischen Zusammenspiels begriffen, das im Ländervergleich Unterschiede in der ökonomischen Performanz zu erklären vermag. Zwar divergieren die Ansätze bezüglich der zu beobachtenden Kausalmechanismen, doch der gemeinsame Nenner ist die Annahme, dass statische Institutionen- oder

⁹ Siehe z.B. die Korporatismusdebatte (eine Überblicksdarstellung gibt Czada 1992), die Debatte über den Zusammenhang zwischen Lohnverhandlungssystemen und Wirtschaftsperformanz (Traxler/Kittel 2000), sowie die ausgesprochen reichhaltige vergleichende Kapitalismusforschung, die hier noch genauer untersucht werden wird (eine gute Einführung findet sich bei Iversen 1999a: 17-32).

¹⁰ Auch die Kombination aus zeitlichen und räumlichen Varianzen ist in sog. „Pooled Time-Series Cross-Section“ Analysen untersucht worden.

Organisationsgefüge als erklärende Variablen divergierender Durchschnittsgrößen (d.h. Gleichgewichtsgrößen) wie Inflation, Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum, Lohnungleichheit etc. dienen können. Dieses institutionelle Gleichgewicht kann entweder mit ökonomischen Untersuchungsmethoden formal modelliert und empirisch überprüft (wie z.B. Iversen 1999a) oder anhand von Fallstudien historisch-institutionell abgeleitet werden (wie z.B. Thelen 1991). Wirtschaftspolitische Institutionen gelten in diesem Ansatz als sichere Indikatoren bestimmter Verhaltensmuster und variieren zeitlich überhaupt nicht oder nur wenig. Die dem langfristigen Zusammenspiel wirtschaftspolitischer Institutionen zugrunde liegende Mikrologik, wie sie in der Kausalverbindung zwischen bestimmten institutionellen Charakteristika und Verhaltensmustern hergestellt wird, erklärt sich durch Maximierungsstrategien *ex ante* definierter Nutzenfunktionen der beteiligten Akteure.

Die zyklische Wirtschaftspolitik

Neben den nur langfristig erkennbaren Grundausrichtungen, kennt die wirtschaftspolitische Theorie aber auch kurzfristige Zielvariablen, die das Untersuchungsobjekt stabilitätspolitischer Analysen von Wirtschaftssystemen darstellen.¹¹ In der Tat stehen den geld-, finanz- und lohnpolitischen Institutionen bei der Reaktion auf kurzzeitige konjunkturelle Schwankungen unterschiedliche Optionen zur Verfügung, die nicht kausal mit den oben beschriebenen langfristigen Grundausrichtungen der Wirtschaftspolitik in Verbindung gebracht werden sollten. So kann z.B. auch eine langfristig expansive Lohnpolitik kurzfristig sehr stark antizyklisch operieren, d.h. in Zeiten konjunktureller Schwäche ihre Reallohnansprüche zwar immer noch oberhalb des Produktivitätsanstiegs festsetzen (Kriterium für langfristige Lohnexpansion) aber dies in sehr viel geringerem Maße als in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs. Selbstverständlich könnte auch der symmetrisch gegenüberliegende Fall eintreten (kurzfristig noch höhere Lohnforderungen als gewöhnlich in Krisenzeiten). Dieses Beispiel mag illustrieren, dass die zyklische Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Verhaltensmuster nicht minder wichtig ist als die langfristige Grundhaltung.

Die bisherigen Untersuchungen zu den Auswirkungen der EWWU auf nationale Wirtschaftspolitiken haben sich, wie auch die vergleichende Kapitalismusforschung allgemein, ausschließlich auf den ersten Aspekt konzentriert und den Versuch unternommen, Gleichge-

¹¹ In der vergleichenden politischen Ökonomie ist dieser Forschungsbereich seit den keynesianisch geprägten Analysen zur Konjunkturpolitik (eine Übersicht gibt Willke 1992) so gut wie nicht mehr vertreten; Überblicksdarstellungen zu ökonomische Aspekten der Stabilitätspolitik finden sich bei Tomann (1997) und bei Cassel (1999).

wichtsmodelle, also aus langfristigen wirtschaftspolitischen Handlungsorientierungen resultierende Interaktionsmuster, für den gesamten Euroraum zu erstellen (siehe Hall/Franzese 1998; Iversen 1999b; Iversen 1998b; Soskice/Kasten 1999). Diese Vorgehensweise wird der wahren Herausforderung der EWWU an die nationalen Wirtschaftspolitiken jedoch nicht gerecht.

Seit den 1980er Jahren hat eine oft nachgewiesene und nachgezeichnete Konvergenz wirtschaftspolitischer Grundhaltungen in allen hier behandelten Politikbereichen eingesetzt (siehe z.B. McNamara 1998). Den Anfang machte die monetaristische Wende in der Geldpolitik. Überall in Europa richteten die Zentralbanken ihr Verhalten nach diesem Muster aus (Goodman 1992), das in der vergleichenden Politikwissenschaft gemeinhin als „nicht akkommodierend“ bezeichnet worden ist (z.B. Iversen 1999a). Dieser weiter oben schon angesprochene, wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel hat aus heutiger Sicht nicht zu leugnende Auswirkungen auf das Forschungsdesign politikwissenschaftlicher Analysen: Während noch in den 1960er, 1970er und teilweise auch noch in den 1980er Jahren die Unterscheidung zwischen einer „akkommodierenden“ und einer „nicht akkommodierenden“ Zentralbank einige Erklärungskraft besaß und dementsprechend prominent in formalen Modellen eingesetzt wurde, können die angesprochenen Modelle seit den späten 1980er Jahren und der inzwischen überall in Europa festgeschriebenen institutionellen Unabhängigkeit der Zentralbanken keinen Unterschied mehr zwischen geldpolitischen Verhaltensmustern erkennen.¹²

Doch damit nicht genug. Das nicht-akkommodierende Regime in der Geldpolitik hat sich, wie von der vergleichenden politischen Ökonomie theoretisch vorhergesagt (insbesondere Scharpf 1987), auf die Lohnpolitik übertragen. Eine Lohnexpansion (d.h. Reallohnforderungen, die den Produktivitätsanstieg übertreffen) hat immer inflationäre Konsequenzen, es sei denn, sie wird konsequent durch Zinserhöhungen der Zentralbank beantwortet; in diesem Fall führt sie zu einem Rückgang des Beschäftigungsniveaus. Wie oft gezeigt, antizipieren die Gewerkschaften das Verhalten einer unabhängigen (oder „nicht-akkommodierenden“) Zentralbank und verzichten von vornherein auf expansive Lohnpolitik, ohne dass dieses Verhalten von einer willentlich implementierten Strategie der Einkommenspolitik getrieben wird (z.B. Streck 1994). Als Konsequenz kann man in allen EU-Ländern seit der Mitte der 1990er Jahren einen Trend zu stärkerer Lohnrestriktion feststellen. Auch in diesem Bereich sollte die europäische Querschnittsvarianz also nicht mehr in der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung gesucht werden.

¹² Dass sich die Geldpolitik trotz dieser scheinbaren Konvergenz unterschiedlich verhalten kann und tatsächlich verhält, wird hier noch gezeigt.

Zuletzt hat auch die Finanzpolitik die Unterscheidung zwischen expansiver und restriktiver Grundhaltung ihre Bedeutung verloren. Aus unterschiedlichen Gründen, die aber sicherlich auch mit der Monetarisierung der Geldpolitik zusammenhängen,¹³ fällt der langfristig defizitfinanzierten Nachfragepolitik durch Haushaltsexpansion heute eine viel geringere Rolle zu, als noch in den 1970er und frühen 1980er Jahren. Die der gängigen vergleichenden politischen Ökonomie zugrunde liegenden Konzepte lassen sich also nicht auf die 1990er Jahre und die Zeit seit der EWWU übertragen.

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

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

Die eben aufgezeigten Gründe machen eine vergleichende Studie des Anpassungsdrucks durch den EWWU-Beitritt auf die Mitgliedsländer notwendig. Der mit dem Beitritt einhergehende Verlust der Autonomie der Geldpolitik kommt einem institutionellen Wandel in der nationalen Wirtschaftspolitik gleich, der jedoch abhängig von der tatsächlichen Bedeutung ist, die der nationalen Geldpolitik in der Zeit vor dem Beitritt zufiel. Allerdings stellt sich unter dieser Prämisse die Frage, ob die vor dem Beitritt existierenden lohn- und finanzpolitischen Institu-

¹³ Als andere Gründe sind die Öffnung der Kapitalmärkte, das weltweit gestiegene Realzinsniveau und letztlich auch Paradigmenwechsel bei den finanzpolitischen Akteuren selbst zu nennen.

tionen in der Lage sein konnten, ein eventuell entstehendes stabilitätspolitisches Vakuum zu füllen. Um diese Frage beantworten zu können, müssen erst die idealtypischen stabilitätspolitischen Herausforderungen untersucht werden, denen dann die für eine Lösung der Herausforderung notwendigen Verhaltensmerkmale der Finanz- und Lohnpolitik gegenüber gestellt werden können. Stehen diese Verhaltensmerkmale fest, kann eine interessanter Rückbezug zu den vergleichenden wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Institutionenanalysen hergestellt werden. Denn sowohl die Finanz- als auch die Lohnpolitik sind nur unter bestimmten institutionellen Bedingungen in der Lage, die notwendigen Anpassungsleistungen zu erbringen (dies wird im Abschnitt 2.2.2 und in Kapitel 4 noch genauer untersucht). Wenn es also gelingt, eine Verbindung zwischen bestimmten institutionellen Merkmalen der Finanz- und Lohnpolitik und dem Erreichen stabilitätspolitischer Zielvariablen unter einer bestimmten Art des ökonomischen Anpassungsdrucks herzuleiten, dann können anhand der Arbeiten in der vergleichenden politischen Ökonomie, die sich mit den institutionellen Charakteristika in der Finanz- und Lohnpolitik beschäftigt haben, theoretisch fundierte Aussagen über die Art und Notwendigkeit institutionellen Wandels in der nationalen Wirtschaftspolitik getroffen werden.

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

1.4 Der Forschungsstand

Die Auswirkungen des Beitritts eines Nationalstaates zu einer Währungsunion auf die nationale wirtschaftspolitische Handlungs- und Steuerungsfähigkeit sind in der politikwissenschaftlichen Literatur bislang nur wenig untersucht worden. Zwar sind innerhalb einzelner Teilbereiche der vergleichenden politischen Ökonomie die aus dem EWWU-Beitritt entstandenen Herausforderungen für bestimmte Akteure und Akteursgruppen untersucht worden

(vor allem Gewerkschaften¹⁴ und Finanzmarktakteure¹⁵), gleichwohl fehlt in der Literatur ein Analysemodell, das eine umfassende vergleichende Einordnung des durch die EWWU und der mit ihr einhergehenden Ausgliederung der Geldpolitik aus dem nationalen Raum ausgelösten Anpassungsdrucks erlaubt.

Einer der Gründe für diese Forschungslücke ist die schwer abzuschätzende makroökonomische Neukonstellation, der sich die EWWU-Beitrittsstaaten gegenübergestellt sehen: Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung weist immer wieder darauf hin, dass die Rolle von Wechselkursen als Anpassungsinstrumente bei auftretenden Asymmetrien im Europa vor der Währungsunion überschätzt wird,¹⁶ was Anpassungsprozesse als Konsequenz des Wechselkursverlustes wenig wahrscheinlich erscheinen lässt. Wie aber steht es um die Geldpolitik als nationale wirtschaftspolitische Variable? In der Ökonomie ist diese Frage meinem Kenntnisstand nach nicht explizit untersucht worden. In der Politikwissenschaft hat einer der einflussreichsten Zweige der vergleichenden politischen Ökonomie, die sog. „*Varieties of Capitalism*“-Literatur (die wichtigsten Überblickswerke sind Hall/Soskice 2001; Iversen/Pontusson/Soskice 2000; Kitschelt 1999) mehrere theoretisch fest verankerte Erklärungsansätze unterschiedlicher nationalökonomischer Performanzdaten entwickelt, die der Geldpolitik eine zentrale Rolle einräumen. Welche Konsequenzen der EWWU-Beitritt aus theoretischer Warte für diese Literatur mit sich bringt und welche Neuerung *praktisch* aus der einzigartigen Interaktion einer supranationalen Zentralbank mit nationalen Wirtschaftspolitiken hervorbringt, hat diese Literatur jedoch nur unzureichend beantwortet (s.u.). Diese Arbeit will diese Forschungslücke durch die Zusammenführung von ökonomischen Elementen und politikwissenschaftlicher Analyse füllen und gleichzeitig die wichtigsten Anpassungsmuster nationaler Wirtschaftspolitik an die EWWU erklären.

1.4.1 Politikwissenschaftlicher Forschungsstand und Forschungslücken

Wie in diesem Abschnitt gezeigt werden soll, sind die existierenden Konzepte in der Politikwissenschaft (insbesondere in der vergleichenden politischen Ökonomie und der *Varieties of*

¹⁴ Siehe dazu u.a. Ruyssveldt (1996), Pochet (1999), Kauppinen (1998a) und Horn (1999).

¹⁵ Siehe z.B. Frankel (1993).

¹⁶ Eine theoretische Untersuchung des Wechselkurses als Vermögenspreis und seiner überschätzten Rolle als stabilisierende makroökonomische Variable im Umfeld monetärer Integration findet sich z.B. bei Schelkle (2001).

Capitalism-Literatur) nicht geeignet, um die Veränderungen durch den EWWU-Beitritt angemessen zu analysieren.

Geldpolitik und vergleichende politische Ökonomie

Die Einbeziehung des Verhaltens nationaler Zentralbanken in die vergleichende politische Ökonomie nimmt mit Fritz Scharpfs Analyse der „sozialdemokratischen Krisenpolitik“ (1987) ihren Anfang. Scharpf untersucht in seiner Studie die Antwort nationaler Wirtschaftspolitiken in Deutschland, Großbritannien, Österreich und Schweden auf die Rezessionsjahre nach den Ölschocks. Er macht deutlich, dass das Handlungsparadigma der Zentralbank („monetaristisch“ oder „keynesianisch“) in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftspolitische Handlungsorientierung der Gewerkschaften war: Eine monetaristische, also auf die Vermeidung von Inflation ausgerichtete Zentralbank würde inflationäre Reallohnabschlüsse oberhalb des Produktivitätsanstiegs mit hohen Realzinsen quittieren und damit zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen; wohingegen eine keynesianische, also auf Vollbeschäftigung zielende Zentralbank die Inflationssteigerungen tolerieren würde, um das Realzinsniveau weiter niedrig halten zu können. Scharpf kam zu dem Schluss, dass ein rational funktionierendes Lohnfindungssystem im Beisein einer monetaristischen Zentralbank keine inflationstreibenden Lohnabschlüsse erzielen würde – ganz unabhängig vom Organisationsmodus des Lohnfindungssystems. Auf der Grundlage von Scharpfs Arbeiten modellierten dann Iversen (1998b; 1999a), Soskice/Iversen (1998) und Hall/Franzese (1998) die Interaktionslogik formal, testeten die Hypothesen im Zeit- und Raumvergleich und versuchten eine analytische Ausdehnungen der Ergebnisse auf die EWWU.

Hall/Franzese argumentieren, dass eine nicht-akkommodierende Zentralbank optimale Zielwerte nur dann erreicht, wenn sie mit einem koordinierten Lohnfindungssystem interagiert, weil die unabhängige Zentralbank auf die Signale eines koordinierten Lohnapparates angewiesen ist. Anhand einer quantitativen Untersuchung der Jahre 1955-1999 in 18 OECD-Ländern illustrieren sie ihre Ergebnisse quantitativ und argumentieren, dass eben diese Interaktion in der EWWU nicht mehr gegeben sei, weil die Lohnfindung nicht europaweit koordiniert würde: „EMU will create an economic unit characterized by a highly independent central bank and uncoordinated wage bargaining.“ (Hall/Franzese 1998: 526). Schon dieses Zitat illustriert den problematischen Aufbau des Ansatzes: Die EWWU als „economic unit“ mit einem Nationalstaat gleichzusetzen und davon auszugehen, dass die Eurozone nichts anderes als ein einheitlicher Währungsraum mit einer unabhängigen Zentralbank und einem dezentralisierten Lohnraum sei, wird der besonderen Konstellation in der EWWU nicht gerecht. Nationale Regierungen werden auch weiterhin auf nationaler Ebene gewählt werden und deshalb

die nationale Wirtschaftslage zum Mittelpunkt ihrer Wirtschaftspolitik machen. Da zwischen nationalen Regierungen und Tarifpartnern in vielen Ländern ein direkter und in den meisten Ländern zumindest ein informeller Kontakt besteht, ist das Argument, die Lohnfindung in der EWWU würde der eines dezentralisierten Lohnfindungssystem in einem Nationalstaat entsprechen, wohl nicht aufrecht zu erhalten.

Diese Kritik trifft auch den Ansatz von Iversen (1999). Iversen entwickelt ein formales Modell, das den Lohngleichheitsbestrebungen der Tarifpartner einen besonderen Stellenwert einräumt und das sowohl formal als auch empirisch die niedrigsten Arbeitslosigkeitsraten in halb-zentralisierten Systemen feststellt. Ähnlich wie Hall/Franzese schließt er von den Ergebnissen im Nationalstaat zurück auf die EWWU:

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

Zwar relativieren die gemeinsam mit David Soskice verfassten Aufsätze (Soskice/Iversen 1998; Soskice/Iversen 2000) diese pessimistische Haltung insofern, als in sie davon ausgehen, dass die EZB die im Europäischen Wechselkurs-Mechanismus (EWS) von der deutschen Bundesbank geführte Geldpolitik fortsetzen könnte: nämlich mit einer speziellen Ausrichtung der Geldpolitik auf die deutsche Wirtschaftslage. Doch das analytische Problem der Ausdehnung von formalen Modellen, die ursprünglich auf einen Nationalstaat mit einer einzigen Fiskal- und Lohnpolitik gemünzt waren, auf die EWWU, lösen auch diese Aufsätze nicht.

Kurz: Der politikwissenschaftliche Forschungsstand hat zwar die von Scharpf (1987) angestoßene Debatte über die Interaktion von Geld- und Lohnpolitik erfolgreich weitergeführt und gezeigt, dass der Organisationsgrad der Lohnpolitik auch bei einer monetaristischen Zentralbank durchaus von Bedeutung sein kann, der Anspruch der Forschungsliteratur, aus diesen Ergebnissen Schlussfolgerungen über die Entwicklung von Wachstum und Arbeitslosigkeit in der EWWU ziehen zu können, stellt sich jedoch als Irrtum heraus. Denn ehe existierende Modelle wirtschaftspolitischer Interaktion auf die EWWU ausgeweitet werden können, muss fest-

gestellt werden, welchem Typus wirtschaftspolitischer Institutionen die EWWU zuzuordnen ist (wenn sie überhaupt einem existierenden Typus entspricht), wozu wiederum Untersuchungen darüber notwendig sind, wie sich die nationalen wirtschaftspolitischen Institutionen seit dem EWWU-Beitritt verändert haben.

Die bestehenden Konzepte der vergleichenden politischen Ökonomie reichen für die Analyse der durch die EWWU entstandenen Regimeveränderungen allerdings nicht mehr aus. Denn die Ausgliederung der Geldpolitik aus dem nationalen Raum begründet einerseits die Eurozone als eigenständigen Analyseraum wirtschaftspolitischer Interaktion (der gleichwohl nur schwer mit den bisherigen nationalen Wirtschaftsräumen verglichen werden kann, weil die Finanz- und Lohnpolitik „dezentral“, d.h. auf nationalem Niveau festgelegt werden); andererseits verändert sie den nationalen Wirtschaftsraum, weil die Festlegung des für den Nationalstaat geltenden Nominalzinses als wirtschaftspolitisches Instrument nicht mehr zur Verfügung steht. Den existierenden Ansätzen in der vergleichenden Kapitalismusforschung stehen deshalb aus forschungsstrategischer Sicht nur noch zwei Möglichkeiten zur Verfügung. Beide Möglichkeiten sind, wie ich argumentiere, jedoch nicht zufriedenstellend.

- Ein erster möglicher Ansatz würde sich darauf stützen, den gesamten Geltungsbereich des Euro als eigenständigen Untersuchungsgegenstand in der vergleichenden politischen Ökonomie mit den bisher verglichenen Nationalstaaten gleichzusetzen. Diese weiter oben bereits skizzierte Strategie, die die EWWU als „economic unit“ behandelt, verfolgen insbesondere formale Analysen (Soskice/Iversen 1998; Hall/Franzese 1998), die aus der supranationalen Perspektive argumentieren, den Euroraum als einen im internationalen Vergleich „dezentralisierten“ Lohnraum definieren und die aus den klassischen Ländervergleichen herrührenden Schlussfolgerungen über das Zusammenspiel einer zentralisierten Geldpolitik und einer dezentralisierten Lohnpolitik auf den Euroraum übertragen. Diese Forschungsstrategie kann ihr Ziel nicht erreichen. Denn die getroffenen Aussagen über die zukünftige wirtschaftspolitische Performanz des Euroraums stützen sich auf formale Herleitungen und empirische Resultate, die ursprünglich auf nationalstaatliche Handlungslogiken und Akteure ausgerichtet waren. Ist es aus einer Perspektive der vergleichenden politischen Ökonomie aber tatsächlich sinnvoll, den Euroraum faktisch mit Ländern wie den USA und England gleichzusetzen, in denen dezentralisierte Lohnfindungssysteme auf „nicht akkommodierende“ Zentralbanken trafen?¹⁷ Eine solche vereinfachte Betrachtung

¹⁷ Über die wichtigen Missverständnisse bezüglich des in diesen Studien immer wieder verwendeten Konzepts der geldpolitischen „Akkommodierung“ siehe den Abschnitt 3.1.1.

wird dem genuin neuen Charakter des wirtschaftspolitischen Zusammenspiels in der Eurozone nicht gerecht. Nationalstaatlich organisierte Gewerkschaften existieren weiter, bilden in vielen EWWU-Mitgliedsländern sogar sog. „Soziale Pakte“ mit den Regierungen (Hassel 2000) und müssten deshalb als aufgewertete Instrumente nationaler Wirtschaftspolitik in Europa eigentlich auch in der Theorie aufgewertet werden, anstatt unter den Begriffen „dezentralisierte“ oder „semi-zentralisierte“ Lohnpolitik aus der Eurozonen-Perspektive dieselben Handlungsorientierungen und Strategien zugeordnet zu bekommen, die einer sektoralen nationalen Gewerkschaft im nationalen wirtschaftspolitischen Kontext zufällt. Damit wird eine zweite Schwachstelle der auf die gesamte Eurozone ausgerichteten Kapitalismusforschung deutlich. Nationale Unterschiede können schon wegen der methodischen Ausrichtung dieses Ansatzes nicht mehr plausibel mit einem einheitlichen Modell erklärt werden, das mit der Ausweitung der Geldpolitik auf einen supranationalen Bereich die nationalstaatlichen Unterschiede faktisch auf das Niveau „regionaler“ Phänomene zurückstutzt.

- Eine diametral gegenüberliegende Forschungsstrategie versucht derjenige Teil der vergleichenden politischen Ökonomie, der die nationalen Räumen in der Eurozone weiterhin als die zentralen Forschungsobjekte der Untersuchung betrachtet und der Ausgliederung der Geldpolitik keine besondere Beachtung schenkt. Diese Vorgehensweise wird dadurch gerechtfertigt, dass es aus ökonomischer Sicht, wie sie im Mundell-Fleming Modell (Mundell 1968) dargestellt wird, faktisch ja keinen Unterschied macht, ob ein Land ohne Kapitalkontrollen einem festen Wechselkurssystem angehört oder einer Währungsunion (Enderlein 2000). Auf lange Sicht mag diese Argumentation stimmen, denn viele Untersuchungen sprechen dafür, dass sich dauerhafte geldpolitische Abweichungen von den im festen Wechselkurs verankerten Inflations- und Zinsdifferentialen zweier Länder (oder eines Landes und eines Währungskorbs) in zunehmendem Druck auf den Wechselkurs niederschlagen und zu dessen Auf- oder Abwertung führen müssen. Doch gerade in der ökonomischen Literatur besteht inzwischen ein weitgehender Konsens darüber, dass das Mundell-Fleming-Modell kurzfristige Schwankungen des Wechselkurses, ja sogar Attacken auf Währungen, wie sie in Europa während der Krise des EWS 1992/1993 zu beobachten waren, monetäre Phänomene sind, die sich nicht auf die realen Differenzen konjunktureller Indikatoren zurückführen lassen (Schelkle 2001; Buiter/Corsetti/Pesenti 1998). Konsequenterweise unterstreicht dieses Argument nichts anderes, als dass die nationalen Geldpolitiken auch in einem festen oder einem festen, aber anpassbaren Wechselkurssystem (letzteres war das EWS ja faktisch bis in die späten 1990er Jahre) größere Handlungsfreiheiten hatten, als oft suggeriert wird und damit auch das

Ausscheiden der Geldpolitik aus dem nationalen Raum einen größeren Einschnitt darstellt, als die hier diskutierten national-zentrierten Ansätze der vergleichenden politischen Ökonomie akzeptieren wollen. Geht man aber davon aus, dass die Geldpolitik vor dem Beginn der dritten Phase der EWWU tatsächlich eine wichtige Rolle als zyklisches Stabilitätsinstrument gespielt hat (diese Annahme und ihre national spezifischen Ausprägungen werden in Kapitel 3 näher untersucht), so hinterlässt der Verlust der nationalen Zentralbank ein stabilitätspolitisches Vakuum, das durch den EWWU-Beitritt ausgelöst wird und im EWWU-Vergleich asymmetrische Anpassungsleistungen auslösen kann. Es hat sich beispielsweise für die irischen Gewerkschaften und für die irische Finanzpolitik durchaus etwas geändert, seit die irische Zentralbank während einer konjunkturellen Überhitzungsphase, wie sie 1999 und 2000 entstanden ist, den Zinssatz für Irland nicht mehr festlegen kann, sondern Irland an den einheitlichen Zinssatz der EZB gebunden ist. Hypothetisch ließe sich sogar recht leicht argumentieren, dass der EZB-Zinssatz, wäre er von der irischen Zentralbank gewählt worden, massiven Druck auf den irischen Wechselkurs ausgeübt hätte, weil die Marktteilnehmer im Devisenhandel eine konjunkturelle Überhitzung und damit eine anstehende Abwertung der Währung zu befürchten gehabt hätten.

Wer die Wirtschaftspolitik in den EWWU-Mitgliedsstaaten verstehen will, muss solche Aspekte mit einbeziehen und darf sich nicht auf eine Ausweitung klassischer aber wenig geeigneter Ansätze beschränken. Zusammenfassend lässt sich in der existierenden politikwissenschaftlichen Forschung folgendes Hauptproblem erkennen:

Eine einfache Ausweitung der existierenden Ansätze auf die EWWU, die dann als eigenständiger Wirtschaftsraum mit einer einzigen Zentralbank und einem dezentralisierten, recht heterogenen Lohnraum untersucht wird, kann der bislang einzigartigen wirtschaftspolitischen und institutionellen Struktur der EWWU nicht gerecht werden. Denn in der EWWU koexistieren und interagieren nationale Instrumente der Wirtschaftspolitik (Lohn- und Finanzpolitik) sowie ein europäisches Instrument (Geldpolitik).

Durch die analytische Behandlung des Euroraums als eigenständigen Wirtschaftsraum, gehen wichtige weiterhin bestehende Unterschiede zwischen den EWWU-Mitgliedsstaaten verloren und verwischen auch den Spielraum für asymmetrische, nationale Anpassungsreaktionen. Diese Einschränkung der Perspektive ist sowohl aus theoretischer als auch aus problemorientierter Perspektive zu bedauern. Schließlich hat gerade die vergleichende Kapitalismusforschung die Bedeutung unterschiedlicher Institutionen und institutioneller Konfigurationsmuster hervorgehoben, die ja auch unter einer einzigen Zentralbank für den Euroraum zumindest in naher Zukunft weiter bestehen dürften.

Es geht also darum, einen Ansatz zu entwickeln, der die vergleichende Länderperspektive beibehält und die spezifisch nationale Reaktion auf den EWWU-Beitritt erklärend untersucht, dabei gleichzeitig aber auch anschlussfähig für die vergleichende Kapitalismusforschung bleibt. Der weiter oben vorgestellte Ansatz einer vergleichend ausgerichteten Untersuchung von Stabilitätspolitiken in der EWWU löst dieses Problem.

1.4.2 Ökonomischer Forschungsstand und Forschungslücken

Interessanterweise hat sich die volkswirtschaftliche Forschung ganz im Gegensatz zur Politikwissenschaft in der Behandlung ökonomischer Effekte einer Währungsunion fast ausschließlich auf *zyklische*, also stabilitätspolitische Phänomene konzentriert, wie sie in der Literatur über optimale Währungsräume problematisiert werden. Wie die folgende Übersicht des ökonomischen Forschungsstandes zeigt, steht die Frage nach den möglichen, von den wirtschaftspolitischen Akteuren im nationalen Raum erbrachten Anpassungsleistungen als Reaktion auf entstehende Asymmetrien in der Eurozone in diesem Literaturkorpus allerdings immer im Hintergrund. Dies rechtfertigt wiederum eine politikwissenschaftliche Analyse. Denn die gängigen ökonomischen Modelle stützen sich auf *ceteris paribus*-Annahmen, die zwar in der Lage sind, mögliche Wohlfahrtsverluste zu ermitteln, die entstehen *könnten*, wenn die notwendige Anpassungsleistungen im nationalen Raum nicht erbracht *würden*, die aber keine Aussagen über die politisch-institutionellen Möglichkeiten der nationalstaatlichen Anpassung enthalten.

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

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

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

Optimale Währungsräume

Wenn ein Nationalstaat einer Währungsunion beiträgt, verliert er die Kontrolle über die im Nationalstaat zirkulierende Geldmenge und den Außenwechsellkurs. Die Auswirkungen dieser Abgabe von ökonomischen Steuerungsinstrumenten auf die wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit eines Nationalstaats sind in der volkswirtschaftlichen Analyse umstritten.¹⁹ Wie in der nun folgenden Literaturübersicht gezeigt wird, kann die Schwierigkeit ökonomischer Analysen, diese Auswirkungen zu bestimmen, auf die *Bedeutung von Handlungsspielräumen wirtschaftspolitischer Akteure* zurückgeführt werden, die sich nicht problemlos in ökonomische Modelle eingliedern lassen, weil sie genuin politischer Natur sind.

Die Literatur zur Währungsintegration hat sich von Beginn an einer Kosten-Nutzen-Perspektive verpflichtet. Es geht in den meisten Studien darum, die Wohlfahrtsverluste aus dem Beitritt zu einer Währungsunion zu quantifizieren und mit den zu erwartenden Gewinnen zu vergleichen. Als wichtigste Nutzenfaktoren einer Währungsunion werden genannt:²⁰

- geringere Transaktionskosten (siehe dazu auch den Beitrag der EU-Kommission 1990);
- geringere Bilanzierungskosten für Firmen, die im gesamten Währungsraum tätig sind;
- eine Abschottung des einheitlichen Währungsraums von monetären Störungen im Wechselkurs sowie von spekulativen Blasen und Attacken.

Bezogen auf die EWWU waren die möglichen Wohlfahrtsgewinne aus diesen Faktoren immer umstritten. Der ökonomische Mehrwert einer Währungsunion gegenüber einem festen Wechselkurssystem wurde als gering eingestuft (Bayoumi/Eichengreen 1993). Unter Wirtschaftswissenschaftlern hat sich deshalb der Standpunkt durchgesetzt, die EWWU sei als genuin *politisches* Projekt zu begreifen, das nicht einem starren Kosten-Nutzen-Kalkül entspringen sei. Die geringen Nutzenfaktoren der Währungsintegration lassen freilich die Kosten nicht verschwinden. Als wichtigste werden dabei genannt:²¹

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

¹⁹ Die wichtigsten ökonomischen Grundkonzepte bezüglich der EWWU werden in De Grauwe (2000) dargestellt.

²⁰ Hier nach Obstfeld (1996: 633).

²¹ Siehe Delors (1992).

Diese beiden Kostenfaktoren sind im Fall der EWWU eng miteinander verbunden. Je homogener ein integrierter Währungsraum aus politischer und ökonomischer Sicht, desto geringer sind die mit dem Beitritt verbundenen Wohlfahrtsverluste. Ist ökonomische Homogenität nicht gegeben, können allerdings Ungleichgewichte entstehen: Einzelne Regionen im integrierten Währungsraum werden insbesondere mit einem nicht-optimalen Realzinsniveau konfrontiert. Gerade dieser Punkt verweist auf die Stabilitätspolitik und auf die sie gestaltenden wirtschaftspolitischen Akteure. Allerdings ist die Stabilitätspolitik nicht der einzige Anpassungsmechanismus. Konjunkturgefälle können aus auch durch ausreichende Faktorenflexibilität in den einzelnen Mitgliedsländern kompensiert werden. Bevor die Wirkung der EWWU auf die Stabilitätspolitik näher diskutiert wird, muss deshalb untersucht werden, welches diese Anpassungsfaktoren sind, und ob sie in der EWWU überhaupt als solche in Frage kommen.

Eine Währungsunion mit einer einzigen Geldpolitik kann aus ökonomischer Sicht nur dann erfolgreich sein, wenn Strukturgefälle innerhalb des einheitlichen Währungsraumes durch Anpassungsmechanismen kompensiert werden können. Strikt formuliert, ist die Präsenz eines einzigen Anpassungsmechanismus ausreichend, um das Kriterium eines „optimalen Währungsraumes“ zu erfüllen. Mehrere Mechanismen können theoretisch gesehen die Rolle eines Anpassungsinstrumentes ausfüllen.

Ökonomische Homogenität

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

Was Europa betrifft, haben mehrere Arbeiten inzwischen nachgewiesen, dass die Teilnehmerländer keine ähnlichen Wirtschafts- und Strukturcharakteristika aufweisen, die die Suche nach anderen Anpassungsmechanismen von vornherein überflüssig machen würden.²²

„Our finding that supply shocks are larger in magnitude and less correlated across regions in Europe than in the United States underscores the possibility that the European Community may find it more difficult, initially, to operate in a

²² Siehe Bayoumi (1993).

monetary union than the United States. Large idiosyncratic shocks strengthen the case for policy autonomy and suggest that significant costs may be associated with its sacrifice. Our finding that the adjustment to shocks is faster in the US than in Europe emphasizes this point.“ (Bayoumi/Eichengreen, 1993: 223)

Paul Krugman weist zusätzlich auf Erfahrungen aus den USA hin, die vermuten lassen, dass sich die europäischen Regionen als Folge der Währungsintegration immer stärker spezialisieren könnten und damit sogar noch anfälliger gegenüber regionalen Schocks werden dürften, als dies in der Vergangenheit ohnehin schon der Fall war (Krugman 1993). Es kann hier also davon ausgegangen werden, dass die EWWU kein homogener Wirtschaftsraum ist.

Arbeitskräftemobilität

In Abwesenheit homogener Wirtschafts- und Strukturcharakteristika kann die Arbeitskräftemobilität als ein erster Anpassungsmechanismus in einer Währungsunion fungieren. Im Fall der EWWU ist oft darauf hingewiesen worden, dass die Mobilität der Arbeitskräfte sehr gering ist, als Anpassungsmechanismus in naher Zukunft also kaum effektiv wirken können (Decressin/Fatas 1995; Eichengreen 1993a; Eichengreen 1993b). Das Augenmerk richtet sich deshalb auf Alternativen zur Mobilität des Faktors Arbeit.

Fiskaltransfers

An die Stelle der Mobilität des Faktors Arbeit könnten Fiskaltransfers rücken, wie dies in den beiden bekanntesten Fällen von integrierten Währungsräumen außerhalb Europas, in den USA und Kanada der Fall ist (Bayoumi/Masson 1995). In beiden Ländern spielt zwar auch die Faktorenmobilität als Anpassungsinstrument eine Rolle, gleichzeitig lösen regionale Konjunkturphänomene aber auch Steuerausgleichszahlungen aus, die Strukturgefälle mindern (Sala-i-Martin/Sachs 1992; Fatas 1998). Deshalb hat z.B. Paul Krugman die Bedeutung eines Fiskaltransfersystems für die EWWU hervorgehoben (1993), dessen Durchsetzbarkeit allerdings aus politischer Sicht höchst umstritten ist. Zumindest in den kommenden Jahren scheint ein funktionierendes System von konjunkturpolitischen Fiskaltransfers in Europa noch nicht möglich.²³

²³ Es ist nicht korrekt, die Regionalhilfen der EU innerhalb der Strukturfonds in diesem Zusammenhang als Fiskaltransfers zu bezeichnen. Denn diese Zahlungen reagieren nicht auf *zyklische* Schwankungen.

Fiskalpolitische Stabilisierung

Weil die bisher genannten Anpassungsinstrumente in der EWWU auf absehbare Zeit wohl nicht ins Spiel kommen werden, verbleiben als letzte Alternativen nur noch die national steuerbaren Instrumente innerhalb der Finanz- und Lohnpolitik. Zuerst zur Finanzpolitik.

In der ökonomischen Literatur ist dieses Instrument zur regionalen Anpassung innerhalb einer Währungsunion zwar nicht unumstritten, doch die Skepsis betrifft weniger die Notwendigkeit der Stabilisierung (Krugman 2000)²⁴ noch deren theoretische Wirksamkeit (die in Kapitel 2 dieser Arbeit ausführlich untersucht wird), sondern die ökonomischen Voraussetzungen und politischen Vorbedingungen, die eine solche Politik benötigt. Dabei stehen zwei Debatten im Mittelpunkt.

- Der Ausgangspunkt der ersten Debatte ist die Frage ob nur die automatischen Stabilisatoren, also die Elemente des Haushaltes, die ohne eine diskretionäre Einwirkung der politischen Akteure auf Konjunkturschwankungen reagieren, und die Zyklen dadurch stabilisieren, als Anpassungsinstrumente ausreichen.²⁵ Diese Debatte soll hier nicht vertieft werden, da sie sehr viele ökonometrische und finanzwissenschaftliche Elemente enthält, die für diese Arbeit nur von geringem Interesse sind. Letztlich ist das Konzept der „automatischen Stabilisatoren“ als ein recht abstraktes zu begreifen, denn keine Regierung dieser Welt wird ihre Finanzpolitik über einen mittleren Zeitraum soweit verstetigen können, dass sie die automatischen Stabilisatoren allein wirken lässt. Finanzpolitik wird immer ein diskretionäres Element beibehalten. Wenn hier von finanzpolitischer Stabilisierung die Rede ist, dann werden deshalb bewusst sowohl die automatischen Stabilisatoren als auch die darüber hinaus gehende diskretionäre Finanzpolitik gemeinsam angesprochen.
- Eine zweite Debatte zur finanzpolitischen Stabilisierung betrifft die daraus resultierenden internationalen Koordinierungsprobleme: „Compared to a fixed exchange rate, a currency union is much harder to break, but is also requires a higher degree of policy coordination among members“ (Obstfeld/Rogoff 1996: 632). Der Bedarf der Politikkoordination bezieht sich auf die, aus der nationalen, finanzpolitischen Stabilisierungspolitik hervorge-

²⁴ Diese Notwendigkeit wird auch von der EZB selbst erkannt: „Gefälle zwischen Mitgliedsstaaten müssen von den nationalen Regierungen über eine angemessene Finanzpolitik korrigiert werden“ (Dr. Hans-Jürgen Klöckers, Generaldirektor Geldpolitik der EZB auf einer Konferenz am Zentrum für Europastudien in Basel am 3. April 2000).

²⁵ Zur Theorie der automatischen Stabilisatoren, siehe Beare (1986), McCallum et al. (1979) und Halliwell/Gorbet (1971).

henden sogenannten *Spillover*-Effekte (Fabeck 1995). Eine expansive oder restriktive Fiskalpolitik in einem Land wird über die Einheitswährung (oder vollkommen feste Wechselkurse) und Außenhandelsverknüpfungen direkte Auswirkungen auf den restlichen Währungsraum haben (Maennig 1992: 37-43). Nationale Regierungen können solche Effekte willentlich ausnützen, um über expansive Finanzpolitik sogenannte *Beggar-Thy-Neighbor*-Politiken durchzuführen. Das Ausmaß und die Folgen eines fiskalischen *Beggar-Thy-Neighbor* hängen allerdings von den zugrundeliegenden Annahmen über die Preisflexibilität ab, wie Sauernheimer (1984) gezeigt hat, denn „die unterschiedlichen Preisreaktionen sind in diesem Modell allein auf die unterschiedliche Lohnbildung zurückzuführen, denn die Geldpolitik ist vereinheitlicht und das mark-up auf die Lohnkosten gegeben.“ (siehe auch Schelkle 2001: 124). Gerade die Lohnflexibilität enthält aber eine genuin politisch oder institutionell determinierte Komponente. Deshalb soll auch dieser Punkt an dieser Stelle nicht vertieft werden. In Abschnitt 4.5 dieser Arbeit wird die Kollektivgutproblematik genauer untersucht.

Zusammenfassend lässt sich aus der ökonomischen Debatte zur finanzpolitischen Stabilisierung in einer Währungsunion die Schlussfolgerung ziehen, dass weniger die Stabilisierungsmöglichkeit in Frage gestellt wird, als deren politische Umsetzungsmodalitäten.

Wie steht es nun in der EWWU um die Möglichkeit, asymmetrische Gefälle durch finanzpolitische Interventionen auszugleichen? Abgesehen von der eben angesprochenen Kollektivgutproblematik, sprechen anders als bei der Arbeitskräftemobilität oder den Fiskaltransfers aus ökonomischer Sicht keine fundamentalen Gründe gegen die Verwendung dieses Instruments.

Lohnflexibilität (Preisflexibilität)

Neben der finanzpolitischen Stabilisierung kann die Anpassung an Konjunkturgefälle in einer Währungsunion auch über die Flexibilität von Preisen und insbesondere Löhnen erfolgen. Die Debatte über Preis- und Lohnflexibilität in der ökonomischen Literatur ist kaum zu überschauen (siehe z.B.: Bruno/Sachs 1985; Blanchard 1991; Grubb/Jackman/Layard 1983; Layard/Nickell/Jackman 1991). Während empirische Untersuchungen immer wieder zeigen, dass Preise und Löhne nicht so flexibel sind, wie es die theoretischen Konzepte neoklassischen Ökonomie suggerieren wollen, so ist doch das Postulat der Preisflexibilität eines der theoretisch ertragreichsten der ökonomischen Theoriebildung. Das Konzept der Lohnflexibilität wird dementsprechend zwar als eine Art *Passepartout* für mangelnde Anpassungsleistungen in einem wie auch immer gearteten Markt eingesetzt; für eine solch theoretisch getriebene Behelflösung praktischer Probleme fehlt allerdings die politisch-reale Grundlage, weil sich Löhne eben nicht so flexibel verhalten, wie es zur suggerierten Anpassung

notwendig wäre. Aus dieser Folgerung lässt sich nun wiederum ableiten, dass lohnpolitische Flexibilität, wenn sie richtig eingesetzt wird, durchaus ein wichtiges Anpassungsinstrument in einem nicht perfekt funktionierenden Markt sein kann; folglich auch in einer Währungsunion.

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

Was die EWWU betrifft, stößt die ökonomische Literatur zur Lohnflexibilität von vornherein an ihre methodische Grenze: Die Rigidität von Preisen und Löhnen muss in einem ökonomischen Modell entweder als exogener Faktor, anhand von zurückliegenden Daten mit einbezogen, oder selbst als endogene Variable errechnet werden. Dass bei beiden Lösungen die Voraussagekraft des Modells selbst schwindet, liegt auf der Hand: Ist die Natur der Lohnrigidität exogener Bestandteil einer Untersuchung integrierter Währungsräume, so hat diese Rechnung allenfalls beratenden Wert, kann aber keine Aussagen über die zukünftigen Merkmale der Währungsunion machen, weil Anpassungsleistungen in der Lohnpolitik von vornherein ausgeschlossen werden. Auch wenn die Lohnflexibilität selbst errechnet wird, können nur zurückliegende Daten verwendet werden. Das Problem ändert sich nicht.

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

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

Ergebnisse

Wie dieser kurze Überblick gezeigt hat, sind ökonomische Anpassungsmechanismen in der EWWU erstens notwendig, weil die EWWU keinen einheitlichen Währungsraum bildet, zweitens stehen auf absehbare Zeit als funktionstüchtige Anpassungsinstrumente nur die Lohn- und Finanzpolitik zur Verfügung. Die ökonomische Literatur kann allerdings nicht die entscheidende Frage beantworten, ob die Anpassungsleistung in diesen beiden Bereichen tatsächlich auch erbracht werden wird, denn die entscheidenden Charakteristika der Lohn- und Finanzpolitik sind *endogen*.

1.4.3 Die Zusammenführung ökonomischer und politikwissenschaftlicher Elemente

Wie der Überblick der Forschungsliteratur in beiden Disziplinen gezeigt hat, ergibt sich aus der Zusammenführung politikwissenschaftlicher und ökonomischer Elemente ein interessantes Forschungsdesign, das die Probleme beider Disziplinen zu lösen vermag. Die fehlende Einbeziehung zyklischer Variablen in die vergleichende Kapitalismusforschung hat die Politikwissenschaft die sich fast aufdrängende Untersuchung wirtschaftspolitischer Anpassungsmöglichkeiten über die Lohn- und Finanzpolitik im integrierten Währungsraum übersehen lassen. Und das, obwohl der grundlegende Analyserahmen, nämlich die theoretische Verknüpfung von institutionellen Merkmalen und wirtschaftspolitischen Handlungsmustern mit der zyklischen Perspektive durchaus vereinbar scheint (es spricht aus meiner Sicht zumindest nichts gegen eine solche Zusammenführung).

Gleichzeitig bietet die Lucas-Kritik, die das Hauptproblem ökonomischer Untersuchungen der EWWU darstellt, der politikwissenschaftlich-institutionellen Forschung eine interessante Herausforderung. Denn die Analyse der Anpassungsmuster kollektiver Akteure auf politische Herausforderungen ist ja gerade in der politikwissenschaftlichen Literatur ein klar definierter Forschungsbereich, der das Verhalten von Akteuren (und insbesondere von kollektiven Akteuren) innerhalb eines Interaktionsrahmens zu verorten sucht, der maßgeblichen Einfluss auf die Handlungsorientierung des Akteurs nimmt (Scharpf 2000a; Scharpf 2000b).

Wie schon gezeigt worden ist, ändert der EWWU-Beitritt die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedsländern und es ist deshalb durchaus möglich, dass sich mit der Verschiebung des Interaktionsrahmens auch die Handlungsorientierung der wirtschaftspolitischen Akteure verschiebt. Der Rollenverteilung innerhalb des nach dem Wegfall der Geldpolitik verbleibenden Paares Lohn- und Finanzpolitik, dem jeweiligen Organisationsgrad beider Bereiche und der Art ihrer Einbettung im nationalen Kontext fallen damit Schlüsselrollen zu, die nur mit Hilfe der vergleichenden Politikwissenschaft analysiert werden können. Die vergleichende Kapitalismusforschung hat genügend theoretisch fundierte Thesen über Interakti-

onsmuster in der Wirtschaftspolitik entwickelt, anhand derer sich mögliche institutionelle Veränderungen als Reaktion auf die EWWU möglicherweise ablesen lassen. Die zyklische ökonomische Perspektive ist also alles andere als inkompatibel mit den bisherigen Ergebnissen in der vergleichenden Kapitalismusforschung. Im Gegenteil: Erst die Zusammenführung beider Perspektiven scheint geeignet, um die analytischen Herausforderung der EWWU an die Politik- und die Wirtschaftswissenschaften lösen zu können.

Gegenstand und Ansatz der Arbeit sind damit definiert. Es geht darum, den *Policy*-Bereich Stabilitätspolitik zu definieren, ihn für die Theorieentwicklungen in der vergleichenden politischen Ökonomie anknüpfungsfähig zu machen und anhand der daraus entstehenden Erklärungselemente die nationalen Anpassungsprozesse als Reaktion auf die ökonomischen Herausforderungen der EWWU zu untersuchen.

1.5 Zentrales Argument, Theorie und Aufbau

Diese Arbeit argumentiert, dass der Beitritt zur EWWU asymmetrisch wirkende Anpassungsprozesse ausgelöst hat, die auf die konjunkturell suboptimal wirkende Zinspolitik der EZB zurückzuführen ist und deren Charakteristika, sowohl aus dem institutionellen Zusammenspiel der wirtschaftspolitischen Institutionen vor dem Beitritt hervorgehen, als auch auf die Fähigkeit eines Mitgliedsstaates dieses Zusammenspiel nach dem Beitritt zu modifizieren. Daraus ergibt sich folgender Erklärungsansatz.

1.5.1 Abhängige Variablen

Die zu erklärende Variable dieser Studie ist der wirtschaftspolitische Anpassungsprozess in zehn EWWU-Mitgliedsstaaten und lässt sich in drei Komponenten aufteilen:

- **AV 1:** den ökonomisch wirkenden Anpassungsdruck, der in der Stabilitätspolitik der EWWU-Mitgliedsstaaten als Folge des Beitritts zur Währungsunion zu beobachten ist;
- **AV 2:** den nationalstaatlichen Handlungsspielraum, nämlich die aus dem ökonomischen Anpassungsdruck resultierenden Handlungsoptionen, die den Mitgliedsstaaten als Reaktion theoretisch zur Verfügung stehen könnten;
- **AV 3:** die als Reaktion tatsächlich gewählten nationalen Anpassungsprozesse.

Alle drei Aspekte sind miteinander verbunden, müssen aber analytisch getrennt werden. Denn nur wenn der ökonomische Anpassungsdruck bekannt ist, kann der Handlungsspielraum definiert werden, der dann wiederum mit dem tatsächlich gewählten Anpassungsdruck verglichen werden kann. Die abhängigen Variablen bilden also eine Kette.

1.5.2 Unabhängige Variablen

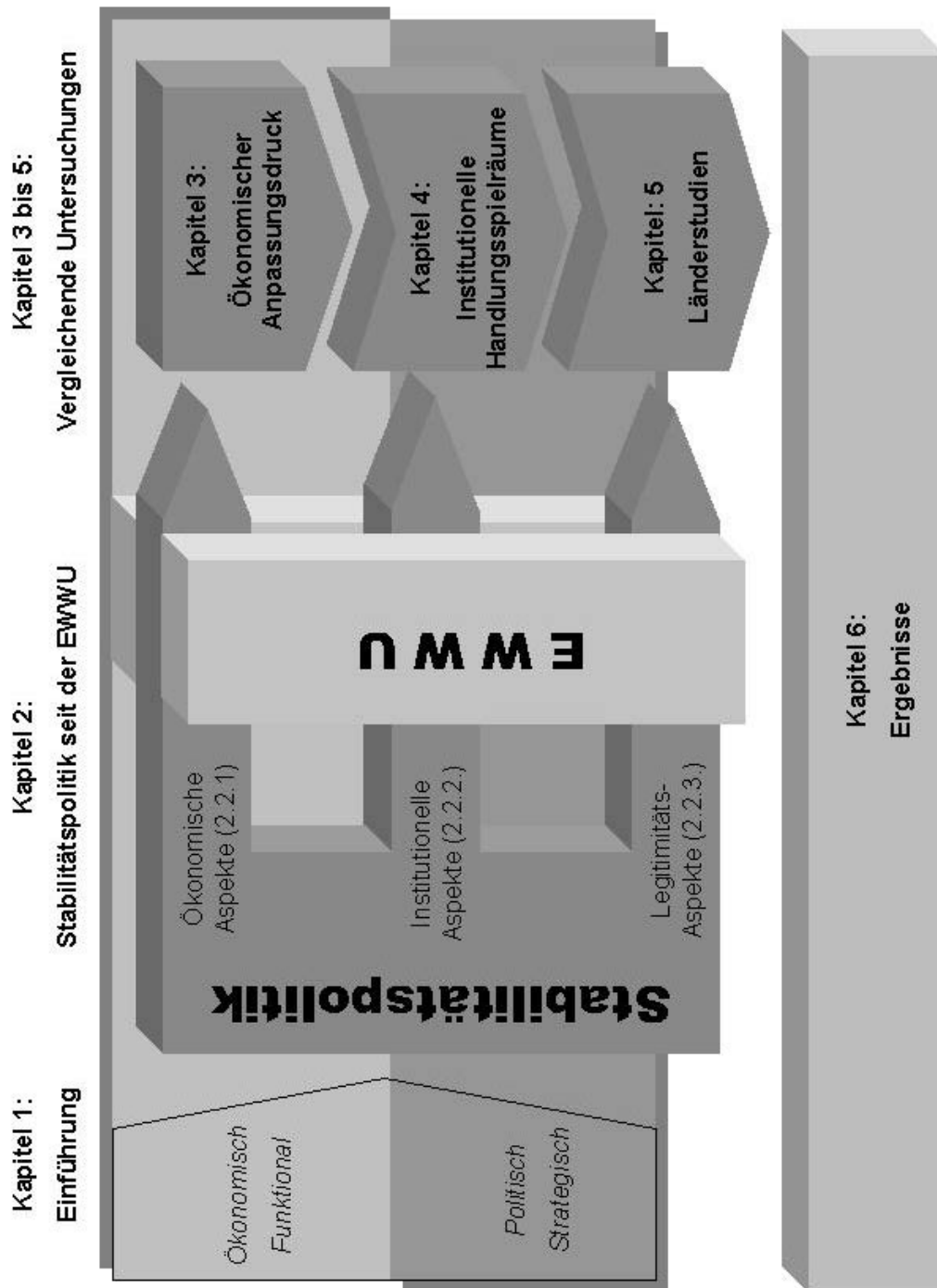
Zur Erklärung der abhängigen Variablen wählt der hier vorgestellte Ansatz eine Kombination aus ökonomischen, institutionellen und interaktionstheoretischen Aspekten. So ergeben sich folgende unabhängige Variablen:

- **UV 1:** Als Erklärungsfaktoren für die erste zu erklärende Variable (AV 1) dienen *ökonomisch-technische Aspekte*, die für die Stabilitätspolitik aus dem Beitritt zu einer Währungsunion hervorgehen. Wie die Untersuchung im Abschnitt 2.2.1 zeigt, variieren die zur Stabilisierung notwendigen wirtschaftspolitischen Instrumente mit dem ökonomischen Problemdruck, dem ein Land ausgesetzt ist. Länder, die nach dem EWWU-Beitritt mit niedrigen oder negativen Realzinsen zu rechnen hatten, mussten zur konjunkturellen Stabilisierung andere Anpassungsleistungen erbringen als Länder, die nach dem EWWU-Beitritt mit neutralen oder hohen Realzinsen zu rechnen hatten. Die Grundmechanismen des Zusammenhangs werden im folgenden Kapitel zur Stabilitätspolitik theoretisch dargestellt, ehe die realen Ausprägungen in einem quantitativen Ländervergleich in Abschnitt 3.3 spezifiziert werden. Das Argument stützt sich dabei auf ökonomische Zusammenhänge, die darauf hinweisen, dass das Ausscheiden der Geldpolitik aus der nationalen Wirtschaftspolitik unter bestimmten Voraussetzungen zu gesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten aufgrund geringerer konjunktureller Stabilität führt, wenn sich das im nationalen Kontext verbleibende wirtschaftspolitische Instrumentarium nicht verändert.
- **UV 2:** Als Erklärungsfaktoren für die zweite zu erklärende Variable (AV 2) dienen die Ergebnisse der Variable AV 1 sowie grundsätzliche *institutionelle Aspekte*, die für die Stabilitätspolitik in Abwesenheit geldpolitischer Handlungsfähigkeit relevant sind. So ist z.B. für die konjunkturelle Stabilisierung bei sehr niedrigen oder negativen Realzinsen ein anderes Zusammenspiel zwischen Lohn- und Finanzpolitik notwendig, als bei hohen Realzinsen. Beide Konstellationen verlangen nach spezifischen lohn- und finanzpolitischen Institutionen. Die Arbeit untersucht deshalb, ob diejenigen Länder, die nach der Untersuchung des ökonomischen Anpassungsdrucks mit hohen, niedrigen oder negativen Realzinsen zu rechnen hatten, die zur Stabilisierung benötigten Institutionen auch tatsächlich aufwiesen.
- **UV 3:** Als Erklärungsfaktoren für die dritte zu erklärende Variable (AV 3) dienen die Ergebnisse der Variable (AV 2) sowie historisch gewachsene *Legitimitätsaspekte*, die im nationalen Kontext einen Hinweis auf die Erfolgsaussichten institutionellen Wandels als Reaktion auf den EWWU-Beitritt geben können. Dabei wird argumentiert, dass der hergeleitete, länderspezifische Anpassungsdruck entweder vom bereits existierenden Institutionengefüge in der nationalen Wirtschaftspolitik über *Verhaltensänderungen* in der Finanz-

und Lohnpolitik gemeistert werden kann, wenn das Legitimitätsverhältnis zwischen den wirtschaftspolitischen Akteuren einen solchen Wandel zulässt (das einzige Beispiel für diesen Fall ist Österreich), oder aber *institutionelle Reformen* in der Finanz- und Lohnpolitik vorgenommen werden müssen, die die Problembewältigung der spezifischen ökonomischen Probleme erleichtern sollen (dies betrifft die meisten EWWU-Länder). Anhand dieser Herleitung ist es möglich, ein Schema zu entwickeln, das die Diversität nationaler Anpassungsprozesse an die EWWU in einem einzigen theoretischen Rahmen herzuleiten und zu erklären vermag. Kapitel 5 vergleicht die auf diese Art abstrakt hergeleiteten Hypothesen zu den nationalen Anpassungsprozessen mit den tatsächlich zu beobachtenden Anpassungsprozessen in den Mitgliedsländern. Dabei geht es allerdings weniger darum, das Erklärungsmodell einem systematischen Test zu unterziehen, als vielmehr zu untersuchen, ob die stabilitätspolitische Perspektive als erklärendes Element in die Untersuchung von nationalen Anpassungsprozessen als Reaktion auf den EWWU-Beitritt einfließen sollte, weil es unterschiedliche Anpassungswege innerhalb eines einzigen Rahmens zu beschreiben vermag.

Die nun folgende grafische Darstellung der Gliederung dieser Arbeit (Abbildung 1) nimmt den eben formulierten Erklärungsrahmen auf und füllt die Argumentationswege inhaltlich. Dabei wird der theoretische Rahmen der Arbeit deutlich. Nur das Zusammenspiel von ökonomisch-funktionalen Aspekten und politisch-strategischen Überlegungen kann den Wandel in der nationalen Wirtschaftspolitik als Reaktion auf den EWWU-Beitritt erklären. Die nationalen wirtschaftspolitischen Institutionen stellen das Bindeglied zwischen ökonomisch-technischen Aspekten und der politischen Legitimierbarkeit dar.

Abbildung 1: Überblick der Arbeit



1.5.3 Der theoretische Rahmen

Eine Verortung des theoretischen Rahmens kann am besten innerhalb der von Fritz Scharpf vorgestellten Einordnung institutioneller Erklärungsmuster in der vergleichenden *Policy*-Forschung vorgenommen werden (Scharpf 2000a; siehe auch die theoretische Entwicklung dieser Kategorisierung in Scharpf 2000b). Scharpf unterscheidet dabei zwischen problemorientierten und interaktionsorientierten *Policy*-Perspektiven, die entweder das Ziel verfolgen, die Genese oder den Wandel von Institutionen zu erklären, oder die Konsequenzen institutioneller Konfigurationen.

Abbildung 2: Institutionen in der vergleichenden Politikwissenschaft nach Scharpf (2000a: 763)

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

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

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

Abbildung 3: Die Rolle von Institutionen in dieser Arbeit

		Institutionen-Perspektive	
		Entstehung („genetic“)	Auswirkung („consequential“)
Policy-Perspektive	Problemorientiert	Ökonomischer Anpassungsdruck...	
	Interaktionsorientiert	...oder Entstehung neuer Institutionen.	...effektive Problemlösung mit existierenden Institutionen...

Das so gewählte Vorgehen rechtfertigt sich allerdings nur dann, wenn gezeigt werden kann, dass durch den EWU-Beitritt neue Herausforderungen an die politischen Akteure entstanden sind und die Instrumente zur Lösung dieser Herausforderungen andere Politikreaktionen verlangen als bisher.²⁶ Eben dieses Ziel verfolgen die funktionalistisch argumentierenden Darstellungen der stabilitätspolitischen Problemkonstellationen und des ökonomischen Anpassungsdrucks, wie sie vor allem in den Kapiteln 2 und 3 vorgenommen werden. Doch die Ana-

²⁶ Scharpf beschreibt diese „*policy-perspektive*“ folgendermaßen: „[Problem-oriented] policy research will analyze the nature and the causes of (societal) problems that (public) policy is expected to resolve as well as the (empirical or potential) effectiveness of policy responses to this problem“ (Scharpf 2000a: 762-763).

lyse beschränkt sich nicht auf diese problemorientierte Erklärung institutionellen Wandels (oder institutioneller Stabilität) durch rein funktionale Elemente.

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

1.6 Relevanz und Grenzen der Arbeit

Die Arbeit verfolgt zwei Ziele. Sie will ein analytisches Erklärungsmodell vorstellen, das es erlaubt unterschiedliche nationale Anpassungsformen in der Wirtschaftspolitik als Reaktion auf den Beitritt zur EWWU innerhalb eines einheitlichen Argumentationsrahmens zu erklären und zu verstehen. Aus dieser Warte betrachtet ist die Arbeit eine problemgetriebene Policy-Studie, die Antworten auf ungeklärte Fragen geben soll. Andererseits will die Untersuchung aber auch das unterstreichen, was während des Forschungsprozesses aus theoretischer Perspektive immer deutlicher wurde: Wirtschaftspolitische Fragestellungen lassen sich nur über die Verbindung von ökonomisch-funktionalen und politisch-strategischen Elementen beantworten. Dass eine solche Arbeit trotz dieser Verbindung nur Teilaspekte klären kann, ist leider unvermeidlich. Hier muss deshalb auf folgende Punkte hingewiesen werden:

- Einige Aspekte werden nicht abschließend behandelt. Dazu gehört vor allem die Untersuchung der in den Mitgliedsstaaten analysierten Anpassungsprozesse. Der recht frühe Untersuchungszeitpunkt macht endgültige Schlussfolgerungen, die diesen Punkt

betreffen, unmöglich. Anstatt die vorgebrachten Hypothesen und Argumente methodisch konsequent zu testen, liegt der Akzent dieser Arbeit also eher darauf, sie logisch und analytisch richtig herzuleiten.

- Es geht in dieser Arbeit primär um die Untersuchung von Abweichungen vom Trend und nicht um die Untersuchung des Trends selbst. Es ist unbestritten, dass Wachstumswerte, Inflationswerte, Arbeitslosenraten und andere makroökonomische Variablen im Ländervergleich variieren. Diese Arbeit blendet solche Unterschiede allerdings bewusst aus, um die zyklische Perspektive deutlicher hervortreten zu lassen. Nur an einigen Stellen, an denen eine direkte Verbindung zwischen Zyklus und Trend besteht, wird der Trend mit einbezogen, was dann allerdings auch explizit unterstrichen wird.
- Normative Aspekte untersucht diese Arbeit überhaupt nicht. Es geht nicht darum zu klären, welche wirtschaftspolitischen Lösungen besser oder schlechter geeignet sind als andere. Die institutionellen Handlungsoptionen der Mitgliedsstaaten werden als „funktional äquivalent“ nebeneinander gestellt und nicht auf eine politisch-ideologische Wünschbarkeit hin untersucht. Ebenso wenig können Aussagen über die bessere oder schlechtere Bewältigung des Anpassungsprozesses aus einer Performanz-Perspektive gemacht werden. Auch für eine solche Einordnung ist es noch zu früh.
- Auf Aspekte der Normenbildung und -veränderung innerhalb der untersuchten Akteursgruppen und Länder wird nicht eingegangen. Eine solche „konstruktivistische“ Vorgehensweise ließe sich angesichts des untersuchten fundamentalen Wandels in der wirtschaftspolitischen Steuerbarkeit von Nationalstaaten zwar vertreten, würde aber einen gänzlich anderen wissenschaftlichen Aufbau verlangen, der mit dem dieser Arbeit nur schwierig vereinbar ist. Allerdings werden Paradigmenwechsel, Lernprozesse und Normenveränderungen in den vergleichenden Länderstudien dort angeführt, wo sie von zentraler Bedeutung für die untersuchten politischen Entwicklungen zu sein scheinen.
- Einige ökonomische Aspekte des Themas werden in der Arbeit bewusst nicht in ihrer vollen Komplexität dargestellt und diskutiert, wenn dies in Anbetracht der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur vertretbar erscheint. Eine Vielzahl der angeschnittenen Themen stellen in der Ökonomie ganze Forschungszweige dar (Reaktionsfunktionen von Zentralbanken, automatische Stabilisatoren, Lohnflexibilität, u.a.), von denen hier nur die herrschende Meinung oder das „common knowledge“ des jeweiligen Bereichs einfließt, das vor allem mit Hilfe der relevanten Bände des von Kenneth J. Arrow und Michael D. Intriligator bei Elsevier herausgegebenen, enzyklopädisch angelegten „Handbook in Economics“ in 51 Bänden identifiziert wurde.

2 Stabilitätspolitik

Dieses Kapitel setzt sich mit der Stabilitätspolitik als Teilbereich der Wirtschaftspolitik auseinander, unterstreicht ihre Bedeutung in der Analyse der Auswirkungen des EWWU-Beitritts auf die Mitgliedsstaaten und untersucht die unterschiedlichen Instrumente und ihre Wirksamkeit in der Bekämpfung von konjunkturellen Schwankungen. Zuerst werde ich die Stabilitätspolitik definatorisch umreißen und als Politikbereich eingrenzen. Dann werde ich anhand einer doppelten Einordnung zyklischer Phänomene in angebots- und nachfrageseitige Schwankungen einerseits, Boom- und Rezessionsphänomene andererseits, zeigen, dass die Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Instrumente von der Art des jeweiligen Konjunkturphänomens abhängt. In der EWWU sind dabei vor allem nachfrageseitige Phänomene – allerdings in beiden Richtungen – von Bedeutung. Ich werde außerdem die institutionellen Vorbedingungen herleiten, die für die Bewältigung stabilitätspolitischer Aufgaben von Bedeutung sind und abschließend einige stabilitätspolitische Interaktionsmodelle für die Zeit vor dem EWWU-Beitritt vorstellen.

Meiner Darstellung liegt die in der Einführung schon angedeutete Annahme zugrunde, dass wirtschaftspolitische Anpassungsleistungen in den EWWU-Mitgliedsländern vor allem im Bereich der Stabilitätspolitik zu erbringen sind, weil der von der EZB definierte Nominalzins unterschiedliche nationale Realzinssätze hervorbringt, die eine suboptimale oder sogar destabilisierende Geldpolitik für die Mitgliedsstaaten implizieren.

2.1 Stabilitätspolitik als Politikfeld

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

„Unter ‚Stabilitätspolitik‘ wird in der älteren deutschsprachigen Literatur die auf Geldwert- bzw. Preisniveaustabilität gerichtete staatliche Wirtschaftspolitik verstanden. Wirtschaftspolitische Aktivitäten des Staates, die auf eine stetige Ent-

wicklung der Wirtschaft bei Vollbeschäftigung zielen, werden traditionell als ‚Konjunktur- und Beschäftigungspolitik‘ bezeichnet. Sofern der Staat Maßnahmen ergreift, mit denen gleichzeitig ein ganzer Katalog gesamtwirtschaftlicher Ziele (z.B. Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, stetiges Wirtschaftswachstum und ausgeglichene Zahlungsbilanz) realisiert werden soll, verwendet man im deutschen Sprachraum zunehmend den international geläufigen Terminus ‚Stabilisierungspolitik‘ (‚stabilization policy‘).“ (Cassel/Thieme 1999: 367)

Hier wird Stabilitätspolitik als die Bemühung wirtschaftspolitischer Akteure definiert, *zyklische* Abweichungen von einem Trend zu minimieren, innerhalb dessen eine stetige, nicht-inflationäre Maximierung des Wirtschaftspotentials möglich wird.

Diese Definition stellt die zyklische Komponente der Stabilitätspolitik bewusst in den Vordergrund. Alle Ökonomien sind anfällig gegenüber konjunkturellen Bewegungen, die als Abweichungen des Wirtschaftswachstums von einem mittelfristigen Trend definiert werden (Tichy 1994). Über die Gründe dieser periodisch wiederkehrenden Schwankungen besteht in der ökonomischen Literatur kein Konsens. Während „keynesianische“ Ansätze (vgl. Clower 1988; Leijonhufvud 1991) das langfristige Abweichen des Wirtschaftswachstums vom Produktionspotential als strukturell bedingte Gleichgewichtslösung für möglich halten und aus diesem Grund die Finanz- und Geldpolitik auffordern, den gesamtwirtschaftliche Produktionsprozess durch Nachfragemassnahmen wieder in Gang zu bringen, weisen „klassische“ Ansätze (vgl. dazu Sievert 1979; Starbatty 1984; Carlin/Soskice 1990: Kapitel 1) darauf hin, dass gerade diese vermeintlichen Stabilisierungsmaßnahmen maßgeblichen Anteil an der Abweichung des realen Wirtschaftswachstums vom Potential haben, weil Nachfragestimulierungen über das Haushaltsdefizit oder eine Vermehrung der Geldmenge von rationalen Akteuren frühzeitig als rein monetäre Phänomene entlarvt und über ein gegensteuerndes Antizipationsverhalten konterkariert werden, was wiederum Abweichungen des Wirtschaftswachstums von einem stabilen Trend hervorruft. Cassel/Thieme unterstreichen jedoch, dass auch wenn über Zahl und Art der stabilitätspolitischen Ziele Uneinigkeit bestehe, so sei man sich doch einig über das Erfordernis einer adäquaten Stabilitätspolitik: „Starke Schwankungen in der wirtschaftlichen Aktivität verursachen hohe wirtschaftliche und soziale Kosten“ (Cassel/Thieme 1999: 366). Und so ist es wenig erstaunlich, dass Stabilitätsüberlegungen immer noch ein zentraler Bestandteil der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung sind und Wiederhall in der öffentlichen Diskussion über Lohnabschlüsse, Zinsentscheidungen der Zentralbanken und die Festlegung von Staatshaushalten finden. Gleichzeitig hat sich in den OECD-Ländern allerdings eine deutliche Abkehr von inflationären Wirtschaftspolitiken durchgesetzt, die sich aus einer Kombination der Öffnung internationaler Kapitalmärkte und einem wirtschaftspolitischen

Paradigmenwechsel fast zwangsläufig entwickelt hat (McNamara 1998; siehe auch Enderlein 2000). Kurz: Die wirtschaftspolitische Praxis hat sich in fast allen OECD-Mitgliedsländern inzwischen auf einen theoretischen Mittelweg festgelegt, der weder die inflationäre, keynesianische Nachfragepolitik als wirtschaftspolitisches Instrument einsetzt, noch gänzlich Abstand von stabilisierenden Maßnahmen nimmt, wie es die monetaristische Theorie fordert (vgl. z.B. Arreaza/Sorenson/Yosha 1999).

Das von mir gewählte Konzept der nicht-inflationären Stabilitätspolitik entspringt also eher der praktischen Politikbetrachtung als theoriegetriebenen ökonomischen Debatten über die Möglichkeiten und Ziele der stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik.

2.2 Instrumente, Ziele und Wirkungen der Stabilitätspolitik

Damit ist die Stabilitätspolitik als Politikfeld eingrenzbar, das auf die Instrumente, Ziele und Wirkungen politischer Aktivität hin untersucht werden kann. Zu diesem Zweck bietet sich eine analytische Aufspreizung des Gesamtbereichs Stabilitätspolitik in drei auf bestimmte Aspekte hin ausgerichtete Komponenten an.

- Die Stabilitätspolitik gründet sich auf Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, die ihren Ursprung in ökonomischen Mechanismen finden. Keines der drei hier untersuchten wirtschaftspolitischen Instrumente kann alle makroökonomischen Variablen steuern, und so sind Geld-, Lohn- und Finanzpolitik – abhängig von der Art der notwendigen Stabilisierung – nicht gleichermaßen geeignet, um die jeweils notwendige Stabilisierungsaufgabe zu übernehmen. Teil 2.2.1 untersucht deshalb die ökonomisch-technischen Möglichkeiten zur zyklischen Korrektur, zeigt die Grenzen und Kombinationsmöglichkeiten der Instrumente und untersucht, welche Auswirkungen der Beitritt zur EWWU in diesem Bereich hat.
- Die ökonomisch-technische Diskussion reicht allerdings nicht aus, um die aus der *Policy*-Perspektive interessante Fragestellung der Machbarkeit stabilisierender Aktivität einzelner kollektiver Akteure in der Geld-, Lohn- und Finanzpolitik zu untersuchen. Die institutionenbezogene Literatur in der vergleichenden Politikfeldanalyse hat überzeugend argumentiert, dass bestimmte interne Organisationsmodi kollektiver Akteure die Möglichkeiten zum Erreichen bestimmter Ziele maßgeblich beeinflusst (Olson 1998). Die Begrenzung der Untersuchung der Stabilitätspolitik auf die ökonomischen Aspekte reicht in dieser Arbeit also nicht aus, denn mit der Beantwortung der Frage, welche stabilitätspolitischen Instrumente eingesetzt werden *müssten* ist noch keine Antwort auf die Frage gegeben, ob die betroffenen Akteure, die zur Stabilisierung notwendigen Aktivitäten aufgrund ihrer inter-

nen Organisation überhaupt implementieren *können*. In einem zweiten Schritt wird also die Verknüpfung von institutionellen Strukturen (oder Organisationsmodi) und stabilitätspolitischen Verhalten in der Geld-, Lohn- und Finanzpolitik untersucht.

- Letztlich reicht aber auch die eben beschriebene theoretische Handlungsfähigkeit der kollektiven Akteure nicht aus, um die Frage zu beantworten, ob die betroffenen Akteure die aus wohlfahrtstheoretischer Sicht geforderte stabilisierende Aktivität auch tatsächlich implementieren *wollen*. Dies wirft Fragen nach dem Interaktions- und Legitimitätskontext auf, in dem die wirtschaftspolitischen Akteure mit der Aufgabe wirtschaftspolitischer Stabilisierung konfrontiert werden. Die historisch gewachsene stabilitätspolitische Aufgabenverteilung der Akteure im nationalen wirtschaftspolitischen System ist dabei von entscheidender Bedeutung, wenn durch den Wegfall der nationalen Geldpolitik eine Neuordnung der stabilitätspolitischen Aufgabenverteilung nötig wird. In einem dritten Schritt wird deshalb ein Interaktionsmodell der stabilitätspolitischen Aufgabenverteilung vor der EWWU entworfen, das als *Benchmark* für den Anpassungsprozess nach dem Beitritt dienen soll.

2.2.1 Ökonomisch-technische Aspekte

Wie ich nun zeigen werde, können die drei hier betrachteten wirtschaftspolitischen Teilbereiche nicht in jeder konjunkturellen Lage stabilisierend eingesetzt werden. Abhängig davon, ob es sich um negative oder positive Konjunkturzyklen handelt und ob diese angebotsseitig oder nachfrageseitig ausgelöst werden, sind Geld-, Finanz- und Lohnpolitik als Anpassungsinstrumente unterschiedlich geeignet. Jede Abweichung kann in den folgenden Analyserahmen eingeordnet werden.

Abbildung 4: Kategorisierung von Wirtschaftszyklen

Ursache: Richtung:	Angebotsseitig	Nachfrageseitig
Negativ („Rezession“)	I	II
Positiv („Boom“)	III	IV

Unter angebotsseitigen Abweichungen (Felder I und III) sind diejenigen Phänomene einzuordnen, die die Kostenseite der Produktion beeinflussen. Als wichtigste Faktoren gelten die Arbeitsmarktsituation, Inflationserwartungen, Reallohnveränderungen und Produktionskostenveränderungen (z.B. Ölpreise, aber auch Produktivitätsveränderungen), wobei die ersten

drei über die Lohnkosten wirken und der vierte über die allgemeinen Kosten.²⁷ Abweichungen über die Nachfrage werden von Geldmengenveränderungen, Regierungsausgaben, Exporten, Steuern sowie Verbraucher- und Unternehmerv Vertrauen ausgelöst. Wie ich in den folgenden Absätzen zeigen werden, sind für diese Arbeit nur *nachfrageseitige* Phänomene von Interesse, weil nur sie von der asymmetrisch wirkenden Zinspolitik der EZB betroffen sind.

Angebotsseitig ausgelöste Abweichungen vom Produktionspotential

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

- Exogen auftretende Preisschocks lassen sich in der Regel nicht durch stabilitätspolitische Maßnahmen korrigieren, denn Anstiege bei Importpreisen oder beim Ölpreis sind nichts anderes als direkte Verluste für eine Volkswirtschaft, für die es keine Kompensationsmöglichkeiten gibt.²⁸ Zudem ist die Wahrscheinlichkeit, dass exogen auftretende Preisschocks die EWWU-Mitgliedsländer asymmetrisch treffen, recht gering (vgl. Bayoumi/Eichengreen 1993), denn Ölpreise und Wechselkursveränderungen des Euro betreffen ja alle Mitgliedsländer gleichermaßen, auch wenn Länder mit größerer Außenhandelsöffnung oder größerer Ölabhängigkeit selbstverständlich stärker betroffen sind. Da in dieser Arbeit aber außerdem die Zinspolitik der EZB selbst als wichtigste Quelle asymmetrischer Konjunkturabweichungen im Mittelpunkt steht, sind exogene Preisschocks höchstens zusätzliche Destabilisierungsfaktoren, die das Thema dieser Arbeit nur indirekt betreffen.
- Auch eine Einbeziehung des zweiten angebotsseitigen Destabilisierungsphänomens macht wenig Sinn: Reallohnveränderungen können zwar asymmetrische Schocks auslösen; da sie aber nur die Löhne betreffen, können sie auch nur von Lohnveränderungen korrigiert

²⁷ Produktivitätsveränderungen werden hier wegen ihrer ökonomischen Komplexität bewusst ausgeklammert, weil sie sowohl Lohnkostenaspekte als auch Kostenveränderungen mit einbeziehen.

²⁸ Ein Beispiel zu dieser Problematik liefern die Ölpreisanstiege des Jahres 2000. Siehe dazu das Transkript der Pressekonferenz der EZB vom 14. Dezember 2000, in der Wim Duisenberg die Endgültigkeit von Verlusten aus Preisschocks unterstreicht (<http://www.ecb.int/key/00/sp000914.htm>): „It is a matter of fact that recent oil price increases have caused the terms of trade of the euro area to deteriorate, and thus have also reduced real income. This loss of real income cannot be avoided for the economy as a whole. Attempts to shift the burden of this loss within the economy will risk endangering the continuation of a non-inflationary growth process.“

werden. Finanz- und Geldpolitik sind bei angebotsseitigen Lohnkostenphänomenen nicht in der Lage stabilisierend zu intervenieren, ohne dass ein Zielkonflikt zwischen Preisstabilität und Outputsteigerung entsteht (Illing 1997; Scharpf 1987: 45-60). Da diese Arbeit vom gesamtwirtschaftlichen Interesse an einer Glättung von übermäßigen Konjunkturzyklen bei Preisstabilität ausgeht, wäre es inkonsequent, willentlich ausgelöste Reallohnvariationen als direkte Auslöser von zyklischen Abweichungen in dieser Untersuchung zu berücksichtigen. Dabei sollten Reallohnvariationen als *Auslöser* zyklischer Destabilisierung jedoch nicht mit Reallohnvariationen als *Reaktion* auf zyklische Destabilisierung verwechselt werden. Es macht einen Unterschied, ob Reallöhne in Zeiten zyklischer Stabilität grundlos vom Trend abweichen, d.h. die Destabilisierung des Konjunkturzyklus selbst auslösen, oder ob sie wegen existierender konjunktureller Destabilisierung (Überhitzung oder Rezession) zyklisch reagieren, d.h. sich dem veränderten konjunkturellen Umfeld anzupassen versuchen. Das erste Phänomen wird hier nicht berücksichtigt.²⁹

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

Abbildung 5: Stabilitätspolitik bei angebotsseitige Abweichungen

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

Nachfrageseitig ausgelöste Abweichungen vom Produktionspotential

Es ist wahrscheinlich, dass nachfrageseitige, asymmetrische Schocks in der EWWU weitaus öfter auftreten als angebotsseitige, weil die Geldpolitik sich vor allem über die Nachfrageseite

²⁹ Ein weiterer Grund für die Nichtberücksichtigung sich selbst auslösender Lohnschocks ist das Argument, dass sich Reallohnkostenveränderungen seit der Öffnung der Grenzen innerhalb des Binnenmarktes und der Aufhebung des Wechselkursrisikos auf das Wirtschaftswachstum unmittelbar im Beschäftigungsniveau des betroffenen Landes niederschlagen dürften. Aus rationaler Perspektive erscheint es also noch unwahrscheinlicher, dass Gewerkschaften grundlose Reallohnanstiege einzufordern versuchen.

auf die Realwirtschaft überträgt. Gerade wegen dieser Wirkung, waren die nationalen Zentralbanken vor dem Beginn der dritten Phase der EWWU ein leicht einzusetzendes Instrument zur Korrektur nachfrageseitig ausgelöster Zyklen: Die geldpolitische Stabilisierung wirkt bei Nachfrageschocks auf Preise und Output gleichermaßen dämpfend und löst deshalb das konjunkturelle Problem, ohne in einen Zielkonflikt zwischen Output und Inflation zu geraten (Illing 1997: 113).

Innerhalb der EWWU wird die bis dahin oft als Stabilitätsinstrument eingesetzte Geldpolitik allerdings eher zu einer Problemquelle. Da die EZB einen einzigen Zinssatz für den gesamten EWWU-Bereich festlegt und die Binneninflationen zwischen den Mitgliedsländern variieren, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass das nationale Realzinsniveau oft zu hoch oder zu niedrig ist und so konjunkturelle Phänomene auslöst. Die Bedeutung des Realzinses als Auslöser von Konjunkturzyklen ist unumstritten; er gilt als die Hauptvariable in geldtheoretischen Untersuchungen des sog. „Transmissionsmechanismus“ der Geldpolitik auf die Realwirtschaft.³⁰

„The real interest rate is the nominal interest rate adjusted for expected inflation and is usually measured as the difference between the nominal interest rate and the expected or actual inflation rate [...]. It is a measure of the reward for giving up a real unit of consumption for one period or, equivalently, it is the cost of borrowing one unit of real output for one period“ (Taylor 1999: 95).

Bei unterschiedlichen Inflationsniveaus in den EWWU-Mitgliedsländern variiert also auch der Realzins. Dass diese theoretische, fast axiomatische Feststellung unterschiedlicher Realzinsen innerhalb des Euroraums auch realwirtschaftliche Konsequenzen mit sich bringt, hängt mit der Wirkung von Realzinsen auf die Konjunktur zusammen:

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

Diese Erklärung macht deutlich, dass sich der Effekt der Realzinsen vor allem über intertemporale Mechanismen – namentlich: Kredite – auf die Realwirtschaft überträgt: Je höher die

³⁰ Der aktuelle ökonomische Forschungsstand zur Realzinsproblematik ist das Thema einer Ausgabe der *Oxford Review of Economic Policy*: Vol. 15, Nr. 2, Sommer 1999.

Realzinsen, desto geringer Kreditaufnahme und Investitionstätigkeit; je niedriger die Realzinsen, desto höher Kreditaufnahme und Investitionstätigkeit.

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

Dass eine solche Untersuchung hier nicht durchgeführt wird und stattdessen die länderspezifischen Realzinswerte (also sektoren-unabhängige Indikatoren des Konjunkturimpulses der EZB-Politik auf die Realwirtschaft) als Behelfsindikatoren verwendet werden, hängt mit zwei Aspekten zusammen:

- Erstens sind Untersuchungen sektoren-spezifischer Transmissionsmechanismen von Realzinsen in einem einheitlichen Währungsraum bisher kaum durchgeführt worden sind (einige Ausnahmen finden sich in: Deutsche Bundesbank 2000, siehe dort vor allem der Beitrag von Cecchetti). Dies liegt einerseits daran, dass die ökonomische Forschung bisher von einem stabilen Zusammenhang zwischen Nominalzinsen und Realzinsen ausgehen konnte, weil die nationalen Zentralbanken ihre Nominalzinsentscheidungen auf der Grundlage nationaler Inflationsraten festlegten; andererseits liegt es daran, dass die Lucas-Kritik auf ökonometrische Untersuchungen in gerade diesem Bereich voll zutrifft, weil historische Daten keine Rückschlüsse auf die Entwicklung nach dem endogenen Regimewandel zulassen.
- Zweitens gibt es gute Gründe davon auszugehen, dass die Auswirkungen des Realzinsniveaus auf spezifische Sektoren von geringerer Bedeutung sind als die Auswirkungen der asymmetrischen Realzinsen im Ländervergleich. Wie Maclennan/Muellbauer/Stephens ar-

gumentieren, spielen gerade die ortsgebundenen Faktoren („*spatially fixed factors*“) wie Grundstücke und Immobilien aber auch mobilitätsunwillige Arbeitskräfte und schwer zu importierende Gebrauchsgüter in den EWWU-Ländern eine herausragende Rolle im nationalen Wirtschaftszyklus (Maclennan/Muellbauer/Stephens 1998). Vergleicht man dieses Argument mit den Untersuchungen von King und Rebelo, die den Anteil von Einzelkomponenten zyklischer Fluktuationen errechnen, wird deutlich, dass Konjunkturphänomene von Schwankungen im Gebrauchsgüterkonsum und im Bereich der kapitalintensiven Investitionen maßgeblich beeinflusst – wenn nicht sogar ausgelöst – werden (King/Rebelo 1999).³¹ Zusammengefasst weisen die Studien darauf hin, dass gerade ortsgebundenen Wirtschaftsfaktoren, die dem nationalen Teuerungsniveau unterworfen sind, besonders sensibel auf Realzinsentwicklungen reagieren und eine Betrachtung des Realzinsphänomens im Ländervergleich rechtfertigen.

Diese Arbeit reduziert ihre Analyse also auf das national aggregierte Niveau des Realzinses als Quelle zyklischer Instabilität durch den EWWU-Beitritt. Dementsprechend wird jedes EWWU-Mitgliedsland durch den Beitritt mit einer bestimmten Problemkonstellation konfrontiert, die davon abhängt, ob die Konjunkturphänomene von positiven oder negativen Abweichungen der Realzinsniveaus vom „optimalen“ Wert ausgelöst werden.

Ein zu niedriges oder negatives Realzinsniveau schlägt sich in positiven Wirtschaftszyklen nieder, erhöht die Opportunitätskosten des nicht in Realgüter investierten Kapitals und macht im Fall negativer Realzinsen Kreditaufnahmen sogar zu einer gewinnbringenden Investition wenn das geliehene Kapital in Realgüter investiert wird. Die Folge einer solchen Konstellation ist der Trend zu erhöhtem Verbrauch und erhöhten Realinvestitionen, die das Wachstum über das Produktionspotential hinaus beschleunigen und inflationär wirken. In der EWWU hat diese Entwicklung einen fast paradoxen Effekt: Durch die steigenden Inflationsraten sinkt das Realzinsniveau sogar noch weiter. Dieser Zyklus kann sich über rein monetäre Phänomene nicht selbst korrigieren, er bremst erst dann ab, wenn die Preissteigerungen im Binnengebiet des betroffenen Landes die Exporte soweit verteuert haben, dass die Außennachfrage nach Exportgütern rapide nachlässt und die Binnenkonjunktur deshalb einen schlagartigen Stillstand erlebt. Viele ökonomische Analysen sehen in einer solchen Bewegung des realen Wechselkurses einen entscheidenden Anpassungsmechanismus innerhalb der EWWU, der

³¹ Gleichzeitig wiesen King und Rebelo auf die geringe Bedeutung von Kapitalflüssen als Auslöser von Konjunkturphänomenen hin: „Low cyclical volatility of capital is often taken to imply that one can safely abstract from movements in capital in constructing a theory of economic fluctuations“ (1999: 941).

über die auf Preisschwankungen in einem Land reagierende Nachfrage aus dem restlichen Euroraum das Produktionsniveau und damit den Überhitzungszyklus der Produktion und des Binnenniveaus der Preise bremsen soll. Allerdings kann eine so verlaufende Abkühlung über die Außennachfrage schmerzliche Folgen für die nationale Wirtschaft mit sich bringen: Boomphasen tendieren dazu, sich in ein konjunkturelles „Overshooting“ auszuweiten, das die Immobilien und anderen realen Aktiva in eine überzogene Blasenbewertung treibt, die letztendlich nur über eine schlagartige Korrektur im Preisniveau, mit anderen Worten einen Einbruch im Wirtschaftswachstum behoben werden kann (die Möglichkeit zu einer Wechselkursabwertung besteht ja nicht mehr).³² Als Konsequenz einer solchen Entwicklung würde sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt rapide verschlechtern: Die Produktionskapazitäten müssten auf das Niveau zurückgefahren werden, das dem veränderten Realwechsellkurs entspricht – erhöhte Arbeitslosigkeit und eine Rezession wären die Folgen.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht erscheint es wenig plausibel ein solches Szenario der zyklischen Überreaktionen in den EWWU-Mitgliedsländern ungeprüft zu übernehmen. Denn der Beginn eines Überhitzungszyklus würde die Wiederwahlchancen der betroffenen Regierung zwar kurzfristig erhöhen, sich mittel- oder langfristig allerdings als ein Danaergeschenk herausstellen. Ist das Trojanische Pferd der konjunkturellen Überhitzung erst einmal in der Binnenkonjunktur platziert, lässt sich der Ausbruch einer Rezession kaum noch vermeiden.

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

Zuerst zum Antrieb. Die größte Gefahr einer konjunkturellen Überhitzung verbirgt sich hinter sog. „Zweite-Runde-Effekten“ in der Lohnbildung, bei denen das antizipierte, steigende Infla-

³² Die Situation Irlands der Jahre 1998-2001 illustriert dieses Beispiel, siehe Abschnitt 5.2.1 dieser Arbeit.

tionsniveau immer schon als Ausgangswert in die Lohnverhandlungen mit einfließt und sich auf diesem Weg zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung entwickelt. Beträgt die Inflationserwartung für das folgende Jahr 5 Prozent, weil die Wirtschaft schneller wächst, als es das Produktionspotential es erlauben würde, dann liegt es für die Tarifpartner nahe, die 5 Prozent als Inflationsausgleichswert von vornherein zur Grundlage der Verhandlungen zu machen. Damit ist eine fünfprozentige Preissteigerungsrate ganz unabhängig von den Wachstumseffekten aber bereits vorweggenommen und addiert sich zu den zusätzlich und weiterhin wirkenden Inflationseffekten aus der Differenz zwischen Produktionspotential und realer Produktion.

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

Allerdings können sich die gesunkenen Produktionskosten aus dem Lohnverzicht der Arbeitnehmer aber auch in einer gesteigerten Produktionstätigkeit der Firmen niederschlagen und damit nur geringfügig auf das Preisniveau wirken. In diesem Fall würde der Überhitzungszyklus nicht gebremst, denn die Überproduktion würde setzt fortsetzen, bis die Binnennachfrage dem gesteigerten Angebot nicht mehr entspräche und eine schnelle Deflationswelle einsetzte, die von der antizyklischen Lohnpolitik ja gerade verhindert werden sollte. Eine Möglichkeit zur Verhinderung dieses Überproduktionsphänomens wäre wie schon erwähnt die direkte Weitergabe der Reallohnsenkungen auf die Preise, zu der die produzierenden Firmen allerdings bereit sein müssten (was wiederum von der Konkurrenzsituation innerhalb einer Branche und auch der erwarteten Elastizität der Nachfrage nach Preisschwankungen abhängt). Die beste Möglichkeit zur Verhinderung einer solchen Überproduktion ist die Begleitung der Reallohnsenkungen durch Erhöhungen der Unternehmenssteuern und eine kurzfristig restriktive Finanzpolitik. In einer solchen Konfiguration kann das frei werdende Produktionspotential aus dem Lohnverzicht der Arbeitnehmer von den Firmen nicht genutzt werden, sondern fließt über die Steuern als Rücklage in den Haushalt. Natürlich kann eine solche Politik nur erfolgreich sein, wenn die Regierung die zusätzlichen Einnahmen nicht direkt in die Binnenwirtschaft zurückfließen lässt.

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

Kurz: Zu niedrige oder negative Realzinsen führen aus ökonomischen Gründen zu erheblichem Druck auf die Tarifpartner und die Regierung. Ob die beiden betroffenen Akteursgruppen allerdings in der Lage sein können, die eben beschriebenen Anpassungsleistungen zu erbringen, hängt freilich von politisch-institutionellen Faktoren ab. Nur wenn zwischen den Gewerkschaften und der Regierung ein ausreichendes und mit Legitimitätsvorschüssen bestücktes Kooperationspotential besteht, kann die schwierige Interaktion glücken. Dieser Aspekt wird im Abschnitt 2.2.2 behandelt.

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

Andere Möglichkeiten bestehen nicht: Erst wenn die Preise als Reaktion auf verlangsamtes Wirtschaftswachstum und erhöhte Arbeitslosigkeit in ausreichendem Maße gefallen sind, beginnt der konjunkturelle Wiederbelebungsfaktor aus Importen und Exporten zu wirken. Bis es soweit kommt und die Inflationsrate wieder zu steigen beginnt, hat sich der Rezessionszyklus allerdings schon in ein konjunkturelles *Undershooting* ausgeweitet, das aus der Skepsis der ökonomischen Akteure gegenüber der aktuellen Wirtschaftslage resultiert: Veränderungen im Realzinsniveau brauchen rund ein Jahr bis sich ihre Effekte in der realen Wirtschaft zeigen. Unter den hier diskutierten Voraussetzungen kann der Transmissionsprozess sogar noch län-

ger dauern, denn der Zeitpunkt der wichtigen Veränderungen in den Inflationswerten lässt sich kaum im Vorherein bestimmen oder antizipieren. Unter diesen Umständen liegt es im Interesse der wirtschaftspolitischen Akteure, die Konjunktur nachfrageseitig zu unterstützen. Dabei kann allerdings die Lohnpolitik keine Hilfestellung leisten.

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

Die Lohnpolitik kann bei nachfrageseitig ausgelösten Rezessionen also nicht als stabilisierendes Instrument eingesetzt werden.

Die Finanzpolitik gewinnt dagegen unter diesen Umständen an Stabilisierungspotential: Hat sie aus haushaltspolitischer Sicht – vor allem was das Defizit betrifft – die Möglichkeit, so kann sie bei nachfrageseitig ausgelösten Rezessionen erfolgreich zur konjunkturellen Stimulierung eingesetzt werden. Ihr stehen dabei zwei Wege zur Verfügung.³³

Einerseits kann sie die Steuern senken und damit auf der Nachfrageseite zusätzliches Potential schaffen, das das Wirtschaftswachstum beschleunigt. Andererseits kann sie auch die Regierungsausgaben erhöhen und so einen Nachfragezyklus anstoßen, der vor allem über den keynesianischen Multiplikator wirkt. Die in der monetaristischen Literatur oft angesprochene Wirkungslosigkeit von nachfrageorientierten, fiskalpolitischen Maßnahmen greift nur, wenn die expansive Finanzpolitik defizitfinanziert ist, weil die ökonomischen Akteure dann spätere Steuererhöhungen als Reaktion auf das aktuelle „deficit spending“ antizipieren und über höhere Lohnforderungen diskontieren. In der Tat ist es aus ökonomischer Sicht wenig sinnvoll

³³ Eine ausführliche Diskussion der Wege zyklischer Stabilisierung durch die Finanzpolitik findet sich bei Scharpf, (1987: 261-279).

längerfristige Haushaltsdefizite zu tolerieren, weil sich die ökonomischen Akteure nicht von dieser Illusion täuschen lassen (Lucas 1996). Gelingt es einer Regierung allerdings, langfristig eine positive oder zumindest ausgeglichene Haushaltsbilanz aufrecht zu erhalten, dann ist eine nachfrageseitige Wiederbelebung der Konjunktur auch aus monetaristischer Warte ein durchaus willkommenes Mittel zur Glättung von Wirtschaftszyklen. Operiert die Haushaltspolitik also tatsächlich antizyklisch, d.h. erreicht sie während Wachstumsphasen einen Überschuss, dann wirken finanzpolitische Nachfragemassnahmen nicht inflationär, sondern können die Rückführung des Wachstumsniveaus auf den Trendwert ermöglichen.

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

Aus den bisherigen Betrachtungen lässt sich folgende Tabelle erstellen, die zusammenfasst, wie Lohn- und Finanzpolitik nach dem Ausscheiden der Geldpolitik als Instrumente der zyklischen Binnenstabilisierung eingesetzt werden können.

Abbildung 6: Stabilitätspolitik bei nachfrageseitige Abweichungen

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

Die Tabelle illustriert, dass EWWU-Mitgliedsstaaten, in denen nachfrageseitige Abweichungen vom Durchschnitt im Euroraum festzustellen sind, vor große politisch-institutionelle Herausforderungen gestellt werden, die im Falle eines Booms sogar noch größer sind als im Falle einer Rezession, weil Lohn- und Finanzpolitik die Lösung *gemeinsam* erreichen müssen. Deshalb, und um den politischen Anpassungsdruck richtig einschätzen zu können, muss allerdings auch die Frage nach der politischen Realisierbarkeit von Stabilisierungsmaßnahmen untersucht werden, insbesondere was die theoretisch oft beschriebene Verbindung zwischen den Organisationsmodi der beteiligten Akteure und ihrer wirtschaftspolitischen Handlungsfähigkeit betrifft. Ehe dieser Aspekt in 2.2.2 genauer betrachtet wird, sind allerdings noch einige

Anmerkungen zum Wechselspiel zwischen angebotsseitigen und nachfrageseitigen Phänomenen von Bedeutung, denn die bisher sehr schematisch vorgenommene Trennung zwischen beiden Phänomenen könnte Missverständnisse bergen, die es auszuräumen gilt.

Das Wechselspiel von angebotsseitigen und nachfrageseitigen Phänomenen

Wie weiter oben begründet, sind angebotsseitige Phänomene für die spezielle Thematik dieser Arbeit von geringer Bedeutung als nachfrageseitige. Hier ist allerdings anzumerken, dass angebotsseitige Phänomene ganz allgemein eher bei der Varianz gesamtwirtschaftlicher Trendwerte ins Gewicht fallen, als bei zyklischen Schwankungen.

Diese Feststellung birgt einige interessante Implikationen: Seit der monetaristischen Wende der frühen 1980er Jahre war die konjunkturelle Stabilitätsproblematik in den meisten OECD-Ländern durch die auf Preisstabilität ausgerichteten Zentralbanken unter Kontrolle gebracht worden. Die Bedeutung nachfrageseitiger in der Erklärung zwischenstaatlicher Unterschiede nahm seitdem stetig ab und wurde von angebotsseitigen Erklärungsvariablen verdrängt (insbesondere im Wandel der Politikempfehlungen der OECD lässt sich diese Wende zur „supply-side Economics“ deutlich erkennen, siehe vor allem: OECD 1996a). Die stabilitätspolitisch-nachfrageseitige Argumentation dieser Arbeit drängt die angebotsseitigen Phänomene allerdings wieder in den Hintergrund. Dies soll allerdings nicht suggerieren, dass kein Zusammenhang zwischen Angebots- und Nachfrageseite besteht. Wenn man schematisch formuliert, dass angebotsseitige Elemente den Trend beeinflussen und nachfrageseitige die Abweichungen vom Trend, dann besteht natürlich dennoch ein Zusammenhang zwischen dem Trend selbst und seinen Abweichungen, und dies sowohl in der Finanz- als auch in der Lohnpolitik. In den Länderstudien wird dieser Zusammenhang immer wieder deutlich werden. Einige grundsätzliche, theoretische Aspekte dieses Zusammenhangs sollen aber schon an dieser Stelle skizziert werden.

- Der erste wichtige Punkt betrifft die Finanzpolitik. Um nachfrageseitige Stabilisierungsmaßnahmen durchführen zu können, wie sie eben zur Glättung von Konjunkturzyklen angedeutet wurden, sind in der Regel perfekt antizyklische Politiken notwendig, d.h. Finanzpolitiken, die während Aufschwungphasen Einsparungen vornehmen und während Abschwungphasen dadurch Spielraum für nachfrageseitige Stützungsmaßnahmen erhalten. Natürlich wird eine solche *zyklische* Politik durch niedrigere Wachstumsraten des Landes A im *Trendvergleich* zum Land B erschwert, denn durchschnittlich niedrigere Wachstumsraten verringern auch die Staatseinnahmen. Dieser von der Angebotsseite auf die Nachfrageseite wirkende Faktor kann hier nicht weiter vertieft werden, denn eine Einbettung dieses Zusammenspiels in die theoretische Argumentation würde die Komplexität

des Ansatzes deutlich erhöhen. In den Länderstudien wird dieser Zusammenhang dann allerdings dort wieder aufgegriffen, wo er für die substanzielle Erklärung eines Länderfalls von Bedeutung ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn verschuldete Regierungen bei hohen Zinsen langfristig in die stabilitätspolitische Kapazität der Finanzpolitik investieren müssen, d.h. während Abschwungphasen Defizite über prozyklische Politiken abzubauen haben und diese einmalige Anpassungsleistung den Widerstand der Sozialpartner oder der Bevölkerung hervorruft (in den Länderstudien bezeichne ich diese Konstellation als das „Hochzinsdilemma der Finanzpolitik“).

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

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

2.2.2 Institutionelle Aspekte

Wirtschaftspolitische Makro-Entscheidungen, wie sie für die Stabilitätspolitik relevant sind, entstehen in der Regel aus einer Vielzahl von Mikroentscheidungen. Der stabilitätspolitische Handlungsradius wirtschaftspolitischer Akteure hängt deshalb eng mit dem jeweiligen internen Organisationsmodus des für die Geld-, Finanz- oder Lohnpolitik zuständigen kollektiven

Akteurs oder des Umfelds zusammen, in dem die sich zur Makropolitik aufsummierenden Mikroentscheidungen getroffen werden. Zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten haben sich daher dem Erkennen von theoretisch erklärbaren und empirisch nachweisbaren Zusammenhängen zwischen unterschiedlichen Organisationsmodi wirtschaftspolitischer Akteure und ihrer wirtschaftspolitischen Handlungsausrichtung zugewandt. Diese Zusammenhänge sind hier in sofern relevant, als die EWWU-Beitrittsländer oft unterschiedliche wirtschaftspolitische Organisationsstrukturen aufweisen und sich deshalb auch darin unterscheiden, wie flexibel sie auf den ökonomisch hervorgerufenen Anpassungsdruck nach dem EWWU-Beitritt reagieren können. Länderspezifische Einordnungen nationaler Organisationsstrukturen werden in Kapitel 4 vorgenommen, hier sollen nun die allgemeinen Zusammenhänge zwischen den Organisationsstrukturen wirtschaftspolitischer Akteure oder Akteursgruppen und ihrer stabilitätspolitischen Handlungsfähigkeit dargestellt werden. Es geht mir dabei allerdings nur um den aus organisationstheoretischer oder institutioneller Sicht zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum, nicht um die *Willen* oder das *strategisch Interesse* der wirtschaftspolitischen Akteure, diesen Spielraum auch tatsächlich zu nutzen (dieser Aspekt wird im Abschnitt 2.2.3 näher betrachtet).

Geldpolitik

Obwohl die geldpolitische Stabilisierung von Wirtschaftszyklen in den EWWU-Mitgliedsstaaten nicht mehr möglich ist, bietet sich ein kurzer Blick auf den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen systemischen Einbettungen von Zentralbanken und ihrer Fähigkeit, stabilisierend auf Wirtschaftszyklen zu wirken, an. Denn dieser Zusammenhang ist besonders intensiv von der politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Literatur untersucht worden – was wenig erstaunlich ist, wenn man bedenkt, dass sich die Geldpolitik als Stabilitätsinstrument in den meisten Fällen zyklischer Instabilität am besten eignet (wie im vorigen Abschnitt gezeigt). Zusätzlich kann die Rolle der Zentralbanken im Zusammenspiel mit den beiden anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten am besten anhand dieser Literatur hergeleitet werden.

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

- Zur Untersuchung des ersten Aspekts ist ein kurzer Ausflug in die makroökonomische Theorie notwendig. Das von Robert Mundell aufgestellte „heilige Trinität“ bildet das argumentative Rückgrat der Analyse (Mundell, 1968: Kapitel 18). Mundell zeigt, dass immer

nur zwei der drei folgenden Variablen miteinander kombiniert werden können: Offener Kapitalverkehr, feste Wechselkurse und national unabhängige Geldpolitik. Eigentlich lässt Mundells Theorem keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die stabilitätspolitische Haltung der Zentralbank zu, denn – wie schon gezeigt worden ist – muss diese als Abweichung von einem langfristigen Trend verstanden werden und ist somit von einem nur mittelfristig schwankenden Faktor wie dem Wechselkurs recht unabhängig. Dass hier dennoch auf diese Grundregel der Geldpolitik zurückgegriffen wird, hängt damit zusammen, dass die politischen und geldpolitischen Entscheidungsträger im Laufe der vergangenen 50 Jahre erst langsam ein echtes Verständnis für Mundells Gesetz entwickelt und sich in der Ausrichtung der Geld- und Währungspolitik erst recht spät daran orientiert haben (McNamara 1998). Für die stabilitätspolitische Perspektive ist dieser Punkt in sofern von Bedeutung, als eine instabile Grundhaltung der Zentralbank starken Wechselkursdruck hervorruft, der auch kurzfristige Stabilitätspolitik behindern kann, wenn die Zentralbank aus politischen Gründen genötigt ist, Wechselkursfaktoren in die kurzfristige geldpolitische Haltung mit einzubeziehen.³⁴ Nur eine langfristig stabile Geldpolitik mit einem klaren Trend kann glättend auf den Konjunkturzyklus einwirken. Ist die langfristige Ausrichtung selbst instabil können die ökonomischen Akteure den geldpolitischen Trend nicht antizipieren und werden deshalb auch kurzfristige Abweichungen vom Trend nicht erkennen – was die Wirkungslosigkeit kurzfristiger und stabilitätsorientierter Maßnahmen erklärt. Kurz: Die stabilitätspolitische Handlungsfähigkeit einer Zentralbank hängt von ihrer Fähigkeit ab, einen langfristigen Trend (oder eine stabile Reaktionsfunktion) zu definieren, was wiederum vom internationalen Umfeld (insbesondere vom Wechselkurssystem) abhängt in dem die Zentralbank operiert. Nur eine verstetigte Geldpolitik kann auch stabilisierend wirken.

- Der zweite Aspekt betrifft interne Faktoren. Die stabilitätspolitische Wirksamkeit der Zentralbank steigt mit der Homogenität des Wirtschaftsraums in dem sie operiert. Zwar kann die Zentralbank auch in einem heterogenen Wirtschaftsraum immer stabilisierend auf Veränderungen in den Durchschnittsdaten des gesamten Währungsraumes reagieren, doch sind solche Mittelwertstabilisierungen für die ökonomischen Akteure nicht immer zu spüren, bzw. können noch zusätzlich destabilisierend auf den Wirtschaftszyklus wirken, wenn Konjunkturfälle im Währungsraum nicht durch Angleichungsfaktoren wie Ar-

³⁴ Die sehr instabile französische Geldpolitik zwischen der Mitte der 1980er Jahre und der Mitte der 1990er Jahre illustriert dieses Beispiel recht gut. Siehe Abschnitt 5.1.1 dieser Arbeit.

beitskräftemobilität, Preisflexibilität, oder Fiskaltransfers ausgeglichen werden. Dass eben dieses Szenario in der EWWU anzutreffen ist, wurde hier schon erläutert. Es gibt neben der EWWU aber wohl keinen anderen Währungsraum in der OECD-Welt, in dem die stabilisierende Geldpolitik der Zentralbank so massiv von internen Faktoren behindert wird.

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

Finanzpolitik

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

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

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

Die finanzpolitische Stabilisierung von Wirtschaftszyklen fällt also Staaten am schwersten, die dezentralisiert sind, eine recht geringen Staatsquote aufweisen oder beides. Diese quantifizierbaren Komponenten werden im nächsten Kapitel wieder aufgegriffen.

Neben der Hebelwirkung der zentralstaatliche Ausgaben, spielt allerdings auch die Steuerbarkeit des Hebels selbst eine Rolle. Wie eine ganze Reihe von finanzwissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Arbeiten der vergangenen Jahre gezeigt haben, eignen sich nicht alle Formen des Haushaltsfindungsprozesse gleichermaßen als Grundlagen einer politisch leicht steuerbaren Finanzpolitik (von Hagen/Harden 1995; von Hagen 1992; von Hagen/Hallerberg 1997; Hallerberg/von Hagen 1999). Das zentrale Argument dieser Arbeiten zielt darauf ab, dass sich ein Haushaltsfindungsprozess, der nicht explizit von einem konstitutionell herausragenden Akteur dominiert werden kann (*logic of delegation*), oder dessen aggregierte Ausgabenvarianz nicht *ex ante* vertraglich festgeschrieben wird (*logic of commitment*), regierungsinternen Verhandlungsprozessen unterworfen ist, die eine schwer kontrollierbare Varianz des Ausgabenvolumens zur Folge haben. Ursprünglich zielte diese Literatur auf die Fähigkeit einzelner

Staaten ab, die Bewältigung von Haushaltsdefiziten und Staatsschulden gezielt vornehmen zu können. Dass sich aus dieser speziellen Anwendung allerdings auch eine Logik ableiten lassen kann, die auf die Stabilitätsproblematik anwendbar ist, liegt auf der Hand: Nur wenn sich das gesamtstaatliche Ausgabenvolumen gezielt steuern lässt, d.h. die Varianz der Gesamtausgaben *ex ante* festzulegen ist, kann finanzpolitische Stabilisierung überhaupt erfolgen.

Lohnpolitik

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

Über theoretisch plausible und empirisch nachweisbare Zusammenhänge zwischen lohnpolitischen Organisationsmodi und der Fähigkeit von Tarifpartnern, die makroökonomische Konsequenzen von Einzelentscheidungen für die gesamte Volkswirtschaft internalisieren und antizipieren zu können, ist in der vergleichenden politischen Ökonomie eine scharfe Debatte entbrannt (einen guten Überblick geben OECD 1997b; sowie Traxler/Kittel 2000). Dabei ging es ursprünglich um die Frage, welche Lohnfindungssysteme zu höheren Reallohnabschlüssen tendieren, als die Summe aus Produktivitätszuwachsen und antizipierter Inflation aus makroökonomischer Sicht erlauben würde. Es ist für die hier vorgenommene Untersuchung nicht notwendig, die Debatte in allen Einzelheiten nachzuzeichnen, denn für die stabilitätspolitische Fragestellung ist letztendlich nur die Frage interessant, welches Lohnfindungssystem eine zyklische Überhitzung durch kurzfristige Reallohnverluste gemeinsam mit der Finanzpolitik bekämpfen könnte. Deshalb sollen hier nur die zwei einflussreichsten Thesen auf diesen spezifischen Punkt hin untersucht werden: die Dezentralisierungsthese und die Korporatismusthese.³⁵

³⁵ Die im vergangenen Jahrzehnt intensiv diskutierte „Buckelhypothese“, die Calmfors/Driffill (1988) vorgeschlagen hatten, wird hier nicht untersucht. Sie ist nichts anderes als eine Verbindung der beiden linearen Ansätze (Korporatismus und Dezentralisierung) in einer nicht linearen Kurvenform, die prognostiziert, dass

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

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

Dass jegliche koordinierte Form der institutionellen Rahmenbedingungen als negativ eingestuft wird, geht aus dem Zitat indirekt, aus dem Artikel aber sehr deutlich hervor. Positiv formuliert, ergibt sich aus dieser Kritik folgende Logik: Die Individualisierung der Lohnfestlegung und der mit ihr verbundenen Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt erreicht eine Internalisierung von Externalitäten in den Einzelverhandlungen, die somit auch in ihrer Summe auf aggregiertem Niveau zu optimalen Resultaten führt. Die Frage, ob diese Vermutung grundsätzlich überzeugend ist oder nicht, kann hier getrost übergangen werden. Denn aus stabilitätspolitischer Perspektive ist ja nur das Verhalten von Lohnfindungssystemen während eines Überhitzungszyklus von Interesse. Was diesen Punkt betrifft, zeigt sich allerdings dass die in der Volkswirtschaftslehre dominierende Dezentralisierungsthese nicht überzeugen kann.

Schließlich wird ein zyklischer Boom in der Regel von fallender Arbeitslosigkeit begleitet, die bis zur Vollbeschäftigung führen kann. Gerade unter diesen Voraussetzungen können die Löhne dann allerdings weiterhin steigen, wenn die antizipierte Inflation hoch ist und die Realzinsen niedrig, weil kein „automatisch“ wirkender ökonomischer Korrekturfaktor den Überhitzungszyklus anhält. Was gebraucht wird, ist also eine willentlich auf Stabilisierung ausgerichtete Instanz. Und eben diese kann ein dezentralisiert organisiertes Lohnfindungssystem sicherlich schon deshalb nur schwer liefern, weil es aus kurzfristig rationaler Perspektive weder von Seiten des Lohnempfängers noch von Seiten der Firma einen unmittelbar ersichtlichen

sowohl vollkommen dezentralisierte als auch vollkommen zentralisierte Systeme die makroökonomischen Externalitäten ihres Handelns am besten internalisieren. Deshalb scheint eine Diskussion der beiden linearen Ansätze als ausreichend.

Grund für Reallohnzurückhaltung gibt.³⁶ Diese Schwierigkeit der Zukunftsprojektion eines dezentralisierten Systems, wird auch aus handlungstheoretischer Perspektive unterstrichen. Jon Elster (1979) weist darauf hin, dass „deferred gratifications“ (also das Akzeptieren aktueller Verluste zugunsten zukünftiger Gewinne) in einem System individuellen Handelns nur schwer zu erzielen sind und sich allenfalls durch Vorkehrungen stützen lassen, die die Freiheit spontanen Handelns disziplinieren (siehe auch Scharpf 1987: 221).

Anders als die Dezentralisierungsthese stellt der korporatistische Ansatz deshalb die Vermutung auf, dass gerade koordinierte und zentralisierte Lohnfindungssysteme in der Lage sind, makroökonomische Zielvariablen über die Festlegung aggregierter Zwischenziele (wie Reallohnveränderungen) gezielt mit zu steuern und sie auch mit der Finanz- und Geldpolitik abstimmen zu können (z.B. Streeck/Schmitter 1985; Lehmbruch/Schmitter 1982; Schmitter/Lehmbruch 1979; zur Interaktion mit der Geld- und Finanzpolitik siehe auch Hall/Franzese 1998). Das zentrale Argument zielt darauf ab, dass kleine Gewerkschaften untereinander eine inflationäre wirkende Lohnkonkurrenz erzeugen („leapfrogging“, siehe Scharpf 1987: 219)³⁷ und findet in mehreren empirischen Untersuchungen starken Rückhalt – zumindest für die 1970er und frühen 1980er Jahre (Bruno/Sachs 1985; Cameron 1984; Crouch 1985). Aus der hier untersuchten Perspektive, liegt die Vermutung nahe, dass ein solcher Mechanismus gerade bei konjunkturellen Überhitzungen natürlich verstärkt in Gang gesetzt wird. Die Frage, ob ein Lohnfindungssystem aus institutioneller Warte also in der Lage sein kann, bei einer zyklischen Überhitzung stabilisierend zu operieren, hängt davon ab, ob es der Organisationsgrad der Lohnfindung zulässt, dass sich die einzelnen Akteure entgegen der Marktlogik eines dezentral organisierten Lohnfindungssystems verhalten.

³⁶ Was die Firmenseite betrifft, sollte darauf hingewiesen werden, dass die Reallohnsteigerungen direkt über die Preise an die Verbraucher weitergegeben werden können, weil bei Produkten, die nicht zum Export bestimmt sind, keine Absatzprobleme bestehen und die Preissteigerungen im EWWU-System ja nicht zu Leitzinserhöhungen der nationalen Zentralbank führen können. Ganz im Gegenteil: Steigende Preise senken die Realzinsen weiter und erlauben den Unternehmen deshalb billige Kreditaufnahmen.

³⁷ Scharpf geht davon aus, dass der Organisationsgrad des Lohnfindungssystems bei einer monetaristisch operierenden Zentralbank keine Bedeutung hat: „Die aus staatlicher Sicht erwünschte Lohnzurückhaltung entspricht bei glaubwürdig drohenden Arbeitsplatzverlusten dem Basisverhalten der Mitglieder; sie ist deshalb fast unabhängig von den unterschiedlichen Strukturen der Gewerkschaftsorganisation.“ (1987: 219). Dieses Argument greift im integrierten Währungsraum jedoch nicht mehr – auch wenn die EZB glaubwürdig monetaristisch operiert, denn im nationalen Wirtschaftsraum drohen bei einer Überhitzung ja keine Arbeitsplatzverluste durch Realzinserhöhungen.

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

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

2.2.3 Legitimitäts- und Interaktionsaspekte

Die bisher beschriebenen ökonomisch-technischen Mechanismen einerseits, die institutionellen Aspekte der akteursspezifischen Handlungsfähigkeit andererseits, lassen sich nun zu einigen Interaktionsmustern zusammenfügen, die Aussagen über den politischen Handlungswillen, das strategische Interesse der einzelnen Akteure und damit auch über die Legitimitätsquelle des wirtschaftspolitischen Handelns zulassen. Wie so oft in der Wirtschaftspolitik stellt sich auch hier die Frage nach der Meßlatte, die aus legitimitätstheoretischer Sicht an Kollektiventscheidungen angelegt wird. Von Scharpf (1970) übernehme ich die Trennung zwischen *input*- und *output*-Legitimität. Während die *input*-Legitimität aus der direkten Zustimmung der Beteiligten hervorgeht (etwa in einem Vertragsverhältnis mit recht problemloser Ausstiegsoption), wird die *output*-Legitimität durch das Erreichen eines höher gestellten Allgemeinguts genährt (das etwa einer Rousseauschen *volonté générale* entspricht). Wenn durch Kollektiventscheidungen aber tatsächlich Lösungen erzielt werden können, die im Sinne jedes einzelnen sind, weil sie das Allgemeinwohl erhöhen, müssten sie auch durch Mehrheitsentscheidungen erreicht werden können. Dass dies nicht immer geschieht, liegt an den schwierigen Interaktionseffekten (Scharpf 2000b: 252-280). Es ist für die hier vorgenommenen Untersuchung deshalb von großem Interesse, die Interaktionen zwischen den drei Stabilitätsinstrumenten spieltheoretisch zu veranschaulichen, um die plausibelsten Interaktionslösungen ermitteln zu können, die dann auch Aussagen über die Legitimitätsquelle eines bestimmten Systems zulassen.³⁸ Selbstverständlich erreicht die Zahl der unterschiedlichen Kombinations-

³⁸ Dabei steht die *output*-Perspektive allerdings – wie so oft bei wirtschaftspolitischen Fragestellungen – im Vordergrund. Schließlich geht ja auch eine Entwicklung wie die Trennung der geldpolitischen

möglichkeiten phänomenale Größen, wenn man bedenkt, dass im ökonomischen Bereich zwischen Angebots- und nachfrageseitigen Phänomenen, sowie zwischen Boom- und Rezessionsphasen unterschieden werden muss und die dann entstehenden Konstellationen mit unterschiedlichen Kombinationsmöglichkeiten der stabilitätspolitischen Handlungsfähigkeit der Akteure multipliziert werden müssen.

Um dennoch einen Einblick in bestimmte Interaktionsmuster gewinnen zu können, werden hier nur ganz bestimmte Fälle untersucht, die aus realistischer Betrachtung am wahrscheinlichsten erscheinen. Angebotsseitige ausgelöste Abweichungen vom Trend werden deshalb von vornherein außer Acht gelassen, denn - wie schon erwähnt worden ist - sind Angebotsseitige Phänomene für die hier untersuchten Fragestellung von geringerem Interesse als nachfrageseitige. Ich gehe also von nachfrageseitigen Booms und Rezessionen aus und untersuche die Handlungsfähigkeiten- und den Handlungswillen der aufeinander treffenden Akteure in einfachen Modellen, die sich an die Spieltheorie anlehnen. Was die institutionellen Handlungsvoraussetzungen der Akteure betrifft, so werden bei der Geldpolitik gar keine Restriktionen angenommen (Zentralbanken werden also aus stabilitätspolitischer Warte als voll handlungsfähig eingestuft); auch die Finanzpolitik wird als handlungsfähig eingestuft, wobei angenommen wird, dass die Regierungen wegen eines hohen Haushaltsdefizits nur geringen Handlungsspielraum während Rezessionen haben; die Lohnpolitik wird als entweder strategiefähig (koordiniert) oder nicht-strategiefähig (dezentralisiert) eingestuft.

Aus Darstellungsgründen beschreibe ich ein Interaktionsspiel zwischen Geld- und Finanzpolitik, das, wenn es sich um die Stabilisierung von Überhitzungszyklen handelt, bei denen auch die Lohnpolitik als Akteur ins Spiel kommt, zu einer Interaktion zwischen der Geld-, Lohn- und Finanzpolitik wird. Nun gilt es zuerst die unterschiedlichen Interaktionsresultate zu definieren, von denen sich dann die Präferenzlisten der Akteure ableiten lassen.

Interaktionsmuster bei einer nachfrageseitig ausgelösten Rezession

Die erste Interaktionsmatrix beschreibt die makroökonomischen Ergebnisse bei einer Angebotsseitig ausgelösten Rezession.

Entscheidungsinstanz von der politisch gewählten Regierung auf ein durch *output*-Legitimität getragenes Konzept der Wohlfahrtssteigerung zurück.

Abbildung 7: Interaktion von Finanz- und Geldpolitik bei einer Rezession

		Finanzpolitik	
		Stabilisiert	Stabilisiert nicht
Geldpolitik	Stabilisiert	Sehr schnelle Erholung Starke Inflation Defizit wächst schnell	Langsame Erholung Defizit stabil
	Stabilisiert nicht	Schnelle Erholung Defizit wächst schnell Inflation	Rezession setzt sich fort Defizit wächst langsam

Die makroökonomischen Grundannahmen sind recht simpel. Stabilisieren beide Akteure (Nord-West-Zelle) durch Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen bei der Finanzpolitik und Zinssenkungen bei der Geldpolitik, dann erholt sich die Konjunktur sehr schnell. Gleichzeitig wird diese Kombination aber auch durch die intensiven und künstlichen Stimulierungsmaßnahmen inflationären Druck entwickeln, der durch das steigende Defizit noch verstärkt wird, weil die ökonomischen Akteure Steuererhöhungen antizipieren und deshalb die Preise und Löhne erhöhen. Stabilisiert nur die Zentralbank (Nord-Ost), erholt sich die Konjunktur langsam aber stetig, wobei hier davon ausgegangen wird, dass die Zentralbank das Ziel der Preisstabilität verfolgt und deshalb immer nur vorsichtige Zinssenkungen unternimmt. Andere Variablen sind von der antizyklischen geldpolitischen Maßnahme nicht betroffen. Wenn weder die Zentralbank noch die Regierung zu antizyklischen Maßnahmen greift (Süd-West), bleibt der Status Quo erhalten – die Konjunktur erholt sich nicht, das Defizit wächst aufgrund der fehlenden Staatseinnahmen langsam weiter. Stabilisiert nur die Finanzpolitik (Süd-Ost), schwillt das Defizit aufgrund der antizyklischen Maßnahmen an, schafft aber ansonsten ein Umfeld der konjunkturellen Erholung.

Welche Akteurspräferenzen lassen sich einer solchen Matrix zuordnen? Was die Zentralbank betrifft, die in den hier vorgenommenen Überlegungen wie schon erwähnt als unabhängige, zur Beibehaltung von Preisstabilität verpflichtete Institution eingestuft wird, ist die Präferenzliste schnell definiert: Bei einem bereits recht hohen Haushaltsdefizit der Regierung wird die Zentralbank diejenigen Varianten bevorzugen, bei denen die Regierung nicht stabilisierend in den Wirtschaftszyklus eingreift, weil große Haushaltsdefizite Inflationsdruck erzeugen. Aus der Sicht der Notenbank ist die Möglichkeit der doppelten Stabilisierung immer die gefährlichste. Denn sie führt zu einer überzogenen antizyklischen Reaktion der Konjunktur, die stark inflationär wirkt.

Der Regierung wird zuerst – wie in der polit-ökonomischen Literatur üblich (Persson/Tabellini 2000; Alesina/Rosenthal 1995; Alesina/Roubini/Cohen 1997) – ein vorherrschendes Interesse an sehr schneller konjunktureller Erholung unterstellt, da es die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage noch vor dem Ende der recht kurzen Wahlzyklen ermöglicht, Inflation ist dabei nicht von unmittelbarer Bedeutung. Weiter unten werde ich diese Annahme lockern und eine Regierung betrachten, die als inflationsavers einzustufen ist. Zur Unterscheidung beider Regierungstypen verwende ich aus Gründen der Darstellung die eigentlich nicht ganz zutreffenden Einordnung in „keynesianische“ und „monetaristische“ Regierungen, wie sie auch schon Scharpf (1987) verwendet.

Ein Blick auf die aus dieser Beschreibung ableitbaren Präferenzen einer „keynesianischen“ Regierung verdeutlicht, dass für sie eine dominante Strategie der zyklischen Stabilisierung gilt – die also unabhängig davon gewählt wird, wie sich die Zentralbank verhält.

Abbildung 8: Rezessions-Payoffs für „keynesianische“ Regierungen

		Finanzpolitik	
		Stabilisiert	Stabilisiert nicht
Geldpolitik	Stabilisiert	4	2
	Stabilisiert nicht	1	4
		3	1
		2	3

Treffen eine antiinflationäre Zentralbank und eine keynesianische Regierung (die bereits unter hohem Defizit-Druck steht) aufeinander, ergibt sich also ein Ergebnis nicht-stabilisierender Geldpolitik und stabilisierender Finanzpolitik.

Die Lösung verändert sich, wenn die Regierung selbst an einer stabilen Währung interessiert ist. In der Tat gibt es Länder, in denen auch der Regierung unter bestimmten Voraussetzungen eine anti-inflationäre Haltung, eine Hartwährungsstrategie, oder eine Politik der Defizitreduzierung unterstellt werden kann, die in diesem Fall ähnliche stabilitätspolitische Auswirkungen haben (vgl. Freitag 1999; Henning 1994; Oatley 1997). Trifft eine solche „monetaristische“ Regierung auf eine der Preisstabilität verpflichtete Zentralbank, verändert sich die Payoff-Matrix so, dass Regierung und Zentralbank schnell zu einer recht einfachen kooperativen Lösung kommen, bei der geldpolitische Instrumente zur konjunkturellen Stabilisierung eingesetzt werden.

Abbildung 9: Rezessions-Payoffs für „monetaristische Regierungen“

		Finanzpolitik	
		Stabilisiert	Stabilisiert nicht
Geldpolitik	Stabilisiert	2 1	4 4
	Stabilisiert nicht	3 2	2 3

Bei dieser Konstellation erreichen beide Akteure das für sie jeweils beste Ergebnis. Es lässt sich also festhalten, dass die Stabilisierungsleistung bei einer Rezession von der Regierung erbracht wird, wenn die Regierung Wachstumsziele höher einstuft als Preisstabilität, und von der Zentralbank, wenn die Regierung Preisstabilität größere Bedeutung zumisst.

Interaktionsmuster bei einer nachfrageseitig ausgelösten Überhitzung

Befindet sich die Konjunktur in der Phase einer Überhitzung („Boom“), ändert sich das Bild. Die wichtigste Änderung betrifft die Lohnpolitik, die nun zur Stabilisierung gebraucht wird. Bei der Aufstellung der makroökonomischen Ergebnisse werden Finanz- und Lohnpolitik also zusammengefasst, wobei ich zuerst einmal davon ausgehe, dass keine Konflikte zwischen den beiden Politikbereichen entstehen.

Abbildung 10: Interaktion von Finanz- und Geldpolitik bei einem Boom

		Finanzpolitik und Lohnpolitik	
		Stabilisieren	Stabilisieren nicht
Geldpolitik	Stabilisiert	Sehr schnelle Abkühlung Starke Desinflation/Deflation Defizit verringert sich	Schnelle Abkühlung Defizit unverändert Desinflation/Deflation
	Stabilisiert nicht	Langsame Abkühlung Defizit verringert sich Desinflation/Deflation	Überhitzung setzt sich fort Defizit unverändert Inflation

Stabilisieren beide Akteure, geht der Boom schnell zurück, der Preisdruck sinkt und das Defizit verringert sich, weil die Regierung höhere Einnahmen erzielt, bzw. die Ausgaben senkt. Stabilisiert nur die Geldpolitik, wird der Boom durch höhere Realzinsen gesenkt, das Defizit bleibt unverändert (steigt höchstens wegen der höheren Realzinsen), der Preisdruck geht zu-

rück. Stabilisiert nur die Finanzpolitik verringert sich das Defizit, ansonsten bestehen keine Unterschiede zur einseitigen Stabilisierung der Geldpolitik (auch wenn unter Umständen bei der finanzpolitischen Stabilisierung von einer etwas langsameren Abkühlung ausgegangen werden kann, weil die Regierung die antizyklischen Maßnahmen langsamer durchsetzen kann). Stabilisiert keiner der beiden Akteure, bleibt der *Status Quo* erhalten.

Was die Präferenzen der Regierungsseite betrifft, ergibt sich in Zeiten zyklischer Überhitzung eine Parallele zwischen der keynesianischen und der monetaristischen Strategie. Keynesianische Regierungen stehen in Zeiten konjunktureller Überhitzung anders als in Zeiten konjunktureller Abkühlung unter geringem öffentlichen Druck, weil die Wachstumsquoten und Beschäftigungswerte ohnehin sehr hoch sind. Sie halten Stabilisierungsmaßnahmen für notwendig, damit keine langfristige Lohn-Preisspirale entsteht. Ihre wirtschaftspolitischen Präferenzen decken sich deshalb mit denen monetaristischer Regierungen.

Die Präferenzen der Zentralbank ändern sich jedoch in Abhängigkeit davon, ob der Regierung eine keynesianische oder eine monetaristische Grundüberzeugung zuzuschreiben ist. Weil die Zentralbank im Zusammenspiel mit einer keynesianischen Regierung davon ausgehen muss, dass die Regierung zukünftige Abschwünge der Konjunktur wieder mit nachfrageseitiger Ausgabenpolitik beantwortet, steht für sie der Abbau des Haushaltsdefizits während der Aufschwungphase ganz oben auf der Präferenzliste. Zumal sie ja davon ausgehen kann, dass die Regierung ein Interesse an zyklischer Stabilisierung hat. In Matrizenform ergibt sich also folgendes Interaktionsmuster:

Abbildung 11: Boom-Payoffs für „keynesianische“ Regierungen

		Finanzpolitik und Lohnpolitik	
		Stabilisieren	Stabilisieren nicht
Geldpolitik	Stabilisiert	2	3
	Stabilisiert nicht	3	2
		4	1
		4	1

Die Interessen der Zentralbank und der Regierung konvergieren in diesem Fall. Deshalb ergibt sich die Süd-West-Zelle als plausibelste Lösung.

Im Zusammenspiel mit einer monetaristischen Regierung spielt die Defizitproblematik in dieser idealtypischen Darstellung eine geringere Rolle. Sowohl für die Zentralbank als auch für die Finanzpolitik ist es daher fast gleichgültig, wer die Stabilisierungsleistung erbringt. Die dargestellte Interaktionsmatrix ähnelt der „Battle of the Sexes“-Konstellation, wobei es nicht

leicht fällt, die beiden bevorzugten Lösungen beider Spieler in die richtige Reihenfolge zu bringen. Für die Zentralbank könnte es durchaus von Interesse sein, dass die Regierung selbst stabilisiert (vor allem wenn das Defizit hoch ist). Für die Regierung könnte dagegen aus Gründen des „Blame-Management“ wiederum eine Stabilisierung von Seiten der unabhängigen Zentralbank die bevorzugte Lösung sein. Für die Nord-Ost-Zelle sprechen außerdem die geringeren Koordinationskosten, die durch die Verhandlungen zwischen Finanz- und Lohnpolitik entstehen könnten.

Abbildung 12: Boom-Payoffs für „monetaristische“ Regierungen

		Finanzpolitik und Lohnpolitik	
		Stabilisieren	Stabilisieren nicht
Geldpolitik	Stabilisiert	2	3
	Stabilisiert nicht	4	1
		2	4
		3	1

Letztlich kann bei diesem Interaktionstyp wohl keine eindeutige Lösung definiert werden. Es sei denn, die notwendigen lohnpolitischen Institutionen für eine finanz- und lohnpolitische Stabilisierung stehen gar nicht zur Verfügung. In diesem Fall ist von einer geldpolitischen Stabilisierung auszugehen. Überhaupt spielt der Koordinierungsgrad der Lohnpolitik bei den Boom-Szenarien eine wichtige Rolle. Nur wenn die Lohnpolitik nach den im Abschnitt 2.2.2 vorgenommenen Untersuchungen überhaupt in der Lage ist, sich an der antizyklischen Stabilisierung zu beteiligen, sind Lösungen in den West-Hälften der hier vorgestellten Matrizen möglich. Deshalb bietet es sich an, den Koordinierungsgrad der Lohnpolitik bei der nun folgenden Zusammenstellung der Ergebnisse mit einzubeziehen.

Stabilitätspolitische Aufgabenverteilung und Koordinierungsgrad der Lohnpolitik

Die bisher aufgeführten Interaktionslösungen weisen also auf unterschiedliche Muster bei der stabilitätspolitischen Aufgabenverteilung zwischen Geld-, Lohn- und Finanzpolitik hin, die von der wirtschaftspolitischen Grundhaltung der Regierung abhängen, sowie vom Koordinierungsgrad in der Lohnpolitik. Die Einbeziehung der Lohnpolitik führt zu den folgenden schematischen Zusammenstellungen. In Systemen, in denen die Lohnpolitik die weiter oben definierten Kriterien des Regierungseinflusses und der internen Strategiefähigkeit erfüllt, ergibt sich folgende Aufstellung:

Abbildung 13: Stabilitätspolitische Aufgabenverteilung bei koordinierter Lohnpolitik

	Keynesianische Regierung	Monetaristische Regierung
Negativ („Rezession“)	Finanzpolitik stabilisiert	Geldpolitik stabilisiert
Positiv („Boom“)	Finanz- und Lohnpolitik stabilisieren	Nicht eindeutig, wahrscheinlich Geldpolitik

Es ist also davon auszugehen, dass in Systemen, die den Kriterien einer stabilitätspolitische einsetzbaren Lohnpolitik entsprechen, die Finanzpolitik die Hauptstabilisierungsarbeit leisten wird, wenn die Regierung „keynesianischer“ Natur ist; in „monetaristischen“ Systemen wird diese Aufgabe bei Rezessionen sicherlich von der Zentralbank übernommen, bei Überhitzungen wahrscheinlich. Dieses Schema ändert sich, wenn die Lohnpolitik nicht als stabilisierendes Element zur Verfügung steht.

Abbildung 14: Stabilitätspolitische Aufgabenverteilung bei nicht-koordinierter Lohnpolitik

	Keynesianische Regierung	Monetaristische Regierung
Negativ („Rezession“)	Finanzpolitik stabilisiert	Geldpolitik stabilisiert
Positiv („Boom“)	Geldpolitik stabilisiert	Geldpolitik stabilisiert

In Ländern, in denen der Koordinierungsgrad der Lohnpolitik gering ist, ändert sich das Interaktionsmuster in keynesianischen Systemen, weil die Geldpolitik bei zyklischer Überhitzung das einzige verbleibende Instrument zur Stabilisierung darstellt. In monetaristischen Systemen bleibt weiterhin die Zentralbank die wichtigste Stabilitätsinstanz.

2.3 Fazit

Die in diesem Kapitel diskutierten Elemente der Stabilitätspolitik enthalten drei entscheidende Aspekte für meine Argumentationsführung:

- Die Korrektur zyklischer Konjunkturschwankungen bedarf unterschiedlicher Stabilitätsinstrumente, je nachdem, ob die Zyklen angebots- oder nachfrageseitig ausgelöst wurden. In dieser Arbeit sind aber nur nachfrageseitige Phänomene von Interesse, weil das destabilisierende Moment der EZB-Zinspolitik über den Realzins nachfrageseitig wirkt.
- Die Geldpolitik ist das einzige wirtschaftspolitische Instrument, das bei nachfrageseitig ausgelösten Überhitzungszyklen und Abkühlungen allein eine effektive Stabilitätspolitik durchführen kann. Steht die Geldpolitik nicht zur Verfügung, sind Finanz- und Lohnpoli-

tik bei Überhitzungszyklen aufeinander angewiesen, während die Finanzpolitik konjunkturelle Abkühlungen nur allein bewältigen kann.

- Jeder der drei Stabilitätsinstrumente kann nur unter bestimmten *institutionellen* Vorbedingungen wirksam zur Glättung von Konjunkturzyklen eingesetzt werden. Bei der Finanz- und Lohnpolitik betrifft dieser Aspekt die *Steuerbarkeit* der jeweiligen makroökonomischen Variablen (Ausgabenvarianz bzw. Reallohnvarianz). Bei der Finanzpolitik ist dabei einerseits entscheidend, ob die Hebelwirkung des Zentralstaats bezogen auf den Gesamtsaat ausreichend ist (Zentralisierungsvariable) und ob der Haushaltsgesetzgebungsprozess politisch effektiv gesteuert werden kann, d.h. ob Ausgabenvarianzen von der Regierung *ex ante* festgelegt werden können (Steuerungsvariable). Bei der Lohnpolitik kommt es darauf an, ob der Lohnfindungsprozess soweit zentralisiert oder koordiniert ist, dass die Arbeitnehmervertretung als einziger Akteur in Verhandlungen mit einbezogen werden kann (Strategiefähigkeit) und ob die Regierung über den notwendigen Einfluss verfügt, um Reallohnverluste während einer zyklischen Überhitzung mit den Gewerkschaften aushandeln zu können.

3 Ökonomischer Anpassungsdruck

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

Die Zeitspanne zwischen 1982 und 1995 dient als Basis einer Einschätzung der Stabilitätspolitik vor dem EWWU-Beitritt. Noch 1981 hatten die europäischen Volkswirtschaften mit den Auswirkungen des zweiten Ölshocks zu kämpfen; ab dem darauffolgenden Jahr begann eine Phase zyklisch nicht unbedingt stabiler, dafür aber von extremen Schockeinwirkungen weitgehend freier Wirtschaftsentwicklung, anhand derer sich das Stabilitätsverhalten der wirtschaftspolitischen Akteure gut ablesen lässt. Den Endpunkt des Untersuchungszeitraums zu wählen, ist nicht leicht. Die Entscheidung, der EWWU beizutreten, beginnt eigentlich schon mit dem politisch getroffenen Entschluss, die nationale Währung an eine externe Währung (oder einen Währungskorb) zu binden und unter keinen Umständen eine Ab- oder Aufwertung zu akzeptieren. Aber selbst *ex post* ist dieser Zeitpunkt schwer zu bestimmen, denn die Regierungen und Zentralbanken wissen nicht im vornherein, wie stark der Druck der internationalen Devisenmärkte auf die nationale Währung werden kann und können sich deshalb weder intern noch nach außen hin vollständig sicher sein, dass die Ab- oder Aufwertung gänzlich ausgeschlossen ist. Faktisch tritt diese Sicherheit erst mit dem tatsächlichen Beginn der EWWU am 1. Januar 1999 ein. Allerdings schreibt eines der Kriterien für den EWWU-Beitritt im Maastricht-Vertrag ein dreijähriges erfolgreiches Verbleiben der Währung innerhalb der „normalen“ Toleranzspanne des europäischen Wechselkursmechanismus vor. Doch auch die Bezeichnung „normal“ ist nicht eindeutig. Zum Zeitpunkt der Einigung über den Maastricht-Vertrag bezog sich dieser Begriff auf die $\pm 2,25$ Prozent-Spanne gegenüber der breiteren, „nicht normalen“ ± 6 Prozent Spanne. Als Reaktion auf die Währungsturbulenzen des Jahres 1993 wurde allerdings eine vorläufige ± 15 Prozent Spanne eingerichtet, die bis zur Festlegung

der unveränderlichen Paritätskurse durch die EZB in Kraft blieb. Die in Kapitel 5 vorgenommenen Länderstudien werden die national-spezifischen Indikatoren zum faktischen EWWU-Beitritt kurz nachzeichnen. Für die quantitative Untersuchung ist es aber unabdingbar einen einzigen Endpunkt zu wählen, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu garantieren. Das Jahr 1995 bietet sich als Kompromisslösung insofern an, als damit erstens die Datenreihe eine vertretbare Länge erhält, zweitens die aus stabilitätspolitischer Warte interessante Rezessionsphase von 1993 noch mit einbezogen werden kann und drittens der Endpunkt der Zeit vor dem Beginn der dritten Phase der Währungsunion mit einem Abstand von drei Jahren ausreichend Raum für eventuell vorausschauende stabilitätspolitische Verhaltensänderungen in den nationalen Wirtschaftspolitiken lässt.³⁹

3.1 Die Spezifizierung der Variablen

Die folgende Untersuchung vergleicht die Aufgabenverteilung in der Stabilitätspolitik in 15 europäischen Ländern. Geld, Finanz- und Lohnpolitik werden als Instrumente betrachtet und darauf hin untersucht ob ihre Ausrichtung zwischen den Jahren 1982 und 1995 prozyklisch, antizyklisch oder neutral war, bzw. nicht erkennbar ist. Die Analyse geht nach dem folgenden Schema vor: Für jeden der drei Politikbereiche wird ein Indikator gebildet, der dann, um die zyklische Dimension zu unterstreichen, von seinem eigenen Trend abgezogen wird. Die verbleibende Differenz gibt Aufschluss über kurzzeitig zyklische Schwankungen in der Variablen, die dann auf ihre Korrelation mit dem Wirtschaftszyklus hin untersucht werden können.

Als Indikator des Wirtschaftszyklus dient der „Output Gap“ (neudeutsch auch „Produktionslücke“ genannt), ein von der OECD veröffentlichten Indikator zyklischer Bewegungen, der die Differenz zwischen möglichem Bruttoinlandsprodukt („*potential GDP*“) und realem Bruttoinlandsprodukt („*real GDP*“) beschreibt.⁴⁰

³⁹ Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass die Verschiebung des Endzeitpunkts der Untersuchung auf den Beginn der 1990er Jahre die Ergebnisse nicht substantiell verändert – allein die Signifikanzniveaus fallen.

⁴⁰ Technisch betrachtet unterliegen auch die Berechnungen des Output Gap dem hier verwendeten Muster: Die von der OECD veröffentlichten Daten beruhen auf der Differenz zwischen dem Wirtschaftswachstum und einem langfristigen Trend.

3.1.1 Geldpolitik

Wie in Kapitel 2 schon kurz angedeutet geht es bei dem zu erstellenden Indikator geldpolitischen Handelns um die stabilitätspolitische Komponente im Verhaltensmuster der Zentralbank. Dies bringt einige Probleme mit sich, denn weder die in der politikwissenschaftlichen Literatur gängige Unterscheidung zwischen „akkommodierender“ und „nicht-akkommodierender“ Geldpolitik noch die in der ökonomische Literatur häufig verwendete Operationalisierung anhand des politischen Unabhängigkeitsgrades der Zentralbank scheinen für die hier verfolgten Zwecke geeignet.⁴¹

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

Die vergleichende politische Ökonomie der dann folgenden Jahre machte es sich zum Ziel, die unterschiedlichen Lohnfindungssysteme in ihrer Interaktion mit divergierenden Handlungsmustern der Zentralbank in erweiterten Modellen und mit einer größeren Länderanzahl zu testen. Allerdings war die rein qualitative Unterscheidung Scharpfs zwischen „monetaristischer“ und „keynesianischer“ Geldpolitik für die vornehmlich formal modellierten und quantitativ getesteten Untersuchungen der angelsächsischen vergleichenden politischen Ökonomie ungeeignet. Deshalb entdeckten mehrere Politikwissenschaftler die von US-Ökonomen in den 1970er und 1980er entwickelten Indikatoren geldpolitischer Akkommodierung und fügten Sie in ihre quantitativen Untersuchungen ein.

Wie nun kurz gezeigt werden soll, verfehlt die Übernahme dieser Indikatoren in die vergleichende Politikwissenschaft ihr Ziel, weil die ursprüngliche Konzeptualisierung in der Ökonomie nicht mit der Forschungsperspektive der vergleichenden Politikwissenschaft vereinbar ist. Die ökonomische Literatur war vor allem daran interessiert, ein hypothetisch formuliertes Argument rationalen politischen Handelns empirisch zu testen: Zentralbanken, die ein Voll-

⁴¹ In der VPÖ haben bislang nur Traxler/Blaschke/Kittel (2001) mittels eines Geldmengenindikators eine zeit-sensitive Operationalisierung der Geldpolitik versucht, dessen Erklärungskraft für den dort gesuchten Effekt zwar ausreichend, für die hier versuchte Analyse allerdings auch gering ist, denn die Geldmenge sollte bei einer neutralen Geldpolitik mit der national spezifischen Produktivitätsentwicklung variieren, was eine vergleichende zyklische Kategorisierung der Geldpolitik erschwert.

beschäftigungs- oder Wachstumsziel verfolgten, so lautete der hypothetische Ausgangspunkt, wären immer daran interessiert, nach dem Abschluss von Lohnverhandlungen, die aufgrund einer bestimmten Inflationsrate entstanden waren, die Inflationsrate kurzfristig zu erhöhen, um die Reallöhne zu senken und das Beschäftigungsniveau zu steigern. Perfekt rationale Akteure würden sich allerdings nicht systematisch von diesem geldpolitischen „Überraschungseffekt“ täuschen lassen und ihn in den Lohnverhandlungen antizipieren – die einzige makroökonomische Folge dieser Konstellation wäre erhöhte Inflation. Um diese Argumentationskette testen zu können, musste die Ökonomie einen Indikator entwickeln, der die Unterscheidung zwischen einer auf Vollbeschäftigung oder Wachstums ausgerichteten Zentralbank und einer auf Preisstabilität ausgerichteten abbilden konnte.

Es entstanden die Indikatoren von Bade/Parkin (Bade/Parkin 1982), Cukierman (1992), Grilli/Masciandaro/Tabellini (1991), und Alesina/Summers (die einen zusammengesetzten Indikator aus den drei anderen bildeten Alesina/Summers 1993), in denen der „Konservatismusgrad“ (*degree of conservativeness*) auf einem numerischen Kontinuum abgebildet wurde. Dabei fiel der institutionellen Unabhängigkeit gegenüber der Regierung die Schlüsselrolle zu. Die Ökonomen rechtfertigten sich mit dem Argument der „*Time Inconsistency*“ (Kydland/Prescott 1977): Politisch abhängige Banken würden kurzzeitigen Verbesserungen der Wirtschaftslage aufgrund des Wahlzyklus immer größere Bedeutung zumessen, als unabhängige, die langfristige makroökonomische Stabilität verfolgen würden.⁴² Die Resultate dieser Literatur waren überzeugend. Dies allerdings nicht weil die empirische Untersuchung überragende Ergebnisse lieferte, sondern vor allem, weil sich die Handlungslogik der Akteure in ein fest verankertes Modell rationalen Handelns einpasste und die statistischen Untersuchungen die Hypothesen einigermaßen deckten (Persson/Tabellini 1999).

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

Betrachtet man den Zeitraum bis in die frühen 1980er Jahre, mag diese Behelfslösung bei der Bildung eines Zentralbankindikators durchaus ihren Zweck erfüllen. Doch seit fast alle Zent-

⁴² Gute Zusammenfassungen dieser Literatur finden sich bei Franzese (2000) und Iversen (1999a: 17-23, 57-60).

ralbanken in den OECD-Ländern zu politisch weitgehend unabhängigen Akteuren geworden sind, scheint diese Operationalisierung ad absurdum geführt. Handeln tatsächlich alle politisch unabhängigen Zentralbanken gleich, d.h. nach der „monetaristischen“ Regel? Es gibt keinen theoretisch plausiblen Grund, eine solche Formel ungeprüft anzunehmen.

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

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

Diese Idee wird hier operationalisiert. Als Ausgangsformel und Grundlage einer „neutralen“ Geldpolitik bietet sich die weithin verbreitete Taylor-Regel der Geldpolitik (Taylor 1993) an, bei der das von der Zentralbank gewählte Zinsniveau eine Funktion des Inflationswertes, der Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Potentials sowie einiger nominaler Zielwerte ist (eine kurze, nicht technische Einführung findet sich in einer Veröffentlichung der deutschen Bundesbank 1999). Die Taylor-Regel definiert einen Zinssatz, der in Abhängigkeit von der Inflations- und Konjunktursituation eines Währungsraumes gebildet wird, wobei beide Werte Faktoren gewichtet sind. Die allgemeine Formel schreibt nominale Gewichtungswerte nicht vor. Die in die hier verwendete Formel eingesetzten Werte gehen von einer 50prozentigen Gewichtung des Inflations- und des Wachstumswertes und eine „neutrale“ wirtschaftspolitische Grundkonstellation bei einem Realzinssatz bei zwei Prozent und eine Inflationsrate bei ebenfalls zwei Prozent aus.⁴³

⁴³ Dies sind die Koeffizienten oder Zielwerte wie Taylor sie in seiner allgemeinen Reaktionsfunktion ursprünglich für die USA definiert hat. In volkswirtschaftlichen Analysen werden die Nominalwerte oft für jedes Land einzeln geschätzt, um eine besonders präzise Taylor-Regel zu finden. Für unsere Zwecke ist die Endogenisierung dieser Werte jedoch nicht geeignet. Das statistische Schätzen jedes einzelnen Koeffizienten würde den *Benchmark*-Kriterien nicht mehr genügen, die Vergleichbarkeit würde verschwinden. Das hier gewählte Vorgehen rechtfertigt sich auch dadurch, dass nicht die nominale Abweichung des empirisch erhobenen Realzinssatzes vom Neutralwert untersucht wird, sondern die Korrelation dieses Wertes (der zusätzlich noch von seinem langfristigen Trend befreit ist) über die Zeit mit dem *Output Gap*.

Da die Konjunkturlage in einigen europäischen Volkswirtschaften aber neben den in der Taylor-Regel vorkommenden Faktoren noch vom Außenwert der Währung bestimmt werden kann, wurde dieser noch einbezogen: Der Außenwert der Währung wird anhand des Öffnungsgrads einer Volkswirtschaft gewichtet, wobei der Öffnungsgrad selbst ähnlich wie bei Fitoussi/Passet (1997) durch den Anteil der Güter- und Dienstleistungsexporte am BIP mit ermittelt wird.⁴⁴ Es ergibt sich also folgende *Benchmark*-Formel für die Geldpolitik:

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

R: Als „neutral“ einzustufender Zinssatz

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

π : Inflationsrate (Quelle: OECD Economic Outlook)

y und y^* : Bruttoinlandsprodukt und potentiell Bruttoinlandsprodukt (Quelle: OECD Economic Outlook).

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

Anhand dieses Indikators kann der Abstand zwischen dem neutralen und dem zu beobachtenden Zinssatz errechnet werden. Im Anhang finden sich für alle 14 Länder Grafiken, die den effektiven Zinssatz und den errechneten Taylor-Zins gegenüberstellen. In einem nächsten Schritt wird dann die Differenz zwischen den beiden Kurven errechnet und das Ergebnis („Restriktivitätsgrad“) anschließend durch einen *Hodrick-Prescott-Filter* auf Trends hin untersucht (auch diese Grafiken sind im Anhang aufgeführt).⁴⁵ Der *Hodrick-Prescott-Filter* dient dazu, die langfristige Handlungsorientierung der Zentralbank konstant zu halten und die Abweichungen vom Trend deutlicher herauszustellen. Als eigentlicher Indikator wird letztlich die

⁴⁴ An der grundsätzlichen Auffassung, dass die Außenwechselkurse eher angebotsseitig wirken, ändert diese Modifikation der Taylor-Regel nichts. Die Änderung soll aber eben diejenigen Fälle berücksichtigen, in denen der Außenwechselkurs auch auf die Nachfrageseite wirkt (vor allem auf Belgien, die Niederlande, Irland und Finnland). Für die statistische Untersuchung hat die Änderung der Taylor-Regel keine deutlichen Konsequenzen, allein die Signifikanzniveaus sinken in den betroffenen Ländern, wenn die klassische Taylor-Regel verwendet wird.

⁴⁵ Der seit den frühen 1980er Jahren verwendete *Hodrick-Prescott-Filter* (Hodrick/Prescott 1997) ähnelt einem zentrierten gleitenden Durchschnitt mit dem Unterschied, dass nicht die Länge der Stützperiode festgelegt wird, sondern der Grad der Glättung. Vgl. Tichy (1994: 23). Eine Kritik dieser Glättungsmethode findet sich bei Baxter/King (1999).

Differenz zwischen dem *Hodrick-Prescott-Trend* und dem Restriktivitätsgrad verwendet. Dieser Indikator kann nun auf seine Korrelation mit dem *Output Gap* hin untersucht werden.

3.1.2 Lohnpolitik

Um das zyklische Verhalten der Lohnpolitik abbilden zu können, sollte ein Indikator gefunden werden, der die in den Tarifverhandlungen erzielten Abschlüsse besonders präzise abbildet, ohne Entwicklungen, die nicht direkt mit der Tarifpolitik in Verbindung stehen, zu stark zu gewichten. Der in der Literatur am häufigsten verwendete Indikator ist die von der OECD veröffentlichte Datenserie „*Unit Labour Costs*“, die aus einer Division des BIP durch die Lohnkosten gebildet wird. Für die hier entwickelte Fragestellung ist dieser Indikator nicht geeignet, denn Variationen in den *Unit Labour Costs* werden häufig schon durch zyklische Bewegungen im Wirtschaftswachstum ausgelöst. Die Logik ist offensichtlich: Wenn die Gesamtproduktion einer Volkswirtschaft aufgrund eines Angebots- oder Nachfragephänomens vom Trend abweicht, verändern sich bei gleichbleibenden Lohnkosten die *Unit Labour Costs*, die also nicht die Ergebnisse der Tarifverhandlungen abbilden sondern nur eine *ex post* Perspektive der tatsächlich angefallenen Kosten. Aus einer gesamtmakroökonomischen Perspektive stellen diese Kosten natürlich die entscheidende Variable dar, die eigentlich direkt mit Veränderungen in der Beschäftigungs- und Arbeitslosenraten in Verbindung stehen müsste, was sie für die meisten performanzorientierten Untersuchungen in der *Varieties of Capitalism*-Literatur zu einer wichtigen abhängigen Variable gemacht hat. Was die kurzfristige Entwicklung von Lohnkosten betrifft, scheint allerdings nicht die gesamtwirtschaftliche Perspektive die richtige zu sein, sondern die des individuellen Arbeitnehmers.

Deshalb werden hier die von der OECD veröffentlichten Daten zur „*Real Compensation per Employee*“ verwendet,⁴⁶ die die tatsächlich an den Lohnempfänger ausgezahlte Summen inflationskorrigiert abbilden, deshalb aus der Arbeitnehmerperspektive entscheidend sind und ja auch im Anschluss an Tarifverhandlungen von der Gewerkschaft den Mitgliedern gegenüber vertreten werden müssen. Die Tatsache, dass es sich bei diesem Indikator um Reallohnkosten handelt (d.h. die Inflation direkt mit einbezogen wird), ist für die hier verfolgten Zwecke eher eine Hilfe als ein Nachteil. Denn schließlich interessieren bei der

⁴⁶ Die Unterschiede zwischen „*Unit Labour Costs*“ und „*Real Compensation per Employee*“ sind letztlich allerdings nicht ausschlaggebend. Die hier vorgenommene Untersuchung wurde mit beiden Variablen durchgeführt und brachte ähnliche Ergebnisse.

zyklischen Anpassung die Reallohnveränderungen. Allerdings scheint es auch bei der Lohnpolitik notwendig, den Trend aus den Kurven zu filtern, um langfristige Erscheinungen, wie sie von der bereits angesprochenen klassischen Unterscheidung in der vergleichenden zwischen „restriktiver“ und „expansiver“ Lohnpolitik auftauchen, aus der Untersuchung herauszuhalten. Deshalb wurde auch bei den Lohnkosten der *Hodrick-Prescott-Filter* angelegt.

3.1.3 Finanzpolitik

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

3.2 Die quantitative Untersuchung

Die gebildeten Indikatoren können nun auf ihre Korrelation mit dem *Output Gap* zwischen 1982 und 1995 hin untersucht werden. Die Untersuchung wurde mit E-Views 3.1 durchgeführt: Für jedes Land und jeden Indikator wurden die Korrelationskoeffizienten mit dem als unabhängige Variable gewählten *Output Gap* nach der Methode der kleinsten Quadrate errechnet. Zum Vorgehen ist anzumerken, dass die beiden Variablen zur Finanz- und Lohnpolitik mit einer Zeitverschiebung von einem Jahr reagieren, weil auch in der Realität nicht davon auszugehen ist, dass diese beiden Bereiche ihr Verhalten ohne Verzögerung auf zyklische Phänomene anpassen können. Die Finanzpolitik ist in der Regel an das Haushaltsjahr gebunden. Auch die Lohnpolitik operiert in den meisten Ländern mit Tarifabschlüssen, die für einen längeren Zeitraum festgelegt sind. Die Ergebnisse sind in Tabelle 1 abgebildet. Die Ausrichtungen (pro- oder antizyklisch) wurden nur dann eingetragen, wenn das Signifikanzniveau innerhalb des 10-Prozent Vertrauensintervall lag. Bei den leeren Feldern lässt sich die Ausrichtung jedoch an der positiven oder negativen Ausrichtung des Koeffizienten ablesen (Belgiens Geldpolitik operierte beispielsweise antizyklisch – der Koeffizient beträgt 0,25; weil das Signifikanzniveau mit 0,19 aber außerhalb des definierten Intervalls liegt, wurde die Ausrichtung in der Tabelle nicht vermerkt). Die Ausrichtung der Indikatoren wurde so vereinheitlicht, dass alle negativen Vorzeichen in der Tabelle ein prozyklisches Verhalten beschreiben und positive ein antizyklisches.

Tabelle 1: Zyklische Stabilisierungspolitik: 1982 – 1995

	Geldpolitik ⁴⁷			Finanzpolitik			Lohnpolitik		
	Richtung	Koeff.	Sig.	Richtung	Koeff.	Sig.	Richtung	Koeff.	Sig.
Österreich	Antizykl.	0,28	0,00		0,12	0,38		-0,14	0,52
Belgien		0,25	0,19	Prozykl.	-0,45	0,00		0,34	0,30
Deutschland	Antizykl.	0,20	0,09	Prozykl.	-0,49	0,00		0,29 ⁴⁸	0,49
Niederlande	Antizykl.	0,44	0,01		-0,17	0,32	Antizykl.	0,36	0,02
Dänemark	Prozykl.	-0,60	0,00	Antizykl.	0,86	0,00	Antizykl.	0,34	0,11
Finnland	Prozykl.	-0,61	0,00	Antizykl.	0,16	0,02		0,16	0,36
Norwegen		-0,05	0,87	Antizykl.	0,49	0,00		0,09	0,35
Großbrit.	Prozykl.	-0,34	0,00	Antizykl.	0,15	0,06		0,11	0,40
Schweden	Prozykl.	-0,52	0,05	Antizykl.	0,76	0,00		0,00	0,97
Frankreich		0,07	0,78		-0,19	0,23		0,11	0,55
Italien	Prozykl.	-0,89	0,00		-0,13	0,41	Antizykl.	0,44	0,02
Portugal		-0,06	0,77		-0,13	0,49		-0,02	0,95
Spanien		0,05	0,81		-0,07	0,27	Antizykl.	0,33	0,13
Irland		0,05	0,83		-0,06	0,73		0,08	0,68

Quelle: Eigene Berechnungen nach der Methode der kleinsten Quadrate mit dem Output-Gap als unabhängiger Variablen. Jährliche Daten. Die beiden Variablen Finanzpolitik und Lohnpolitik reagieren mit einer Zeitverschiebung von einem Jahr. Zu den verwendeten Indikatoren siehe die Erklärungen im Text.

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

3.2.1 Die Preisstabilitäts-Länder

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

⁴⁷ Das Jahr 1992 wurde bei der Untersuchung der Geldpolitik wegen der kurzzeitig die Zinspolitik beeinflussenden EMS-Krise nicht berücksichtigt.

⁴⁸ Die deutsche Lohnpolitik wird ohne das Jahr 1991 geschätzt, das den Effekt der Wiedervereinigung abbildet und deshalb stark fallende Lohnkosten aufweist.

Geldpolitik antizyklische Charakteristika auf (der Koeffizient Belgiens hat das korrekte Vorzeichen, auch wenn die Signifikanz eine Fehlerwahrscheinlichkeit von 20 % aufweist) und diente damit als Hauptinstrument bei der Glättung von Wirtschaftszyklen. Dabei orientierten sich die vier Zentralbanken an einem Inflationsziel (Bernanke et al. 1999): Wenn der *Output Gap* besonders groß ist, sinkt der Inflationsdruck, die Zentralbank senkt die Zinsen. Ist der *Output Gap* negativ, d. h. die Wirtschaft wächst schneller, als es ihr Potential zulässt, sind höhere Inflationswerte zu erwarten. Die Zentralbank reagiert mit Zinserhöhungen.

Die Regierungen folgten also der im spieltheoretischen Modell beschriebenen „monetaristischen“ Strategie, bei der die Finanzpolitik eine zyklisch neutrale Haltung einnimmt und die Zentralbank stabilisierend auf die Konjunktur wirkt. Die empirische Evidenz scheint die theoretisch formulierten Hypothesen auf den ersten Blick zu bestätigen. Dass allerdings die Fiskalpolitiken in diesen Ländern prozyklisch operieren, passt genau so wenig ins Bild wie die antizyklische Politik des niederländischen Lohnverhandlungssystems. So einfach, wie das Modell die Aufgabenverteilung in der Theorie beschreibt, gestaltet sich die Praxis in der Tat nicht. Dies liegt an zusätzlichen institutionellen Faktoren, die die Handlungsfähigkeit der institutionellen Akteure einschränken und im vorigen Kapitel beschrieben worden sind. So hat die Zentralbank in einem System fester Wechselkurse nicht die absolute Handlungsfreiheit, die im Modell vorausgesetzt wurde, sondern muss sich an den Zinsentwicklungen der anderen am Wechselkurssystem beteiligten Partner orientieren. Weichen die Wirtschaftszyklen zwischen den Ländern im Wechselkurssystem also voneinander ab, d.h. bilden die beteiligten Länder keinen optimalen Währungsraum, dann kann die Geldpolitik mittelfristig – so erklärt es das Modell Mundells (1968) – keine unabhängige (also auch keine stabilisierende) Geldpolitik durchführen. Die vier Länder in dieser Gruppe illustrieren unterschiedliche Wege, wie in der Praxis mit diesem Problem umgegangen werden kann. Die dominierende Währung im europäischen Wechselkurssystem war die D-Mark. Für die anderen hier betrachteten drei Volkswirtschaften war die strukturelle Ähnlichkeit mit Deutschland also eine zentrale Variable, die ausschlaggebend dafür war, ob die Zentralbank zyklische Handlungsfreiheit hatte oder nicht. Dazu einige zusätzliche Erklärungselemente: Weder die niederländische noch die belgische sind der deutschen Wirtschaft strukturell sehr ähnlich (vor allem wegen der weitaus höheren Außenhandelsöffnung).

Bezieht man diesen Aspekt mit ein, dann ist es im belgischen Fall kaum erstaunlich, dass die Abwertungen des belgischen Franc gegenüber der D-Mark häufiger und intensiver ausfallen (Goodman 1992: 198), als vergleichbare Währungsbewegungen beim österreichischen Schilling (der zwar keine formalen Abwertungsschritte vorzunehmen hatte, weil Österreich bis 1995 kein EU-Mitglied war, dessen Wechselkursbewegungen aber mit Abwertungen vergli-

chen werden können). Belgiens Zentralbank hatte die Wahl zwischen einer unabhängigen – also stabilisierenden – Geldpolitik und einer Wechselkursstabilisierung und entschied sich für die erste der beiden Optionen. Bei einer stabilisierenden Geldpolitik ist es deshalb im belgischen Fall kaum erstaunlich, dass der belgische Franc häufig gegenüber der DM abgewertet wurde.

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

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

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

Auch empirisch lassen sich die Unterschiede zwischen der österreichischen, der belgischen und der niederländischen Geldpolitik gut nachweisen. Während die österreichische Nationalbank und die niederländische Zentralbank Geldpolitiken wählen konnten, die fast vollständig mit derjenigen der Bundesbank übereinstimmten (die r^2 -Werte für die Korrelationen der jeweiligen 3-Monatszinsen liegen bei 0,96 im Falle Österreichs und 0,92 im Falle der Niederlande) ging die belgische Geldpolitik ihren eigenen Weg ($r^2 = 0,29$) und musste Abwertungen deshalb in Kauf nehmen.

3.2.2 Die nachfrageorientierten Länder

Die Länder in der zweiten Gruppe (Dänemark, Finnland, Norwegen, Großbritannien und Schweden) fallen durch eine Kombination stark prozyklischer Geld-, sowie antizyklischer Finanz- und neutraler Lohnpolitik auf. Die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung stellt sich also ganz anders dar als in den Preisstabilitäts-Ländern. Damit wird deutlich, dass trotz der in allen hier untersuchten Ländern inzwischen festgeschriebenen politischen Unabhängigkeit der Zentralbanken weiterhin wichtige Divergenzen im geldpolitischen Handeln zu erkennen sind.⁴⁹

Die in dieser Ländergruppe empirisch festzustellende Interaktionslösung, bei der die Finanzpolitik das wichtigste Instrument zyklischer Anpassung ist, wurde in der theoretischen Modellanalyse bei dem Aufeinandertreffen von beschäftigungsorientierten Regierungen und unabhängigen Zentralbanken angetroffen. Deshalb stellt sich die Frage, ob die in diese Gruppe fallenden Regierungen der Inflationsrate tatsächlich eine geringere Bedeutung beimessen, als der Beschäftigung.

Interessanterweise sind es gerade die skandinavischen Länder, in denen diese Form der wirtschaftspolitischen Interaktion anzutreffen ist. Die enge Zusammenarbeit von zentralisierten Gewerkschaften und Regierungen innerhalb sogenannter „koordinierter Systeme“ hat in diesen Ländern lange Tradition. Die Gewerkschaften üben Lohnzurückhaltung und erhalten dafür im Gegenzug von der Regierung die Garantie, dass Wirtschaftszyklen durch expansive oder restriktive Haushaltspolitik ausgeglichen werden. Dieser „*political exchange*“ (Pizzorno 1978) zwischen Gewerkschaften und Regierung findet seinen Ursprung in der keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik der 1970er Jahre (siehe die relevanten Länderstudien und den Überblicksaufsatz von Scharpf in Scharpf/Schmidt 2000). Allerdings geriet das Zusammenspiel der wirtschaftspolitischen Akteure durch die Unabhängigkeit der Zentralbanken und die mit ihr verbundene Reduzierung des Inflationsniveaus in eine Schiefelage, die alle skandinavischen Systeme gleichermaßen vor wirtschaftspolitische und institutionelle Herausforderungen stellte (Iversen 1998a; Iversen/Pontusson/Soskice 2000). Denn die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung wie wir sie in den skandinavischen Ländern antreffen drängt die Zentralbank fast zwangsläufig in eine prozyklische Haltung: Wie im

⁴⁹ Diese Beobachtung stellt viele Theorien, die sich auf einen einfachen Zusammenhang zwischen der politischen Abhängigkeit von Zentralbanken und bestimmten Verhaltensmustern in der Geldpolitik stützen, in Frage (z.B. Iversen 1999a; Hall/Franzese 1998; Cukierman/Lippi 1999).

vorigen Kapitel schon diskutiert, gerät eine antizyklische Finanzpolitik während konjunktureller Abkühlungsphasen auf einen Pfad, der das Defizit immer höher schraubt und damit eine Zinsreaktion der Zentralbank hervorruft, die dann prozyklisch auf die Konjunktur wirkt. Eine symmetrische Konstellation entsteht bei zyklischen Boomphasen: Das Haushaltsdefizit sinkt, damit reduziert sich der Inflationsdruck und die Zentralbank kann die Zinsen senken. Die folgende Tabelle der Defizite und Überschüsse des öffentlichen Sektors illustriert das Problem:

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

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

Quelle: Eigene Berechnungen nach Scharpf/Schmidt 2000: 358-359

Zwar war den skandinavischen Ländern gelungen, die Defizite während der konjunkturellen Boomphase am Ende der 1980er Jahre in Haushaltsüberschüsse zu verwandeln; doch als die Regierungen die Rezession in der ersten Hälfte der 1990er ohne den Beistand der Zentralbank innerhalb eines *Policy-Mix* bekämpfen musste, der sowohl die Ausgabenpolitik der Regierung als auch die konjunkturelle Rezessionsphase mit höheren Zinsen bestrafte, wuchsen innerhalb kürzester Zeit immense Haushaltsdefizite an. Die einzige Ausnahme ist Norwegen, wo die defizitäre Haushaltslage dank der Öleinnahmen nie das Ausmaß der Nachbarländer erreichte. Und so ist es wenig erstaunlich, dass nur die norwegische Zentralbank keinen prozyklischen Kurs einschlagen musste. Zum Fall Dänemarks ist noch anzumerken, dass dort eine ähnliche Problemlage entstand, wie sie schon bei Belgien und den Niederlanden anzutreffen war. Weil Dänemark seinen Wechselkurs gegenüber der D-Mark stabilisieren wollte, die Regierung aber dennoch lange an einem hochgesteckten Vollbeschäftigungsziel festhielt (Green-Pedersen 2001), musste die Lohnpolitik als zusätzliches Stabilitätsinstrument erhalten, damit der Inflationswert nicht aus dem Ruder lief (Benner/Bundgaard Vad 2000: 438-444).

Was die Lohnpolitik in den anderen Ländern betrifft, wird die im vorigen Kapitel formulierte These, dass finanzpolitische Stabilisierungen während eines Booms nur dann glücken können, wenn die Lohnpolitik neutral bleibt, d.h. auf Steuererhöhungen oder rückläufige Ausgaben der Regierung nicht mit erhöhten Reallohnforderungen reagiert und so die Konjunktur noch zusätzlich anheizt, durch die engen Verbindungen zwischen Regierungen und Gewerkschaften

unterstützt. Die skandinavischen Länder gelten als koordinierte Systeme in denen Lohnverhandlungen in der Regel in Spitzengesprächen zwischen den Tarifpartnern und der Regierung geführt werden (sog. „Peak-Level-Bargaining“, siehe u.a. Ebbinghaus/Visser 2000; Traxler 1998), so dass die notwendige Bedingung zur finanzpolitischen Stabilisierung (nämlich der koordinierte Organisationsmodus des Lohnfindungssystems) erfüllt ist.

Und nun zu Großbritannien. Dass die empirische Untersuchung gerade der als tief monetaristisch geltenden Politik Margret Thatchers (Amtszeit: 1979-1990) eine prozyklische Politik zuschreibt, verlangt Erklärungen. Bei näherem Hinsehen decken sich die Daten allerdings genau mit dem wirtschaftspolitischen Schlingerkurs, auf den sich die konservativen Regierungen schnell manövriert hatten. Anstatt den „stop-go“-Zyklus der britischen Konjunktur durch das monetaristische Zusammenspiel finanzpolitischer Neutralität und geldpolitischer Stabilitätsgarantie zu bekämpfen, verfiel die Regierung Thatcher schon während der tiefen Rezession der frühen 1980er Jahre in finanzpolitische Stabilisierungsversuche, weil die Zentralbank, der die Regierung eine restriktivere und inflationsorientiertere Haltung verordnet hatte, erst das Preisstabilitätsziel erreichen wollte (eine ausgezeichnete Überblick der wirtschaftspolitischen Problem Großbritanniens zu dieser Zeit findet sich bei Rhodes 2000: 39-44). Das Haushaltsdefizit blieb also weiter bestehen und drängte die Zentralbank zu immer höheren Zinsen. Doch auch die Notenbank reagierte nur halbherzig und so blickte Großbritannien am Ende der Amtszeit Thatchers auf einen der höchsten Inflationswerte der westlichen Industrienationen. Für die Zentralbank sank auch wegen des wachsenden Zinsdrucks auf den Rentenmärkten der Druck die Zinsen nach oben zu schrauben. Dieser zweite Versuch, eine Hartwährungspolitik in Großbritannien durchzusetzen, fiel aber mit dem des konjunkturellen Einbruchs der frühen 1990er Jahre zusammen. Und so blieb einer inzwischen geschwächten Regierung, die weitere Zuwächse bei der Arbeitslosigkeit verhindern wollte, nur der Schritt zur antizyklischen Finanzpolitik, die die prozyklische Haltung der Zentralbank freilich noch verstärkte. Denn die Bilanz des öffentlichen Sektors war auch während des Booms zum Ende der 1980er Jahre nicht ausreichend angewachsen (Maximum: +0,9 Prozent des BIP im Jahr 1989) und so hatte Großbritannien bereits 1993 eines der höchsten Defizite Europas. Dieser kurze Überblick illustriert, warum Großbritannien in der empirischen Untersuchung in dieselbe Kategorie wie die skandinavischen Länder fällt.

Was die Finanzverfassungen betrifft, unterliegt keines der in dieser Gruppe vertretenen Länder den Handlungsrestriktionen, die noch bei den Ländern der vorigen Gruppe im Vordergrund standen. Der Zentralstaat kontrolliert fast den kompletten Haushalt und kann die staatliche Finanzpolitik damit gezielt zur konjunkturellen Stabilisierung einsetzen. Aus dieser Beobachtung ergibt eine interessante Alternativhypothese zu den bisher vorgestellten spieltheoreti-

schen Modellen: Man könnte argumentieren, dass die Finanzpolitik als Stabilitätsinstrument dort eingesetzt wird, wo es die Finanzverfassung zulässt, weil die Regierung immer an größtmöglicher zyklischer Stabilität interessiert ist. Diese Erklärung mag auf den ersten Blick überzeugend wirken, kann aber die hier beobachteten Unterschiede zwischen den europäischen Ländern nicht erklären, denn auch in den finanzpolitisch dezentralisierten Länder wäre es für die Regierung nach dieser Hypothese immer noch von größerem Interesse, die Konjunktur wenigstens teilweise zu stabilisieren, als prozyklisch zu operieren, wie es in den „monetaristischen“ Ländern der Fall ist.

3.2.3 Nicht einzustufende Länder

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

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

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

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

Und so lässt sich die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung Frankreichs zwischen 1982 und 1995 wohl nicht eindeutig bestimmen, weil sowohl Regierung als auch Zentralbank die Stabilitätspolitik weniger berücksichtigten als die Vergleichsländer. Es sollte allerdings unterstrichen werden, dass die Situation Frankreichs nicht auf eine *Unfähigkeit* der Wirtschaftspolitik hindeutet, stabilitätspolitisch zu operieren (wie es in den folgenden Fällen beschrieben wird), sondern auf eine willentliche Vernachlässigung der Konjunkturlättung: „The overriding goal of France’s monetary policy continues to be the maintenance of the purchasing power of the currency. (...) (The authorities) have been unwavering in their adherence to this policy *despite the short-term costs involved*“. (OECD 1991: 31, eigene Hervorhebung).

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

Die stark antizyklische Haltung der italienischen Lohnpolitik ist dagegen als eindeutig junges Phänomen zu identifizieren: Eine Verkürzung des Untersuchungszeitraumes bis 1991 lässt die

stabilisierende Rolle der Lohnpolitik komplett verschwinden. Diese Beobachtung deckt sich mit der tiefgreifenden Veränderung des italienischen Lohnverhandlungssystems, das makroökonomische Zielvariablen von 1992 an bewusst viel stärker in die Tarifverhandlungen mit einfließen ließ: Die Abschaffung der *scala mobile* 1992 und die Unterzeichnung des *Ciampi-Protokoll* im Juli 1993 fand gelten als Meilensteine der Einbindung der Tarifpartner in die wirtschaftspolitische Gesamtgestaltung Italiens der 1990er Jahre (siehe u.a. Regini 2000; Hassel 2000).

In Irland, Portugal und Spanien lassen sich überhaupt keine stabilitätspolitischen Muster erkennen.

3.2.4 Auswertung

Die quantitative Untersuchung zeigt, dass die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung vor dem Beitritt zur EWWU in den 14 untersuchten Ländern tatsächlich sehr unterschiedlich war. Was folgt daraus für den Anpassungsdruck, der aus dem Beitritt zur EWWU entsteht?

Wie schon angedeutet, spricht vieles dafür, dass Länder in denen die Zentralbank eine wichtige stabilitätspolitische Rolle erfüllte (Länder der ersten Gruppe), dieses Vakuum nun ausfüllen müssen. Doch damit nicht genug. Auch diejenigen Länder, in denen kein steuerbares Stabilitätsinstrument zur Verfügung stand (Länder der dritten Gruppe), müssen davon ausgehen, dass Konjunkturschwankungen nach dem Beitritt zunehmen und sich als nicht zu unterschätzende Problemfelder der Wirtschaftspolitik in der EWWU entpuppen.

Es wäre allerdings vorschnell, einen einfachen Zusammenhang zwischen dem *Status quo ante* und dem entstehenden Anpassungsdruck auf die Mitgliedsländer herzustellen. Denn die stabilitätspolitische Aufgabenverteilung vor dem Beitritt enthält keine Informationen darüber, in welcher konjunkturspezifischen Beziehung die Zinspolitik der EZB zu den nationalen Zyklen steht, bzw. wie sich die nationalen Konjunkturzyklen zum Gesamtkonjunkturzyklus in der Eurozone verhalten, der ja schließlich die Bemessensgrundlage für die Zinspolitik der EZB bildet.⁵⁰ Der *Status quo ante* ist sozusagen die notwendige Bedingung für entstehenden An-

⁵⁰ Die EZB hat immer wieder betont, dass sie keinerlei Augenmerk auf Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedsländern richtet. Die bislang verfügbaren Informationen bestätigen diese Aussage und deuten in der Tat darauf hin, dass immer die für die Zinspolitik relevanten Werte im Euroraumdurchschnitt in die Berechnungen eingeflossen sind und nicht gewichtete nationale Werte (wie es beispielsweise bei Soskice/Iversen 1998 bezüglich einer Vorreiterstellung Deutschlands diskutiert wird). Deshalb wird hier auch die im Vorfeld der EWWU intensiv geführte Debatte über das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des EZB-Rats nicht vertieft: Sie scheint

passungsdruck, die jedoch nur in Kombination mit einer hinreichenden Bedingungen ihre Aussagekraft erhält.

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

3.3 Vergleiche mit dem Eurozonen-Durchschnitt

Die Position eines jeden EWWU-Mitgliedslandes in bezug auf den Durchschnitt der Eurozone spielt in der stabilitätspolitischen Betrachtung eine Schlüsselrolle. Da die EZB ihre Zinspolitik ausschließlich an Durchschnittsdaten ausrichtet, ist der Druck auf Staaten, deren Konjunkturzyklen tendenziell stärker vom Durchschnitt in der Eurozone abweichen, größer als auf Staaten, deren Konjunkturzyklus stark mit dem Zonendurchschnitt korreliert.

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

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

3.3.1 Der Anteil einzelner EWWU-Mitgliedsländer am Eurozonen-Durchschnitt

Die Eurozone bestand ursprünglich aus 11 Mitgliedsstaaten unterschiedlicher volkswirtschaftlicher Größe, ehe zum 1. Januar 2001 auch Griechenland aufgenommen wurde. Der beste Indikator für den Anteil eines Land am Eurozonen-Durchschnitt ist deshalb die Beteiligungs-

wenig Erklärungskraft in der Realität zu besitzen. Wir gehen also davon aus, dass sich die EZB tatsächlich nur an EWWU-Durchschnittsdaten orientiert.

summe am EZB-Grundkapital von rund 4 Milliarden Euro, die sich an der Größe der Volkswirtschaften und der Bevölkerungszahl der Mitgliedsländer orientiert.⁵¹

Tabelle 3 zeigt, dass das Gewicht keines der Mitgliedsländer mehr als ein Drittel der Eurozone ausmacht und die Daten von acht der zwölf Ländern (inkl. Griechenland) mit gerade einmal fünf Prozent oder weniger in den Eurozonen-Durchschnitt einfließen. Genauer betrachtet, heißt das nicht anderes, als dass keines der EWWU-Mitgliedsländer davon ausgehen kann, dass die stabilisierende Geldpolitik der EZB auf den nationalen Konjunkturzyklus zugeschnitten ist. Erst wenn eine wie auch immer zusammengestellte Ländergruppe einen Block konvergierender Wirtschaftszyklen bildet, der so groß ist, dass abweichende Zyklen in den restlichen Ländern die stabilisierende EZB-Zinspolitik für den Hauptblock nicht gefährden können, kommt die Geldpolitik als stabilisierendes Instrument für die konvergierenden Länder wieder in Frage.

Tabelle 3: Anteil am EZB-Kapital⁵²

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

Quelle: EZB, eigene Berechnungen

Der Frage, in wiefern die EWWU-Mitgliedsstaaten konjunkturell konvergieren oder divergieren, fällt also eine umso größere Bedeutung zu.

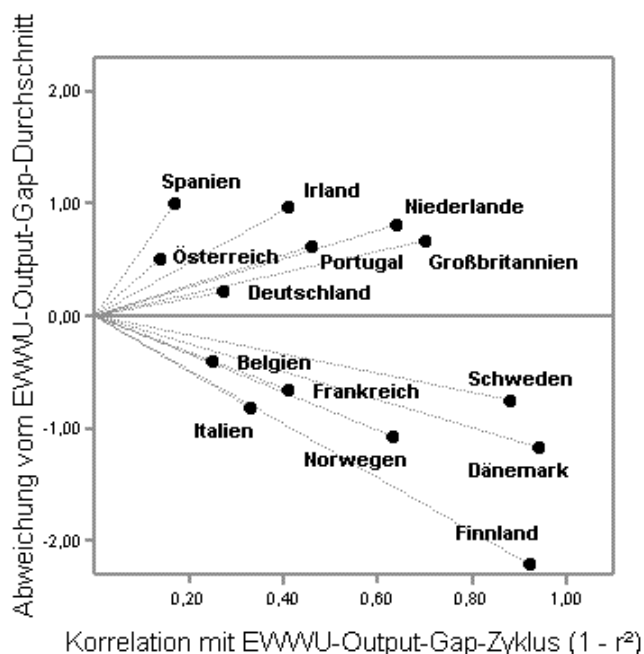
⁵¹ Am EZB-Grundkapital sind auch die nicht EWWU-Mitglieder beteiligt, die allerdings nur 5 Prozent der Summe beisteuern, die sie als Mitglieder zu bezahlen hätten, dafür aber auch nicht an Gewinnen und Verlusten der EZB beteiligt sind. Die Anteile der Nicht-Mitglieder wurden aus der Tabelle herausgerechnet.

⁵² Griechenland hat als 12. Mitgliedsland der EWWU die Anteile am Gesamtdurchschnitt noch weiter reduziert. Allerdings fällt die Veränderung gering aus (Deutschlands Anteil lag vor dem 1.1.2001 bei 31,02 Prozent).

3.3.2 Nationale Output-Gaps und EWWU-Durchschnitt

Für die Eurozone wurde nach OECD-Daten der Durchschnitts-Output-Gap der Zeit zwischen 1982 und 1995 berechnet. Mit diesem Datenmaterial lassen sich nun zwei Vergleiche anstellen. Einerseits kann festgestellt werden, welche EWWU-Länder während des Untersuchungszeitraums am stärksten vom Periodendurchschnitt des gesamten Euroraums abwichen, d.h. tendenziell höhere oder niedrigere Auslastungen des Produktionspotentials aufwiesen und damit *ceteris paribus* auch in der Zukunft anfälliger für langfristige Abweichungen des Durchschnittswertes sein dürften. Neben der Durchschnittsabweichung ist allerdings auch die Korrelation der zyklischen Bewegungen von Bedeutung, denn auch ein Land, dessen Output-Gap über einen längeren Zeitraum hinweg ähnliche Werte aufweist wie der gesamte Euroraum, kann freilich einem ganz anderen Rhythmus in den Zyklenbewegungen unterworfen sein. Deshalb fällt auch dem Korrelationswert der nationalen Bewegungen mit dem Eurozonenzyklus wichtige Aussagekraft zu. Abbildung 15 fasst beide Vergleiche in einer Grafik zusammen. Die Daten für diese und die nachfolgende Abbildung finden sich im Anhang (dort sind auch die Signifikanzniveaus abgebildet).

Abbildung 15: EWWU-Output-Gap und nationaler Output-Gap



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

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

Mit zu hohen Realzinsen müssen nach dieser Grafik Frankreich, Italien und Finnland rechnen.⁵³ In diesen Länder besteht deshalb das umgekehrte Risiko: Höhere Realzinsen senken das Wachstum und verringern den Preisdruck, was wiederum zu höheren Realzinsen führt. Was die Korrelationswerte betrifft, sind vor allem Finnland und die Niederlande von abweichenden Zyklenbewegungen betroffen. Für diese Länder heißt das *ceteris paribus* nichts anderes, als dass Zinssatzänderungen der EZB die nationale Konjunktur zum falschen Zeitpunkt treffen und damit einen zyklischen Auf- oder Abschwung noch verstärken könnten, anstatt ihn zu stabilisieren.

3.3.3 Nationale Inflation und EWWU-Durchschnitt

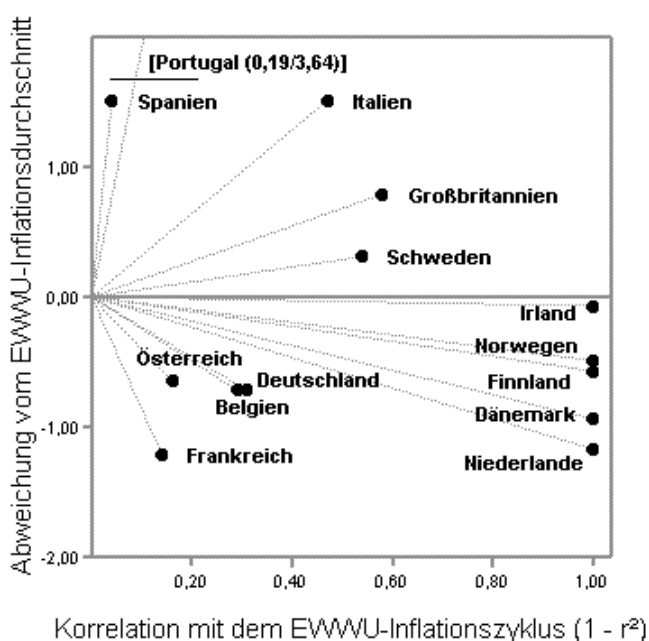
Für den heutigen Euroraum wurde auch ein *ex post* Inflationswert berechnet, der mit den Länderwerten der vergangenen Jahre verglichen werden kann. Damit das Zentralbankverhalten in der Betrachtung aber so weit wie möglich konstant gehalten werden kann (das den Inflationswert ja maßgeblich beeinflusst), bietet es sich an, für die Inflation ein anderer Zeitraum zu wählen, als den bisher verwendeten Abschnitt 1982 – 1995, da die Zentralbanken in Europa erst seit dem Ende der 1980er Jahre recht einheitlich die Inflationswerte zu reduzieren versuchten. Die Zeitspanne 1989 bis 1999 bietet einen guten Kompromiss aus spätem Startzeitpunkt der Analyse und ausreichender Datenmenge.⁵⁴ Die Werte sind in Abbildung 16 aufgeführt. Wie auch beim Output Gap, werden sowohl Durchschnittswerte als auch Korrelationen verglichen (Daten im Anhang).

⁵³ Wobei Finnland während des hier untersuchten Zeitraums eine schwierige Rezession im Anschluss an den Zusammenbruch der Sowjetunion durchlief, die das Bild fälschen könnte und den finnischen Fall wohl ein wenig negativer darstellt, als er tatsächlich ist. Die Länderstudie zu Finnland greift diesen Punkt auf.

⁵⁴ Dass dabei das erste EWWU-Jahr mit berücksichtigt wird, ist von recht geringer Bedeutung, da die Reaktion der Inflationsrate auf den einheitlichen Zinssatz der EZB ca. 9 Monate dauert.

Die Grafik zeigt, dass die Abweichungswerte fast ausnahmslos innerhalb einer 1-Prozent-Spanne liegen. Einzig Portugal, Spanien und Italien fallen als „Hochinflationenländer“ aus dem Rahmen. Frankreich und die Niederlande erscheinen als „Niedriginflationenländer“. Die theoretischen Implikationen für diese Länder sind eindeutig: Je höher oder niedriger die Binneninflation, desto niedriger oder höher die Realzinsen. Die Korrelationsanalyse zeigt, dass die Inflationszyklen in Europa während des Untersuchungszeitraums sehr stark divergierten. Nur Österreich und Deutschland weisen r^2 -Werte von über 0,5 auf. Blicke dieser Zustand auch in der EWWU bestehen, ergäbe sich eine schwierige Konstellation für die EZB und die Mitgliedsstaaten, denn es wäre dann durchaus möglich, dass sich die einzelnen Binneninflationen immer wieder von EWWU-Durchschnittswert entfernten und so zu einer Quelle zyklischer Instabilität in den Mitgliedsländern werden könnten.

Abbildung 16: EWWU-Inflation und nationale Inflation



Quelle: OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen

3.4 Ergebnisse

In diesem Kapitel sind anhand unterschiedlicher Indikatoren und Untersuchungsmethoden Daten aus der Zeit vor der EWWU vorgestellt worden, die eine erste Bestimmung des ökonomischen Anpassungsdrucks auf die Mitgliedsstaaten erlauben.

In der folgenden Grafik werden alle 10 EWWU-Länder anhand der hier vorgenommenen Untersuchungen eingeordnet. Die X-Achse antwortet auf die Frage, ob die konjunkturelle Stabilisierung vor dem Beitritt von einem anderen Instrument als der Geldpolitik vorgenommen wurde – Finnland bleibt hier der Einzelfall. In der Y-Achse ist der zyklische Problemdruck abgetragen. Die Einordnung der Länder erfolgt dabei ohne die Verwendung einer Formel, in der die unterschiedlichen Indikatoren gewichtet wurden, denn eine solche mathematische Zusammenführung der unterschiedlichen Elemente wäre sicherlich nur wenig aussagekräftig. Worum es hier geht, ist die Synthetisierung der Ergebnisse zu einem ersten Gesamteindruck. Die Position jedes einzelnen Landes ist in der Tat weniger leicht zu bestimmen, als hier suggeriert wird. In Kapitel 5 werden die spezifischen Situationen und Herausforderungen jedes einzelnen Landes allerdings genau betrachtet.

Abbildung 17: Anpassungsdruck

Antizyklisches Instrument vorhanden	Nein	Ja
EWWU-Anpassungsdruck (zyklische Destabilisierung)		
Hoch	Belgien Irland Niederlande Spanien Portugal	Finnland
Gering	Deutschland Frankreich Italien Österreich	

Die Abbildung zeigt, dass keines der Mitgliedsländer vor einem wie auch immer gearteten Anpassungsdruck durch den EWWU-Beitritt gefeit ist. Die größte Ländergruppe muss seit dem Entstehen der EWWU nicht nur mit steigender konjunktureller Instabilität rechnen, sondern hat durch den Verlust der Geldpolitik entweder ein wichtiges Stabilisierungsinstrument verloren, oder bislang keine erkennbare Aufgabenverteilung in der Stabilitätspolitik gekannt.⁵⁵ Eine zweite Ländergruppe umfasst die größeren EWWU-Staaten, die zwar nicht unbedingt mit zunehmender Instabilität zu rechnen haben, diese aber auch nicht ausschließen können und

⁵⁵ Zwar verfügen die Niederlande über eine antizyklische Lohnpolitik, die jedoch allein nicht ausreicht, um als antizyklisches Instrument die destabilisierenden Zinssätze der EZB auszugleichen.

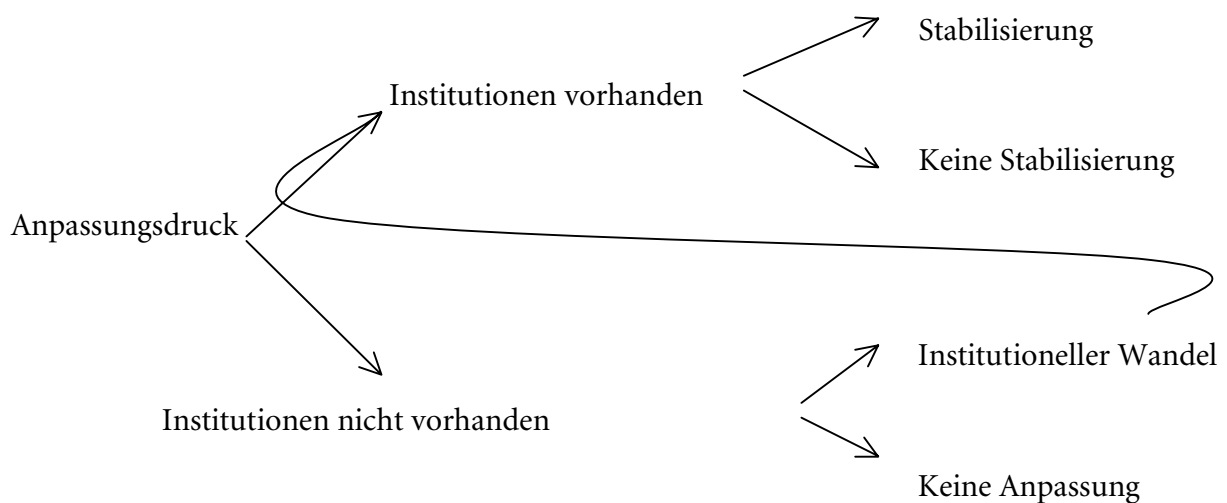
ebenfalls über keine Stabilitätsinstrumente verfügen. Kurz: Alle EWWU-Mitgliedsländer (mit der Ausnahme Finnlands) hatten mit ökonomischem Anpassungsdruck zu rechnen. Im folgenden Kapitel wird deshalb untersucht, ob die betroffenen Länder auch über die aus stabilitätspolitischer Sicht notwendigen Institutionen verfügten.

4 Institutionen

Nachdem im vorigen Kapitel der ökonomische Anpassungsdruck auf die EWWU-Mitgliedsstaaten ermittelt worden ist, steht nun die Frage nach den Handlungsoptionen der betroffenen nationalen Akteure auf der Tagesordnung. Die destabilisierende Wirkung des Beitritts auf die Binnenkonjunktur ist keine unumkehrbare Last, mit der sich die Mitgliedsländer abzufinden haben. Denn – wie im zweiten Kapitel über die grundlegenden Wirkungszusammenhänge in der Stabilitätspolitik gezeigt – können Finanz- und Lohnpolitik unter bestimmten Voraussetzungen als stabilisierende Elemente eingesetzt werden. Dafür sind jedoch einige organisatorische und institutionelle Vorbedingungen notwendig, die das Zusammenspiel der Akteure erst möglich machen.

Nun hat die vergleichende Kapitalismusforschung eben diese institutionellen Rahmenbedingungen der Wirtschaftspolitik im Ländervergleich detailliert untersucht und sehr unterschiedliche Organisationsmodi bei der Lohnpolitik und verschiedene Finanzverfassungen in den EWWU-Mitgliedsländern identifiziert. Für die hier untersuchte Fragestellung ist diese Arbeit von großem Interesse, denn sie grenzt unterschiedliche, historisch gewachsene Institutionengefüge in der Wirtschaftspolitik voneinander ab und bereitet dieser Arbeit damit den Weg für eine vergleichende Klassifizierung der Handlungsoptionen, die den vom Anpassungsdruck betroffenen Ländern nach dem Beitritt verbleiben. Dabei gilt folgende Logik:

Abbildung 18: Reaktionsmöglichkeiten nationaler Wirtschaftssysteme



Dieser Baum suggeriert, dass kein linearer Kausalzusammenhang zwischen Anpassungsdruck und institutionellem Wandel besteht. Die EWWU-Mitgliedsländer haben unterschiedliche Handlungsoptionen, wobei es aus politikwissenschaftlicher Sicht jedoch wahrscheinlich ist, dass Länder, in denen der Anpassungsdruck hoch ist und die institutionellen Rahmenbedingungen für eine Kombination aus finanz- und lohnpolitischer Stabilisierung nicht verfügbar sind, einen institutionellen Anpassungsprozess einleiten. Ebenso wahrscheinlich ist es, dass Länder, denen die notwendigen Institutionen zur Verfügung stehen, diese auch zur Stabilisierung der Zyklen einsetzen werden. Deshalb soll in diesem Kapitel der institutionelle *Status quo ante* in den zehn hier untersuchten EWWU-Mitgliedsländern herausgearbeitet werden, um Hypothesen zum tatsächlichen Anpassungsprozess aufstellen zu können.

4.1 Finanzpolitik

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

4.1.1 Zentralisierungsgrad

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

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

Scharpf (1987: 262-265) schlägt auf der Grundlage dieser Überlegungen die Bildung eines Indikators vor, der eine Berechnung der Schwierigkeit fiskalpolitischer Steuerung für die 14 hier untersuchten Länder erlaubt. Er bildet und kombiniert drei Partialindikatoren: die Staatsquote (Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben am Bruttosozialprodukt in Prozent), den Zentralisierungsgrad (Anteil des Zentralstaats an den Gesamtausgaben in Prozent) und den Schwierigkeitsgrad (Haushaltsänderung des Zentralstaats, die 1 Prozent des Bruttosozialprodukts entspricht).

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

Um ein präzises Bild der Schwierigkeiten finanzpolitischer Stabilitätspolitik in dezentralisierten Fiskalsystemen zeichnen zu können, müsste eigentlich noch ein juristischer Aspekt berücksichtigt werden. Denn es gibt dezentral organisierte Länder, in denen der Zentralstaat auf einen Sanktionsmechanismus zurückgreifen kann, der die subnationalen fiskalpolitischen Akteure unter bestimmten Voraussetzungen in ihrer Autonomie einschränkt. Dennoch fließt dieser Aspekt in die hier vorgenommenen Berechnungen nicht ein, der vor dem Beginn der dritten Phase der EWWU war ein solcher Mechanismus unter den finanzpolitisch eher dezentralisierten Ländern nur in Irland zu finden, wo die Zentralregierung subnationale Schuldenaufnahmen direkt verhindern kann (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19). Irland wird deshalb in Tabelle 2 den zentralisierten Staaten zugeordnet. Es ist dennoch wichtig diesen Punkt hier zu erwähnen, denn gerade im Bereich der Interaktion zwischen Zentralstaat und subnationalen öffentlichen Instanzen finden wichtige institutionelle Anpassungsprozesse auf den EWWU-Beitritt statt – wie in den Länderstudien weiter unten noch detailliert dargestellt wird.

Tabelle 4: Finanzpolitischer Zentralisierungsindex (1990)

	Zentralisierung	Staatsquote	Gesamt	Z-transformiert
Portugal	80,31	44,48	35,72	-1,71
Belgien	66,32	53,13	35,24	-1,65
Frankreich	55,19	53,66	29,61	-0,97
Italien	54,28	51,76	28,10	-0,79
Großbritannien	61,21	44,41	27,18	-0,68
Niederlande	45,91	47,74	21,92	-0,05
Norwegen	41,28	47,58	19,64	0,23
Österreich	35,46	52,61	18,66	0,35
Irland	50,07	36,45	18,25	0,40
Schweden	27,28	62,72	17,11	0,53
Spanien	39,64	42,49	16,84	0,56
Finnland	29,32	55,06	16,14	0,65
Dänemark	30,59	29,03	8,88	1,52
Deutschland	16,84	48,12	8,10	1,62
Standardabweichung			8,29	1
Mittelwert			21,53	0,00

Quelle: OECD Economic Outlook. Eigene Berechnungen nach Scharpf (1987). Der unter „Gesamt“ aufgeführte Wert enthält den Multiplikationsfaktor der beiden anderen Variablen und bildet damit den Anteil des Zentralstaats am Bruttosozialprodukt ab.

4.1.2 Haushaltsgesetzgebung

Über den Zusammenhang zwischen bestimmten institutionellen Aspekten des Haushaltsprozesses und der Fähigkeit von Regierungen Haushaltsnormen zu erfüllen, hat sich eine sowohl theoretisch als auch empirisch gut fundierte Literatur entwickelt, die hier den Ausgangspunkt für die Ländereinordnung bezüglich des politischen Schwierigkeitsgrades in der finanzpolitischen Stabilitätspolitik bildet (von Hagen/Harden 1995; von Hagen 1992; von Hagen/Hallerberg 1997; Hallerberg/von Hagen 1999). Die Koordinierungs- und Steuerungsfähigkeit der in den Haushaltsfindungsprozess eingebundenen Akteure (Regierungsmitglieder, Abgeordnete, Verwaltung) steht im Mittelpunkt der Analysen. Dabei kann eine erhöhte Steuerungsfähigkeit auf zwei Arten erzielt werden (Europäische Kommission 2001: 39): entweder über einen „Delegationsmechanismus“ (in der englischsprachigen Literatur als *mode of delegation* bezeichnet), der die Rolle des Finanzministers im Haushaltsprozess soweit stärkt, dass die anderen Akteure nach der Festlegung von Haushaltsnormen nur noch geringe Änderungsmöglichkeiten haben; oder über einen „Vertragsmechanismus“ (auch *mode of commitment* oder *contract rule* genannt), bei dem Haushaltsnormen über einen mehrjährigen Zeithorizont

rizont von allen Akteuren als verbindlich anerkannt werden und Abweichungen eine formelle Sanktion auslösen.⁵⁶

Für die hier untersuchte Fragestellung scheint der Delegationsmechanismus die eindeutig bessere Ausgangsposition finanzpolitischer Stabilisierung zu liefern. Ein starker Finanzminister, dessen Normenfestsetzung verbindlich für die anderen Akteure ist (also nur geringfügig innerhalb der Regierung, während der Haushaltsberatungen im Parlament oder während des Umsetzungsprozesses in der Verwaltung abgeändert werden kann), verfügt über die notwendige Steuerungsfähigkeit um auch antizyklische Maßnahmen schnell durchführen zu können. Demgegenüber lässt ein Vertragsmechanismus, der Haushaltsnormen über mehrere Jahre festschreibt, im Prinzip keinen Spielraum für zyklische Stabilitätspolitik. Es sei denn, solche Reaktionen auf Konjunkturzyklen sind explizit im Vertrag vorgesehen – was in einigen der hier untersuchten Ländern der Fall ist. Aus der Grundlage dieser Beobachtung wird die zweite Dimension der finanzpolitischen Ländereinordnung gebildet: Der politische Schwierigkeitsgrad im Haushaltsfindungsprozess wird von „leicht steuerbar“ bis „schwer steuerbar“ gegliedert, und unter „leicht steuerbar“ werden die Länder zusammengefasst, die entweder einen Delegationsmechanismus anwenden oder die antizyklische Finanzpolitik in einem Vertragsmechanismus festschreiben. Die notwendigen Daten wurden von Hallerberg/Strauch/von Hagen für alle EU-Mitgliedsländer gesammelt (2001).

4.1.3 Einordnung der Länder

Anhand dieser Elemente können die untersuchten Länder (außer Norwegen, für das die Daten zur politischen Stärke fehlen) nun in ein zweidimensionales Schema eingeordnet werden, das auf der vertikalen Achse die Steuerungsfähigkeit und auf der horizontalen den Zentralisierungsgrad abträgt. Die Daten beziehen sich auf die frühen 1990er Jahre.

⁵⁶ Hallerberg und von Hagen (1999) weisen darauf hin, dass das Wahlsystem einen direkten Einfluss auf die bessere Durchsetzbarkeit des einen oder anderen Modus nehmen könnte: Im Verhältniswahlrecht gewählte Koalitionsregierungen, die im Wahlkampf auch gegeneinander antreten (also keine „Blockregierung“ bilden), tendieren dazu, sich durch einen Vertragsmechanismus ein für alle Akteure verbindliches Regelwerk zu schaffen, während Einparteienregierungen oder Blockregierungen, die in der Regel einem Mehrheitswahlrecht entspringen, dem Finanzminister über ein Delegationsverfahren eine Kontrollfunktion zuschreiben.

Tabelle 5: Finanzpolitischer Status quo ante (1990)

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

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

Wie in Kapitel 2 schon beschrieben, erfüllen nur die in der Nord-West-Zelle aufgeführten finanzpolitischen Ländersysteme die institutionellen Kriterien fiskalpolitischer Stabilisierung, also Frankreich, Großbritannien und die Niederlande. Wie bereits erwähnt, reicht die finanzpolitische Handlungsfähigkeit unter bestimmten Umständen allerdings nicht aus, um den Konjunkturzyklus zu stabilisieren, denn bei zyklischer Überhitzung müssen die finanzpolitischen Akteure auch auf die Lohnpolitik als sekundierendes Element zurückgreifen können.

4.2 Lohnpolitik

Auch in der Lohnpolitik bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den europäischen Ländern. In diesem Absatz geht es darum, den *Status quo ante* der Tarifpolitik in den heutigen EWWU-Mitgliedsstaaten zu bestimmen, um daraus Rückschlüsse auf die Verwendbarkeit der Einkommenspolitik als stabilitätspolitisches Instrument ziehen zu können oder die notwendigen Verhaltensänderungen oder Umstrukturierungen des Institutionensystems zu begründen. Dafür ist allerdings eine Kategorisierung unterschiedlicher Lohnfindungssysteme notwendig, die die organisatorischen Voraussetzungen für antizyklische tarifpolitische Maßnahmen berücksichtigt. Dies ist in sofern kein leichtes Unterfangen, als die unterschiedlichen ökonomischen und politikwissenschaftlichen Ansätze keinen überzeugenden Konsens über die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive letztendlich relevanten Organisationskomponenten eines Lohnfindungssystems gebildet haben, ihnen zusätzlich aber auch die Einordnung der Länder anhand der theoretisch definierten Faktoren Schwierigkeiten bereitet (vgl. Kenworthy 2000a). Was die Debatten über die theoretischen Modelle betrifft (auf die im zweiten Kapitel schon kurz eingegangen worden ist), bleibt festzuhalten, dass sich einfache lineare Zusammenhänge zwischen lohnpolitischem Organisationsmodus und einer bestimmten Form der Reallohnent-

wicklung, wie sie die Dezentralisierungsthese und die Korporatismusthese verkörpern, empirisch kaum nachweisen lassen (OECD 1997b). Deshalb sind im vergangenen Jahrzehnt immer komplexere Modelle entstanden, die sich auf mehreren theoretischen Ebenen widersprechen und unterscheiden und auch verschiedene Wirkungszusammenhänge zu entdecken meinen.

- Die erste Debatte kann im Spannungsfeld zwischen „Koordinierung“ und „Zentralisierung“ angesiedelt werden, bei der es darum geht, ob die Anzahl der in den Lohnverhandlungsprozess eingebundenen Gewerkschaften der determinierende Faktor ist (Zentralisierungsthese, vgl. Cameron 1984; Schmitter 1981; Calmfors/Driffill 1988) oder die faktisch bestehenden Koordinierungsmuster, die zwischen mehreren Gewerkschaften bestehen (Koordinierungsthese, vgl. Soskice 1990).
- Die Koordinierungsthese selbst ist jedoch Gegenstand jener theoretischer Auseinandersetzungen, die sich damit beschäftigen, ob intra-gewerkschaftliche, also „vertikale“ Koordinierung innerhalb einer Gewerkschaft bestimmten Funktionsmustern unterliegt, die sich von „horizontaler“, also inter-gewerkschaftlicher Koordinierung unterscheiden (vgl. Iversen 1999a: 32-32).⁵⁷
- Letztlich spielt auch die Einflussnahme des Staates auf die Lohnverhandlungen eine entscheidende Rolle, wobei jedoch nicht eindeutig geklärt ist, unter welchen Bedingungen die Einflussnahme erfolgen kann. Die These, dass nur die formelle Staatsintervention über juristisch verankerte Sanktionsmechanismen Erfolg bringen kann, kollidiert mit der These informeller Staatsintervention über politische Einflussnahme in sozialen Pakten (vgl. Hassel 2000; Ebbinghaus/Hassel 1999; Traxler 1998).

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

⁵⁷ Die Formel für die Errechnung des Indikators sowie die Daten finden sich hier auf der Website von Iversen: <http://www.fas.harvard.edu/~iversen/centralization.htm>.

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

Diese drei Bedingungen machen deutlich, dass keines der drei weiter oben skizzierten Debattefelder umgangen werden kann, weil die erste Bedingung die Frage des Zentralisierungs- oder Koordinierungsgrades aufwirft, die zweite Bedingung die Frage der horizontalen oder vertikalen Koordinierungsfähigkeit mit einbezieht und die dritte Bedingung letztlich die Einbeziehung der Regierungsinstanz problematisiert, weil die Tarifpartner die stabilitätspolitische Wirtschaftspolitik gemeinsam mit der Regierung zu definieren und zu implementieren haben. Ausgehend von diesen drei Bedingungen lassen sich nun zwei Indikatoren bilden, auf deren Grundlage eine stabilitätspolitische Einordnung der EWWU-Mitgliedsländer vergleichend möglich wird.

4.2.1 Die Strategiefähigkeit von Lohnfindungssystemen

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

Für den hier notwendigen Zweck es sinnvoll, keines der beiden ursprünglichen Konzepte zu verwenden, sondern sie in einem Indikator zu verbinden, der die strategiefähigen den nicht-strategiefähigen Lohnfindungssystemen gegenüberstellt, wobei die Elemente der horizontalen und der vertikalen Koordinierung mit einbezogen werden. Ein zentralisiertes System gilt nur dann als strategiefähig, wenn es vertikal koordiniert ist, d.h. die an der Spitze getroffenen Entscheidungen über Lohnveränderungsraten auch tatsächlich die gewünschten Resultate produ-

zieren; ebenso gilt ein nicht zentralisiertes aber koordiniertes System nur dann als strategiefähig, wenn die horizontale Koordinierung zwischen den Einzelgewerkschaften gewährleistet ist und es eine Gewerkschaft gibt, der die Lohnführerschaft zufällt (wie in sog. „*Pattern-Bargaining*“-Systemen). Ähnliche Einordnungen wurden auch von Kenworthy (2000a), Golden et al. (1997) und Traxler/Kittel (2000) vorgenommen.⁵⁸ Allerdings können auch diese Daten nicht vorbehaltlos übernommen werden, denn oft beziehen erweiterte Koordinierungsindizes den Staatseinfluss über Gesetzesregeln schon mit ein. Für die hier vorgenommene Untersuchung ist es aber wichtig, die Trennung zwischen lohnpolitischer Koordinierung und Staatseinfluss beizubehalten, denn nur sie erlaubt es, Reformen als Anpassung auf den EWWU-Beitritt richtig zu verstehen. Es besteht aus konzeptioneller Sicht durchaus ein Unterschied zwischen Ländern wie Belgien, das zu Beginn der 1990er Jahre ein recht unkoordiniertes Lohnfindungssystem mit hohem Staatseinfluss kannte, und Deutschland, das ein recht koordiniertes *Pattern-Bargaining*-System ohne Staatseinfluss besitzt. In fast allen Indizes werden beide Länder jedoch gleich bewertet – entweder als „hoch koordiniert“ (Kenworthy 2000b), oder „halb-zentralisiert“ (Golden/Wallerstein/Lange 1997; auch Iversen 1999a). Aus der hier gewählten Perspektive muss Deutschland jedoch als recht koordiniertes System eingestuft werden, während Belgien sicherlich unter die eher unkoordinierten Länder fällt (der Faktor Staatsintervention wird ja auf einer zweiten Achse gesondert abgetragen). Deshalb setzt sich die folgende Liste aus zwei Indikatoren zusammen. Einerseits wird der im Datensatz von Golden/Wallerstein/Lange (1997) konstruierte Sub-Index zur Rolle der Gewerkschafts-Konföderationen in den Lohnverhandlungen abgetragen.⁵⁹ Was der Indikator allerdings nicht berücksichtigen kann, sind die *Pattern-Bargaining*-Systeme, die nach der Einordnung von Traxler/Blaschke/Kittel (2001: 114) mit einbezogen werden. Anhand dieser Kombination lässt sich nun eine Einordnung in zwei Ländergruppen vornehmen, wobei die erste Gruppe die „strategiefähigen“ Länder umfasst, die entweder eine hohe Einbindung der Gewerkschafts-Konföderation in die Lohnfindung aufweisen oder eine *Pattern-Setting*-Struktur, und die zweite Gruppe die restlichen Lohnfindungssysteme, die als nur gering oder gar nicht strategiefähig eingestuft werden. Die fehlenden Werte des Golden/Wallerstein/Lange-

⁵⁸ Zu Traxler/Kittel ist anzumerken, dass die Koordinierungsdimension nur eine von zwei Dimensionen ist und die Lohnfindungssysteme auch nicht auf einem numerischen Kontinuum angesiedelt sind, sondern sich in qualitativ unterschiedliche Kategorien gliedern.

⁵⁹ Der Index reicht von 1 bis 11, wobei höhere Werte für eine stärkere Einbeziehung der Konföderation stehen. Die hier angesprochene Strategiefähigkeit wird allerdings erst bei Werten 9, 10 und 11 erreicht, die für eine Verhandlungsstruktur auf nationaler Ebene stehen.

Datensatzes wurden anhand einer Auswertung von Artikeln in der *European Industrial Relations Review* ergänzt.

Tabelle 6: Lohnpolitische Strategiefähigkeit (1990)

	Golden et al.	Traxler et al.	Strategiefähigkeit
Belgien	4		Nicht-Strategiefähig
Dänemark	1		Nicht-Strategiefähig
Deutschland	1	Pattern	Strategiefähig
Finnland	9		Strategiefähig
Frankreich	4		Nicht-Strategiefähig
Großbritannien	1		Nicht-Strategiefähig
Irland	3*		Nicht-Strategiefähig
Italien	1		Nicht-Strategiefähig
Niederlande	9		Strategiefähig
Norwegen	10		Strategiefähig
Österreich	3	Pattern	Strategiefähig
Portugal	1*		Nicht-Strategiefähig
Schweden	9		Strategiefähig
Spanien	3*		Nicht-Strategiefähig

Quellen: Golden/Wallerstein/Lange (1997: Variable CONINV); Traxler/Blaschke/Kittel (2001: 114). Eigene Einordnung bei Irland, Portugal und Spanien.

4.2.2 Regierungseinfluss

Mit dieser ersten Kategorisierung ist allerdings noch keine Aussage über die Art der Einflussnahme der Regierung auf den Lohnfindungsprozess getroffen. Dass eine gewisse Einbindung der Regierung in den Lohnfindungsprozess jedoch unabdingbar ist, um das richtige Zusammenspiel zwischen Lohn- und Finanzpolitik zu gewährleisten, wurde im zweiten Kapitel schon begründet.

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

den Tarifpartnern oder sogar eine Lohnfestschreibung durch die Regierung.⁶⁰ Eine einzige Änderung wurde im Fall Italiens vorgenommen. Im Original-Datensatz erhält Italien den Wert 8, weil die Regierung den Wert der Lebenshaltungskosten gesetzlich festschreibt. Diese Einbindung der Regierung in den Lohnfindungsprozess sagt allerdings nichts über ihre Fähigkeit aus, die über die Lebenshaltungskosten hinausgehenden Lohnveränderungen zu beeinflussen. Deshalb wird Italien als Land mit niedrigem Regierungseinfluss eingestuft. Diese abweichende Einordnung findet sich ebenfalls in der Klassifizierung von Traxler/Blaschke/Kittel (2001: 114), auf deren Grundlage hier auch Irland, Portugal und Spanien eingeordnet werden.

Tabelle 7: Regierungseinfluss auf die Lohnfindung (1990)

	Golden et al.	Regierungseinfluss
Belgien	4	Gering
Dänemark	5	Hoch (Dialog Gewerkschaft-Regierung)
Deutschland	3	Gering
Finnland	9	Hoch (Dialog Gewerkschaft-Regierung)
Frankreich	3	Gering
Großbritannien	2	Gering
Irland	-	Hoch (Dialog Gewerkschaft-Regierung)
Italien	8	Gering
Niederlande	6	Hoch (Dialog Gewerkschaft-Regierung)
Norwegen	5	Hoch (Dialog Gewerkschaft-Regierung)
Österreich	6	Hoch (Dialog Gewerkschaft-Regierung)
Portugal	-	Gering
Schweden	1	Hoch (Dialog Gewerkschaft-Regierung)
Spanien	-	Gering

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

Eine zusätzliche Erläuterung verlangt der belgische Fall, dessen Einordnung immer wieder umstritten ist. Manchmal wird der Staatseinfluss in den belgischen Lohnverhandlungen zwischen 1989 und 1994 als sehr bedeutend hervorgehoben, weil die Regierung an den Lohnverhandlungen beteiligt war und auch die theoretische Möglichkeit hatte, Lohnstopps zu verkün-

⁶⁰ Die Kategorie 5 ist nicht eindeutig. Golden/Wallerstein/Lange bezeichnen diese Kategorie folgendermaßen: „Government recommends wage guidelines or norms“. Diese Aussage ist zu unpräzise, als dass sie eine ungeprüfte Einordnung zuließe. Die mit 5 eingeordneten Länder wurden deshalb gesondert überprüft und alle in die Kategorie mit hohem Regierungseinfluss übernommen, weil die „Empfehlung“ der Regierung in den geprüften Fällen eher einer bindenden Festsetzung gleichkommt, die in enger Verhandlung mit den Tarifpartnern entsteht.

den, wenn eine zu große Abweichung von Lohnverhandlungen in den Nachbarländern festzustellen war (z.B. Kenworthy 2000b). Allerdings besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass die Rolle des Staates eher symbolisch war (Vilrocx/Van Leemput 1999: 337, zu einem identischen Ergebnis kommt die Analyse in der *European Industrial Relations Review*, Januar 1994): Die Lohnleitlinien wurden nicht berücksichtigt, weil die Verhandlungen am Staat vorbei auf Unternehmensebene ablaufen konnten. Erst 1994 änderte die belgische Regierung das System und vergrößerte den Einfluss. Vilrocx/van Leemput schreiben dazu: „The five ‚new style‘ central agreements up to 1994 were relatively limited in content, and their impact was largely symbolic.“ (1999: 337).

4.2.3 Einordnung der Länder

Anhand der beiden Einordnungen können die 14 untersuchten Länder nun in ein zweidimensionales Schema eingeordnet werden, das auf der vertikalen Achse die Strategiefähigkeit und auf der horizontalen den Regierungseinfluss abträgt.

Tabelle 8: Lohnpolitischer Status quo ante (1990)

Regierungseinfluss	Hoch	Gering
Strategiefähigkeit		
Hoch	Dänemark Finnland Niederlande Norwegen Österreich Schweden	Deutschland
Niedrig	Irland	Belgien Frankreich Großbritannien Italien Portugal Spanien

Quelle: Siehe Tabellen 6 und 7.

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

4.3 Ergebnisse

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

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

4.4 Nationale institutionelle Reformen als Anpassung an die EWWU

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

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

4.4.1 Finanzpolitik

Welche Reformmöglichkeiten bestehen für Staaten, deren finanzpolitische Institutionen eine stabilisierende Antwort auf zu hohe oder zu niedrige Realzinsen nach den hier vorgestellten Hypothesen nicht zulassen? Wie beschrieben, sind für eine stabilisierende Finanzpolitik zwei

Kriterien zu erfüllen: Eine recht hohe politische Steuerungsfähigkeit des Finanzministers oder des Regierungschefs im Haushaltsprozess und ein hoher Grad an finanzpolitischer Zentralisierung.

Politische Steuerungsfähigkeit

Befinden sich die institutionellen Hürden finanzpolitischer Stabilisierung im Bereich der politischen Steuerungsfähigkeit, dann bietet eine Reform des Haushaltsfindungsprozess den Mitgliedsstaaten eine Anpassungsoption. Nach dem schon erwähnten Ansatz von Hallerberg und von Hagen (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001; Hallerberg/von Hagen 1999; von Hagen 1992; von Hagen/Hallerberg 1997; von Hagen/Harden 1995) gibt es zwei zentrale Reformmöglichkeiten zum Zweck der Steigerung politischer Steuerungsfähigkeit. Die erste Methode folgt einem Delegationskonzept („*logic of delegation*“), das die Festlegung finanzpolitischer Rahmenentscheidungen einer einzigen Instanz überlässt (in den meisten Fällen dem Finanzminister). Die zweite Methode folgt einem Vertragskonzept („*logic of commitment*“), das die Festschreibung von verpflichtenden finanzpolitischen Rahmendaten über einen langen Zeitraum aus der tagespolitischen Debatte ausklammert. Die Länderstudien zeigen, dass beide Lösungswege, die als funktional äquivalent eingestuft werden können, in EWWU-Mitgliedsstaaten seit dem Beginn der dritten Phase zur Anwendung gekommen sind.

Finanzpolitische Zentralisierung

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

4.4.2 Lohnfindung

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

Regierungseinfluss

Wie im Abschnitt 4.2.2 dieses Kapitels bereits beschrieben, kann eine stabilitätsorientierte Lohnpolitik nicht aus sich selbst heraus entstehen, sondern bedarf der gesamtwirtschaftlichen Einbettung innerhalb einer engen Abstimmung mit der Regierung. Diese Abstimmung kann nur dann erreicht werden, wenn zwischen der Regierung und den Gewerkschaften ein enger Dialog besteht. Wie ein solcher Dialog in einem Umfeld bisher nicht bestehender Kooperationsinstanzen zwischen Regierung und Gewerkschaften entstehen kann, ist in der politikwissenschaftlichen Forschung intensiv untersucht worden (einen ausgezeichneten Überblick geben Schmitter/Grote 1997). Dabei steht auch der hier untersuchte Aspekt im Vordergrund, dass die Entstehung makro-korporatistische Strukturen vor allem dann zu beobachten ist, wenn der wirtschaftspolitische Steuerungsgrad in der Finanz- oder Geldpolitik sinkt. Bei Schmitter/Grote wird dieser Aspekt bezüglich der europäischen Währungsintegration zwar als Triebkraft für engere Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Regierung angesprochen, aber theoretisch nicht so systematisch unterbaut, wie dies hier der Fall ist:

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

Eben um diese Rolle des Staates als Architekt makro-korporatistischer Strukturen geht es hier. Die ökonomischen und institutionellen Bedingungen, unter denen eine Vergrößerung des staatlichen Einflusses auf die Lohnpolitik notwendig wird, sind bereits definiert worden. Zur Kategorisierung der Kooperationsstrukturen und deren Zielen gibt es in der relevanten Literatur keinen Konsens. Während Schmitter/Grote makro-korporatistische Strukturen sehr breit definieren („Policy-Konzertierung auf Makroebene“, 1997: 534), beschränkt Hassel ihre

Definition „Sozialer Pakte“ auf eine „spezifische Form des *politischen Tauschs* zwischen Regierungen und Arbeitnehmerorganisationen zur Überwindung des Beschäftigungsproblems“ (Hassel 2000: 499). Hier wird ein dritter Ansatz verfolgt. Schmitter/Grote ist bei der Begründung für die Entstehung von Sozialen Pakten eindeutig zuzustimmen: Was die Einwirkung nationaler Regierungen auf die Lohnpolitik betrifft, geht es innerhalb des hier verfolgten Ansatzes tatsächlich um kurzfristige Nachfragesteuerung (nämlich in einem Kontext zyklischer Überhitzung). Dieser Punkt wird von Hassel, die Soziale Pakte nicht als einkommenspolitische Instanzen begreift, explizit zurückgewiesen.⁶¹ Gleichzeitig macht die terminologische Beschränkung Hassels auf einen ausgehandelten Pakt zur Bewältigung eines spezifischen Problems mehr Sinn, als das sehr breit gefasste Konzept der Makrokonzertierung, auch wenn hier nicht Beschäftigung als spezifisches Problem gemeint ist, sondern die konjunkturelle Stabilität. Aus der Kombination beider Ansätze wird hier also die Vermutung aufgestellt, dass ein EWWU-Mitgliedsstaat, der wegen konjunktureller Überhitzung auf die Zusammenarbeit mit der Lohnpolitik angewiesen ist, die notwendigen makro-korporatistischen Strukturen aber nicht besitzt, einen „Sozialer Pakt“ (definiert als Konzertierung zwischen Regierung und Arbeitnehmerorganisationen zur Bewältigung zyklischer Instabilität) zum Zielobjekt einer institutionellen Reform entwickelt.

Strategiefähigkeit

Neben der Einbeziehung der Regierung fällt auch dem internen Koordinierungsgrad der Gewerkschaften eine große Bedeutung im stabilitätspolitischen Prozess zu. Dass interne Koordinierungsgrad des Lohnverhandlungssystems außerhalb der Reichweite staatlicher Einwirkung steht, dürfte unbestritten sein: Die Strategiefähigkeit einer Gewerkschaft ist eine Funktion sowohl der Zahl der Arbeitnehmer, die sie vertritt, als auch der Zahl der konkurrierenden Gewerkschaften, die sich gleichzeitig mit ihr um die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen bemühen, und letztlich auch der Art der Beziehung mehrerer

⁶¹ Hassel schreibt: „Damit sind die sozialen Pakte der achtziger und Neunzigerjahre in Bezug auf die zu lösenden Probleme keine Neuaufgabe einer neo-korporatistischen Einkommenspolitik der Siebzigerjahre, wie manchmal unterstellt wird (Schmitter/Grote 1997). Die etablierten Formen korporatistischer Intermediation zwischen Staat und Tarifparteien haben mit dem Niedergang einer Politik der zentralen Nachfragesteuerung und den veränderten sozio-ökonomischen Bedingungen ihre Funktion der Einkommenspolitik verloren und werden durch die neuen Formen des politischen Tauschs nicht wiederbelebt“ (Hassel 2000: 499). In neueren Arbeiten sieht allerdings auch Hassel die Sozialen Pakte wieder als Instrumente der Einkommenspolitik (siehe Hassel 2001).

Gewerkschaften zueinander. Auf keinen der drei Faktoren hat der Staat in der Regel direkte Eingriffsmöglichkeiten. Es ist deshalb für eine Regierung fast unmöglich, die Strategiefähigkeit des Lohnfindungssystem zu erhöhen. Ihr bleibt höchstens die Möglichkeit, mit Koordinierungsanreizen an die Lohnpolitik für engere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Arbeitnehmervertretungen zu werben. Wie kann ein solcher Anreiz aussehen? Den einzigen Hebelpunkt bietet wohl die Einbeziehung mehrerer Gewerkschaften in eine einzige Dialoginstanz, die erst dann funktionsfähig wird, wenn sich die Gewerkschaften untereinander einigen können. Die wichtigste Instanz dieser Art stellt natürlich ein Sozialer Pakt dar, denn er schafft ein Forum direkter Verhandlungen zwischen Regierung und Gewerkschaften, das allerdings nur dann erfolgreiche Abschlüsse erzielen kann, wenn sich die Arbeitnehmerseite auf eine einheitliche Verhandlungsposition einigen kann. Für eine Regierung, die sich unter dem Druck zyklischer Überhitzung befindet, gleichzeitig aber mit einem intern wenig koordinierten und autonom operierenden Lohnfindungssystem konfrontiert ist, schlägt der Aufbau eines Sozialen Paktes die berühmten zwei Fliegen: Mit der Einbindung der Arbeitnehmervertreter in einen direkten Dialog mit der Regierung steigen sowohl Regierungseinfluss als auch Koordinierungsanreize.

4.4.3 Ergebnisse

Die folgende Tabelle listet auf, welche wirtschaftspolitischen Komponenten den hier untersuchten Ländern in einer Währungsunion fehlen würden. Die Auflistung erfolgt allerdings noch *ohne* eine Einbeziehung des ökonomischen Anpassungsdrucks, also ohne eine Unterscheidung der verschiedenen, tatsächlich zu erwartenden Herausforderungen an die Mitgliedsländer.⁶² Der Grund für diese allgemeinere Einordnung der Länder ist die dadurch entstehende Möglichkeit, nach der Untersuchung der Länderfälle einen doppelten Vergleich anzustellen, der einerseits zu untersuchen in der Lage ist, ob die als wahrscheinlich eingestuften Reformen tatsächlich durchgeführt wurden, andererseits aber auch kontrafaktisch feststellen kann, ob auch *nur* diejenigen Reformen durchgeführt wurden, die durch den ökonomischen Anpassungsdruck erklärt werden können, und diejenigen Reformen ausblieben, die nur durch eine allgemeine Abwesenheit von bestimmten Instrumenten hätten erklärt werden können.

⁶² So ist der Reformdruck auf die Lohnpolitik in einem Land mit tendenziell hohen Realzinsen viel geringer als in einem Land mit niedrigen oder negativen Realzinsen, was hier aber noch nicht berücksichtigt wird.

Tabelle 9: Wahrscheinliche Reformen (unabhängig vom ökonomischen Anpassungsdruck)

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

4.5 Europäisierung als Antwort auf die Kollektivgutproblematik

Aus der Perspektive einzelner Mitgliedsstaaten wäre aber auch eine Europäisierungsstrategie möglich, bei der direkt an den Auslösern der aus nationaler Perspektive destabilisierenden Geldpolitik angesetzt wird, nämlich den Eurozonen-Durchschnittswerten von Inflation und potentielltem Wachstum.

Das folgende Beispiel mag eine solche Strategie illustrieren: Wenn sich der Eurozonen Durchschnitt zu 50 Prozent aus Niedriginflationsländern (mit einer Inflationsrate von 1,5 Prozent) und weiteren 50 Prozent aus Hochinflationsländern (2,5 Prozent) zusammensetzt, dann legt die EZB ihren Wert auf der Grundlage einer Durchschnittsinflation von 2 Prozent fest. Damit löst sie in den Hochinflationsländern stärkeres Wachstum aus, weil die Realzinsen zu niedrig sind und bremst wegen zu hoher Realzinsen das Wachstum in den Niedriginflationsländern. *Ceteris paribus*, d.h. wenn keine Binnenstabilisierung durch finanz- oder lohnpolitische Stabilisierung in den Mitgliedsländern erfolgt, wächst der Inflationsabstand zwischen den beiden Gruppen immer weiter und verstärkt das Divergenzphänomen sogar noch.⁶³

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

⁶³ Letztlich kann nur die sehr spät einsetzende Veränderung des realen Wechselkurses diesen Zyklus bremsen. Der Effekt realer Wechselkurse wird hier aber – wie schon erwähnt – weitgehend ausgeblendet, weil der Transmissionsmechanismus über die Exporte und Importe auf Binnenangebot und –nachfrage recht langsam operiert.

Im Euroraum erreichen die Regierungen paradoxerweise eben diese Fähigkeit der Kontrolle nationaler Realzinsen wieder, wenn sie über die Lohn- und Finanzpolitik den Binneninflationswert beeinflussen können.

Wenn ein solches Szenario allerdings in allen Mitgliedsländern einsetzt, dann entsteht ein sog. „Race to the Top“ der Inflationswerte, weil alle Länder versuchen, von den verglichen niedrigeren Inflationswerten der Nachbarländer zu profitieren (*free-ride*). Da die EZB allerdings einen Zielkorridor für Inflationswerte in der Eurozone festgelegt hat (dieser Korridor definiert Preisstabilität bei Werten zwischen 1,5 und 2 Prozent), wird die Zinspolitik deutlich restriktiver, wenn mehrere Länder diesen Korridor nach oben verlassen und den Durchschnittswert nach oben treiben. Von dieser plötzlich sehr viel restriktiveren Zinspolitik werden dann die Niedriginflationsländer sogar noch stärker getroffen, als die dafür verantwortlichen Hochinflationsländer. Diese asymmetrische Konstellation kann letztendlich nur auf europäischer Ebene gelöst werden, denn es handelt sich um eine klassische Kollektivgutproblematik, bei der ein zentraler Akteur oder ein bindender Kooperationsvertrag die einzigen Ausweglösungen darstellen (Olson 1998).

Deshalb scheint aus Sicht der Niedriginflationsländer eine Europäisierungsstrategie unter Umständen eine bessere Strategie zu sein, als der Versuch, durch nachfrageseitige finanzpolitische Stimulierungsmaßnahmen den Inflationswert auf das Niveau des Eurozonen Durchschnitts anzuheben und so die Konjunktur zwar kurzfristig wieder zu beleben, gleichzeitig aber auch eine Zinsreaktion der EZB auszulösen. Allerdings fehlen die notwendigen Instanzen zur Durchsetzung einer solchen Politik. In Artikel 99.1 des EU-Vertrags steht zwar: „Die Mitgliedsstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat...“, doch tatsächlich bleiben die nationalen Wirtschaftspolitiken (also Lohn- und Finanzpolitik) weiterhin unter nationaler Hoheit und können bis auf zwei Ausnahmen nicht von den anderen Mitgliedsländern beeinflusst werden. Diese zwei Ausnahmen sollen nun kurz beschrieben werden, ehe in einem dritten Schritt das im Vertrag festgeschriebene Konzept der Koordinierung hinterfragt wird.

4.5.1 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Diese erste Ausnahme ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der die Mitgliedsländer dazu verpflichtet, Haushaltsdefizite von weniger als 3 Prozent des Bruttosozialprodukts nicht zu übertreffen. Der SWP ist nichts anderes als eine Kombination aus zwei Verordnungen des Rates vom Juni 1997 „über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“ (1466/97) und „über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ (1467/97).

Die erste Verordnung verpflichtet die EWWU-Mitgliedsstaaten regelmäßig sogenannte „Stabilitätsprogramme“ und „Konvergenzprogramme“ vorzulegen, um das „Entstehen übermäßiger öffentlicher Defizite bereits in einem frühen Stadium zu verhindern und die Überwachung der Wirtschaftspolitik zu fördern.“ Die Überwachungsfunktion verläuft dabei multilateral, d.h. der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedsstaat erlassen, das Programm anzupassen.

Die zweite Verordnung präzisiert die Modalitäten und Sanktionsmechanismen der EU-Organe im Fall überhöhter Defizite. Der Referenzwert eines öffentlichen Defizits von 3 Prozent darf nur dann überschritten werden, wenn gleichzeitig die drei folgende Kriterien erfüllt sind:

- der Grund für die Überschreitung ist „außergewöhnlich“⁶⁴
- die Überschreitung kann als „vorübergehend“ eingestuft werden
- die Überschreitung fällt so gering aus, dass ein schnelles Erreichen des Referenzwertes als wahrscheinlich angesehen werden kann.

Wird das Defizit überschritten, ohne dass diese Kriterien erfüllt sind, so werden dem betreffenden Mitgliedsstaat Sanktionen in der Form von unverzinsten Einlagen zwischen 0,2 und 0,5 Prozent des BIP auferlegt, die wenn der Staat den Aufforderungen der EU-Organe nicht Folge leistet, auch einbehalten werden können.

Für das hier beschriebene Szenario bleibt der SWP allerdings weitgehend wirkungslos. Es zeigt sich, dass die so formulierten Überwachungsmodalitäten die durch den EWWU-Beitritt verändernden nationalen Konjunkturzyklen nicht berücksichtigen: Die Länder, deren hohe Inflationsrate niedrige Realzinsen hervorbringt und somit schnelleres Wachstum erlaubt, werden auch keine zusätzlichen Haushaltsmittel einsetzen müssen. Ganz im Gegenteil: Hohe Wachstumsraten treiben neue Einnahmen in den Staatshaushalt, der sich auf diesem Weg sogar schneller konsolidiert und eine inflationäre Finanzpolitik ermöglicht – ja aus politischer Sicht unter Umständen sogar herausfordert (siehe die Länderstudien zu Spanien, Irland und Portugal in Kapitel 5).

Für die Niedriginflationländer stellt der SWP allerdings eine echte und schwer zu rechtfertigende Hürde dar. Denn das geringe Wachstum, das durch die im Europavergleich hohen

⁶⁴ Das Kriterium der „Außergewöhnlichkeit“ gilt als *teilweise* erfüllt, wenn das reale BIP in einem Jahr um zwischen 0,75 und 2 Prozent gefallen ist. In diesem Fall muss das Mitgliedsland rechtfertigen, warum dieser Rückgang außergewöhnlich ist und das Defizit überschritten wurde. Bei Wirtschaftsabschwüngen von über 2 Prozent in einem Jahr gilt das Kriterium als automatisch erfüllt.

Realzinsen ausgelöst wird, verringert die Staatseinnahmen und erschwert den betroffenen Ländern den Einsatz der Finanzpolitik als antizyklisches Instrument.

Aus stabilitätspolitischer Sicht erscheint der SWP daher als ein kontraproduktiver Mechanismus, der das Auseinanderdriften von Hoch- und Niedriginflationsländern unter Umständen sogar noch unterstützt, auch wenn sein grundsätzliches Ziel, die öffentlichen Defizite mittelfristig ausgeglichen zu halten, sicherlich notwendig erscheint. Stabilitätspolitisch wäre der SWP wohl nur dann ein effektives Instrument, wenn die EU-Organe asymmetrisch vorgehen könnten, d.h. eine prozyklische Finanzpolitik auch bei ausgeglichenen oder positiven Haushaltsbilanzen in Hochwachstumsländern (niedrige Realzinsen) sanktionieren könnten, und überhöhte Defizite in Niedrigwachstumsländern (hohe Realzinsen) gleichzeitig tolerieren. Letztlich könnte ein solches Vorgehen allerdings nur dann vollständig glücken, wenn die eingesparten Haushaltsmittel in den Hochwachstumsländern zum Ausgleich der Defizite in den Niedrigwachstumsländern eingesetzt werden könnten, was ein System automatisch funktionierender Fiskaltransfers entspricht, das politisch auf absehbare Zeit sicherlich nur schwer durchzusetzen sein wird.

4.5.2 Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (*Broad Economic Policy Guidelines*)

Ähnlich dem eben angeregten Verfahren einer defizitunabhängigen Bewertung der Finanzpolitik steht den EU-Organen ein offenes Überwachungsverfahren der allgemeinen Wirtschaftspolitik zur Verfügung, das jedoch keine Sanktionsmöglichkeiten beinhaltet. Nach einer Prozedur die in Artikel 103 des EU-Vertrags festgeschrieben ist, schlägt die EU-Kommission in jedem Jahr sogenannte „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ oder *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG) vor, die dann nach qualifizierter Mehrheit vom Rat verabschiedet werden. Die BEPG setzen sich aus den allgemeinen wirtschaftspolitischen Empfehlungen – die für alle Mitgliedsstaaten relevant sind – und den länderspezifischen wirtschaftspolitischen Leitlinien zusammen. Anders als beim SWP enthalten die BEPG keine Sanktionsmöglichkeit, die über den öffentlichen Druck und den Druck der anderen Mitgliedsländer (*peer-pressure*) hinausgeht, was im Fall Irlands in den Jahren 2000/2001 sehr deutlich wurde (siehe die Länderstudie in dieser Arbeit).⁶⁵

⁶⁵ Der relevante Absatz 4 des Artikels 103 besagt: „Wird im Rahmen des Verfahrens nach Absatz 3 festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den

4.5.3 Europäische Koordinierung

Andere Formen europäischer Koordinierung sollen hier nicht detailliert untersucht werden. Vor allem, weil sie zur Zeit keinerlei Aussichten auf Erfolg haben. Dies betrifft vor allem einen europäischen Länderfinanzausgleich, der konjunkturelle Gefälle über Fiskaltransfers ausgleichen würde.⁶⁶

Das Thema der finanzpolitischen Koordinierung ist in den vorigen Absätzen implizit schon mit behandelt worden. Der Begriff „wirtschaftspolitische Koordinierung“ wird seit dem Beginn der dritten Phase der EWWU recht häufig verwendet, ohne dass der genaue Inhalt deutlich definiert wäre. Eines ist klar: Die beiden existierenden Instrumente SWP und BPEG sind keine echten Koordinierungsinstrumente, bzw. erfüllen nicht die Kriterien eines *hierarchischen* Koordinierungskonzepts, das der hierarchischen Autorität die Möglichkeit bietet, „sich über die Präferenzen anderer Akteure hinwegzusetzen“ (Scharpf 2000b: 283). Nur ein solches Koordinierungskonzept macht im Kontext dieser Arbeit Sinn, denn hier wird den Regierungen der EWWU-Mitgliedsstaaten ja unterstellt, dass sie ein prinzipielles Interesse daran haben, den nationalen Konjunkturzyklus zu stabilisieren. Erfolgt eine solche Stabilisierung nicht, dann muss der Grund dafür in der einer nationalen Interaktionskonstellation liegen, die es für die Regierung rational werden lässt, die Stabilisierung nicht vorzunehmen. Eine europäische Instanz der Wirtschaftspolitik müsste sich also auf einen *hierarchischen* Koordinierungsbegriff stützen. Nach dem Standardwerk von Buitter/Marston (1985) verlangt ein solches Konzept die positive Definition eines gemeinsamen Ziels aller beteiligten Akteure (*common objectives*) – was nicht unbedingt identische Zwischenziele voraussetzt –, offenen Informationsfluss zwischen Akteuren (*shared information*) und Handlungsvorgaben, an die sich die Akteure zu halten haben (*binding commitments*).

Beim SWP werden diese drei Kriterien nicht erfüllt, denn er ist kein positiv definiertes, *gemeinsames* oder paneuropäisches Ziel, sondern nur eine einschränkende Vorgabe. Diese Vorgabe geht wiederum einerseits nicht weit genug, andererseits geht sie schon zu weit. Sie geht nicht weit genug, weil sie den Mitgliedsstaaten *zuviel* Autonomie in der nationalen Haushaltspolitik lässt, wenn die Kriterien des SWP erfüllt sind, d.h. das Defizit 3 Prozent des Bruttosozi-

betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission beschließen, seine Empfehlungen zu veröffentlichen.“

⁶⁶ Im Kontext des Jahres 2001 müssten z.B. Gelder aus Irland nach Deutschland fließen, was die politische Problemlage eindrucksvoll demonstriert.

alprodukts nicht übersteigt: Ein Land, dessen Wachstumsraten oberhalb des Wachstumspotentials verharren, kann sich also durchaus eine expansive Haushaltspolitik erlauben (wie es in Irland im Jahr 2000 der Fall war). Gleichzeitig geht die Vorgabe aber auch zu weit, weil sie den Ländern, die durch niedrige Inflationsraten zu Preisstabilität in der Eurozone beitragen und deren Wachstum durch hohe Realzinsen gebremst wird, nicht die Möglichkeit einräumt durch *deficit spending* die Konjunktur wieder zu beleben. Das Dilemma der deutschen Finanzpolitik im Jahr 2001 illustriert diesen Fall: Wegen hoher Realzinsen im Jahr 2000 waren die deutschen Wachstumsraten geringer als in vielen anderen EWWU-Ländern, dementsprechend schwierig fiel die Haushaltskonsolidierung aus, die Deutschland in Richtung eines ausgeglichenen Haushalts geführt hätte. Als dann im Frühjahr 2001 die deutliche konjunkturelle Abkühlungsphase einsetzte, forderten die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland eine Unterbrechung des Sparkurses der Regierung Schröder. Mit der Begründung, Deutschland könne sich hohe Defizite nicht erlauben (was direkt auf den SWP verweist), wies Finanzminister Hans Eichel diese Forderungen zurück (siehe dazu die Länderstudie zu Deutschland).

Ein echtes Koordinierungskonzept im Bereich der europäischen Finanzpolitik würde also individuelle Defizitziele für die EWWU-Mitgliedsländer festschreiben, die im Sinne nicht-inflationären Wachstums eine Preissteigerungsrate in der Eurozone von weniger als 2 Prozent garantieren könnten. Natürlich wäre eine solche Politik nur dann erfolgreich, wenn alle Mitgliedsländer alle Konjunkturdaten *ex ante* kennen würden und daraus eine Einigung über die einzuhaltenden Defizitkriterien entstehen könnte. Aus politischer Perspektive erscheinen diese Anforderungen freilich wenig realistisch.

Auch die BEPG sind keine echten Koordinierungsinstrumente. Sie reagieren, wenn grob definierte nationale Zielvorgaben nicht erreicht werden und aus den dadurch hervorgerufenen Externalitäten ein negativer Effekt für die anderen Mitgliedsstaaten zu entstehen droht. Doch als nicht bindende Regeln, die nur auf den Druck anderer Staaten setzen, haben sie nur symbolischen Wert. Außerdem unterliegen auch die BPEG keiner gemeinsamen Zielsetzung. Unter den Mitgliedsstaaten und auch innerhalb der Kommission besteht keine Einigkeit über die richtige Strategie im paneuropäischen Zusammenspiel der Wirtschaftspolitiken, die Abstimmung mit der EZB und auch nicht über die richtigen Mittel, die bestimmte Ziele hervorbringen sollen. Die allgemeinen BPEG enthalten zwar gemeinsame Ziele für alle Mitgliedsstaaten, die aber oft so weit gefasst sind, dass sie die konkrete Finanzpolitik kaum beeinflussen (Wessels et al. 2002). Weder der SWP noch die BEPG bieten den EWWU-Mitgliedsländern also die Möglichkeit, mittels einer Form *hierarchischer* Koordinierung über eine europäische Instanz Einfluss auf die anderen Mitgliedsländer zu nehmen.

Ob eine Form horizontaler Koordinierung das Problem ausbleibender nationaler Stabilisierung evtl. zu lösen in der Lage ist, kann hier nicht geklärt werden. Denn eine solche Analyse, würde sich nur innerhalb eines komplexen Zwei-Ebenen-Spiels konzeptualisieren lassen, bei dem die Interaktion zwischen den EWWU-Mitgliedsstaaten die Lösung der Interaktion auf nationaler Ebene beeinflusst.

Die Möglichkeiten zur europäischen Problemlösung sind zur Zeit also noch sehr begrenzt, was die großen Mitgliedsländer, deren Inflationsraten unterhalb des EWWU-Durchschnitts liegen, allerdings nicht daran hindern sollte, den politischen Druck auf die Hochinflationenländer zu verstärken, um in einem Kontext ohnehin niedrigen Wachstums nicht auch noch Opfer weiter steigender Realzinsen zu werden. Von Koordinierung kann allerdings noch nicht gesprochen werden, denn die existierenden Instrumente SWP und BEPG sind auf nationale Variablen ausgerichtet und definieren deshalb gerade *keine* paneuropäischen Ziele und Handlungsvorgaben. Erst wenn Zielvariablen auf dem Aggregatsniveau feststehen (etwa ein verbindlicher Inflationswert für die Eurozone), an die sich die nationalen Wirtschaftspolitiken halten müssen, kann von Koordinierung gesprochen werden.⁶⁷

4.6 Fazit

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass jedes EWWU-Mitgliedsland bis auf die Niederlande vor dem Beitritt institutionelle Defizite bezüglich der Verwendbarkeit seiner wirtschaftspolitischen Instrumente zur konjunkturellen Stabilisierung aufwies. Zudem wurde gezeigt, dass die Mechanismen europäischer Problemlösung bisher keine echte Option im wirtschaftspolitischen Anpassungsprozess darstellen.

⁶⁷ Die anderen „Koordinierungsinstanzen“ – wie sie zumindest genannt werden – (Luxemburg-, Cardiff- und Köln-Prozess) sind reine Dialogfora, die allenfalls eine Benchmarking- oder Informationsfunktion haben.

5 Länderstudien

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

- In einem ersten Schritt werden die bisher entwickelten Thesen zum ökonomischen Anpassungsdruck für das jeweilige Land kurz zusammengefasst, mit den wichtigsten Elementen der wirtschaftspolitischen Entwicklung vor dem EWWU-Beitritt verglichen und die verfügbaren wirtschaftspolitischen Institutionen beschrieben, damit geklärt werden kann, wie eventuelle Anpassungsnotwendigkeiten mit den bestehenden Anpassungsoptionen, wie sie sich aus den vorigen Kapiteln ergeben, zusammenpassen.
- Im zweiten Schritt erfolgt dann eine Übersicht der tatsächlichen Entwicklungen im jeweiligen Land seit der Mitte der 1990er Jahre. Der genaue Zeitpunkt des Anpassungsbeginns hängt dabei davon ab, wann im jeweiligen Land die Antizipation des skizzierten Problemdrucks erkennbar wird. Die Länderstudien zielen darauf ab, die Entwicklung der wirtschaftspolitischen Institutionen und das Verhalten der wirtschaftspolitischen Akteure überblicksartig nachzuzeichnen (*Process-Tracing*). Dabei greifen die Studien auf ausgewählte Sekundärliteratur, in manchen Fällen auf Interviews, letztlich aber vor allem aber auch auf eine systematische Auswertung der jeweiligen *OECD Economic Surveys*⁶⁸ und der *European Industrial Relations Review* (EIRR) zwischen 1995 bis 2001 (in Einzelfällen auch schon vor 1995) zurück.

⁶⁸ Die OECD beschreibt die *Economic Surveys* folgendermaßen: „The OECD produces highly sought-after annual reviews of Member countries' economies and selected non-member countries. Approximately eighteen surveys are issued during a calendar year. Each issue provides a solid analysis of developments in the subject country, special reports on topics of current interest, and extensive statistical information. OECD Economic Surveys are reference tools for governments, businesses, academics and NGOs. The format and basic content of all Economic Surveys are the same.“ Wegen ihres detaillierten Inhalts, der Vollständigkeit und der guten Vergleichsmöglichkeiten zwischen den *Surveys* werden diese hier als wichtigste Quelle verwendet.

- Der letzte Teil fasst dann die Resultate zusammen und enthält ein synthetisches Urteil darüber, ob die wirtschaftspolitischen Entwicklungen seit der Mitte der 1990er Jahre im untersuchten Land aus der hier entwickelten Perspektive zu erklären sind – und wenn nicht, woran das liegen mag.

Die Gliederung der Länderstudien erfolgt nach einer problemorientierten Einordnung, die aus Tabelle 10 hervorgeht.

Tabelle 10: Einordnung der Länder nach Art des Anpassungsdrucks

	Inflationsabweichung	Output-Gap-Abweichung	Prognose (<i>ceteris paribus</i>)	Jährliche Inflation (Durchschnitt 1999-2001)
Frankreich	Niedriger als EWWU	Niedriger als EWWU	Niedrige Inflation, hohe Realzinsen	1,50 Prozent
Deutschland	Niedriger als EWWU	Mittel	Niedrige Inflation, hohe Realzinsen	2,20 Prozent
Österreich	Niedriger als EWWU	Höher als EWWU	?	2,06 Prozent
Belgien	Niedriger als EWWU	Niedriger als EWWU	Niedrige Inflation, hohe Realzinsen	2,20 Prozent
Spanien	Höher als EWWU	Höher als EWWU	Hohe Inflation, niedrige Realzinsen	3,33 Prozent
Portugal	Höher als EWWU	Höher als EWWU	Hohe Inflation, niedrige Realzinsen	3,33 Prozent
Irland	Mittel	Höher als EWWU	Hohe Inflation, niedrige Realzinsen	4,20 Prozent
Italien	Höher als EWWU	Niedrig	?	2,40 Prozent
Finnland	Niedriger als EWWU	Niedriger als EWWU	Niedrige Inflation, hohe Realzinsen	2,63 Prozent
Niederlande	Niedriger als EWWU	Höher als EWWU	?	3,21 Prozent

Quelle: Eigene Indikatoren. Inflationsdaten 1999-2000: OECD Economic Outlook

Die Tabelle führt in der ersten Spalte die in Kapitel 3 errechneten Abweichungen vom Inflations-Durchschnittswert auf. Die zweite Spalte fügt die Abweichungen vom Output-Gap-Durchschnitt hinzu. Aus beiden Spalten wird dann eine *ceteris paribus* Prognose abgeleitet, die in der dritten Spalte steht.⁶⁹ In der vierten Spalte folgt dann ein erster Abgleich mit den län-

⁶⁹ Die Logik dieser Prognose ist einfach: Ein Land, das tendenziell unter der EWWU-Durchschnittsinflation liegt und dessen Output-Gap größer erscheint, als im Eurzonen-Durchschnitt, wird als Land mit hohen Realzinsen und geringem Wachstum eingestuft. Eine symmetrische Prozedur wird für die Hochwachstumsländer gewählt.

derspezifischen Inflationsdurchschnittswerten der Jahre 1999-2001, der nur als zusätzliches Informationselement dienen soll, die Logik der Einordnung aber bereits bestätigen kann.

Die erste Ländergruppe setzt sich aus denjenigen Mitgliedsstaaten zusammen, die als Hochzinsländer einzustufen sind, die zweite Ländergruppe umfasst diejenigen Länder, die mit niedrigen Realzinsen zu rechnen hatten. Zuletzt werden drei Länder als „Sonderfälle“ eingestuft, weil sie in keine der beiden anderen Gruppen fallen (dass es plausible Gründe für die Besonderheit dieser Länder gibt, wird in den drei relevanten Studien gezeigt werden). Sechs der zehn Länder lassen sich aus der Kombination der Spalten 1 und 2 eindeutig zuordnen und die Prognose wird durch die Fakten bestätigt. Österreich, die Niederlande und Italien lassen sich auf den ersten Blick nicht eindeutig zuordnen, in den Länderstudien wird aber gezeigt werden, warum auch die Entwicklung dieser drei Länder keineswegs aus dem hier vorgestellten Erklärungsmodell ausschert. Nur Finnland, das eigentlich eindeutig in die Gruppe der Niedriginflationsländer fiel, hat einen anderen Weg eingeschlagen. Die Erklärung dafür ist wohl einerseits die schwere Wirtschaftskrise, die Finnland in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren durchlief und die die Daten des *Status quo ante* sehr stark beeinflusst, andererseits aber auch die Fähigkeit der wirtschaftspolitischen Akteure Finnlands, sich den Herausforderungen der EWWU schnell anzupassen. Jedes EWWU-Land wird nun innerhalb der jeweiligen Ländergruppe untersucht.

Mittlere Werte gelten als neutral, dann bestimmt der zweite Wert. Länder, deren Inflations- und Output-Gap-Daten unterschiedliche Richtungen anzeigen (Österreich, Italien, Niederlande) lassen keine Einstufung zu.

5.1 Länder mit hohen Realzinsen und geringem Wachstum

Diese erste Ländergruppe umfasst diejenigen Mitgliedsstaaten, in denen der EWWU-Beitritt wegen der niedrigen Inflationsraten und der deshalb höheren Realzinsen mit Wachstumsschwierigkeiten verbunden war. Es sollte noch einmal an folgende Voraussetzungen in diesen Ländern erinnert werden:

- Allein die Finanzpolitik kann bei hohen Realzinsen als Stabilisierungsinstrument verwendet werden.
- Damit die finanzpolitische Stabilisierung möglich wird, muss – wenn die vom SWP definierten Limits nicht überschritten werden sollen – der Mittelwert der langfristigen Finanzpolitik eine ausgeglichene oder positive Haushaltsbilanz aufweisen.

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

In allen vier Ländern dieser Gruppe ist dieses „Hochzinsdilemma“ der Finanzpolitik anzutreffen: Weil die Staatsfinanzen zum Zeitpunkt des EWWU-Beitritts die Maastricht-Kriterien nur knapp erfüllten, also noch keine ausgeglichene Bilanz aufwiesen, standen die Regierungen

während der ersten Jahre der Währungsunion (die hohe Realzinsen der EZB mir sich brachten), vor der Wahl, den Haushalt weiter zu konsolidieren und damit das korporatistische Zusammenspiel in der Wirtschaftspolitik zu schwächen, oder die Haushaltsbilanz zu vernachlässigen und damit das Risiko einzugehen, den Vorgaben des SWP nicht gerecht zu werden.

Obwohl die Gewerkschaften in einer Konstellation hoher Realzinsen keine stabilitätspolitische Rolle spielen, verlieren sie dadurch also keineswegs ihre Bedeutung als politische Akteure. Allerdings ist die Regierung nicht auf ihre Kooperation im Bereich der Stabilitätspolitik angewiesen, sondern muss nur dafür sorgen, dass die Gewerkschaften die einmalige Investition in die stabilitätspolitische Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik nicht blockieren. Indirekt findet in also auch in den Hochzinsländern eine Interaktion zwischen Gewerkschaften und Regierungen statt, die allerdings – nach dem hier vorgestellten Erklärungsansatz – nicht zu Reformen des Lohnfindungssystem führen dürfte. Die Länderstudien bestätigen diese Einschätzung.

5.1.1 Frankreich

Ökonomischer Anpassungsdruck

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

In der quantitative Untersuchung der Zeit vor dem EWWU-Beitritt war für Frankreich keine stabilitätspolitische Aufgabenverteilung zu erkennen. Keines der drei wirtschaftspolitischen Instrumente wurde zwischen 1982 und 1995 systematisch als zyklischer Stabilisator eingesetzt. Dazu ist anzumerken, dass die wirtschaftspolitische Strategie Frankreichs zwischen 1983 und den frühen 1990er Jahren fast ausschließlich die einer recht speziellen Form der kompetitiven Desinflation war. Weil das stark dezentralisierte und politisch heterogene Lohnfindungssystem keine koordinierte Einkommenspolitik wie beispielsweise in den Niederlanden zuließ, setzte die Regierung auf eine Kombination aus äußerst restriktiver Geld- und Finanzpolitik, die die Arbeitnehmer in eine Situation des unumgänglichen Reallohnverzichts als Reaktion auf die steigende Arbeitslosigkeit drängen sollte, ehe die stagnierenden oder sinkenden Löhne die Konjunktur über die Außenhandelsnachfrage letztlich wieder beleben sollten (Fitoussi 1993). Die Etappen dieser Politik sind bekannt: 1983 entschied sich Präsident Mitterrand, seine aggressive Nachfragepolitik in eine Politik der Zurückhaltung umzukehren, um Frankreich den Verbleib im EWS zu sichern. Über den Rest der 1980er Jahre hielt Frankreich dann an einer vollkommen neutralen Wirtschaftspolitik fest („even automatic stabilizers have partially been turned off“, Fitoussi 1993: 17),⁷⁰ und ließ sowohl die Rezessionsphase der Mitte der 1980er Jahre als auch den Aufschwung des Konjunkturzyklus der Jahre 1988-1992 stoisch über sich ergehen, um den Verbleib des Landes

⁷⁰ Deshalb auch das neutrale Ergebnis in der quantitativen Untersuchung.

im EWS zu sichern.⁷¹ 1987 erfolgte die letzte Abwertung des Franc im EWS, und 1990 wurden die letzten Kontrollen von Kapitalflüssen aufgehoben.

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

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

Dieser Befund erstaunt insofern nicht, als Frankreich mit den Niederlanden das einzige EWWU-Mitgliedsland war, das schon vor dem Beitritt die institutionellen finanzpolitischen Kriterien für eine antizyklische Finanzpolitik erfüllte. Zwei Eingangshypothesen lassen sich also bezüglich des Anpassungsprozesses Frankreich festhalten:

- Reformen der wirtschaftspolitischen Institutionen waren nicht zu erwarten (denn die unkoordinierte Lohnpolitik spielt in einer Hochzinskonfiguration ja keine Rolle), sondern eher ein politisch schwieriger Anpassungsprozess der Ausgabenpolitik innerhalb des Dilemmas einer antizyklischen Finanzpolitik in einem Kontext hoher Defizite. Wie in der Einleitung für diese Ländergruppe schon angedeutet, kann im Rahmen des SWP eine antizyklische Finanzpolitik nur dann erfolgen, wenn Wachstumsphasen zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden, die entweder einen Überschuss oder eine ausgeglichene Bilanz hervorbringt.
- Weil Frankreich die notwendigen institutionellen Voraussetzungen allerdings erfüllte, war mit einer erfolgreichen Anpassung zu rechnen und mit einer erfolgreichen Verwendung der Finanzpolitik als antizyklisches Instrument in der EWWU.

Der Anpassungsprozess

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

- Zwischen 1990 und 1994 wurde die Haushaltspolitik gegen den Widerstand der *Banque de France* als antizyklisches Stabilisierungsinstrument eingesetzt, was sowohl das Defizit als auch die Arbeitslosigkeit in die Höhe trieb.
- Zwischen 1995 und 1998 nahm die Haushaltspolitik dann Abstand von der Konjunktur- stabilisierung, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen und führte zu einem Konflikt mit den Gewerkschaften, der erst von der sozialistischen Regierung Jospin mit dem Gesetz zur 35-Stunden-Woche gelöst werden konnte.
- Ab dem Beginn der dritten Phase der EWWU setzte sich die restriktive Haushaltspolitik unter neuen Vorzeichen fort und brachte den vorausgesagten Anpassungserfolg: Der Regierung gelang es, den Haushalt soweit zu stabilisieren, dass die Konjunkturkrise 2001 überbrückt werden konnte, ohne dass die Limits des SWP überschritten werden mussten.

Zur ersten Phase. Als Frankreich 1990 die Kapitalkontrollen aufgegeben hatte und es sich zum eisernen Ziel setzte, den Franc unter keinen Umständen mehr abzuwerten (was die Währungs- krise von 1992-1993 dann auch eindrucksvoll bestätigte), mussten die Realzinsen zwangsläufig steigen. Ab diesem Zeitpunkt sah sich Frankreich erstmals mit der schwierigen Dreiecks- konstellation hoher Defizite, steigender Arbeitslosigkeit und einer *de facto* nicht mehr zur Stabilisierung einsetzbaren Geld- oder Wechselkurspolitik konfrontiert. Weil die *Banque de France* steigende Defizite mit steigenden Realzinsen beantwortete, entfaltete die antizyklische Finanzpolitik ihre konjunkturellen Auswirkungen erst gar nicht und steigerte wegen der hohen Realzinsen die Arbeitslosigkeit (Aglietta/Le Cacheux 2000: 137). Die Erfolgsbilanz der kompetitiv disinflationären Politik „*du franc fort*“ ist deshalb sehr umstritten (Fitoussi 1995)⁷². Aus politikwissenschaftlicher Perspektive erklärt sich dieser Misserfolg durch die schwierige Interaktion zwischen der inzwischen unabhängigen und auf Inflationsbekämpfung ausgerichteten *Banque de France* und der Regierung. Die beiden Akteure waren nicht in der Lage, sich auf eine koordinierte wirtschaftspolitische Strategie zu einigen: Die antizyklischen finanzpolitischen Maßnahmen der Regierung trieben die *Banque de France* in eine Hochzinspolitik, während die *Banque de France* die Regierung durch hohe Zinsen in weiter steigende Defizite

⁷¹ Die daraus resultierende konjunkturelle Instabilität sehen Anhänger der „Economic Vote-Theory“ als wichtigsten Grund für häufig alternierende Regierungen und schnelle Regimewechsel zwischen *Cohabitation* und „normaler“ Regierungsform (Lewis-Beck/Nadeau 2000; Lewis-Beck 1991).

⁷² Unstrittig ist allerdings, dass die schnell steigende Arbeitslosigkeit tatsächlich zu deutlicher Reallohnzurückhaltung geführt hat und zu den niedrigsten Inflationsraten in Europa geführt hat (Fitoussi 1993: 24-25).

manövrierte (vgl. Fitoussi 1995). Spieltheoretisch ähnelt diese Konstellation einem „Chicken Game“ (vgl. Scharpf 2000b: 131), bei dem weder die Zentralbank noch die Regierung bereit ist, von ihrer dominierenden Strategie abzurücken. Als Konsequenz dieses Spiels sprangen in Frankreich im Jahr 1994 sowohl bei der Arbeitslosigkeit als auch das Haushaltsdefizit auf Rekordwerte: 12,3 Prozent Arbeitslosigkeit und 5,8 Prozent Defizit. Die glücklosen, letzten Premierminister unter Präsident Mitterrand (Edith Cresson, 1991-1992; Pierre Bérégovoy, 1992-1993; und insbesondere der während der *Cohabitation*, 1993-1995, Edouard Balladur) mussten erkennen, dass die antizyklische Finanzpolitik zum Scheitern verurteilt war, wenn vorher nicht ausreichende Ausgabenreserven angehäuft worden waren. Und so erreichte das Haushaltsdefizit in den Jahren 1993-1995 Rekordwerte zwischen 5,5 und 6 Prozent des BIP, obwohl es noch 1991 mit 1,5 Prozent weit unter dem relevanten Maastricht-Kriterium gelegen hatte.⁷³

Erst nach dieser Episode, die dazu führte dass Frankreich die Maastricht-Kriterien nicht zu erfüllen drohte, setzte die Kooperationsbereitschaft von Seiten der Regierung ein. Die kompromisslose Politik der *Banque de France* wurde als die einzige Möglichkeit eingestuft, im EWS zu verbleiben. Deshalb musste die Finanzpolitik ihre antizyklische Haltung aufgeben.

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

In Frankreich wurde die EWWU während der Debatte über den Maastricht-Vertrag deshalb oft als eine Möglichkeit dargestellt, die zyklische Instabilität durch die Auslagerung der Geldpolitik auf die europäische Ebene wieder in den Griff zu bekommen (Cohen 1996: 352). Auch aus politischer Sicht schien diese Strategie unumgänglich: Nur ein Frankreich, das aus monetaristischer Warte wirtschaftspolitisch absolut vertrauenswürdig erschien (niedrige Inflation, niedriges Haushaltsdefizit) konnte auf gleicher Augenhöhe mit Deutschland über die EWWU und den SWP verhandeln (Aglietta/Le Cacheux 2000: 138). Dass der letztlich gefundene Kom-

⁷³ Das hohe Haushaltsdefizit hatte großen Anteil am Wahlfiasco Balladurs, der gegen seinen Parteikollegen Jacques Chirac für die Präsidentschaft kandidierte.

promiss mit Deutschland zwar eine einheitliche Währung und Zentralbank vorsah, für eine fiskalpolitische Koordinierung aber keinen Raum ließ, nahm die französische Regierung pragmatisch hin, allerdings in der festen Überzeugung dass der erste EZB-Präsident ohnehin ein Franzose sein würde. Die Erfüllung der Maastricht-Kriterien wurde in Frankreich also zumindest innerhalb der politischen Führung als die einzige Möglichkeit aufgefasst, die wirtschaftspolitische Steuerung durch die europäische Hintertür wieder in das Hexagon zu holen. Diese Negativerfahrung der antizyklischen Finanzpolitik der frühen 1990er Jahre ist der Schlüssel zum Verständnis der französischen Anpassung an die EWWU. Fiskalpolitische Nachfragesteuerung kann nur dann glücken, wenn der Haushalt während Wachstumsphasen auch tatsächlich konsolidiert wird. Diese Anpassungsleistung musste Frankreich also nach dem Fiasko der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Jahre 1990-1994 erbringen. Denn spätestens seit dem erfolglosen Tauziehen Frankreichs um die EZB-Präsidentschaft stand fest, welchem ökonomischen Anpassungsdruck das Land ausgesetzt sein würde: Eine strikt auf Inflationsbegrenzung ausgerichtete Geldpolitik mit einem Inflationsziel von unter 2 Prozent würde für die französische Politik zu restriktiv ausfallen, weil viele kleinere EWWU-Länder weitaus höhere Inflationsraten in den Durchschnitt einbringen würden. Deshalb war in Frankreich die Konsolidierung der Finanzpolitik so wichtig.⁷⁴

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

Und so entstand seit der Mitte der 1990er Jahre innerhalb der politischen Führungsschicht ein echter wirtschaftspolitischer Konsens (von manchen Beobachtern auch kritisch „*la pensée unique*“ getauft), innerhalb dessen die beiden politischen Lager die Haushaltskonsolidierung trotz schwachen Wachstums vorantrieben, was die *Banque de France* mit fallenden Zinsen belohnte. Und so begann schon 1996 ein Anpassungsprozess der zwar als erstes Ziel das Erreichen der Maastricht-Kriterien anvisierte, der sich aber in den Jahren nach 1998 fortsetzte, um eine

⁷⁴ „With monetary policy now being set for the euro area as a whole, the only instrument which the French authorities have at their disposal to influence domestic demand, is the budget.“ (OECD 2000e: 12).

günstige Position für antizyklische Nachfragemassnahmen nach dem Beginn der dritten Phase zu ermöglichen.

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

Die dann folgende Entwicklung illustriert die französische Methode der Anpassung an die EWWU, die an der Bevölkerung und den Sozialpartnern vorbei allein das Werk der politischen Führung war. Lionel Jospin, der noch im Wahlkampf 1997 eine Reflationspolitik forderte, setzte nach der Wahl die aggressiv restriktive Haushaltspolitik der Vorgängerregierung fort (vgl. Levy 2000: 340). Um den gewerkschaftlichen Widerstand gegen diese Politik des „links blinken, rechts abbiegen“ von vornherein zu kanalisieren, holte sich Jospin mit Martine Aubry eine der Parteilinken nahe stehende Arbeitsministerin ins Kabinett, die mit der gesetzlichen Festschreibung der 35-Stunden-Woche eine langjährige Gewerkschaftsforderung erfüllte.⁷⁵ Die Konsolidierungspolitik Jospins (und seines Finanzministers Strauss-Kahn) verlief erfolgreich und setzte sich auch nach der Entscheidung über die Aufnahme in den Kreis der Gründerstaaten der EWWU fort, was unterstreicht, dass die Haushaltskonsolidierung nicht nur unter dem Druck der Maastricht-Kriterien entstand, sondern eine Komponente der allgemeinen Anpassung an die EWWU war. 1999 fiel das Defizit auf 1,9 Prozent des BIP. Die Anpassung schien vorerst geglückt.

⁷⁵ Die 35-Stunden Woche hatte gleichzeitig die aus wirtschaftspolitischer Sicht sehr positive Auswirkung, die Lohnforderungen der Arbeitnehmer bis ins Jahr 2001 hinein auf sehr geringem Niveau zu halten, was das nicht-inflationäre Wachstum in Frankreich erst möglich machte. Ob dieser „Geniestreich“ der Regierung Jospin allerdings so geplant gewesen war, oder eher ein Zufallsprodukt des Zugeständnisses an die Gewerkschaften ist, bleibt bislang umstritten.

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

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

Doch die kurze Wachstumsphase hatte die Budgeteinnahmen deutlich erhöht. Und zum ersten Mal seit zwei Jahrzehnten gelang es einer Regierung, dem großen Druck der Bevölkerung und der Opposition weitgehend zu widerstehen, den eingefahrenen „Jackpot“ (*la cagnotte*) von 7,5 Milliarden Euro des Jahres 1999 an die Bevölkerung zurückzugeben. Premierminister Jospin entschied sich für eine antizyklische Haushaltskonsolidierung, um beim zu erwartenden Rückgang des Wachstums der Jahre 2001 und 2002 ausreichend Spielraum für eine antizyklische Nachfragebelebung zu haben. Diese wurden dann auch umgesetzt: Die sozialistische Regierung schaffte 2001 insgesamt 24.000 neue Stellen im öffentlichen Sektor und zum ersten Mal seit 1997 sieht die Ausgabenpolitik für das Jahres 2002 wieder ein steigendes Defizit vor (Financial Times, 18. Juli 2001), was den antizyklischen Kurs bestätigt.

Fazit

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

Die politischen Kosten für die beiden betroffenen Regierungen waren allerdings beträchtlich, wobei die Regierung Juppé sicherlich daran scheiterte, dass sie keinen Konsens mit dem dezentralisierten und politisch heterogenen Gewerkschaftssystem bilden konnte, was der Regierung Jospin im Rahmen des Gesetzes über die 35-Stunden-Woche besser gelang: Hohe Wachstumsraten und fallende Arbeitslosigkeit fielen mit den ersten Amtsjahren der sozialistischen Regierung zusammen. Seitdem stagniert die Popularität der Regierung allerdings.

Letztlich erklärt sich der französische Erfolg durch den Konsens innerhalb der politischen Elite, der sich auch deshalb durchsetzen konnte, weil die Gegner der „*pensée unique*“ über keine Verhandlungsstrukturen verfügten, die echten Druck auf die politische Spitze hätten ausüben können. Die politische Debatte in der französischen Wirtschaftspolitik des vergangenen Jahrzehnts spiegelt also eher eine gesellschaftlich-vertikale Teilung zwischen Spitze und Basis wider, als eine politisch-horizontale zwischen den Parteiblöcken.

5.1.2 Österreich⁷⁶

Ökonomischer Anpassungsdruck

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

Was den ökonomischen Anpassungsdruck betrifft, ist die Position Österreichs sowohl bei den Inflationswerten als auch beim Output-Gap als außerordentlich gut einzustufen. Die Inflationskorrelation ist sehr hoch, allerdings liegt der österreichische Durchschnittswert fast einen Prozent unter dem EWWU-Durchschnitt, was auf höhere Realzinsen hindeutet. Auch beim Output-Gap ist der Korrelationswert recht hoch und die Durchschnittswerte liegen nur wenig über dem EWWU-Durchschnitt. Allerdings muss hier darauf hin gewiesen werden, dass die österreichische Wirtschaft der deutschen strukturell sehr ähnlich ist. Diese große strukturelle Ähnlichkeit des österreichischen Konjunkturzyklus mit dem deutschen erlaubte es der Österreichischen Nationalbank, einen Stabilitätskurs zu fahren, wie ihn auch die Deutsche Bundesbank verfolgte, ohne dabei den festen Wechselkurs zwischen D-Mark und Schilling unter Druck zu setzen.⁷⁷ Seit dem EWWU-Beitritt wird auch die deutsche Wirtschaft nicht mehr automatisch von der Geldpolitik stabilisierend unterstützt. Für die österreichische Wirtschaftspolitik bedeutet dies, dass die von der EZB bestimmte Zinspolitik suboptimalen Charakters sein kann, wenn einer der beiden folgenden Fälle eintritt:

- Die strukturellen Ähnlichkeiten im Konjunkturzyklus zwischen Deutschland und Österreich verschwinden und der österreichische Pfad weicht vom EWWU-Durchschnitt ab,

⁷⁶ Eine ausführliche Darstellung der österreichischen Anpassung an die EWWU habe ich gesondert publiziert: Enderlein (2001).

⁷⁷ Vgl. dazu auch die mit diesem Ergebnis übereinstimmende Einschätzung der OECD: „The Austrian and German economies are so closely correlated that the ‚hard-currency-option‘ has produced a monetary policy stance which is generally appropriate to the needs of the Austrian economy.“ (OECD 1998a: 3).

- die strukturellen Ähnlichkeiten bleiben erhalten, aber die konjunkturellen Charakteristika des Länderpaars Österreich/Deutschland weichen vom EWWU-Durchschnitt ab.

Aufgrund der hohen Außenhandelsverknüpfung zwischen Österreich und Deutschland ist ein Eintreten des unter a) aufgeführte Szenarios auf den ersten Blick wenig wahrscheinlich. Szenario b), dagegen, könnte weitaus realistischer sein. Zu diesem Schluss kommt auch die OECD: „The stance of monetary policy will increasingly be determined by EMU-wide conditions rather than those in Germany with which the Austrian economy is closely correlated, and the resultant interest rates might not always prove suitable for the immediate conjunctural situation in Austria“ (OECD 1998a:33).

Darüber, wie groß das Risiko eines konjunkturellen Abweichens des deutsch-österreichischen Wirtschaftsblocks und daher auch der auf Österreich wirkende Anpassungsdruck ist, lassen sich anhand des Rückblicks auf die Zeit 1982-1995 keine eindeutigen Aussagen treffen: Im EWS konnten die Wechselkurse der Länder, deren Konjunkturdaten vom Niveau, das dem festgeschriebenen Außenwert der Währung entsprach, abwichen, von den Devisenmärkten unter Druck gesetzt werden, was zumindest zwischen 1990 und 1995 dazu führte, dass viele Länder eine nicht-optimale Wirtschaftspolitik akzeptierten, um ihre Währung nicht von der DM abkoppeln zu müssen. Dies erklärt die recht gute Position Deutschlands und Österreichs bei den Korrelations- und Durchschnittswerten der Inflationsrate und des Output-Gaps. Ob die anderen EWWU-Mitgliedsländer allerdings auch nach dem Verschwinden des Wechselkurssystems ihre Wirtschaftspolitik an jener Deutschlands ausrichten werden, kann nicht geklärt werden. Viel spricht jedoch dafür, dass die meisten EWWU-Mitgliedsländer ihre Finanzpolitik nicht mehr auf die Verteidigung des Wechselkurses hin ausrichten werden (wie dies beispielsweise in Frankreich eindeutig der Fall war), sondern sie in Zukunft als Mittel zur Binnenstabilisierung einsetzen. Sollte dieser Fall eintreten, würde dies die deutsch-österreichische Schlüsselposition in der Eurozone schwächen. Der summierte Anteil der österreichischen und deutschen Volkswirtschaften an der Eurozone liegt nur bei rund 33 Prozent.

Das Abweichen des österreichisch-deutschen Konjunkturzyklus vom EWWU-Durchschnitt würde bedeuten, dass das Realzinsniveau für Österreich ober- oder unterhalb des für eine positive Konjunkturentwicklung notwendigen Idealzinssatzes läge. Dieser Punkt macht den auf Österreich wirkenden Anpassungsdruck deutlich: Weil der Inflationswert in Österreich tendenziell unterhalb des Eurozonen Durchschnitts liegt, war ein überhöhtes Realzinsniveau der EZB zu erwarten.

Was die verfügbaren Institutionen betrifft, war das finanzpolitische System Österreichs vor dem Beitritt dezentralisiert und der Haushaltsgesetzgebungsprozess politisch nur schwer steuerbar. Die naheliegende Option des Landes waren also eine Reform der finanzpolitischen In-

stitutionen hin zu einer besseren Steuerung des finanzpolitischen Prozesses und einer besseren Kontrolle der subnationalen Ausgabenplanung.

Der Anpassungsprozess

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

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

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

Als Konsequenz der Kombination dieser Faktoren konnte die Österreichische Nationalbank die Zinsen 1992 nicht in der Form senken, wie es die makroökonomische Situation eigentlich verlangt hätte. Deshalb versuchten Regierung und Sozialpartner der Rezession auf anderem Weg zu begegnen, nämlich über eine antizyklische Kombination aus Lohnzurückhaltung und Steuersenkungen (Handler/Hochreiter 1998:20). Diese Politik war in sofern neu, als sie ohne die Begeleitung der Geldpolitik auskommen musste. Das Projekt war aus makroökonomischer Sicht erfolgreich, denn der *Output Gap* erreichte schon 1993 wieder einen negativen Wert. Die Kosten für die österreichische Wirtschaftspolitik waren jedoch beträchtlich. Das österreichische Defizit hatte noch 1992 auf einem im OECD-Raum außergewöhnlich niedrigen Wert

gelegen⁷⁸ (Lauber 1997: 535), schoss jedoch nach den antizyklischen Maßnahmen der Regierung nach oben und erreichte die stolzen Werte von 4,7 (1993) und 5,5 Prozent (1995).

Für die österreichische Regierung standen damit nicht nur die schon sicher geglaubten Maasricht-Kriterien wieder auf dem Spiel; sondern sie musste gleichzeitig anerkennen, dass antizyklische Maßnahmen ohne die Begleitung der Geldpolitik hohe Defizitkosten auslösen mussten, wenn konjunkturelle Aufschwungsphasen nicht konsequent zur Haushaltskonsolidierung genutzt würden, um den Handlungsspielraum während Abschwungsphasen nutzen zu können. Kurz: Aus finanzpolitischer Sicht wurde deutlich, dass sich die Politik nicht nur während Rezessionszeiten antizyklisch ausgerichtet werden musste, sondern vor allem während Aufschwungsphasen. Eine solche Politik stellte den österreichischen wirtschaftspolitischen Konsens jedoch vor große Herausforderungen, denn die Mitwirkung der Gewerkschaften und Verbände an der finanzpolitischen Gesetzgebung in Österreich ist sehr hoch (Kittel 2001). Der 1994 eingeleitete tatsächlich *antizyklische* Sparplan (die österreichische Wirtschaft wuchs zwischen 1993 und 1996 im Rekordtempo) mit Steuererhöhungen und drastischen Ausgabenreduzierungen (Lauber 1997) stellte für die Gewerkschaften eine Aufkündigung des traditionellen „österreichischen Modells“ dar, in dem es nicht die Regel gewesen war, die Gewinne des Aufschwungs zur Haushaltskonsolidierung einzusetzen.⁷⁹ Die Makrokonvertierung war damit aus Gewerkschaftssicht zumindest vorerst aufgekündigt (Hemerijck/Unger/Visser 2000: 204), weil die Lohnzurückhaltung von 1993 schon ein Jahr später mit Steuererhöhungen wieder konterkariert wurden.

Bereits 1995 konnte die Regierung jedoch nach harten Auseinandersetzungen bei der Aufstellung von Sparprogrammen und Austeritätsplänen wieder auf die Kooperation mit den Gewerkschaften bauen (Tálos/Kittel 1999). Diese angesichts der dramatischen Kürzungen „bemerkenswerte Solidarisierung“ (Lauber 1997: 554) der Gewerkschaften mit der Regierung ist aus rein ökonomischer Sicht vollkommen nachvollziehbar, denn die antizyklische Finanzpolitik bedeutet nichts anderes als die Weiterführung des im Vorfeld der Währungsunion von der Österreichischen Nationalbank garantierten Stabilitätsprinzips. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist sie freilich erstaunlich, denn die Neuorientierung des „political exchange“ ist im österreichischen Fall tatsächlich problemlos verlaufen, während in anderen EWWU-Ländern

⁷⁸ Das Budgetdefizit des Bundes betrug 2,8 Prozent, das des Gesamtstaates 1,9 Prozent (Lauber 1997: 535).

⁷⁹ Die erste Konsolidierungsphase nach 1986 war noch von einer antizyklischen Geldpolitik begleitet worden, was die Gewerkschaften davon abhielt, mit Lohnerhöhungen zu reagieren. Nach 1994 war die Geldpolitik allerdings zyklisch restriktiver als noch in den 1980er Jahren.

große Schwierigkeiten innerhalb der Sozialpakete zu beobachten sind, die Kombination aus Lohnzurückhaltung und antizyklischer Finanzpolitik in Aufschwungszeiten durchzuhalten. Zudem hat Österreich im Herbst 2000 die Stärkung des Zentralstaats in der Finanzpolitik weiter voran getrieben. Im „Pakt zur gemeinsamen Erreichung des Defizitziels von 0 Prozent“, verpflichten sich die Länder und Gemeinden, zu positiven Haushaltsbilanzen von respektive 0,75 und 0 Prozent. Gleichzeitig werden Finanztransfers vom Zentralstaat zu den Ländern und Gemeinden möglich gemacht, wenn Bedarf besteht, was die antizyklische Stabilisierungspolitik bei Rezessionsabweichungen vom Trend erleichtern soll (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 18).

Fazit

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

Was erklärt den österreichischen Erfolg? Die hier angedeuteten Herausforderungen und Reaktionen deuten darauf hin, dass der in Österreich tief verankerte Legitimitätsvorsprung der auf die nationale Gesamtwohlfahrt ausgerichteten, staatlichen Wirtschaftspolitik von den Gewerkschaften auch zur Zeit des EWWU-Beitritts griff, so dass der fiskalpolitische Umschwung zu einer tatsächlich antizyklischen Haushaltspolitik auch während konjunkturellen Aufschwungsphasen zu meistern war und es der österreichischen Wirtschaftspolitik aus diesem Grund gelang, den Herausforderungen der EWWU ohne größere institutionelle Einschnitte zu begegnen.

5.1.3 Deutschland

Die Position Deutschlands kann anhand des *Status quo ante* recht leicht bestimmt werden. Die Inflationsraten der Bundesrepublik liegen leicht unterhalb des EWWU-Wertes, während die Output-Gap-Grösse ziemlich genau mit dem Durchschnittswert der Eurozone übereinstimmt. Aus diesen Werten lässt sich ableiten, dass Deutschland nach dem Beitritt mit steigenden Realzinsen zu rechnen hatte.

Ökonomischer Anpassungsdruck

Die Bundesbank war vor dem EWWU-Beitritt der Garant zyklischer Stabilität in Deutschland. Obwohl die Bank bis zuletzt offiziell an einem Geldmengenziel festhielt, besteht unter Wirtschaftswissenschaftlern Einigkeit darüber, dass sich hinter dem *Monetary Targeting* tatsächlich ein Inflationsziel verbarg, dessen stabilisierende Elemente in Kapitel 3 schon beschrieben worden sind (Bernanke et al. 1999: 41-85).⁸⁰ Die Wirksamkeit dieser Stabilitätspolitik der Zentralbank hängt damit zusammen, dass die Bundesrepublik als einziges Land in Europa die Möglichkeit hatte, ihre Zinspolitik bis zum tatsächlichen Beginn der dritten Phase der EWWU am 1. Januar 1999 vollkommen autonom festzulegen. Die Deutsche Mark war die Ankerwährung des EWS, was die anderen Staaten schon in der Mitte der 1990er Jahre dazu verpflichtete, sich an Deutschland zu orientieren und nicht umgekehrt. Dass dennoch ein nicht zu unterschätzender Anpassungsdruck bestand, erklärt sich dadurch, dass der Inflationsdurchschnitt Deutschlands vor dem EWWU-Beitritt um fast einen Prozent unter dem Wert des gesamten Euroraums lag, was darauf hindeutet, dass die Geldpolitik der EZB für die Konjunktur der Bundesrepublik etwas zu restriktiv sein dürfte. Bei genauer Betrachtung spricht allerdings viel dafür, dass die Politik der EZB aus deutscher Sicht sogar noch restriktiver ausfallen würde, als es die Daten des Untersuchungszeitraums vor der EWWU andeuten. Denn für die meisten EWWU-Mitgliedsländern war es insbesondere während der ersten Hälfte der 1990er Jahre sehr schwierig, den Wechselkurs zur Deutschen Mark stabil zu halten. 1992 hoben fast alle Zentralbanken in Europa die Nominalzinsen auf außergewöhnlich restriktive Niveaus, um die Liquidität der Devisenhändler während der Wechselkurskrise des EWS zu beschränken.⁸¹

⁸⁰ In der Tat verfehlte die Bundesbank ihr Geldmengenziel zwischen 1980 und 1997 in etwas mehr als 50 Prozent der Fälle (Bernanke et al. 1999: 48).

⁸¹ Hier wird noch einmal daran erinnert, dass das Jahr 1992 bei der quantitativen Untersuchung der stabilitätspolitischen Ausrichtung der Geldpolitik nicht berücksichtigt wurde.

Diese extrem restriktive Geldpolitik führte zu fallenden Inflationswerten in den betroffenen Ländern und drückte den EWWU-Durchschnittswert vorübergehend auf ein außergewöhnlich niedriges Niveau, dessen Fortbestand durch das Ausscheiden der nationalen Zentralbanken allerdings stark gefährdet schien. Während Deutschland die anderen Mitgliedsstaaten vor dem Beginn der dritten Phase der EWWU also in eine Politik niedriger Inflation drängen konnte, selbst aber immer noch unter dem so entstandenen Durchschnittswert rangierte, so war das Risiko groß, dass sich die Diskrepanz zwischen dem deutschen Inflationswert und dem EWWU-Durchschnittswert nach 1999 noch verstärken würde. Auch aus deutscher Sicht erscheint der aus dem EWWU-Beitritt resultierende ökonomische Anpassungsdruck also als ein Problem zu hoher Realzinsen. Dies war einigen wirtschaftspolitischen Akteuren wohl auch bewusst, sie hofften jedoch auf eine stärkere Orientierung der EZB-Zinspolitik auf Deutschland.⁸² Als deutlich wurde, dass die EZB diesem Wunsch nicht entsprechen würde, traten die Probleme der deutschen Wirtschaftspolitik erst richtig ans Licht. Denn die deutschen Institutionen sind gerade für die Konstellation hoher Realzinsen nur wenig geeignet. Deutschland weist in der hier untersuchten Ländergruppe den mit Abstand höchsten Anteil subnationaler Ausgaben an den Gesamtausgaben auf. Bei diesem hohen Dezentralisierungsgrad ist eine erfolgreiche finanzpolitische Stabilisierung deshalb fast ausgeschlossen. Daran ändert auch die im Ländervergleich eher starke Position des deutschen Bundesfinanzministers nichts. Andererseits verfügt Deutschland in der Eurozone (sowohl was die Größe der Volkswirtschaft betrifft als auch das politische Gewicht) über eine Schlüsselposition. Wie schon erwähnt, reichen die 30 Prozent Anteil an der Eurozone zwar keineswegs aus, um davon ausgehen zu können, dass sich die Geldpolitik der EZB an Deutschland orientiert, doch wenn sich noch einige andere Länder dem deutschen Konjunkturzyklus (insbesondere was die Inflation betrifft) anpassen, dann wäre dieses Ziel durchaus erreichbar.

Der Anpassungsprozess

In Deutschland begann der Anpassungsprozess im Vergleich zu vielen anderen Ländern recht spät. Verständlicherweise. Denn Deutschland verfügte bis zum 1. Januar 1999 nicht nur *de jure*, sondern auch *de facto*, über eine echte geldpolitische Steuerungsautonomie. Die Auffassung, dass in Deutschland überhaupt ein Anpassungsprozess der wirtschaftspolitischen Institutionen notwendig sein würde, war weniger präsent als in anderen EWWU-Ländern; und

⁸² Ein Spitzenbeamter im Bundesfinanzministerium formulierte es in einem Interview für diese Arbeit folgendermaßen: „Dass die EZB-Politik für uns falsch sein würde, war allen klar, auch wenn viele gehofft haben, die EZB würde letztendlich doch die deutschen Daten als Bemessungsgrundlage ihrer Politik wählen.“

dort, wo Anpassungsnotwendigkeiten bestanden, wurden sie als kaum umsetzbar eingestuft.⁸³ In der Tat ist die Ausgabenautonomie der Bundesländer historisch und auch rechtlich so fest verankert, dass Änderungen in den Bereich der zustimmungspflichtigen Gesetze fallen würden und deshalb von den Bundesländern selbst zu verabschieden wären. Hier ist anzumerken, dass die länderspezifischen Empfehlungen für Deutschland innerhalb der BEPG 2001 eine stärkere Kontrolle der subnationalen Ausgaben anmahnen, was den Ansatz dieser Arbeit stützt:

„[Es wird empfohlen], die Koordinierung der Haushaltspolitik zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen durch Aufwertung der Rolle des Finanzplanungsrates und eventuell im Rahmen eines nationalen Stabilitätspakts zu verstärken.“ (Rat der Europäischen Union 2001: 33)

Neu ist die Thematik der subnationalen Ausgabenautonomie in Deutschland nicht (z.B. Scharpf 1987: 261-279). Was sich seit dem Beginn der Währungsunion allerdings verändert hat, ist die Notwendigkeit, stabilitätspolitisch überhaupt aktiv zu werden. Vor dem Beitritt hatte die Bundesbank als zyklischer Stabilisator gewirkt, außerdem hatte es die destabilisierende Wirkung der EZB-Politik vor 1999 ja auch noch gar nicht gegeben.

Nach dem Beitritt trat das Hochzinsproblem dafür sehr deutlich an den Tag: Zwischen 1999 und 2001 erreichte Deutschland im Vergleich aller EWWU-Länder systematisch die niedrigsten Wachstumsraten (siehe Tabelle 11),⁸⁴ blieb bei den Inflationswerten aber immer unter dem Durchschnitt der Eurozone. Im Vergleich zum EWWU-Durchschnitt, den Deutschland ja mit einem Drittel selbst beeinflusst, fielen die realen Wachstumswerte zwischen 0,4 und 1,0 Prozent geringer aus. Beim Inflationswert waren es zwischen 0,4 und 0,8 Prozent.

Die Hochzinsproblematik war also seit dem Beginn der EWWU deutlich zu spüren. Dass Deutschland dennoch nicht mit nachfrageseitigen Konjunkturprogrammen auf die zyklische Abkühlung reagierte, hing mit dem Haushaltsdefizit zusammen, das gerade wegen der geringen Wachstumsraten auf Werten zwischen 1,7 Prozent (1999) und 2,0 Prozent (2001) stagnierte.

⁸³ Gespräche mit Bundestagsabgeordneten und Ministeriumsmitarbeitern für diese Arbeit ergaben, dass zwar ein Bewusstsein dafür bestand, die Zinspolitik der EZB könne negative Auswirkungen haben; der Handlungsspielraum für institutionelle Reformen im Bereich der Finanzpolitik wurde aber gleichzeitig als äußerst gering eingeschätzt.

⁸⁴ Nur im Hochwachstumsjahr 2000 blieb Italien mit 2,9 Prozent noch hinter Deutschland (3,0 Prozent) zurück.

Tabelle 11: Deutsche Wachstumsraten 1999-2002 im Vergleich mit der Eurozone

	Wachstumsrate (real) ⁸⁵			
	1999	2000	2001	2002
Deutschland				
Daten der EU	1,6	3,0	2,2	2,6
Daten der OECD	1,6	3,0	2,2	2,4
Eurozone				
Daten der EU	2,5	3,4	2,8	2,9
Daten der OECD	2,6	3,4	2,6	2,7

Quelle: Bundesfinanzministerium. 2001 und 2002 Schätzungen. Stand: 5. September 2001.

Die Bundesrepublik sieht sich also noch stärker als die anderen Länder dieser Gruppe schon seit 1999 mit einer besonders schwierigen Form des Hochzinsdilemmas der Finanzpolitik konfrontiert, das sich im Prinzip nur über eine deutliche Verfehlung des SWP überwinden ließe – oder aber über mehrere Jahre prozyklischer Konsolidierung der Staatsfinanzen. Dass die erste Lösung als kaum realistisch einzuschätzen ist, liegt daran, dass die Regierung Kohl den SWP gegen den Widerstand anderer Länder (insbesondere Frankreich) als wichtigen Pfeiler der EWWU definierte. Im Bundesfinanzministerium ist man sich der zweiseitigen Lage durchaus bewusst: „Die Gewinne von Konjunkturprogrammen müssen wir als das größte Land der EWWU immer mit den Kosten des schwindenden Vertrauens in den Euro vergleichen. Gerade Deutschland kann es sich nicht leisten, als erstes Land aus dem Pakt auszuscheren. Auf uns guckt die ganze Welt.“⁸⁶

Für die Bundesrepublik stand deshalb spätestens seit dem Ausscheiden von Oskar Lafontaine als Finanzminister im März 1999 fest, dass die zweite Strategie, nämlich ein prozyklischer

⁸⁵ Es handelt sich bei den Werten für 2001 und 2002 um Schätzungen. Die Daten wurden allerdings vor den Terroranschlägen auf die USA vom 11. September 2001 veröffentlicht. Im Anschluss an den Anschlag und auf Grundlage der allgemein immer schlechter werdenden Aussichten wurden die Prognosen verändert. Die Differenz zwischen der Eurozone und Deutschland blieb davon allerdings unangetastet. Bundesfinanzminister Eichel sprach am 18. Oktober 2001 von nur noch 0,75 Prozent Wachstum im Jahr 2000 in Deutschland, während EU-Kommissar Solbes am 12. Oktober 2001 für die Eurozone noch „deutlich mehr als 1 Prozent“ angekündigt hatte.

⁸⁶ Gespräch im Bundesfinanzministerium im September 2001.

Konsolidierungskurs, über mehrere Jahre die einzig gangbare Alternative sei. Die Bundesregierung setzte sich deshalb das Ziel, bis 2004 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt und bis 2006 einen ausgeglichenen Haushalt des Gesamtstaates zu erreichen (siehe dazu die Stabilitätsprogramme des Bundesfinanzministerium sowie BMF 2001; OECD 2001c: 50-51). An diesem Ziel hielt die Regierung bis zur Fertigstellung dieser Arbeit auch tatsächlich fest: trotz des Wachstumseinbruchs im Jahr 2001 und trotz der deutlichen Kritik der großen Wirtschaftsforschungsinstitute.

„Und so stellt sich auch die Frage, ob es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wirklich sinnvoll ist, an den Defizitziele des Stabilitätsprogramms für die einzelnen Jahre strikt festzuhalten, zumal sich die gesamtwirtschaftliche Situation jetzt anders darstellt als bei der Aufstellung des Stabilitätsprogramms im Herbst letzten Jahres. Würden die öffentlichen Haushalte versuchen, die jetzt entstandenen konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben über eine Verschärfung des Sparkurses auszugleichen, um das Defizit entsprechend geringer zu halten, dann würde dies die Konjunktur zusätzlich schwächen.“ (IFO Institut für Wirtschaftsforschung, Presseerklärung vom 25. Juli 2001)

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

Diese für die mittelfristige Konjunktorentwicklung schädliche Finanzpolitik brachte die Bundesregierung allerdings in eine schwierige Haltung gegenüber den Gewerkschaften. Diese hatten 1999 und vor allem 2000, in den beiden Folgejahren des Amtsantritts von Gerhard Schröder zwar noch neutrale Lohnabschlüsse akzeptiert,⁸⁷ doch für die im Frühjahr 2002 anstehende Tarifrunde kündigten die Gewerkschaften angesichts der schwachen Konjunkturlage bereits an, „den Spielraum von Produktivitäts- und Preissteigerungen voll auszuschöpfen“ und forderten die Bundesregierung zu einer stabilisierenden Finanzpolitik auf (Heinz Putzhammer, DGB-Vorstandsmitglied, zitiert im Handelsblatt vom 19. Oktober 2001: 5). Ob sich

⁸⁷ Wobei die SPD-Regierung allerdings auf die Kooperation der IG-Chemie angewiesen war, die erstmals in der Geschichte der deutschen Lohnverhandlungen und vor allem überraschend die Lohnführerschaft von der IG-Metall übernahm, um die rot-grüne Koalition durch eine neutrale Lohnpolitik zu stärken.

aus dieser Konstellation ein Interaktionsproblem entwickeln wird, wie es in Belgien, Österreich und Frankreich zu beobachten war, bleibt abzuwarten.

In Deutschland scheint sich das Interaktionsproblem zwischen Gewerkschaften und Regierung also später als in den anderen Ländern dieser Gruppe zu stellen. Dies erklärt sich durch den faktisch späteren Beitritt Deutschlands zur EWWU: Das Hochzinsdilemma der deutschen Finanzpolitik begann erst 1999, seine langfristigen Wirkungen waren erst 2000 (allerdings während eines fulminanten Aufschwungs, der geringer ausfiel, als in allen anderen EWWU-Ländern) und vor allem während der Abschwungphase 2001 zu spüren. Nun hängt viel davon ab, ob die Gewerkschaften im Frühjahr 2002 dazu bereit sein werden, den Konsolidierungskurs der Bundesregierung mitzutragen.

Fazit

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

Was die Lohnpolitik betrifft, war der deutsche Konsolidierungskurs, weil er später begann als in den anderen drei Hochzinsländern, bisher noch nicht dem Widerstand der Gewerkschaften ausgesetzt, wie es in den anderen Ländern dieser Gruppe zu beobachten ist.

5.1.4 Belgien

Ökonomischer Anpassungsdruck

Belgien zählt wie Österreich, Deutschland und Frankreich zu denjenigen Ländern, die recht hohe zyklische Gemeinsamkeiten mit dem Eurozonen-Durchschnitt aufweisen (sowohl bei der Inflation als auch beim Output-Gap), bei den Inflationswerten jedoch unterhalb des EWWU-Durchschnitts rangieren. Auch beim Output-Gap fällt Belgien eher in den Bereich der Niedrigwachstumsländer.

Was die Interaktion der belgischen wirtschaftspolitischen Institutionen vor dem EWWU-Beitritt charakterisiert, ist der Versuch, die Geldpolitik als zyklisches Stabilisierungsinstrument zu verwenden und gleichzeitig den belgischen Franc fest an die Deutsche Mark zu koppeln. Schon vor 1990 hatte die belgische Nationalbank immer wieder eine feste und unumkehrbare Anbindung an die Deutsche Mark postuliert. Dass diese Politik scheiterte und immer wieder Abwertungen des belgischen Francs notwendig wurden, hing damit zusammen, dass sich die deutsche und die belgische Wirtschaft strukturell nicht so ähnlich sind, wie beispielsweise die österreichische und die deutsche (vor allem wegen der sehr viel höheren Außenhandelsöffnung), und die geldpolitische Stabilisierung der belgischen Nationalbank deshalb zu starken Zinsfluktuationen gegenüber den deutschen Zinsen führte: Das r^2 bei der Korrelation der belgischen 3-Monatszinsen mit den deutschen beträgt zwischen 1982 und 1995 nur 0,29 gegenüber 0,96 bei den österreichischen und 0,92 bei den niederländischen. Nach der Erklärung der belgischen Nationalbank, diese Fluktuationen vom Beginn der 1990er Jahre an nicht mehr zu dulden, sollte der schon belgische Währungsraum schon vor dem Beginn der echten EWWU an Deutschland gekoppelt werden. Doch auch nach der Erklärung wurde diese Politik nur halbherzig vorgenommen: Stabilitätspolitische Interessen der Belgischen Nationalbank beherrschten weiterhin die Geldpolitik. Und so machte die EWS-Krise im August 1993 die Vorstellung einer festen Ankopplung des Francs an die DM vorerst zunichte: Die belgische Währung verlor 3,6 Prozent gegenüber der DM und scherte damit aus dem „normalen“ Toleranzband des EWS von 2,25 Prozent aus (Jones 1998: 46). Die Nationalbank ging aus der Krise allerdings gestärkt hervor und entschied sich, von nun an der Zinspolitik der Bundesbank minutiös zu folgen (betrachtet man den Zeitraum 1993-1999 steigt das r^2 bei den 3-Monatszinsen in der Tat auf 0,98!). Nach der Krise des EWS war der Beitritt Belgiens zu einer Währungsunion mit Deutschland also *de facto* schon vollzogen und die belgischen wirtschaftspolitischen Institutionen hatten mit erhöhter konjunktureller Instabilität zu rechnen, wenn nicht die Finanzpolitik an die Stelle der Geldpolitik treten würde. Die Finanzpolitik hatte jedoch während dieser Phase eindeutig prozyklisch operiert. Belgien fällt damit unter diejenigen Län-

der, die mit dem EWWU-Beitritt ein funktionierendes stabilitätspolitisches System neu ordnen mussten.

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

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

Der Anpassungsprozess

Bereits im Juni 1992, also kurz nach der ersten Verkündung der belgischen Nationalbank, der Franc werde der Deutschen Mark gegenüber nun nicht mehr abgewertet, nahm ein Reformprozess seinen Anfang, der in seiner Ausrichtung sicherlich einzigartig in Europa ist: Belgien übertrug dem *Conseil supérieur des finances* (CSF), der bis dahin ein einfaches Beratergremium des Finanzministeriums gewesen war, die Normenkompetenz zur Festlegung eines *ex ante* bestimmten Haushaltssaldos. Die Finanzabteilung des CSF besteht aus nur 10 Mitgliedern: einem aus dem Finanzministerium, sechs Vertretern der Regionen und dem Präsidenten sowie den Vize-Präsidenten und den Generaldirektoren der Belgischen Nationalbank (Hallerberg 1999: 29-32). Wie Hallerberg argumentiert, spielen die drei Repräsentanten der Notenbank

die Schlüsselrolle in dem Gremium und legen *de facto* das Nettosaldo des Haushaltes fest (Hallerberg 1999: 32).

Die konjunkturelle Rezessionsphase der Jahre 1992 und 1993 machte die Umsetzung der Haushaltsnormen der CSF für die finanzpolitischen Akteure schwer, denn das Nettosaldo ist eine Funktion der konjunkturbedingten Steuereinnahmen. Und so folgte 1995 eine Umstellung der Haushaltsnorm auf die Primärbilanz (die hier ja auch bei der quantitativen Untersuchung zum zyklischen Verhalten der Finanzpolitik als Indikator verwendet wurde und die politisch festgelegte Haushaltsänderung unabhängig von Konjunkturfaktoren enthält). 1996 wurde die Federführung des CSF auch auf den Ausgabenanteil der Gemeinden und Regionen ausgedehnt, die sich in einem *Accord de coopération* verpflichten, die Haushaltsnormen einzuhalten. Wie Hallerberg (1999: 29-32) unterstreicht, wurden die Vorgaben des CSF auch tatsächlich befolgt.

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

- War diese Anpassung tatsächlich ein Versuch, die Finanzpolitik langfristig zum Stabilitätsinstrument umzuformen oder handelt es sich um eine kurzfristige Reaktion auf den Druck, den die Maastricht-Kriterien auf Belgien ausübten (wie beispielsweise Hallerberg 1999 argumentiert)?
- Was erklärt den Erfolg der belgischen Politik (die an sich nicht zu den bekannten nach korporatistischem Muster funktionierenden Systemen gehört), diese Reformen ohne große institutionelle Einschnitte und Konflikte zu bewältigen?

Auch wenn es nicht unbedingt direkt ersichtlich scheint, sind die Antworten auf diese beiden Fragen eng miteinander verknüpft. Denn beim Auswerten der Sekundärliteratur zur belgischen Wirtschaftspolitik in den 1990er Jahren und in einigen Gesprächen mit Beobachtern der belgischen Politik wurde deutlich, dass die Reform der Haushaltsgesetzgebung deshalb so erfolgreich verlief, weil die belgischen wirtschaftspolitischen Akteure für sich keine andere Wahl sahen, als die Maastricht-Kriterien zu erfüllen – um fast jeden Preis (Jones 1998; Kurzer 1997). Dies erleichterte der Regierung das Zusammenspiel vor allem mit den Gewerkschaften, die während der 1980er Jahre noch systematisch eine prozyklische Lohnpolitik geführt hatten: Unterscheidet man bei der Untersuchung der zyklischen Ausrichtung der Lohnpolitik, wie sie in Kapitel drei vorgenommen wurde, zwischen den Zeiträumen 1982-1990 und 1991-1999, so

zeigt sich, dass die Lohnpolitik während des ersten Zeitraums signifikant prozyklisch operierte (-0,32*) und dann ab ca. 1992 eine hochsignifikante antizyklische Ausrichtung entwickelte (+0,81***).

Im belgischen Fall deuten die prozyklische Lohn- und Finanzpolitik auf eine wenig kooperative Zusammenarbeit zwischen Regierung und Tarifpartnern hin: Schon während der konjunkturellen Krisenphase zwischen 1982 und 1986 hatte die Regierung ein Lohnstoppgesetz verhängt, die für die Firmen entstehenden Gewinne aber direkt über Erhöhungen der Lohnnebenkosten abgeschöpft, um den Haushalt zu konsolidieren. Diese eigentlich für Boomzyklen angemessene Politik verursachte eine doppelte prozyklische Nachfrageschwächung, die den konjunkturellen Einbruch noch verstärkte. Nur durch mehrere Devaluationen von insgesamt 14,5 Prozent gegenüber der DM zwischen 1982 und 1986 gelang es Belgien diese negativen Nachfrageeffekte zu kompensieren und auf den Wachstumspfad zurückzukehren (Hemerijck/Unger/Visser 2000: 236-240).⁸⁸ Von 1986 an begann dann allerdings eine fulminante Wachstumsphase,⁸⁹ die prompt durch prozyklische Lohnanstiege begleitet wurden und eine kurzfristige Lohn-Preisspirale auslösten (zwischen 1987 und 1989 stieg die Inflationsrate von 1,5 auf 5 Prozent und fiel erst 1994 wieder unter 2 Prozent). Deshalb erließ die Regierung 1989 ein Gesetz, das es ihr *ex post* erlaubte, einzuschreiten, wenn die belgischen Lohnanstiege höher ausfielen als der Mittelwert der Lohnanstiege bei den fünf wichtigsten Handelspartnern.

Diese Entwicklung ist wichtig, um den Fortgang der Ereignisse in den 1990er Jahren zu verstehen. Denn nach der oben schon angesprochenen Wendephase 1992/1993 in der belgischen Geldpolitik, wusste die Regierung, dass die keineswegs kooperationsbereiten Gewerkschaften finanzpolitischen Stabilisierungsversuche mit einer prozyklische Lohnpolitik beantworten würden. Das „Hochzinsdilemma“ stellte die belgische Finanzpolitik wegen der konfliktträchtigen Interaktion mit den Gewerkschaften vor eine fast unlösbare Aufgabe (vgl. dazu auch OECD 1995).

Deshalb erließ die Regierung 1993 ein neues Lohnstoppgesetz, das bis 1996 in Kraft blieb und den Umschwung auf die antizyklische Finanzpolitik möglich machte, ohne dass die Gewerk-

⁸⁸ Hemerijck/Unger/Visser datieren den Umschwung in der belgischen Konjunktur schon auf 1982, was die Output-Gap-Daten nicht bestätigen (der Tiefpunkt ist erst 1986 erreicht).

⁸⁹ Die OECD (2001b: 23) zeigt, dass die Konjunkturzyklen in Belgien meist um einiges extremer ausfallen, als in den anderen europäischen Ländern.

schaften eine lohnpolitische Reaktionsmöglichkeit gehabt hätten.⁹⁰ Das Problem der belgischen Regierung war die geringe Koordinierung zwischen den Einzelgewerkschaften, was eine direkte strategische Interaktion oder Verhandlungen unmöglich machte. Anders als in Österreich mussten den belgischen Tarifpartnern also explizit und *de jure* die Hände gebunden werden, ehe die Gewerkschaften einwilligten, jedes Jahr vor den Verhandlungen verbindliche *ex ante* Maximalwerte bei den Lohnanstiegen von Seiten der Regierung zu akzeptieren.

Ein zweites Gesetz trat dann 1996 in Kraft und besteht seitdem. Es setzt es sich zum Ziel, die alte Strategie der kompetitiven Desinflation durch ein koordiniertes Zusammenspiel zwischen Finanz- und Lohnpolitik zu ersetzen. Weil sich die Regierung damit in eine Position der Dominanz gebracht hatte, blieb den Gewerkschaften nur noch das Einlenken und der Versuch, nun in das Kooperationsverhältnis mit der Regierung zu gelangen. Diese Strategie begann 1998, als die Tarifpartner erstmals langfristige Lohnnormen für den Zeitraum 1998-2000 vorgelegten, die noch unter dem Maximalwert der Regierung lagen und damit – ähnlich wie im österreichischen Fall – ein Zusammenspiel mit der Regierung erlaubten, bei dem die konjunkturelle Stabilität durch die Finanzpolitik garantiert wird, während die Löhne neutral bleiben und langfristig festgeschrieben sind. Dieses Zusammenspiel stellt sicherlich die Haupterklärung dafür dar, dass die Lohn-Preisentwicklung in Belgien seitdem weitgehend stabil ist und die Regierung einen antizyklischen Pfad in der Finanzpolitik einschlagen kann, der nun auch seit ca. 1999 besteht (vgl. OECD 1999a: 11). Der belgische Haushalt tendierte immer stärker zu einer ausgeglichenen Bilanz und schaffte damit die Grundlage für eine antizyklische Nachfragepolitik während der Krisenphase 2001/2002.

Diese Schilderung der Ereignisse illustriert sowohl die Schwierigkeiten der belgischen Regierung im Zusammenspiel mit den Gewerkschaften als auch den eingeschlagenen Weg der Regierung, den Widerstand über Gesetze zu brechen. Allerdings scheint sich das Zusammenspiel seit dem Beginn der dritten Phase der EWWU gebessert zu haben. Die Gewerkschaften sind sich nach Aussagen von Beobachtern der neuen Rolle der Finanzpolitik durchaus bewusst und so hat sich der Trend der Lohnnormenfestsetzung der Gewerkschaften im Zusammenspiel mit der Regierung sogar noch verstärkt.

⁹⁰ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Gespräche mit einem Mitglied des belgischen *Conseil Central de l'Economie*.

Fazit

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

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

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

5.1.5 Ergebnisse

Die ökonomischen Herausforderungen an die hier untersuchten Länder standen unter ähnlichen Vorzeichen: Alle vier Länder mussten eine Lösung für das „Hochzinsdilemma“ der Finanzpolitik finden und dem Widerstand der Gewerkschaften standhalten. Keines der vier Länder konnte es sich aus haushaltspolitischen Gründen leisten, einen „political exchange“ mit den Gewerkschaften zu vereinbaren, und Steuersenkungen für Lohnzurückhaltung anbieten – diese Strategie wäre aus konjunkturpolitischer Warte auch nicht angemessen gewesen. Deshalb mussten alle vier Länder den entstehenden Konflikt mit den Gewerkschaften anders lösen und erreichten länderspezifische Wege, die sich entsprechend des historisch gewachsenen Institutionenkontextes unterscheiden.

Hebt man das hier festgestellte „Hochzinsdilemma“ auf eine theoretische Stufe, dann ergibt sich ein Interaktionsmuster, das dem „Assurance“-Spiel ähnelt.⁹¹

Tabelle 12: Interaktion zwischen Regierungen und Gewerkschaften in einem Hochzinsumfeld

		Regierung	
		Antizyklische Ausgabenpolitik	Prozyklische Sparpolitik
Lohnpolitik der Gewerkschaften	Neutral	4	3
	Kurzfristig expansiv	1	2
		4	1
		3	2

Bei dieser Spielkonstellation haben beide Akteure – in diesem Fall die Regierung und die Gewerkschaft – ein Interesse an der Kooperationslösung, d.h. die Regierung führt eine antizyklische Finanzpolitik durch, um die Konjunktur zu stabilisieren, während die Gewerkschaften eine neutrale Lohnpolitik verfolgen. Aus spieltheoretischer Sicht wird diese Konstellation nur dann zum Problem, wenn einer der beiden Akteure von der Kooperationslösung abrückt, was in den hier untersuchten Fällen bei der Finanzpolitik notwendig war, um überhaupt die Voraussetzungen für antizyklische Stabilisierung schaffen zu können. Ob die Präferenzen der Gewerkschaften tatsächlich mit der üblicherweise verwendeten Reihenfolge des Assurance-Spiels übereinstimmen, soll hier nicht weiter vertieft werden (denn dazu müsste bekannt sein, wie

⁹¹ Zum Assurance-Spiel siehe die Ausführungen von Scharpf (2000b: 131).

einzelne Gewerkschaften unterschiedliche Faktoren – Arbeitslosigkeit, Konjunkturstabilität, Reallohnvariation – gewichten). Die Logik bleibt jedoch erhalten, wenn davon ausgegangen wird, dass die Gewerkschaften beim Abrücken der Regierung von der Kooperationsposition Verluste in Kauf nehmen müssen (vor allem höhere Arbeitslosigkeit) und darauf mit Widerstand reagieren, der die Form von Streiks (Frankreich, Österreich) und Reallohnerhöhungen (Belgien) annehmen kann.

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

- Frankreich, das sich auf keine korporatistische Tradition stützen konnte, versuchte das finanzpolitische Dilemma zuerst ganz ohne den Dialog mit den Gewerkschaften zu lösen. Als dieser Versuch gescheitert war, wählte Frankreich mit der 35-Stunden-Woche einen Weg, der den Gewerkschaften ein „Geschenk“ zusicherte. Erst unter diesem Vorzeichen konnte die Regierung die antizyklische Finanzpolitik in Gang setzen.
- Auch die österreichische Finanzpolitik musste zu Beginn der haushaltspolitischen Konsolidierung erst dem Widerstand der Gewerkschaften standhalten. Doch der große Legitimitätsvorsprung in den Beziehungen zwischen Sozialpartnern und Regierung erlaubte es dem korporatistischen System, zu einer neuen Aufgabenverteilung zu kommen, in der die Finanzpolitik die antizyklische Politik der Zentralbank übernehmen konnte.
- Der sozialdemokratisch geführten deutschen Bundesregierung gelang es 1999 und 2000 innerhalb des Bündnisses für Arbeit, moderate Lohnabschlüsse von den Gewerkschaften einzufordern. Damals waren die Auswirkungen der Konsolidierungspolitik allerdings nicht prozyklisch, denn die Wirtschaft befand sich in einem kurzfristigen Aufschwung, der das im EWWU-Vergleich immer noch schwächste Wirtschaftswachstum überdeckte. Erst 2001, als die Ausmaße der konjunkturellen Abkühlung deutlich wurden, mehrte sich der Druck auf die Bundesregierung, das „Assurance-Spiel“ einzuhalten. Wie in der Länderstudie beschrieben, planen Bundeskanzler Schröder und Finanzminister Eichel an dem Konsolidierungsplan bis 2006 festzuhalten, auch wenn dieser prozyklisch ausfallen sollte. Die Reaktion der Gewerkschaften im Frühjahr 2002 bleibt abzuwarten.
- Das wenig korporatistisch organisierte Belgien löste das Konsolidierungsproblem der Finanzpolitik über die gesetzliche Festschreibung von Löhnen. Nur so konnte die Blockadehaltung der Gewerkschaften gelöst werden.

Ingesamt illustrieren die vier Länder, dass die Aussicht zu hoher Realzinsen in der EWWU tatsächlich eine Reform der finanzpolitischen Institutionen ausgelöst hat, wenn diese notwen-

dig war (Belgien, Österreich, Deutschland). Zu unterstreichen ist außerdem, dass in keinem dieser Länder ein „sozialer Pakt“ im Sinne einer wirtschaftspolitisch konstruktiv operierenden Steuerungsinstanz entstanden ist, weil, wie diese Arbeit gezeigt hat, kein ökonomischer Anpassungsdruck in diese Richtung bestand. Die Interaktion zwischen Gewerkschaften und Regierungen resultiert allein aus der Investition der Regierung in die stabilitätspolitische Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik.

Was die Rolle der Lohnpolitik in den Hochzinsländern betrifft, birgt die Analyse eine interessante Implikation die aus der Zusammenführung angebotsseitiger und nachfrageseitiger Argumente resultiert. Bisher ist diese Arbeit davon ausgegangen, dass lohnpolitische Zentralisierung aus dem Grund nachfrageseitigen Problemdrucks die logische Konsequenz aus dem EWWU-Beitritt sein müsste. Diese Einschätzung kollidiert mit den oft angebotsseitig begründeten Forderungen nach einer *Dezentralisierung* des Arbeitsmarktes über Strukturreformen, die in der Tat plausibel erscheinen und z.B. von der OECD immer wieder gefordert werden (OECD 1996a). In den Hochzinsländern wirkt dieser nachfrageseitige Problemdruck auf die Lohnpolitik nicht. Den betroffenen Ländern steht Möglichkeit, strukturelle Reformen des Arbeitsmarktes durchzuführen, also weiterhin zur Verfügung, während die Niedrigzinsländer bei der Zusammenführung angebotsseitiger und nachfrageseitiger Argumente bezüglich der Organisationsstruktur des Arbeitsmarktes mit einem schwierigen Dilemma konfrontiert werden: Aus nachfrageseitiger Sicht scheint eine stärkere Koordinierung der Lohnpolitik notwendig, während sich aus angebotsseitiger Sicht eher dezentralisierende Reformen aufdrängen.

5.2 Länder mit niedrigen Realzinsen und hohem Wachstum

Der Problemdruck in den nun zu untersuchenden Ländern Irland, Spanien und Portugal steht den Herausforderungen der vorigen Ländergruppe diametral gegenüber. Anstatt des „Hochzinsdilemmas“ der Finanzpolitik taucht in diesen EWWU-Mitgliedsstaaten systematisch ein Phänomen auf, das wohl am besten mit der Formel des „Überhitzungs-Konflikts“ zwischen Regierung und Gewerkschaften beschrieben werden kann und eine rein stabilitätspolitische Problemkonstellation beschreibt. Wie im zweiten Kapitel schon angedeutet besteht bei niedrigen oder negativen Realzinsen keine unmittelbar erkennbarer Handlungsmotivation – weder für die Regierung noch für die Gewerkschaften –, weil die Wirtschaft schnell wächst, die Arbeitslosigkeit sinkt und die Staatseinnahmen steigen. Für die Gewerkschaften sind Reallohnverzicht mit makroökonomischer Rechtfertigung gegenüber den Mitgliedern nur schwer durchzusetzen. Für die Regierung sind Ausgabenkürzungen bei steigenden Staatseinnahmen und evtl. einem bereits bestehenden Haushaltsüberschuss politisch nur schwer zu rechtfertigen. Und dies sowohl nach außen als auch nach innen: denn gegenüber der Bevölkerung senkt sie damit ihre Wiederwahlchancen (welche Regierung kann schon plausibel erklären, warum ein bestimmter Arbeitslosigkeitswert besser nicht unterschritten werden sollte?), intern nimmt der Druck zu, die großzügigen Rücklagen für „dringend“ notwendige Ausgabenprogramme oder Steuersenkungen zu verwenden.

Die drei in diese Gruppe fallenden Länder kämpfen seit dem Beginn der Währungsunion mit dieser Konstellation. Dabei ist interessant, dass sie alle vor dem Beitritt der Gruppe der Länder mit großen institutionellen Defiziten zuzuordnen waren. Bei der Lohnpolitik erfüllten Spanien und Portugal keines der beiden Kriterien, während das irische System zwar unter hohem Regierungseinfluss stand, intern aber nur wenig koordiniert war. Die politische Stärke des Haushaltsfindungsprozesse war in allen drei Ländern gering, und nur Portugal wies einen hohen Zentralisierungsgrad auf.

5.2.1 Irland

Ökonomischer Anpassungsdruck

Die Verknüpfung zwischen *Status quo ante* und *Status quo post* fällt im Fall Irlands mit Hilfe der hier präsentierten Daten recht leicht. Die Abweichung vom Output Gap deutet auf schnellere Wachstumsraten als im EWWU-Durchschnitt hin (und das bei geringer zyklischer Korrelation). Bei der Inflationsrate rangiert Irland zwar im Durchschnittsvergleich auf dem Niveau der Eurozone, doch eine Korrelation ist quasi inexistent, was darauf hindeutet, dass die nationale Geldpolitik eine wichtige Rolle als nationales Anpassungsinstrument spielte. Die quantitative Untersuchung kann das zwar nicht nachweisen – Irlands stabilitätspolitische Aufgabenverteilung ist nicht zu erkennen – dies liegt jedoch sicherlich daran, dass die irische Zentralbank nicht in erster Linie den Wirtschaftszyklus zu stabilisieren versuchte, sondern darauf bedacht war, die nationalen Wirtschaftsdaten (insbesondere den Inflationswert) so zu steuern, dass die Gratwanderung zwischen dem Verbleib im EWS und einer angemessenen Wirtschaftslage für die Binnenkonjunktur einigermaßen glückte.⁹²

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

Schon seit den frühen 1990er Jahren hatte die irische Wirtschaft einen Wirtschaftsboom erlebt, der in Europa einzigartig war. Auf den hier im Mittelpunkt stehenden Gebrauch nachfrageseitig wirkender Konjunkturimpulse allein ist dieser Höhenflug allerdings nicht zurück zu führen. Zwar gab die Abwertung des irischen Pfund im Januar 1993 den Startschuss für den Boom (OECD 1997c), doch das wichtigste Element des Erfolgs war sicherlich die Flut von Ausländischen Direktinvestitionen, die dank des hohen Bildungsstands in Irland, der niedrigen Lohn- und Lohnnebenkosten, der niedrigen Steuerlast sowie der Englischsprachigkeit vor allem aus den USA nach Irland schwappten. Die OECD beziffert die Höhe der Direktinvestitionen, die

⁹² Die OECD zitiert mehrere Fälle, in denen es für die irische Nationalbank nicht leicht war, das Dilemma zwischen der Stabilisierung der Binnenkonjunktur und der Verteidigung des Wechselkurses zu bewältigen (OECD 1997c: 5-6).

zwischen 1992 und 1995 allein aus den USA in die verarbeitende Industrie Irlands flossen, auf 12 Prozent des irischen BIP (OECD 1997c: 13) und schätzte den Anteil der im Auslandsbesitz befindlichen Industrie am irischen BIP im Jahr 1998 auf rund ein Drittel (OECD 1999b: 13). Dass Irland bereits 1993 das Defizit-Kriterium des Maastricht-Vertrags erfüllte, kann als zusätzlicher Bestandteil des Booms gewertet werden. Denn dank des großen Handlungsspielraums in der Finanzpolitik konnte es sich die Regierung leisten, mit den Tarifpartnern in direkte Verhandlungen zu treten. Die Gewerkschaften akzeptierten trotz des hohen Wachstums nur geringe Lohnzuwachsrate und wahrten somit den Standortvorteil des irischen Lohnniveaus. Zudem blieb dank der moderaten Lohnpolitik die Inflationsrate recht niedrig. Im Gegenzug für diese Restriktionspolitik erhielten die Tarifpartner von der Regierung prozyklische Steuersenkungen. Dieser „political exchange“ war im irischen Fall deshalb so erfolgreich, weil die hohe Außenhandelsöffnung des Landes ähnlich wie im finnischen oder niederländischen Fall die nachfrageseitigen Einbußen einer restriktiven Lohnpolitik mit einem Exportboom kompensierte. Anders als in den korporatistisch geprägten Niederlanden und in Finnland beruhte die Lohnmoderation allerdings nicht auf einem gesellschaftlichen Konsens, sondern war das Ergebnis harter Verhandlungen, bei denen die Sozialpartner die Pakte nur deshalb akzeptierten, weil die Regierung Steuersenkungen versprach. Die irische Lohnpolitik fällt also eher in die Kategorie eines „Verhandlungs-Korporatismus“, der auf einem ständigen Geben und Nehmen beruht, als in ein System legitim verankerten Vertrauensvorschlusses zwischen Regierung und Tarifpartnern.

Da die Lohnpolitik zwar langfristig moderate Abschlüsse hervorzubringen vermochte, gleichwohl aber als flexibel einsetzbares Stabilisierungsinstrument ausschied, war es weiterhin die Geldpolitik, die für makro-ökonomische Stabilität zu sorgen hatte. Der restriktive geldpolitische Kurs der Zentralbank, die bis in den Dezember 1998 recht hohe Realzinsen in Irland beibehielt, war in diesem Kontext der einzige Garant nicht-inflationären Wachstums. Die Gewerkschaften waren nicht bereit, bereits getroffene Abkommen (die jeweils für drei Jahre gültig waren) an konjunkturelle Veränderungen anzupassen. Die Finanzpolitik war ihrerseits durch die Abkommen mit den Gewerkschaften an die angekündigten Steuersenkungen gebunden. Und so notierte die OECD schon im Frühjahr 1999, dass sich die Symptome nachfrageseitiger Überhitzung vervielfacht hatten, weil die Zinspolitik sich seit dem EWWU-Beitritt expansiver gestaltete und die Akteure in der Fiskal- und Lohnpolitik nicht bereit waren, die Last der restriktiven Nachfragekontrolle und zyklischer Stabilisierung zu übernehmen (OECD 1999b: 14-16). Kurz: Der EWWU-Beitritt brachte Irland einen großen Anpassungsdruck im Bereich der zyklischen Stabilisierung bei konjunktureller Überhitzung, die nur im Rahmen eines engen Zusammenspiels zwischen Finanz- und Lohnpolitik glücken kann.

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

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

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

Der Anpassungsprozess

Der irische Anpassungsprozess an die EWWU gliedert sich in zwei Stufen. Die erste Phase war von der Umstrukturierung des Haushaltsprozesses gekennzeichnet, der - das hatte die Währungskrise von 1993 gezeigt - dringend als wichtigstes Element einer Binnenstabilisierung ge-

braucht wurde, wenn die Zentralbank diese Rolle nicht mehr übernehmen konnte. Die zweite Phase betrifft den Versuch, das Zusammenspiel von Finanz- und Lohnpolitik neu zu ordnen, um der zyklischen Überhitzung wegen zu niedriger Realzinsen der EZB entgegen wirken zu können. Wie in den anderen Niedrigzinsländern auch, ist dieser Prozess von der Schwierigkeit der Regierung gekennzeichnet, in Zeiten von wachsendem Haushaltsüberschuss die Steuern antizyklisch zu erhöhen, um eine konjunkturelle Überhitzung zu verhindern.

Die erste Phase begann in der Mitte der 1990er Jahre, als sich das irische politische System daran machte, die Haushaltsgesetzgebung zu straffen. Dass Irland nie Gefahr lief, das Defizitkriterium des Maastricht-Vertrags zu verfehlen, ist bereits erwähnt worden. Der öffentliche Schuldenstand hatte zwar 1993 noch 93,1 Prozent des BIP betragen und lag damit weit über dem Maastricht-Kriterium, doch schon 1995 war der Wert auf 78,9 Prozent gefallen und die irische Regierung war sich damit der Erfüllung auch dieser Vorgabe sicher, denn schon die damaligen Prognosen deuteten auf rapide fallende Staatsverschuldung hin.⁹³ Das Problem der irischen Regierung war also weniger die Erfüllung der Maastricht-Kriterien als vielmehr die Umstrukturierung der Haushaltsgesetzgebung, die sich als wenig flexibel erwiesen hatte. Wie schon erwähnt, bestand das Hauptproblem Irlands in der schwachen Verhandlungsposition des Finanzministers. Und so wurde dem Finanzminister ab dem Haushaltsjahr 1997 die Möglichkeit zugesprochen, vom Parlament genehmigte Ausgabenposten unilateral zu blockieren, wenn diese die Erfüllung der Gesamtkonzeption des Budgets beeinträchtigen (de Haan/Moessen/Volkerink 1999: 280). Gleichzeitig entschied sich die Regierung dafür, diese Gesamtkonzeption nicht mehr nur über den Zeithorizont von einem Jahr zu betrachten, sondern sie einem auf drei Jahre festgeschriebenen Finanzplan unterzuordnen: Irland wählte also eine Kombination aus der „Commitment-Strategie“, die regierungsinterne Debatten über das Gesamtvolumen des Haushaltes weitgehend verschwinden lässt und nur noch Verteilungsaspekte beinhaltet, und der „Delegations-Strategie“, die dem Finanzminister größeren Entscheidungsspielraum zuspricht.

Was in der Reform der irischen Haushaltsgesetzgebung allerdings fehlt, sind Sonderartikel, die sich explizit mit unvorhergesehenen Über- oder Untereinnahmen beschäftigen. Bei positiven oder negativen Schocks ist es die Aufgabe der Regierung, über die Form des Ausgleichs der

⁹³ Das Kriterium zum staatlichen Gesamtschuldenstand im Maastricht-Vertrag war „weicher“ als all die anderen, denn bei Ländern die Werte oberhalb der 60 Prozent-Marke aufwiesen, reichte bereits „signifikanter Fortschritt“ auf dem Weg zur Erfüllung des Kriteriums aus, um die Vorgabe zu erfüllen. Irland erreichte 1998 mit 52,1 Prozent des BIP den vorgegebenen Wert problemlos und senkte den Schuldenstand im Jahr 2000 sogar bis auf 34,5 Prozent.

Schwankungen zu befinden (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19). Auf den ersten Blick erscheint dieses Auslassen von Sonderklauseln plausibel, denn Irland kennt seit der Mitte der 1990er Jahre so gut wie keine Schulden- oder Defizitprobleme mehr: Mehreinnahmen werden also nicht als Mittel zu Konsolidierung der Staatsfinanzen gebraucht, Mindereinnahmen können – wenn sie nicht zu extrem ausfallen – recht problemlos aus der Staatskasse finanziert werden. In Anbetracht der recht speziellen konjunkturellen Konstellation nach dem EWWU-Beitritt, war das Auslassen von Sonderklauseln allerdings ein gravierender Missgriff.

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

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

Trotz weitgehend stabiler Nominalzinsen der EZB fielen die Realzinsen in Irland weiter und lösten eine Überhitzungsspirale aus: Immer höhere Wachstumsraten brachten immer stärkere Abweichungen vom nichtinflationären Wachstumspotential und trieben die Preise, die wiederum die Realzinsen senkten. Besonders im Immobiliensektor entwickelte sich eine Preisblase, die sich wegen der negativen Realzinsen selbst ernährte.

Diese Spirale, die in geringerem Ausmaß auch in Spanien und Portugal anzutreffen ist, stellt die betroffenen Länder vor große Koordinierungsprobleme. Denn nur ein enges Kooperationsabkommen zwischen Tarifpartnern und Regierung, das einen politisch schwer zu rechtfertigenden Restriktionskurs durchzusetzen kann, ist in der Lage, einen solchen Überhitzungszyklus zu verhindern. Dass in Irland die dafür notwendigen Legitimitätsbeziehungen zwischen den politischen Akteuren vor dem Beginn der EWWU nicht bestanden, ist schon angedeutet worden. Und dementsprechend schwer fiel es der irischen Wirtschaftspolitik, die aus stabilitätspolitischer Sicht notwendigen antizyklischen Maßnahmen durchzuführen.

Die Steuereinnahmen Irlands stiegen im Jahr 2000 um 14,9 Prozent, anstatt der im Haushalt vorgesehenen 9,6 Prozent. Doch anstatt diese Differenz als Haushaltsrücklage anzusparen, wie es der Rat der Europäischen Union in den BEPG gefordert hatte, führte die irische Regierung staatliche Ausgabenprogramme und Steuersenkungen durch, die sie mit den Sozialpartnern im Frühjahr 1987 innerhalb des sogenannten „Programm für Wachstum- und Gerechtigkeit“ vereinbart hatte, die also im politischen Tausch die Gegenleistung für Lohnmoderation waren.⁹⁴ Die irische Regierung rechtfertigte sich damit, dass das Niveau der Vollbeschäftigung auf dem irischen Arbeitsmarkt die irischen Löhne in Abwesenheit eines Abkommens mit den Gewerkschaften sehr stark in die Höhe getrieben hätte und damit einen Inflationsschub entfaltet hätte, der noch stärker ausgefallen wäre, als durch die Ausgabenpolitik der Regierung ausgelöste Preissteigerungen.

Im Frühjahr 2001 verabschiedete der Rat der Europäischen Union auf Grundlage der BEPG gegenüber Irland eine Rüge für „unangemessen Wirtschaftspolitik“. Dieser Präzedenzfall (es war die erste und bislang auch einzige Rüge dieser Art) wurde aus Sicht der Kommission auch deshalb notwendig, weil die Strategie der Regierung nicht aufzugehen schien. Die „erkaufte“ Lohnmoderation wurde von den Gewerkschaften nicht wie vorgesehen eingehalten: Als im Herbst 2000 immer klarer wurde, dass die Inflationsrate Irlands mit 5,5 Prozent oberhalb der im Sozialpakt veranschlagten 3,5 Prozent liegen würden, erreichten die Gewerkschaften für den April 2001 Lohnanstiege von 7,5 Prozent, anstatt der vereinbarten 5,5 Prozent (siehe: Financial Times Deutschland vom 13.2.2001: 10). Irland revidierte seine Steuersenkungen nicht, was das Problem des fehlenden Sanktionsmechanismus innerhalb der BEPG unterstrich.

Fazit

Irland ist das wohl sprechendste Beispiel für die Konsequenzen niedriger oder negativer Realzinsen durch den EWWU-Beitritt. Zwar gelang es der irischen Regierung, die notwendige Reform des Haushaltsgesetzgebungsprozesses durchzuführen und innerhalb des Sozialpaktes Lohnmoderation einzufordern, doch weil Irland eher der Kategorie der „Verhandlungskorporatismus“ zuzuordnen ist, als einem echten Korporatismus, wie man ihn beispielsweise in Finnland oder Österreich findet, war die Regierung zu prozyklischen Ausgaben verpflichtet, die das irische Problem nicht lösen konnten. Der „Überhitzungs-Konflikt“ der irischen Wirtschaftspolitik ist bis heute ungelöst geblieben. Er zeigt, wie schwer es einer auf Wiederwahl

⁹⁴ Diese und die nun folgenden Angaben beziehen sich auf die von Alan Stuart verfasste Länderstudie zu Irland im TEPSA-Bericht zu den BEPG 2001 für das Europäische Parlament (Wessels et al. 2002).

bedachten Regierung fallen kann, in der Finanzpolitik zyklisch restriktiv zu operieren und dabei gleichzeitig die Lohnpolitik zu überzeugen, Reallohnverluste zum Zweck der gesamtwirtschaftlichen Stabilität in Kauf zu nehmen.

Aus institutioneller Warte bestätigt Irland die hier vorhergesagten Reformen. Deren stabilitätspolitischer Erfolg scheitert bisher allerdings an der schwierigen politischen Interaktion zwischen Finanz- und Lohnpolitik.

5.2.2 Spanien

Ökonomischer Anpassungsdruck

Spanien ist das Land, dessen wirtschaftspolitische Institutionen nach dem hier entwickelten Analyserahmen am schlechtesten auf den EWWU-Beitritt vorbereitet waren. Da die spanischen Inflations- und Output-Gap-Werte zudem vor dem Beitritt recht hohe Abweichungen vom EWWU-Durchschnitt aufwiesen, musste von einem hohen ökonomischen Anpassungsdruck ausgegangen werden. Das stabilitätspolitische Zusammenspiel zwischen Geld-, Lohn- und Finanzpolitik wies bis 1995 keine eindeutigen Charakteristika auf, wenn man von der antizyklischen Haltung der Lohnpolitik absieht: Letztere ist in sofern erstaunlich, als Spanien, was die Lohnpolitik betrifft, in den vorigen Kapiteln als ein Land eingestuft wurde, das zwar antizyklische Merkmale aufweist, dessen *Status quo ante* allerdings weder ein koordiniertes Lohnfindungssystem enthält, noch hohen Regierungseinfluss auf die Tarifabschlüsse. Um diesen Gegensatz verstehen zu können (schließlich wurde hier davon ausgegangen, dass dezentralisierte Lohnfindungssysteme nicht in der Lage sind, antizyklisch zu operieren) und den aus dem EWWU-Beitritt auf Spanien entstehenden Anpassungsdruck einordnen zu können, ist ein Rückblick bis ins Jahr 1987 notwendig. Bis zu diesem Zeitpunkt war die spanische Wirtschaftspolitik von einem engen Zusammenspiel zwischen der Gewerkschaft UGT (*Union General de Trabajadores*) und den beiden großen Parteien UCD (*Union Democrática del Centro*) und PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*) geprägt. Zwischen 1977 und 1987 entstanden eine Vielzahl sozialer Pakte, die vor allem die Reallöhne stabil hielten,⁹⁵ gegen Ende aber immer größere Konflikte zwischen PSOE und UGT mit sich brachten, weil die Regierung nicht bereit war, die Lohnzurückhaltung zu kompensieren (vgl. Pérez/Pochet 1999: 127-131). Als die Arbeitslosigkeit zudem auf 23 Prozent anstieg (und dies trotz einer im OECD-Vergleich äußerst geringen Erwerbsquote) und die Regierung nach dem Beitritt zur EG im Jahr 1986 auch der Aufnahme in das EWS (ab 1989) große Bedeutung zumaß, sich zudem auch durch den Wahlsieg des Jahres 1986 von der Bevölkerung gestärkt sah, brach die konzertierte wirtschaftspolitische Strategie zusammen und mündete in eine offene Konfrontation zwischen Regierung und Gewerkschaften (Pérez/Pochet 1999: 131). Um Reallohnanstiege auch in diesem Kontext zu beschränken, begann die *Banca de España* eine außergewöhnlich restriktive

⁹⁵ Pérez/Pochet beziffern den kumulativen Reallohnanstieg zwischen 1980 und 1986 auf nur 1,5 Prozent (1999: 126).

Hochzinspolitik, während die Regierung gleichzeitig ihr Defizit konsolidierte (OECD 1992b). Als Konsequenz stieg der reale Wechselkurs der Peseta zwischen 1987 und 1991 um ca. 30 Prozent gegenüber den anderen EWS Währungen (Pérez/Pochet 1999: 132) und machte Spanien während der EWS-Krise der Jahre 1992 und 1993 zu einem leicht zu Fall zu bringenden Gegner für Devisenspekulanten (Buitter/Corsetti/Pesenti 1998). Die Peseta wurde zweimal abgewertet.

Von diesem Zeitpunkt an versuchte die Regierung Gonzales immer wieder, neue Pakte mit den Gewerkschaften abzuschließen, machte aber von Anfang an deutlich, dass sie wegen der Erfüllung der Maastricht-Kriterien im Gegenzug für Lohnzurückhaltung keine Ausgabenpolitik in einem „political exchange“ anbieten konnte (Pérez/Pochet 1999: 139). In der Tat lag das Haushaltsdefizit im Jahr 1993 bei 7 Prozent. Die Kooperationsversuche der PSOE-Regierung scheiterten und führten zu mehreren Generalstreiks (vor allem 1994). Trotz dieses Klimas sozialer Konflikte und hoher Arbeitslosigkeit (die im Jahr 1994 jeden vierten Erwerbsfähigen betraf) gelang es der Regierung zwar, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, was sich schon 1996 abzeichnete, bezahlte dafür aber mit einer Niederlage bei den Parlamentswahlen desselben Jahres – die konservative PP (*Partido Popular*) unter Ministerpräsident Aznar übernahm die Regierung.

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

terschiedlicher Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände geführt. Die Regierung hatte keinen Einfluss auf die Ergebnisse der Verhandlungen.

Auch in der Finanzpolitik war Spanien auf den EWWU-Beitritt denkbar schlecht vorbereitet: Im *Status quo ante* wurde der Ausgabenanteil der Zentralregierung an den Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors als eher gering eingestuft und der Haushaltsfindungsprozess erreichte bei den Kriterien der politischen Steuerbarkeit die schlechteste Punktzahl unter den europäischen Ländern. Dass Spanien zum Beginn der 1990er Jahre dennoch eine recht stabile Position der öffentlichen Finanzen vorweisen konnte, lag an der hohen Wachstumsrate des realen BIP, die zwischen 1986 und 1990 im Durchschnitt bei 4,5 Prozent lag. Im Jahr des Maastricht-Vertrags wies Spanien ein Haushaltsdefizit von 3,9 Prozent des BIP auf und einen öffentlichen Schuldenstand von 52,1 Prozent. Dementsprechend zuversichtlich war die spanische Regierung bezüglich der Erfüllung der Kriterien (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 116-117). Doch die Rezession von 1993 traf Spanien besonders hart (das BIP ging um 1,2 Prozent zurück) und trieb das Haushaltsdefizit in den Folgejahren auf bis 7,1 Prozent (1995), so dass die Regierung massive Einsparungen vorzunehmen hatte, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen und das Land wieder finanzpolitisch handlungsfähig zu machen.

Der Anpassungsprozess

Nach dem Regierungswechsel des Jahres 1996 begann ein doppelter institutioneller Anpassungsprozess, der den hier formulierten Thesen weitgehend entspricht. Spanien erfüllte zu diesem Zeitpunkt keines der vier institutionellen Kriterien einer effektiven Stabilitätspolitik. Und so unternahm die konservative Regierung Aznar den Versuch, einerseits die Tarifverhandlungen neu zu ordnen, um Reallohnvariationen zu einer steuerbaren wirtschaftspolitischen Variable zu machen, andererseits die Haushaltsgesetzgebung zu straffen, um auch in der Finanzpolitik mehr politische Freiheitsgrade zu erhalten. Im Jahr 2000 begann dann auch eine Diskussion über eine Reform der stark dezentralisierten spanischen Finanzverfassung, die den Zentralstaat aufwerten sollte.

Zuerst zur Lohnpolitik. Wie viele andere Länder auch, hatte Spanien während der EWS-Krise der Jahre 1992 und 1993 die Erfahrung gemacht, dass die damals existierenden wirtschaftspolitischen Institutionen ein makroökonomisches Ungleichgewicht erzeugt hatten, das nur durch eine deutliche Abwertung der Währung ausgeglichen werden konnte. Da der EWWU-Beitritt den Weg der Wechselkursveränderung allerdings versperren würde, musste ein Alternativinstrument gefunden werden. In Spanien begann deshalb schon in der Mitte der 1990er

Jahre eine Debatte über die „Lohnabwertung“, d.h. eine Realabwertung der spanischen Kaufkraft über die Einkommenspolitik.⁹⁶ Das Regierungsprogramm José Maria Aznars war ganz auf diese Strategie zugeschnitten und steckte sich das für eine konservative Regierung durchaus originelle Ziel, das fragmentierte spanische System der industriellen Beziehungen in ein System kollektiver Verhandlungen auf nationaler Ebene umzuformen.

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

Wie Gespräche mit Gewerkschaftsfunktionären ergaben, weist der neue Kontext der industriellen Beziehungen zwar weiterhin die Charakteristika eines „halb-zentralisierten“ Lohnfindungssystems auf (nur 12 Prozent der Arbeitnehmer fallen unter national ausgehandelte Tarifverträge, während die sektoralen Abschlüsse 30 Prozent betreffen und der Rest regional spezifische Abkommen zuzuordnen ist), muss aber faktisch den „koordinierten“ Systemen zugerechnet werden, denn die beiden großen Gewerkschaften UGT und CC.OO („*Comisiones Obreras*“) handeln mit der Regierung eine bindende Lohnnorm aus (vgl. auch Pérez/Pochet 1999: 150-151). Das System macht sich dabei die Eigenheiten der spanischen Firmenlandschaft zunutze: Nur zwei Prozent der Firmen zählen mehr als 50 Mitarbeiter, und rund zwei Drittel weniger als 6 Mitarbeiter. Eine solch atomisierte Struktur der industriellen Beziehungen erschwert zwar sicherlich den Aufbau eines funktionsfähigen korporatistischen Systems, ist allerdings geradezu prädestiniert für ein System ausgehandelter Lohnnormen, das den sehr kleinen Firmen klare Vorgaben gibt und sie damit aus der schwierigen Lage einer eigenen Lohnfestsetzung befreit.

⁹⁶ Die Schilderung dieser Debatte stützt sich auf ein Gespräch mit einem spanischen Gewerkschaftsspitzenfunktionär, das im Frühsommer 2001 geführt wurde.

Ähnlich wie in Italien, ist also auch in Spanien ein System der „koordinierten Dezentralisierung“ entstanden, das es der Regierung erlaubt, die Einkommenspolitik gemeinsam mit den Gewerkschaften zur Steuerung der Konjunktur einzusetzen. Aus makroökonomischer Sicht - und damit auch aus Sicht der Regierung - ist es dabei unerheblich, wie sich die einzelnen Komponenten einer national festgelegten Reallohnvariation zwischen den Sektoren und Regionen verteilen, was den Gewerkschaften weiterhin großen Handlungs- und Verteilungsspielraum lässt und die Lohnpolitik gleichzeitig wieder zu einer politisch steuerbaren Variable aufwertet.

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

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

Dass Spanien sich aber in den kommenden Jahren in eine ähnlich schwierige Situation wie z.B. Irland manövrieren könnte, in der niedrige Realzinsen das Wachstum antreiben, die Tarifpartner deshalb immer höhere prozyklische finanzpolitische Gegenleistungen der Regierung einfordern, um Reallohnverzichte zu akzeptieren, wird als wahrscheinlich eingeschätzt (vgl. OECD 2001d). Das Zusammenspiel zwischen Finanz- und Lohnpolitik dürfte dann – ähnlich wie in Irland – angesichts des mangelnden Vertrauens- und Legitimitätsverhältnisses wohl kaum in der Lage sein, einen Überhitzungszyklus zu verhindern.

Daran dürften auch die tiefgreifenden Reformen in der spanischen Finanzpolitik nichts ändern, die die – im *Status quo ante* noch als kaum manövrierbar eingestufte – Fiskalsteuerung

in ein wichtiges stabilitätspolitisches Instrument umgeformte. Wie in den hier vorgestellten Hypothesen formuliert, setzten sowohl die PSOE- als auch die PP-Regierung einerseits am Haushaltsprozess, andererseits an der Ausgabenkontrolle bei den subnationalen Akteuren an. Was den Haushaltsprozess betrifft, wurden zwischen 1994 und 2000 fast jährlich neue Regeln erlassen, die zur Straffung und Effizienzsteigerung der Ausgabenpolitik beitragen sollten (vgl. die unterschiedlichen Berichte der OECD-Abteilung für *Public Management* zu Spanien).⁹⁷ Alle Regeln wurden innerhalb des auf den Beitritt zur EWWU ausgerichteten „Konvergenzprogramms“ der spanischen Wirtschaftspolitik festgeschrieben. Die wichtigsten Innovationen der Jahre unter der PSOE-Regierung waren dabei die Einführung von detaillierten Ausgabenlimits sowie die Verpflichtung für fast alle öffentliche Institutionen, Sonderrücklagen bereitzustellen, um später auf unvorhergesehene Kostenveränderungen reagieren zu können, die vom Zentralhaushalt nicht mehr übernommen werden sollten. Die Regierung Aznar setzte den Prozess nach der Wahl des Jahres 1996 fort und verstärkte ihn sogar: Ein unabhängiges „Kosten- und Haushaltssekretariat“ wurde eingeführt, das seitdem die Vorbereitung der Haushaltsgesetzgebung beratend unterstützt und die Durchführung der Ausgabenpolitik überwacht. Zusätzlich wurde auch die Haushaltsgesetzgebung selbst durch verschiedene Erlasse verändert, die insbesondere die Einflussmöglichkeiten der staatlichen Firmen und Ämter auf den Haushaltsprozess reduziert.⁹⁸ Die wichtigste Reform folgte aber erst im Jahr 2000 (sie war durch die unterschiedlichen Erlasse rechtlich vorbereitet worden): Die Regierung implementierte eine administrative Trennung zwischen der Erstellung des Konvergenzprogramms, das den mehrjährigen „*Commitment*-Rahmen“ vorgibt und im Wirtschaftsministerium erarbeitet wird, und der Erstellung des auf Jahresfrist angelegten Haushalts, der vom Finanzministerium vorgelegt wird. Diese Reform zielte darauf ab, die insgesamt verfügbare Haushaltsmasse nicht vom Ausgabenbedarf der einzelnen Ressorts abhängig zu machen, sondern von der makroökonomischen Situation. Das Finanzministerium fungiert also nur noch als Verteilungsagentur und verfügt dabei über eine von vornherein festgelegte Summe. Ob sich dieses System in der Praxis durchsetzen kann, werden erst die kommenden Jahre zeigen. Zwar versucht Spanien ähnlich wie Belgien eine Trennung der Festlegung der staatlichen Ausgabenvarianz vom tagespolitischen Haushaltsprozess, dennoch verbleibt die Festlegung bei einem Ministerium, das der

⁹⁷ Fast alle Berichte, auf die sich auch die folgenden Informationen beziehen, finden sich auf der Website www.oecd.org/puma/country/spain.htm.

⁹⁸ Die Aufzählung stützt sich auf eine OECD-Studie: *Issues and Development in Public Management Spain – 2000* (PDF-Dokument unter webnet1.oecd.org/pdf/M00006000/M00006356.pdf).

Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten untersteht (vgl. Barrios 1999: 575-576). Neben dem Haushaltsprozess reformierte Spanien zwischen 1995 und 2001 in mehreren Schritten auch das stark dezentralisierte staatliche Ausgabensystem (vgl. OECD 1997a; OECD 2001d). Zwar blieb die sehr komplexe Grundstruktur erhalten, die den einzelnen Regionen unterschiedliche Autonomiegrade bei der Ausgabenpolitik einräumt (vgl. Gordo/Hernández de Cos 2000), doch wurde auch hier ein Fünf-Jahres-Plan bei der Festsetzung von zentralstaatlichen Finanzierungsprogrammen vereinbart. Verschuldungsprogramme und Defizite müssen seit 1997 von der Zentralregierung genehmigt werden (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19).

Fazit

Mehrere Reformen in allen Bereichen, die in den hier vorgestellten Hypothesen aufgeführt wurden, sind in Spanien seit der Mitte der 1990er Jahre tatsächlich durchgeführt worden. Die Hypothesen sind also zumindest teilweise bestätigt. Allerdings ist es im spanischen Fall für eine Einordnung des Anpassungsprozesses wohl noch zu früh. Die neuen Lohnfindungsregeln bestehen erst seit kurzer Zeit. Und ob sich die beiden großen Gewerkschaften unter den veränderten ökonomischen Bedingungen (vor allem was die Arbeitslosigkeit betrifft) untereinander auf das angemessene Lohnniveau einigen werden, ist ungewiss. In der Finanzpolitik sind die Reformen noch nicht abgeschlossen. Die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Regionen bleibt ein wichtiges Thema der Wirtschaftspolitik und wird im Zuge des anstehenden Fünf-Jahres-Plans (2001-2006) wohl noch weiter verändert werden. Auch der Haushaltsgesetzgebungsprozess befindet sich in einer Probephase, weil die Trennung der Festlegung von Konvergenzprogramm und Haushalt erst seit dem Sommer 2000 besteht. Hinzu kommt, dass sich in Spanien erst seit 2000/2001 ein echter Überhitzungszyklus entwickelt hat, der also noch zu jung ist, als dass das Verhalten der wirtschaftspolitischen Akteure analysiert werden könnte. Spanien ist in dieser Studie als das Land identifiziert worden, das dem größten institutionellen Anpassungsdruck ausgesetzt war. Von einem Erfolg des Anpassungsprozesses kann in Spanien keine Rede sein. Die bislang durchgeführten Reformen erfolgten zwar in genau den Bereichen, die für eine Stabilitätspolitik nach dem EWWU-Beitritt notwendig waren, erscheinen aber halbherzig. Aus politikwissenschaftlicher Sicht kann diese Beobachtung kaum überraschen: Spanien ist ein regional stark fragmentiertes Land, das zudem über keine korporatistische Kultur verfügt. Die Legitimitätsstrukturen zwischen Regierung und Sozialpartnern und auch zwischen den einzelnen Gewerkschaften sind kaum verankert und erschweren ähnlich wie in Frankreich eine kooperative Problemlösung. Anders als Frankreich ist der Zentralstaat in Spanien allerdings nicht in der Lage, die wirtschaftspolitische Steuerung allein zu tragen.

5.2.3 Portugal

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

Ökonomischer Anpassungsdruck

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

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

Die portugiesische Regierung begann dennoch keine antizyklische Restriktionspolitik. Zwar versuchte sie in den Jahren 1989 und 1990, stark restriktive Lohnabschlüsse mit den Gewerkschaften auszuhandeln und erreichte auch die Unterzeichnung eines Paktes, der jedoch in ein wirtschaftspolitisches Fiasko mündete und gemeinhin als „failure“ eingestuft wird (z.B. da Paz Campos Lima/Naumann 2000: 327; OECD 1992a: 49). Denn faktisch hatte die Regierung

keine Einwirkungsmöglichkeit auf die Lohnabschlüsse, und die beteiligten Gewerkschaften gingen mit unterschiedlichen Zielen – teilweise auch gegeneinander konkurrierend – in die Verhandlungen. Reallohnanstiege waren die Folge. Weil die Regierung aber zur Einforderung niedriger Löhne eine expansivere – in diesem Fall prozyklische – Finanzpolitik angekündigt hatte und auch trotz der steigenden Reallöhne durchführte, stieg die Inflationsrate wieder rapide an und erreichte zur Jahreswende 1990/1991 fast die 15-Prozent-Marke.

Wie Torres bemerkt, war zu diesem Zeitpunkt der politische Konsens in der portugiesischen Wirtschaftspolitik vollkommen zerstört (1998: 177) und so begann die ideologisch eher liberal-konservative, namentlich aber sozialdemokratische Partei PSD („*Partido Social Democrata*“) nach den Wahlen 1991 einen radikalen Konsolidierungskurs, der zwischen 1992 und 1995 im Rahmen des Programms „Q2“ die – wie die OECD sie damals nannte – makroökonomische „Schieflage“ (1992a) beheben sollte. Ein Kurs der radikalen Haushaltskonsolidierung und Hochzinspolitik begann gleichzeitig mit der EWS-Krise. Diese zeitliche Koinzidenz bescherte dem Land paradoxerweise eine der besten Bilanzen der Krise: Weil die drei Abwertungen zwischen November 1992 und März 1995 die restriktive Wirtschaftspolitik abmilderten, konnte die Regierung an ihrem Kurs festhalten. So gewann sie das Vertrauen der ausländischen Investoren: Die Zinsen für Schuldverschreibungen der Regierung fielen in Portugal, während sie in allen anderen europäischen Ländern stiegen – die Risikoeinstufung für Regierungsschulden verbesserte sich während der Krise sogar von A+ auf AA– (Torres 1998: 177).

Nach der Krise versuchte die Regierung, die Rolle der Zentralbank als Garant antiinflationärer Politik sogar noch zu stärken: Im Jahr 1994 wurde der die komplette Führungsriege der *Banco de Portugal* ausgewechselt (was von den Devisenmärkten begrüßt wurde, siehe Torres 1998: 193-194) und die neue Spitze auf ein eindeutiges Preisstabilitätsmandat eingeschworen (1995 änderten sich dann auch die rechtlichen Statuten der Bank dementsprechend). Die Zentralbank nahm ihr Mandat ernst und hielt bis zum Beginn der dritten Phase der Währungsunion einen äußerst restriktiven Kurs durch. Weil auch die Regierung den Konsolidierungskurs fortsetzte (was ihr wegen der Privatisierung zahlreicher staatlicher Unternehmen, die zwischen 1994 und 1997 eine Summe von 6,4 Prozent des BIP in die Kassen spülten, nicht schwer fiel – siehe OECD 1999c), wies Portugal, was die Maastricht-Kriterien betraf, 1995 durchaus akzeptable Werte auf: Mit einem Haushaltsdefizit von 5,1 Prozent, einer Gesamtverschuldung von 71,7 Prozent und einer Inflationsrate von 4,1 Prozent lag das Land zwar leicht über den geforderten Kriterien, die sich bessernden Konjunkturaussichten deuteten aber schon damals auf eine fristgerechte Erfüllung hin.

Aus Sicht der Bevölkerung war die abkühlende Wirtschaftspolitik allerdings zu restriktiv. Die Arbeitslosigkeit war von 4,1 Prozent (1991) auf 7,2 Prozent (1995) gestiegen und bescherte der

PSD bei den Wahlen 1995 ein Debakel: Ihr Stimmenanteil fiel von mehr als 50 Prozent im Jahr 1991 auf nur noch 34 Prozent, die sozialistische PS unter Ministerpräsident António Guterres kam an die Regierung.

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

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

Der Anpassungsprozess

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

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

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

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

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

Und diese Vermutung bestätigt sich.⁹⁹ Zwar gerieten die Reformen des Haushaltsgesetzgebungsprozesses, die schon im ersten Stabilitäts- und Konvergenzprogramm von 1998 angekündigt worden waren, aufgrund des rasanten Wachstums und des mit ihm einhergehenden Defizitrückgangs zuerst in den Hintergrund; doch als sich in den Jahren 2000 und 2001 herausstellte, dass die Finanzpolitik tatsächlich als Stabilitätsinstrument verwendet werden sollte,

⁹⁹ Die folgenden Informationen beziehen sich auf schriftliche Anfragen an das portugiesische Finanzministerium, die im Herbst 2001 durchgeführt wurden.

versuchte die Regierung zumindest die institutionellen Rahmenbedingungen für eine politisch starke Haushaltsgesetzgebung zu schaffen (die freilich das politische Problem des „political exchange“ mit den Gewerkschaften nicht lösen konnte). Im August 2001 trat ein neues Haushaltsrahmengesetz in Kraft, das den Gesetzgebungsprozess beschleunigt, die Transparenz erhöht und die einzelnen Ministerien zu größerer Disziplin verpflichtet. Der letzte Punkt sollte allerdings Bestandteil eines eigenen Gesetzes werden, das auch schon im Dezember 1998 angekündigt wurde, bis heute aber ein Projekt geblieben ist. Das portugiesische Finanzministerium teilte im Herbst 2001 mit, dass ein präziseres und weitergehendes „Gesetz zur Budgetdisziplin“ zwar weiter geplant sei, sich allerdings in einem noch „sehr frühen Planungsstadium“ befinde. Wie erwartet, hat also in Portugal tatsächlich ein Reformprozess der Haushaltsgesetzgebung eingesetzt, der jedoch weniger weit fortgeschritten ist, als in Spanien oder Irland.

Fazit

Die portugiesische Regierung nutzte die ihr zur Verfügung stehenden große Hebelwirkung der Finanzpolitik, um den Gewerkschaften Investitionsangebote zu machen, deren Volumen die Maßnahmen in den beiden anderen Niedrigzinsländern weit übertrifft. Der „political exchange“ in Portugal brachte zwar die erwünschte Zentralisierung der Lohnpolitik, führte das Land aber in eine paradox wirkende ökonomische Asymmetrie aus schnellem Wachstum und steigenden Defiziten. Neben Deutschland und Italien gehörte Portugal im Herbst 2001 zu den wenigen Ländern, in denen eine konkrete Gefahr bestand, das 3-Prozent-Limit des SWP zu übertreten. Und dies, obwohl Portugal zu den schnell wachsenden Ländern der Eurozone gehört. Anzumerken ist, dass die Reform des Haushaltsgesetzgebungsprozesses in Portugal weniger weit fortgeschritten ist, als in den meisten anderen EWWU-Ländern. Dies mag erklären, warum die Finanzpolitik bislang so schwer unter Kontrolle zu bekommen war.

5.2.4 Ergebnisse

Die drei Länder der „Niedrigzinsgruppe“ wiesen vor dem EWWU-Beitritt ähnliche Charakteristika auf. Weder die Akteure der Lohn- noch der Finanzpolitik waren stabilitätspolitisch handlungsfähig (wenn auch mit leichten Unterschieden zwischen den Ländern). Dementsprechend ähneln sich die Länder auch in ihren Anpassungsprozessen bzw. -problemen. Dabei fällt dem Versuch, die Lohnpolitik erst stabilitätspolitisch zu machen und dann als stabilitätspolitisches Instrument einzusetzen, die größte Bedeutung zu. In allen drei Ländern gestaltete sich der Reformprozess ähnlich: Weil die Konjunktur dank fallender Realzinsen an Dynamik gewann, sich aus den steigenden Beschäftigungs- und Wachstumsraten ein schneller Inflationsauftrieb entwickelte, der die Realzinsen weiter fallen ließ und einen Überhitzungszyklus zu entfachen drohte, waren die Regierungen in den betroffenen Ländern auf die Kooperation der Gewerkschaft angewiesen. Spieltheoretisch ergibt sich eine Gefangenen-Dilemma-Konstellation:

Tabelle 13: Interaktion zwischen Regierungen und Gewerkschaften in einem Niedrigzinsumfeld

		Regierung	
		Prozyklische Ausgabenpolitik	Antizyklische Sparpolitik
Lohnpolitik der Gewerkschaften	Reallohnverzicht	3	4
	Reallohn-erhöhung	1	2
		4	2

Die Präferenzen der Regierung erklären sich aus der Kombination wahltaktischer und makroökonomischer Faktoren: Eine antizyklische Sparpolitik bei gleichzeitigem Lohnverzicht würde die Konjunktur stabilisieren und zu einer Beibehaltung des mittelfristigen Wachstumskurses auf Trendniveau führen.¹⁰⁰ Ist eine solche Lösung nicht möglich, zieht die Regierung die Kombination aus prozyklischer Ausgabenpolitik und Reallohnverzicht (Nord-West-Zelle) der Kombination aus antizyklischer Sparpolitik und Reallohn-erhöhungen (Süd-Ost-Zelle) vor, weil sie erstens eine direkte Verhandlung mit den Gewerkschaften ermöglicht und die ausga-

¹⁰⁰ Hier sollte noch einmal daran erinnert werden, dass diese Arbeit davon ausgeht, dass die Regierungen ein Interesse an gesamtwirtschaftlicher Stabilität haben.

ben-orientierte Regierung zweitens der Bevölkerung gegenüber in einem besseren Licht erscheinen lässt, als dies bei einem rigiden Sparkurs der Fall wäre.

Die Einordnung der Gewerkschaftspräferenzen fällt insofern schwer, als nicht eindeutig geklärt werden kann, wann eine Kombination aus prozyklischer Ausgabenpolitik und Reallohnerhöhungen so negative Folgen für den Außenhandel mit sich bringen, dass die Kosten einer solchen Lösung die Gewinne für die Gewerkschaftsmitglieder übersteigen. Ob die Gewerkschaften die Nord-West- oder die Süd-West-Zelle bevorzugen, muss also offen bleiben. In jedem Fall favorisieren die Gewerkschaften aber eine ausgabenorientierte Finanzpolitik, weil diese über Steuersenkungen und Investitionsprogramme die Beschäftigungsrate und das Wachstum steigert. Für die Nord-West-Präferenz spricht, dass die Gewerkschaften in einer solchen Situation gegenüber der Gesamtbevölkerung ein verantwortungsvolle und nicht-inflationäre Lohnpolitik im Sinne der Gesamtwirtschaft für sich beanspruchen können und den Gewerkschaftsmitgliedern gegenüber den Einfluss auf die Regierung unterstrichen können, der sogar zu Steuersenkungen führen kann.

Aus spieltheoretischer Sicht bleibt eine dem Gefangenen-Dilemma ähnliche Situation aber auf jeden Fall erhalten. Sie erklärt, warum sich in den drei Ländern der Niedrigzinsgruppe eine verhandelte Kooperationslösung zur Überwindung des Dilemmas durchgesetzt hat. Diese Lösung ist jedoch von harten Verhandlungen, Drohungen und stetigem Misstrauen geprägt, weil beide Partner überzeugend argumentieren können, aus dem Pakt auszuscheren. Genau dieses Interaktionsmuster trifft auf Spanien, Portugal und Irland zu.

Was in den Länderstudien nicht angesprochen worden ist, aber eine interessante Implikation des Ansatzes enthält, ist der im Abschnitt 5.1.5 schon angedeutete Zielkonflikt zwischen dem nachfrageseitig ausgelösten Druck, das Lohnfindungssystem stärker zu zentralisieren und dem angebotsseitigen Druck, die Lohnfindungsstrukturen einer stärkeren Dezentralisierung zu unterziehen. Diese Arbeit geht davon aus, dass der nachfrageseitige Druck in den Hochinflationländern überwiegt und deshalb die Zentralisierungstendenzen im Lohnfindungsprozess erklärt. Ob den betroffenen Ländern aus dieser Zentralisierung allerdings angebotsseitige Kosten entstehen (die sich mittelfristig wohl in den makroökonomischen Trendwerten niederschlagen müssten), kann diese Untersuchung nicht klären. Das Spannungsfeld zwischen lohnpolitischer Dezentralisierung und Zentralisierung bleibt aber gerade aus diesem Grund ein vielversprechendes Feld weiterer Forschungsarbeiten.

5.3 Die Sonderfälle

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

5.3.1 Italien

Ökonomischer Anpassungsdruck

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

Um Italien richtig einzustufen zu können, ist deshalb ein Rückblick auf die Zeit vor 1993 notwendig. Denn die italienische Wirtschaft stand bis zur Entscheidung, dass das Land tatsächlich in den Club der EWWU-Mitgliedsstaaten aufgenommen wurde, ganz im Zeichen der Maastricht-Kriterien, die von einer unnachgiebigen Zentralbank in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik gerückt wurden. Bereits 1981 hatte Italien die Trennung der *Banca d'Italia* vom *Tesoro* (Schatzamt) vorgenommen. Die Zentralbank hatte seitdem eine immer größere Unabhängigkeit und großes ökonomisches Renommee entwickelt (Goodman 1992: 142-181), die sie auch zu einem der wichtigsten italienischen Akteure bei den Vorbereitungen zur EWWU machte (Dyson/Featherstone 1999: 488-489). Konsequenterweise war die *Banca* deshalb vor allem auf eine schnelle Reduzierung der Inflationsraten bedacht, die sie den unterschiedlichen Regierungen seit den frühen 1990er Jahren einfach aufzwang. Gleichzeitig stellten die Europäische Kommission und die anderen EU-Staaten Italien ein recht eindeutiges Ultimatum: Die Maastricht-Kriterien richteten sich vornehmlich an die Adresse Roms (Dyson/Featherstone 1999: 492). Und so hatte Italien, wenn es denn in der ersten Liga der europäischen Wirtschaftsmächte verbleiben wollte, die vor allem in ihrer Kombination schwierigen Prozesse der Disinflation und Haushaltskonsolidierung in Kauf zu nehmen.

Und so erreichte die italienische Wirtschaft im „Rekordjahr“ 1996 Realzinsen von bis zu 6 Prozent (während die französischen und deutschen Werte zwischen 1 und 1,5 Prozent lagen) und versuchte im Dezember desselben Jahres die Haushaltskonsolidierung über die Einführung der einmalig zu zahlenden „Eurosteuer“ voran zu treiben. Eine restriktivere Wirtschaftspolitik ist wohl kaum vorstellbar (vgl. OECD 1997d: 46-68).

Als der Rat der Europäischen Union im Mai 1998 aber entschied, dass Italien tatsächlich zu den Gründerstaaten der dritten Phase der EWWU gehören würde, lockerten sich die konjunkturellen Zügel ebenso schnell wie sie sich gestrafft hatten, auch wenn die Konjunktur erst langsam wieder davon profitierte (vgl. OECD 1999c: „Slow growth in an improving policy environment“: 25-48). Aber bereits im Frühjahr 2000 stand fest, dass ein „Rebound“ (OECD 2000b: 9) der italienischen Konjunktur eingesetzt hatte, der über expansive Fiskalpolitik und

historisch niedrige Realzinsen angetrieben wurde. Die Inflationsrate kletterte nach der Aufnahme Italiens in die EWWU schon 1999 auf den vierthöchsten Wert der Eurozone, was die Realzinsen rund 100 Basispunkte unter den EWWU-Durchschnitt drückte (OECD 2000b: 38). Es fällt also nicht leicht den ökonomischen Anpassungsdruck auf Italien zu beschreiben, denn für die italienische Wirtschaftspolitik war der Beginn der dritten Phase der EWWU in erster Linie ein konjunkturpolitisches Geschenk nach einer harten und schwierigen Investitionsphase in die EWWU. An die Stelle der Kombination aus recht hohen Inflationsraten und niedrigem Wachstum der 1980er und 1990er Jahre sollte nun eine Zeit hohen Wachstums rücken, als dessen Garant sich gerade die etwas höhere Inflationsrate entpuppte. Die unterschiedlichen italienischen Regierungen der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hatten diese Chance früh erkannt: Mit der Aufnahme in die EWWU würden garantiert niedrige Realzinsen nach Italien kommen, die Inflationsrate wegen des Wegfalls der Devisenmärkte zumindest kurzfristig kein unmittelbares Problem mehr darstellen. Gerade deshalb konnte es sich die Regierung leisten, eine Eurosteuer zu verlangen, die sie während des Aufschwungs der Jahre 1999 und 2000 in einer Phase prozyklisch-expansiver Haushaltspolitik an die italienische Bevölkerung zurückgab.

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

Der Anpassungsprozess

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

Aber gerade die prominente Rolle der *Banca* illustriert den Bedarf wirtschaftspolitischer Reformen als Reaktion auf den EWWU-Beitritt (und nicht zu dessen Vorbereitung): Wenn Italien nach den erfolgreichen Vorbereitungen auch den Verleib in der EWWU problemlos

meistern wollte, musste eine wirtschaftspolitische Autorität entstehen, die die Kontrollfunktion der Zentralbank übernehmen und als korrigierendes Stabilitätsinstrument fungieren konnte: die Finanzpolitik. Für das politische System Italiens hätte die Herausforderung größer nicht sein können, denn gerade die Steuerbarkeit der italienischen Finanzpolitik stufte von Hagen (von Hagen 1992) im europäischen Vergleich nach Spanien am zweitniedrigsten ein.

Und so mehrten sich schon vor dem EWWU-Beitritt die Stimmen, die eine radikale Reform der italienischen Haushaltsgesetzgebung forderten (vgl. von Hagen/Harden 1994; OECD 1997d: 108). Hallerberg (1999: 25-29) zeigt, dass die nach reformiertem Wahlrecht durchgeführten Wahlen 1994 und vor allem 1996 den Weg für die Umstrukturierung des Haushaltsprozesses bereiteten, weil sie eine stärker bipolare Parteienstruktur hervorbrachten. Die technokratisch geprägte Links-Mitte-Regierung des „Olivenbaums“ (*l'Ulivo*) ging siegreich aus dem direkten Vergleich mit dem Bündnis konservativer Parteien von Silvio Berlusconi hervor, und 1997 wurde die Reform des Haushaltsfindungsprozesses eingeleitet. Die wichtigsten Elemente dieser Reform waren die Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament (über größere Ausgabenautonomie der Ministerien), in Kombination mit einer Stärkung des *Tesoro*, das gemeinsam mit dem bis dahin federführenden Haushaltsministerium zu einem „Super-Ministerium“ verschmolzen wurde und nunmehr die Hausnormen vorgeben konnte (Felsen 1999). Die Regierung verfügt also seit dieser Reform über die Möglichkeit, den einzelnen Ministerien bindende Richtlinien vorzugeben, innerhalb derer diese dann allerdings eine größtmögliche Umsetzungsfreiheit genießen, die dann vor dem Parlament auch nicht mehr wie vor der Reform in winzigen Einzelteilen zur Abstimmung steht (vor der Reform bestand die Haushaltsgesetzgebung aus 5000 Einzelpunkten, vgl. OECD 1997d: 60-61). Durch diese Maßnahme wurde auch die Haushaltstransparenz verstärkt, die es der Regierung leichter macht, die tatsächlichen Ausgabenveränderungen früh zu erkennen, was unter der alten Gesetzgebung fast unmöglich war. Die OECD (2000b: 74) fasst die Ziele der Reform folgendermaßen zusammen: „Extensive reforms were completed in 1997-1998, the objective being to improve state ability to monitor and control changes in the sizes of the budget and ensure more efficient implementation of economic policy.“

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

- Die Reform wurde erstmals 1997 bei der Haushaltsgesetzgebung angewandt. Doch bereits im Frühjahr 1998 mussten die Maastricht-Kriterien erfüllt sein. Die fundamentale Umstrukturierung der Gesetzgebung erleichterte zwar die fast unglaubliche

Defizitreduzierung in Italien im Jahr 1997; viele Komponenten der Reform waren allerdings erst in den Folgejahren zu spüren, was auf eine längerfristige Neudefinition der Finanzpolitik als makroökonomisches Instrument hindeutet.

- Die OECD unterstreicht zudem, dass die Defizitreduktion 1997 vor allem auf höhere Regierungseinnahmen zurückging und nicht auf sinkende Ausgaben: „In contrast to the fiscal progress in the period 1993-1996, when the deficit cut was dominated by expenditure restraint, rising government revenues accounted for the greater part of fiscal improvement in 1997. Primary current spending actually increased...“ (OECD 1999d: 51). Vor allem die Eurosteuer, die rund 1 Prozent des Bruttosozialprodukts in die Staatskasse spülte, gilt als entscheidende Maßnahme bei der italienischen Blitzkonsolidierung.
- Auch nach der Entscheidung, dass Italien in den Kreis der EWWU-Länder aufgenommen war, setzten sich die Reformen der finanzpolitischen Institutionen fort (s.u.).

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

Auch nach dem Beitritt zur EWWU setzte Italien diese Bemühungen fort. 1999 wurde ein nationaler Stabilitätspakt eingeführt, dessen Ziel es war, die erst sieben Jahre zuvor eingeführte Dezentralisierung der italienischen Ausgabenpolitik teilweise wieder zu revidieren. Dieser Punkt ist aus dem hier gewählten Standpunkt von besonderem Interesse. Unter dem Druck einer allgemeinen Dezentralisierungsdoktrin in der Finanzpolitik, die vor allem von der OECD gepredigt wurde, hatte sich das bislang sehr stark zentralisierte Italien im Jahr 1992 bereit erklärt, Teile der Steuer- und Ausgabenpolitik auf die Regionen zu verlagern und gleichzeitig die Transfers der Zentralregierung an die Regionen zu kürzen (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19). Wie Kapitel 2 gezeigt hat, ist gerade für einen EWWU-Mitgliedsstaat die Kontrolle der subnationalen Ausgaben allerdings von großer Bedeutung. Und so passt der italienische nationale Stabilitätspakt insofern ins Bild, als er der Zentralregierung die Möglichkeit zuspricht, die Regionen zu Defizitreduzierungen zu verpflichten und Strafgebühren aus einem eventuellen Bruch des europäischen SWP direkt an diejenigen Regionen weiterzugeben, die mit einer Überschreitung der Defizitziele dafür verantwortlich zu machen wären (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19).¹⁰¹

¹⁰¹ Allerdings sieht der Pakt keine Strafen im Fall „einfacher“ Defizitzielüberschreitungen vor, was die Manövrierfähigkeit der Zentralregierung durchaus einschränkt.

Wie in den anderen EWWU-Ländern, wird sich auch in Italien erst in den kommenden Jahren zeigen, ob die reformierte Haushaltsgesetzgebung das vermeiden kann, was die OECD als den Hauptgrund für die hohen Defizite der vergangenen Jahrzehnte angibt: den asymmetrischen Gebrauch von Stabilisierungsmaßnahmen.¹⁰² Aus institutioneller Warte scheint die notwendige Bedingung dafür erfüllt, die Regierung und vor allem der Finanzminister besitzen nun die Mittel, um den Haushalt schnell anzupassen. Was die hinreichende Bedingung betrifft – den politischen Willen, dies auch zu tun – können bis heute keine Aussagen gemacht werden.

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

Die Strukturen des Abkommens von 1993 blieben bis zum EWWU-Beitritt weitgehend erhalten, so dass die Regierung bis zur Aufnahmeentscheidung auf ein Lohnfindungssystem zu-

¹⁰² „An asymmetric use of fiscal stabilizers, in fact, was one of the reasons that public finances in OECD countries got out of hand during previous decades: the stabilizers were allowed to work in recessions, building up the debt, but not in expansions, when a favourable cyclical position was used to reduce taxes or increase spending.“ (OECD 2000b: 64).

rückgreifen konnte, das unter recht hohem Regierungseinfluss stand und gleichzeitig auf nationaler Ebene Rahmenniveaus für die dann dezentral geführten Lohnverhandlungen vorgeben konnte.¹⁰³ Der direkte Einfluss des EWWU-Beitritts auf den institutionellen Wandel ist deshalb nicht vollkommen eindeutig zu erkennen, denn Italien verfügte ja nun über die notwendigen Institutionen. Allerdings gibt es seit dem Beginn der dritten Phase der EWWU zahlreiche Hinweise darauf, dass die Regierung – wie es dem Ansatz dieser Arbeit entsprechen würde – an nationalen Lohnverhandlungen mit direktem Regierungseinfluss nicht nur festhält, sondern diese sogar noch zu verstärken sucht.

Die EIRR vermerkte 1998 (Nr. 298: 25), dass sich die Verhandlungen auf dem Firmenniveau deutlich verstärkt hatten. Und so ist es aus der Perspektive dieser Arbeit wenig erstaunlich, dass die italienische Regierung neue Verhandlungen mit den Gewerkschaften suchte, die zu einem neuen Pakt (*Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione*) führen sollten, der auch am 22. Dezember 1998 unterzeichnet wurde. Wenn die Hypothesen dieser Arbeit stimmen, dann müsste es im Interesse der Regierung gelegen haben, die Verhandlungen auf nationaler Ebene wieder zu stärken. Die EIRR (302: 15) bestätigt diese Vermutung:

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

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

¹⁰³ Regalia/Regini (1999: 484) vermerken dazu: „The structure of bargaining was built ‚around the mainstay of the national industry agreement‘ [...] supplemented – as formally stipulated for the first time – by decentralized bargaining at company level (or geographical area in the case of small firms). Regini (2000: table A-3) schreibt: „National industry-level bargaining is now confined within the expected inflation rate, while decentralized bargaining deals with company productivity and nonwage matters.“

Fazit

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

Die vollzogenen Reformen in der Finanzpolitik – die neben einer Stärkung des Haushaltsprozesses auch rezentralisierende Elemente beinhalteten – unterstreichen deren Neuinterpretation als wirtschaftspolitisches Instrument. Aber auch in der Lohnpolitik, in der schon 1993 wichtige Reformen im Sinne einer stärkeren Koordinierung des Lohnfindungssystems und stärkerer Einflussnahme der Regierung begonnen hatten, verstärkten sich diese Tendenzen nach dem EWWU-Beitritt noch.

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

Insgesamt fällt Italien in dieser Arbeit allerdings aus dem Rahmen, denn erstens ließen sich keine eindeutigen Hypothesen zum ökonomischen Anpassungsdruck ableiten, und zweitens scheint Italien einen eigenen Anpassungspfad eingeschlagen zu haben, der mit Pfaden anderer Länder nur schwer zu vergleichen ist. Erst die kommenden Jahre werden zeigen können, wie sich das Land innerhalb der EWWU konjunkturell letztendlich positionieren wird.

5.3.2 Finnland

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

Ökonomischer Anpassungsdruck

Finnland ist das Land mit der geringsten Korrelation gegenüber dem EWWU-Durchschnitt bei den Konjunktur- und Inflationszyklen – beide Werte erreichen bei den in Kapitel 3 vorgenommenen Untersuchungen r^2 -Werte von unter 0,1 (vgl. auch OECD 1998b). Diese zyklische Divergenz zwischen der Eurozone und der finnischen Volkswirtschaft war für die Akteure der finnischen Wirtschaftspolitik die wichtigste Lektion aus der Krise der frühen 1990er Jahre. Weil der Niedergang der Sowjetunion, die steigenden Zinsen der Bundesbank und mehrere spekulative Attacken gegen die *Markka* zusammenfielen, brach die finnische Konjunktur zusammen – das desolante Bankensystem konnte den Niedergang nicht auffangen, sondern weitete ihn im Gegenteil in eine tiefe Finanzkrise aus (Honkapohja/Koskela 1999). Die finnische Finanzpolitik, die über Jahrzehnte hinweg antizyklisch vorgegangen war (und dabei recht hohe Inflationsraten akzeptiert hatte, vgl. Kapitel 2 und 3), sah sich in einer Situation, in der die zyklische Abweichung vom Wachstumstrend so schnell und massiv vor sich ging (und von der prozyklischen Geldpolitik, die die *Markka* nach einer Aufwertung des Jahres 1989 zu stabilisieren versuchte, sogar noch verstärkt wurde), dass keine konjunkturelle Stabilisierung mehr möglich war: Das Haushaltssaldo schoss von einem satten Überschuss im Jahr 1989 auf ein Defizit von 7,3 Prozent des BIP im Jahr 1993 – just in dem Jahr, in dem der Maastricht-

Vertrag in Kraft trat (1.11.1993). An diesem Punkt musste die Regierung ihre Stabilisierungsmaßnahmen aufgeben, obwohl die Arbeitslosigkeit weiter stieg (bis 1994 auf 17 Prozent). Die einzige Rettung der finnischen Wirtschaft zu diesem Zeitpunkt war eine massive Abwertung der *Markka*, die im Jahr 1992 mehr als ein Drittel ihres Wertes gegenüber den Handelspartnern verlor.¹⁰⁴ Und so war es der Außenhandel, der ab 1993 langsam wieder den Aufschwung brachte, während die auf die Binnenwirtschaft gerichteten Sektoren noch bis 1995/96 in der Rezession verharrten (Honkapohja/Koskela 1999: 406). Der Aufschwung ging und geht nur langsam vor sich. 1999, fast ein Jahrzehnt nach dem Beginn der Krise, zählte Finnland immer noch 11 Prozent Erwerbslose.

Die Erfahrung dieses konjunkturellen Zusammenbruchs, bei dem die antizyklisch operierende Finanzpolitik nicht mehr als Stabilisierungsinstrument ausreichte und nur die Abwertung der Währung den Umschwung brachte, ist der Schlüssel zum Verständnis des finnischen Anpassungsprozesses. Die Krise hatte gezeigt, dass eine Teilnahme an der EWWU nur dann erfolgreich verlaufen konnte, wenn alle Vorkehrungen für eine zyklische Binnenstabilisierung von Konjunkturzyklen getroffen sein würden. Wer deshalb Dokumente der finnischen Regierung, der Wirtschaftsforschungsinstitute oder der Gewerkschaften aus der Mitte der 1990er Jahre zum EWWU-Beitritt Finnlands liest, wird ständig Verweise auf die Notwendigkeit verbesserter nationaler Anpassungsinstrumente lesen.¹⁰⁵

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

¹⁰⁴ Nach dem Trade-Weighted Currency Index der *Bank of Finland*.

¹⁰⁵ Siehe z.B. den Bericht des finnischen Staatsrates zur EWWU vor dem Parlament vom 20.5.1997, die Presseerklärung des finnischen Finanzministerium vom 3.10.1996 zur Veröffentlichung der Studie „Consequences of the Economic and Monetary Union for the Finnish Economy“ und die Studie des Dachverbandes der Gewerkschaften SAK vom Juni 1999 „EMU and the Labor Market – The Finnish Case“.

Der Anpassungsprozess

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

- einem finanzpolitischen Konsolidierungsprozess, der nicht nur die Maastricht-Kriterien zu erfüllen hatte, sondern darüber hinaus ein Polster für antizyklische Stabilisierungsmaßnahmen schaffen musste und dafür eine einzigartige antizyklische „Sozialversicherungsferderung“ schaffte, die von den Gewerkschaften selbst getragen wurde und im Rahmen eines neuen Vertrauensverhältnisses zwischen Regierung und Gewerkschaften während des finanzpolitischen Konsolidierungsprozesses entstand;
- einem institutionellen Anpassungsprozess in der Regionalpolitik, der die Verwaltungsstrukturen und das politische System Finnlands veränderte und die Zentralregierung im Bereich der Finanzpolitik stärkte.

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

- Die bereits angesprochene Abwertung der *Markka* kurbelte die Außenhandelsbeziehungen an, die zusätzlich noch vom Wegfall der recht hohen finnischen Zölle belebt wurden, als das Land 1995 der EU beitrug. Über den Außenhandel stabilisierte sich die Wirtschaft und trieb höhere Einnahmen in die finnische Staatskasse.
- Die finnische Technologiebranche (insbesondere im Bereich des Mobilfunks) legte den Grundstein für einen internen Wirtschaftsboom in einigen Wirtschaftszweigen – vor allem auch weil sie die Aktienindizes in die Höhe trieben. Dennoch blieben Preis- und Lohninflation vollständig aus.
- Ein weiterer Grund, der den ausbleibenden Lohndruck sicherlich teilweise erklären kann, ist die hohe Arbeitslosigkeit, die zwischen 1993 und 1996 bei 15 bis 17 Prozent verharrte und auch dann erst langsam zu fallen begann. Im Jahr 2000 zählte Finnland immer noch 10 Prozent Erwerbslose.

- Die Sozialleistungen der Regierung wurden nach der Krise um eine Summe gekürzt, die auf etwa 8 Prozent des BIP geschätzt wird (vgl. Kauppinen 1998b: 57).

Diese kurze Aufzählung macht deutlich, dass neben den außerhalb des politischen Einflussbereichs stehenden Aspekten auch das ausgeprägte Kooperations- und Vertrauensverhältnis zwischen Gewerkschaften und Regierung an der Bewältigung der Krise beteiligt war, denn trotz der massiven Kürzungen bei den Sozialleistungen blieb der soziale Frieden erhalten. Aus politikwissenschaftlicher Warte ist diese Entwicklung erstaunlich. Denn noch 1993, als die konservative Regierung ohne die Gewerkschaften konsultiert zu haben massive Einsparungen ankündigte, war es zu einem für Finnland außergewöhnlichen Generalstreik gekommen. Im Anschluss an diesen Konflikt kamen 1994 und 1995 auch keine zentralisierten Tarifverhandlungen zustande. Die Löhne wurden auf Firmenebene festgelegt (Kenworthy 2000b), weil die Regierung aus haushaltspolitischen Gründen nicht bereit war, die Konjunktur über die Finanzpolitik zu beleben – der „societal corporatism“ schien zusammengebrochen (Kauppinen 1998b: 56).

Doch als die „Regenbogenkoalition“ unter dem Sozialdemokraten Paavo Lipponen im Frühjahr 1995 die Regierung von den bürgerlichen Parteien übernahm, setzte sie sich die Rekonstruktion des finnischen Korporatismus explizit als eines der wichtigsten politischen Ziele (Auffermann 1998). Um die Durchsetzung des Ziels zu ermöglichen, musste sich die Art des Korporatismus allerdings verändern: Die Regierung konnte nicht mehr als Garant von Vollbeschäftigung auftreten, weil im Vornherein feststand, dass große Teile der immensen Sozialversicherungsleistungen im Zuge der Konsolidierung aufgegeben werden mussten. Doch es gelang der Regierung, die Gewerkschaften von dieser Strategie zu überzeugen und zu erreichen, dass die gestrichenen Sozialleistungen keine höheren Lohnforderungen nach sich zogen. Die Regierung versprach, eine symmetrisch antizyklische Steuerpolitik aufzunehmen, sobald der Haushalt dies zulassen würde. Dieser „EMU-corporatism“ kam im Rahmen zweier jeweils zweijähriger Sozialpakete (1996-1997 und 1998-1999) zustande und brachte den Arbeitnehmern Nominallohnerhöhungen von nur 1,8 Prozent und geringere Sozialleistungen (Kauppinen 1998b: 55-59). Wie auch in Österreich wurde der Zusammenbruch des korporatistischen Systems als Reaktion auf die durch die EWWU ausgelösten Veränderungen durch den großen Legitimitätsvorsprung bei den Verhandlungen zwischen Regierung und Gewerkschaften verhindert.

Besonders außergewöhnlich im finnischen Fall ist allerdings die Bereitstellung zweier von den Sozialpartnern verwalteter Fonds zur Abfederung zyklischer Schwankungen („*EMU-Buffers*“). Die Gewerkschaften waren sich des Risikos starker zyklischer Schwankungen als Reaktion auf den EWWU-Beitritt bewusst und hatten einsehen müssen, dass die staatliche Ausgabenpolitik

zur Stabilisierung großer Konjunkturschwankungen nicht mehr ausreichen würde. Aufgrund der hohen Außenhandelsöffnung Finnlands wirken Reallohnsenkungen jedoch ähnlich wie eine Abwertung des Wechselkurses (dieses System hatten ja auch die Niederlande in den 1980er Jahren erfolgreich praktiziert, s.u.). Die finnische Dachgewerkschaft SAK schätzt, dass die positiven Effekte einer internen Lohnabwertung von 3 Prozent einer Währungsabwertung von 10 Prozent entsprechen. Um negative Nachfrageeffekte zu vermeiden, sollte eine solche Reallohnabwertung aber nicht über den Nettolohn finanziert werden, sondern über die Lohnnebenkosten. Da der Handlungsspielraum der Regierung bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung aber äußerst gering war, entschieden sich Regierung und Sozialpartner im November 1997 dafür, zwei „Federungsfonds“ zu schaffen, die außerhalb des staatlichen Rechnungswesens angesiedelt sein würden und von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verwaltet werden sollten: ein Fonds zum Ausgleich der Rentenversicherung, ein Fonds zum Ausgleich der Sozialversicherung.

Bei zyklischen Auf- und vor allem Abwärtstrends können die Arbeitgeber die Gesamtlohnkosten verändern, ohne dass die Abgaben an die Renten- und Sozialversicherung der Regierung oder die Nettolöhne der Arbeitnehmer davon in Mitleidenschaft gezogen wird, weil die Differenz von den Federungsfonds beglichen wird. Monetäre Abwertungen sollen so über die Gesamtlohnveränderung ersetzt werden.

Finanzieren sollen sich die Fonds aus der eigenen Vermögensvermehrung und zyklischen Rücklagen während konjunktureller Aufschwungsphasen. Die Anschubfinanzierung leisteten die Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam mit der Regierung (seit 1998 zahlten die Arbeitgeber 2,8 Prozent des Lohns, Arbeitnehmer 1,4 Prozent). Ursprünglich sollte das festgelegte Fondsniveau von 0,5 Prozent des BIP erst 2004 erreicht sein. Bereits 2001 war die erforderliche Summe allerdings schon erreicht, so dass Schwankungen im Lohnniveau von bis zu 3 Prozent von nun an ausgeglichen werden können (OECD 2000a: 41).

Anders als in vielen anderen Ländern, wurde in Finnland die technisch gesehen „finanzpolitische“ Stabilisierungspolitik (denn die Fonds operieren ja über eine Variation der Lohnnebenkosten) also in den Bereich der Lohnpolitik übertragen, was den politischen Druck auf die Regierung senkt und gleichzeitig die Haushaltslage nicht verändert. Ob die *EMU-Buffers* allerdings auch so funktionieren werden, wie es sich die Arbeitnehmer und Arbeitgeber vorstellen, wird sich noch zeigen müssen. Die Sitze im Verwaltungsrat der Fonds sind zu zwei Dritteln von Arbeitgebern besetzt und zu einem Drittel von Arbeitnehmern, was Auseinandersetzungen über den angemessenen Einsatz der Gelder fast unumgänglich macht. Dass Finnland über eine lange Tradition der korporatistischen Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern, Arbeit-

gebern und der Regierung verfügt, mag diese Arbeit erheblich erleichtern und könnte zum Schlüssel einer echten Innovation in der zyklischen Wirtschaftspolitik werden.

Obwohl die Finanzpolitik durch die *EMU-Buffers* stark entlastet wird, fällt ihr selbstverständlich auch weiterhin eine wichtige Rolle als wirtschaftspolitisch stabilisierendes Element zu. Nach der hier entwickelten These schränkt höchstens die recht starke Dezentralisierung der finnischen Finanzverfassung den Handlungsspielraum ein. Während der Depression hatte sich in der Tat gezeigt, dass die Ausgaben der subnationalen Akteure schwieriger zu kontrollieren waren als die des Zentralstaats.

Es würde jedoch zu weit gehen, die im Januar 1997 verabschiedete weitreichende Reform des Gesetzes über die Provinzialverwaltung, bei der die Anzahl der Provinzen von Zwölf auf Sechs verringert wurde, mit dieser Erfahrung zu erklären. Das Reformprogramm ist Teil einer langfristigen Vereinfachung und Rationalisierung der finnischen Regionalpolitik, bei der es vor allem um administrative Effizienzsteigerungen ging (vgl. von Bergmann-Winberg 2000).¹⁰⁶

Dass die Reform jedoch gerade im Bereich der Finanzverfassung einige Elemente der Rezentralisierung enthält, ist sicherlich kein Zufall. Im Zuge der Reform soll sich der bürokratische Apparat der subnationalen Verwaltungen halbieren, was auch den Anteil der Regionalausgaben an der gesamtstaatlichen Finanzierungsmenge reduziert (von Bergmann-Winberg 2000: 152). Die regionale Wirtschaftspolitik wird seit 1997 von zentralstaatlichen Agenturen auf Provinzebene durchgeführt, um die Ausgaben- und Subventionspolitik besser zu steuern (von Bergmann-Winberg 2000: 146).

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

¹⁰⁶ In vielen Bereichen unterliegt die Reform dem Grundgedanken der Dezentralisierung von Verwaltungs- und Regierungsstrukturen, was auf die Finanzierungsinstanzen allerdings nicht zutrifft.

Fazit

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

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

5.3.3 Niederlande

Die Niederlande stellen in dieser Arbeit in mehrerlei Hinsicht einen Sonderfall dar. Zuerst ist anzumerken, dass sich das Land aufgrund der errechneten Inflations- und Wachstumsraten nicht eindeutig in die Hoch- oder Niedriginflationsgruppe einordnen lässt, denn die beste aller Kombinationen – niedrige Inflation und hohes Wachstum – fiel in den Niederlanden während des Untersuchungszeitraums zusammen. Zweitens identifizierte die Untersuchung der wirtschaftspolitischen Institutionen die Niederlande auch als einziges EWWU-Mitgliedsland, das bereits vor dem Beitritt auf die notwendigen institutionellen Voraussetzungen für stabilitätspolitische Maßnahmen bei hohem und geringem Wachstum zurückgreifen konnte. Drittens – und dies ist vielleicht bereits die Erklärung für die angesprochenen Besonderheiten – sind die Niederlande schon seit 1979 Mitglied einer *de facto* Währungsunion mit Deutschland: Eine einzige Abwertung von auch nur 2 Prozent musste der Gulden innerhalb einer allgemeinen Neuordnung des EWS 1983 gegenüber der DM hinnehmen, ansonsten blieb der Wechselkurs stabil.

Ökonomischer Anpassungsdruck

Wie die quantitative Untersuchung gezeigt hat, spielte die Geldpolitik vor dem EWWU-Beitritt in den Niederlanden eine stabilisierende Rolle, ebenso wie die Lohnpolitik. Die Finanzpolitik wurde als neutral eingestuft, das Vorzeichen deutete allerdings auf eine eher prozyklische Ausrichtung hin. Wie in Kapitel 3 schon beschrieben, ist vor allem die antizyklische Geldpolitik ein überraschendes Ergebnis, da die Niederlande doch der Zinspolitik der Bundesbank fast ausnahmslos folgten (das r^2 bei der Korrelationsanalyse der 3-Monats-Zinsen beträgt für den Zeitraum 1982 bis 1995 0,93). Als Erklärung für dieses Ergebnis kommt nur die enge Handelsverknüpfung beider Länder in Frage: Die *Output-Gap*-Korrelation ist zwar nicht so hoch wie in Österreich, aber immer noch bedeutend und hochsignifikant ($r^2 = 0,67$). Allerdings ist anzumerken, dass die Schwankungen im niederländischen Output-Gap weitaus geringer ausfallen als in Deutschland, was mit der niederländischen Spezialisierung auf Produkte zusammenhängt, die zyklischen Bewegungen gegenüber weitgehend immun sind: vor allem landwirtschaftliche Produkte und Nahrungsmittel (OECD 1996b: 5). Dass die Inflationsrate stärker von Deutschland und dem EWWU-Wert abweicht (die Korrelation ist nicht mehr erkennbar), hängt mit der stärkeren Außenhandelsöffnung zusammen: Die niederländischen Abweichungen werden vorwiegend von den Verbraucherpreisen wie Öl- und Importpreisen getrieben. Zusammen genommen, zeigen diese Indikatoren an, dass sich die Stabilisierung der holländischen Konjunktur vor der EWWU aus zwei Elementen ergab: aus einer nicht sehr präzisen

Glättung der Konjunkturzyklen durch die aus Deutschland importierte Geldpolitik der Bundesbank, die tendenziell die richtige Richtung auch für die niederländische Situation einschlug, dabei allerdings nur sehr grob operierte, sowie aus der auf den Außenhandel hin ausgerichteten Lohnpolitik. Wenn die Geldpolitik der *Nederlandsche Bank* nicht restriktiv genug war (weil sie der Bundesbankpolitik folgen musste), schränkten die Tarifpartner den Inflationsdruck durch moderate Lohnabschlüsse wieder ein. Doch auch bei einer zu restriktiven Politik der Bundesbank konnte sich die niederländische Lohnpolitik aufgrund des außergewöhnlich hohen Exportanteils der Wirtschaft Reallohnverzichte als stabilitätspolitisches Instrument zunutze machen, weil die Nachfragerückgänge bei den Verbraucherausgaben weitgehend durch die boomende Exportnachfrage und ausländische Direktinvestitionen kompensiert werden konnten (OECD 1998c: 19). So führte gerade die Zeit nach der deutschen Einheit, die rasant steigende Zinsen der Bundesbank mit sich brachte und viele europäische Länder in eine Rezession manövrierte, in den Niederlanden zu nur geringen Wachstumsverlusten, weil ein beträchtlicher Teil des deutschen Wiedervereinigungsbooms aufgrund niedriger niederländischer Löhne über die Grenze nach Holland schwappte (OECD 1996b: 5).

Die Finanzpolitik spielte eine weitgehend neutrale Rolle, weil sie das Haushaltsdefizit unter Kontrolle behalten wollte, um langfristig eine angebotsseitige Steuersenkungspolitik umsetzen zu können (vgl. OECD 1998c: 47-48, siehe unten). Ehe näher auf den Anpassungsdruck durch den EWWU-Beitritt eingegangen wird, sind noch einige Worte zu den wirtschaftspolitischen Institutionen der Niederlande notwendig, wie sie vor dem Beitritt bestanden: Dass die lohnpolitische Koordinierung seit dem Abkommen von Wassenaar (1982) der Schlüssel zum „holländischen Wunder“ ist (Visser/Hemerijck 1998), dürfte als einwandfrei nachgewiesen gelten (OECD 1998c: 41). Der Pakt zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, an dem die Regierung zwar nicht direkt aber implizit beteiligt ist (Hemerijck/Unger/Visser 2000: 218), legte den Grundstein für die Verwendung der Lohnpolitik als steuerbare makroökonomische Variable, die, wie weiter oben schon beschrieben, auch erfolgreich eingesetzt wurde. In der Finanzpolitik verfügen die Niederlande über eine recht zentralisierte Finanzverfassung, in der die Zentralregierung zusätzlich noch auf eine Blockademöglichkeit bei der Vergabe von Krediten an subnationale Akteure zurückgreifen kann (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 19). Der Haushaltsgesetzgebungsprozess in den Niederlanden erhält seine Stärke durch die sog. „Commitment“-Strategie (Hallerberg/von Hagen 1999: 212-219), bei der die Ausgabennormen der Ministerien noch vor der Vergabe der Posten innerhalb des Regierungsprogramms (*Regeereakkoord*) über mehrere Jahre festgeschrieben werden (vgl. Lepzsy 1999: 338). Diese in den Niederlanden besonders harte Festschreibung gilt als

Haupterklärung dafür, dass das Strukturdefizit der Niederlande, das ja die politisch gesteuerten, zyklischen Bewegung der Finanzpolitik abbildet, ab der Mitte der 1990er Jahre (als das Defizit sich stabilisiert hatte) kaum noch variierte (Ewijck/Reininga 1999: 14). So betrachtet, entpuppt sich die bislang als positiver Faktor eingestufte Commitment-Strategie allerdings als Barriere, denn wenn sie zu eng ausgelegt wird, macht sie zyklische Stabilisierung fast unmöglich.

Und genau an dieser Stelle wirkt allerdings der ökonomische Anpassungsdruck auf die Niederlande. Ähnlich wie im österreichischen Fall, gilt auch für die Niederlande, dass Konjunkturfälle des deutschen Wirtschaftszyklus von nun an nicht mehr so massiv wie vor der EWWU in die „europäische“ Geldpolitik einfließen (die „europäische“ Geldpolitik vor der EWWU war ja faktisch die Bundesbank-Politik), und dass damit das Risiko wächst, dass die grobe Konjunkturstabilisierung für die Niederlande verloren ginge, ja die EZB-Politik sogar destabilisierende Elemente für den holländischen Wirtschaftszyklus mit sich bringen könnte.

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

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

Der Anpassungsprozess

Die ungewisse Effekt der EZB-Zinspolitik auf die Niederlande war vor dem Beginn der dritten Phase auch den politischen Akteuren und Wirtschaftsforschungsinstituten bewusst. Er hing vor allem mit der schwer vorherzusagenden Inflationsentwicklung in den Niederlanden zusammen (OECD 1998c: 3). Die OECD wies mehrfach darauf hin, dass die hohen Wachstumsraten in den Niederlanden zu einem Zyklus konjunktureller Überhitzung führen könnten, wenn die EZB-Politik nicht restriktiv genug ausfallen würde und deshalb Inflationsanstiege zu erwarten wären (OECD 2000c: 9, 31, 40), unterstrich aber gleichzeitig die zu erwartenden

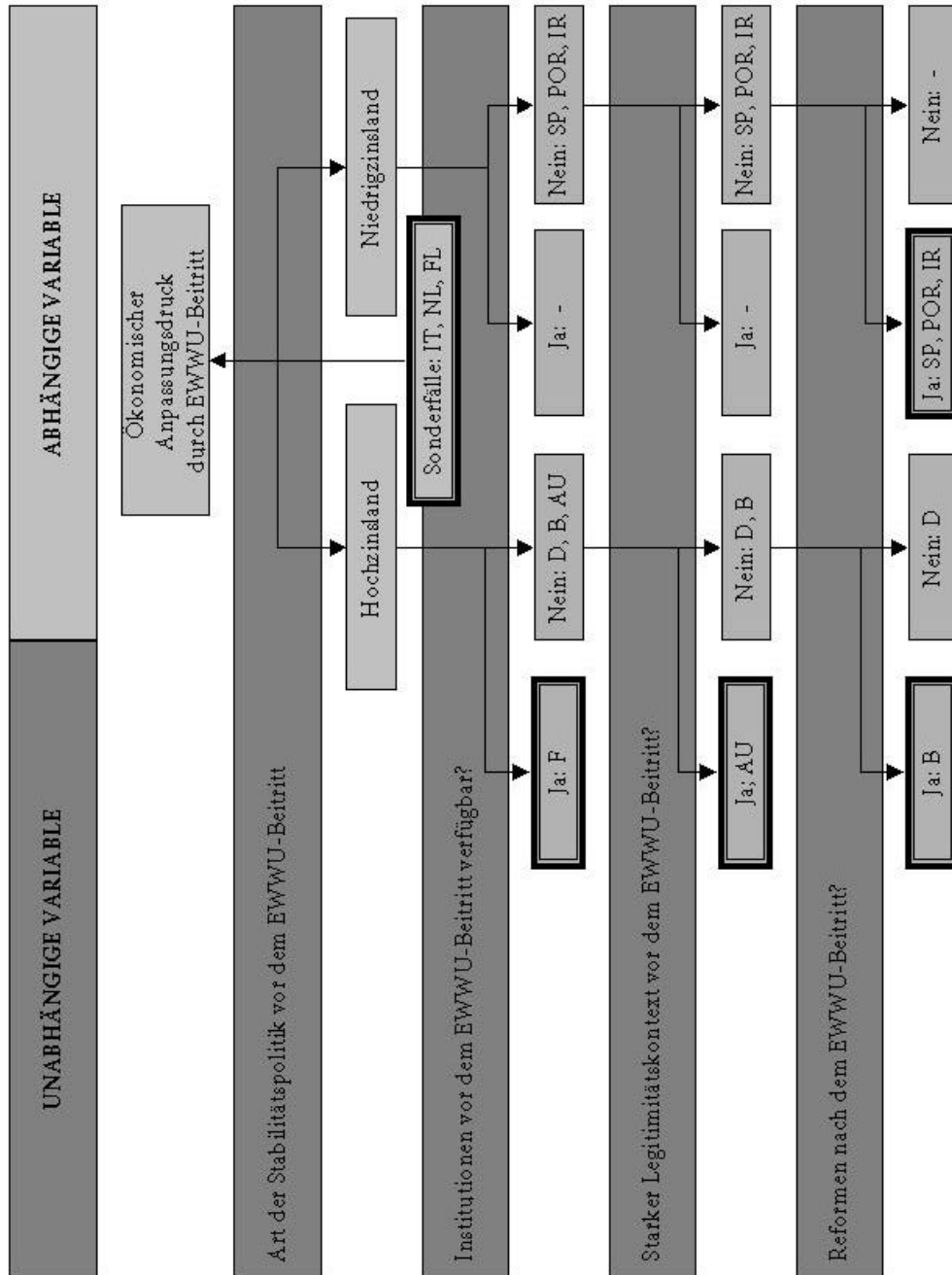
Schwierigkeiten für die Niederlande, wenn hohe Realzinsen die in den 1990er Jahren stark gestiegenen Immobilienpreise und Aktienbewertungen einen Deflationszyklus einleiteten (OECD 2000c: 9, 32-33). Auch das offizielle wirtschaftspolitische Beratungsinstitut der Regierung, CPB, publizierte ab 1998 nur noch doppelte Vorhersagen, die auf der Grundlage unterschiedlicher Zinsszenarien erstellt wurden.

Für die niederländische Regierung war es also von großer Bedeutung, sich auf unterschiedliche Szenarien einzustellen. Und genau aus diesem Grund führte die zweite Regierung unter Wim Kok 1998 einen Mechanismus in den Haushaltsprozess ein, der die Modalitäten der Finanzpolitik bei Konjunkturschwankungen regeln sollte (vgl. Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001: 16; Ewijck/Reininga 1999). Der Regierung war bewusst, dass schnelle finanzpolitische Interventionen bei einer mehrjährigen Festschreibung von Ausgabennormen sicherlich politisch geführte Debatten über Defizit- oder Steueränderung in Gang setzen würden. Deshalb wurde dieser Prozess in der neuen Prozedur automatisiert: Bei fehlenden Einnahmen (z.B. aufgrund einer Konjunkturschwäche) wird die Lücke zu 75 Prozent über zusätzliche Schulden und zu 25 Prozent über Steuererhöhungen finanziert, wenn das Defizit vorher nicht mehr als 1,75 Prozent des BIP betrug. Bei einem höheren Defizit steigt der Anteil der Steuererhöhungen auf 50 Prozent des Fehlbetrags. Auch die Modalitäten bei unerwartet hohen Einnahmen sind geregelt. Unerwartete Gewinne während des Steuerjahres werden zum Abbau des Defizits verwendet. Betreffen die erhöhten Einnahmen das folgende Steuerjahr und sind noch nicht in den Haushalt eingearbeitet, dann fließen sie zur Hälfte in die Defizitreduzierung und zur Hälfte in Steuersenkungen, wenn das Defizit besser als 0,75 Prozent des BIP steht. Bei schlechteren Defizitwerten erhöht sich der Konsolidierungsanteil auf 75 Prozent.

Geht man von einer recht ausgeglichenen Haushaltsbilanz aus, operiert dieses System allerdings nur asymmetrisch antizyklisch: Konjunkturelle Schwächephase lösen eine antizyklische Konjunkturstabilisierung aus. Konjunkturelle Booms werden aber zur Hälfte über prozyklische Steuersenkungen an die Bevölkerung weiter gegeben. Dieser zweite Punkt beinhaltet das Risiko, sich bei sehr starkem Wachstum als trojanisches Pferd zu entpuppen, denn er begrenzt die antizyklischen Bremsmöglichkeiten der Finanzpolitik (Ewijck/Reininga 1999: 16).

Dass die niederländische Wirtschaft kurz nach dem EWWU-Beitritt auf eben diesen Weg steigender Inflationsraten bei recht hohen Wachstumsraten geriet, liegt an der großen Steuerreform, die zum Jahresbeginn 2001 umgesetzt wurde. Die OECD schätzt den damit verbundenen Anstieg des verfügbaren Einkommens im Durchschnitt auf rund 5 Prozent (OECD 2000c: 51). Prompt stieg die Inflationsrate des Jahres 2001 auf den höchsten Wert der Eurozone und bescherte den Niederlanden negative Realzinsen. Doch die Reform fiel mit dem Beginn der

Abbildung 19: Schema der Anpassungsetappen



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

Die Niederlande waren schon seit den frühen 1980er Jahren *de facto* Mitglied in einer Währungsunion mit Deutschland, wobei die niederländische Konjunktur die Geldpolitik der Bundesbank natürlich nicht beeinflusste. Ähnlich wie die restlichen 9 EWWU-Mitgliedsländer am Ende der 1990er Jahre, mussten die Niederlande also schon 1980 mit den Herausforderungen einer suboptimalen Zinspolitik zurechtkommen. Und das gelang ihnen auch: Es kann als Bestätigung des hier gewählten Ansatzes gelten, dass die Niederlande um 1982 die lohnpolitischen Institutionen einem wichtigen Reformprozess unterzogen und gleichzeitig die finanzpolitischen Institutionen stärkten. Die Niederlande waren das einzige EWWU-Land, das optimal auf die EWWU vorbereitet war, weil es schon vor dem Beitritt über alle notwendigen stabilitätspolitischen Instrumente verfügte.

Auch der Sonderfall Finnland erklärt sich. Denn das stabilitätspolitische Zusammenspiel in Finnland war auch schon vor dem Beitritt ohne die Geldpolitik ausgekommen. Natürlich war Finnland dadurch nicht vor den destabilisierenden Auswirkungen des EZB-Zinssatzes gefeit, konnte aber auf ein fest verankertes Zusammenspiel von Finanz- und Lohnpolitik zurückgreifen, um dem Druck zu begegnen, bzw. ihn gar nicht erst aufkommen zu lassen.¹⁰⁷

Auch was das Ausbleiben von Reformen in Deutschland betrifft, gibt es einige Erklärungselemente, die möglicherweise in den Analyserahmen dieser Arbeit passen könnten, allerdings skeptisch zu beurteilen sind. Die Gewichtung Deutschlands im EWWU-Durchschnitt beträgt fast ein Drittel. Damit waren die Aussichten auf einen unmittelbaren Problemdruck durch suboptimale Geldpolitik im Vorfeld des EWWU-Beitritts weitaus schwächer als in anderen Mitgliedsländern und mit ihnen auch die Dringlichkeit des Reformdrucks. Deutschland musste mit höheren Realzinsen rechnen – die Umsetzung der deshalb notwendig erscheinende Kontrolle subnationaler Ausgaben durch den Zentralstaat erscheint aus dieser Warte eigent-

¹⁰⁷ Warum die finnische Finanzpolitik trotz des hohen Dezentralisierungsgrades tatsächlich effektiv antizyklisch operieren kann, bleibt dabei eine Frage, die diese Arbeit nicht schlüssig beantworten konnte, die letztlich wohl auch nur in einer detaillierten Analyse des finnischen Haushalts- und Ausgabenprozesses geklärt werden könnte.

lich unumgänglich (diese These wird zusätzlich von der Tatsache unterstützt, dass die EU-Institutionen diese Reform in den BEPG immer wieder einfordern). Dass die notwendigen Reformen dennoch nicht durchgeführt wurden, liegt sicherlich nicht am mangelnden Reformdruck, sondern eher an der mangelnden Möglichkeit, diese Reformen durchzuführen. Der Föderalismus bleibt ein historisch so stark verankertes demokratisches Grundprinzip in Deutschland, dass Zentralisierungsgedanken sich wohl kaum politisch durchsetzen lassen können.

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

Fazit: Fast alle institutionellen Anpassungsprozesse in den 10 untersuchten Mitgliedsländern der EWWU lassen mit der stabilitätspolitischen Perspektive dieser Arbeit klären. Damit wurde hier ein Ansatz vorgestellt, der den Forschungshorizont der vergleichenden politischen Ökonomie nicht nur theoretisch erweitert, sondern auch zur substanziellen Erklärung von scheinbar divergierenden institutionellen Reformprozessen in Europa beiträgt.

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

Damit zur zweiten grafischen Darstellung. Neben der in der vorigen Abbildung schematisierten Frage nach den länderspezifischen Anpassungsstufen und deren Auslösern, stellt sich auch die Frage nach der Art der Reformen. Die folgende Tabelle greift die in Kapitel 4 präsentierte Synopsis der unabhängig vom länderspezifischen ökonomischen Problemdruck verfügbaren Institutionen in den Mitgliedsländern noch einmal auf und zeigt, dass die prognostizierten Reformen in den meisten Fällen auch tatsächlich stattgefunden haben.

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

Tabelle 14: Reformdruck und durchgeführte Reformen

	Finanzpolitik	Lohnpolitik	Wahrscheinliche Reformen	Durchgeführte Reformen
Frankreich	Faktoren voll erfüllt	Beide Faktoren nicht erfüllt	Staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik	Keine Reform
Deutschland	1 Faktor nicht erfüllt (Zentralisierung)	1 Faktor nicht erfüllt (Regierungseinfluss)	Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	Keine Reform
Österreich	Beide Faktoren nicht erfüllt	Faktoren voll erfüllt	Staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik	Keine Reform
Belgien	1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	Beide Faktoren nicht erfüllt	Kontrolle der subnationalen Haushalte	Keine Reform
			Reform der Haushaltsgesetzgebung	2000 Neue Konzentrierungsart
Spanien	Beide Faktoren nicht erfüllt	Beide Faktoren nicht erfüllt	Staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik	Keine Reform
			Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	Keine Reform
			Reform der subnationalen Haushalte	2001/02 (vorgesehen)
			Reform der Haushaltsgesetzgebung	1994-2000
Portugal	1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	Beide Faktoren nicht erfüllt	Staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik	Sozialer Pakt 1996/1997
			Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	Sozialer Pakt 1996/1997
Irland	1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	1 Faktor nicht erfüllt (Strategiefähigkeit)	Reform der Haushaltsgesetzgebung	2000/2001
			Staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik	Sozialer Pakt 1996
			Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	Sozialer Pakt 1996
Italien	1 Faktor nicht erfüllt (politische Stärke)	Beide Faktoren nicht erfüllt	Reform der Haushaltsgesetzgebung	1997
			Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	"Political Exchange"
			Reform der Haushaltsgesetzgebung	1999
			Staatliche Einwirkung auf die Lohnpolitik	Pakt 1993
Finnland	1 Faktor nicht erfüllt (Zentralisierung)	Faktoren voll erfüllt	Koordinierungsanreize an die Lohnpolitik	Keine Reform
Niederlande	Faktoren voll erfüllt	Faktoren voll erfüllt	Kontrolle der subnationalen Haushalte	Keine Reform
			Faktoren voll erfüllt	Keine Reform

Bei den Ländern der ersten Gruppe fällt der Lohnpolitik aus den in Kapitel 2 hergeleiteten Gründen keine Bedeutung zu. Und tatsächlich sind in diesen Ländern keine Sozialen Pakte als Reaktion auf den EWWU-Beitritt festzustellen. Die institutionellen Defizite in der Finanzpolitik wurden dagegen in fast allen Fällen dieser Gruppe behoben. Nur in Deutschland blieb aus den eben genannten Gründen eine Reform aus. Auch in Österreich lässt sich keine explizite Reform des Haushaltsgesetzgebungsprozesses nachweisen, wobei allerdings betont werden sollte, dass die Umstrukturierung des korporatistischen Systems, das den Tarifpartnern weniger Mitspracherechte bei der Haushalts- und Finanzpolitik einräumt, einer solchen Reform implizit sehr nahe kommt (siehe das Länderkapitel zu Österreich).

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

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

Diese Zusammenstellung der Ergebnisse ist insofern interessant, als sie eine Schlussfolgerung impliziert, die die Wirtschaftspolitik als Forschungsobjekt der vergleichenden politischen Ökonomie betrifft. Wie diese Arbeit gezeigt hat, erreicht eine Untersuchung wirtschaftspolitischer Prozesse erst dann umfassende Erklärungskraft, wenn sie das *Zusammenspiel* von Geld-, Lohn- und Finanzpolitik betrachtet, weil diese drei wirtschaftspolitischen Instrumente unter bestimmten ökonomischen Vorbedingungen als funktional äquivalent einzustufen sind, d.h. sich gegenseitig ersetzen können, unter anderen ökonomischen Vorbedingungen aber auch aufeinander angewiesen sein können (wie die Finanz- und Lohnpolitik in einer Konstellation konjunktureller Überhitzung, wenn die Geldpolitik nicht eingesetzt werden kann). Wie ich gezeigt habe, lässt sich erst anhand der gemeinsamen Betrachtung aller drei Politikbereiche die Ländervarianz bei den Reformprozessen aufklären. Eine isolierte Betrachtung der Finanz- oder auch der Lohnpolitik hätte die nun doch recht klar aus der Doppelbetrachtung hervorgehenden Schemata verwischt.

6.2 Theoretische und praktische Implikationen der Ergebnisse

„So what?“ – Die in dieser Arbeit vorgestellten Ergebnisse haben meiner Ansicht nach durchaus theoretische und praktische Implikationen. Diese Implikationen betreffen die in der Einleitung angesprochenen Forschungsagenden der vergleichenden Politikwissenschaft bei der Untersuchung der EWWU, können aber auch substantziell von Bedeutung sein, wenn es darum geht, die Funktionsweise der EWWU verstehen und eventuell verbessern zu wollen.

6.2.1 Wirtschaftspolitik in der vergleichenden politischen Ökonomie

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

Die Stabilitätspolitik als zusätzliche Komponente in der vergleichenden politischen Ökonomie

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

greifen konnte und deshalb durch den Beitritt vor eine weitaus größere stabilitätspolitische Herausforderung gestellt wurde.¹⁰⁸

Die Operationalisierung der Variablen

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

Diese Arbeit hat vier Variablen (Wachstum, Lohn-, Finanz- und Geldpolitik) so operationalisiert, dass Trendabweichungen sichtbar wurden. Beim Wachstum war die Operationalisierung dabei eine leicht zu lösende Aufgabe, denn mit dem *Output Gap* steht eine weit verbreitete Variable zur Verfügung, die nichts anderes darstellt als die Abweichung des Wachstumswertes von einem langfristigen Trend. Die Zyklen bei der Lohn- und Finanzpolitik wurden über den

¹⁰⁸ In dieser Arbeit sind nur die institutionellen und organisationellen Aspekte der Stabilitätspolitik untersucht worden. Viel spricht dafür, dass sich unterschiedliche Arten des stabilitätspolitischen Zusammenspiels auch auf die Wirtschaftsperformanz auswirken. Eine solche Untersuchung müsste allerdings noch durchgeführt werden.

Hodrick-Prescott-Filter, der auch den *Output-Gap*-Berechnungen zugrunde liegt, sichtbar gemacht, wobei die Finanzpolitik dank der von der OECD errechneten Strukturdefizit-Daten, ein „neutraler“ Benchmark zugrunde lag, der Abweichungen vom Trendwert erlaubte. Die Definition eben dieses Benchmarks fiel bei der Geldpolitik weitaus schwerer, denn die Geldpolitik ist *per definitionem* diskretionär, d.h. es gibt keinen objektiv gültigen Benchmark für „neutrales“ geldpolitisches Verhalten. Einem solchen Benchmark kommt die Taylor-Regel am nächsten, die den hier vorgenommenen Berechnungen zugrunde liegt und anhand derer geldpolitische Abweichungen vom Trend errechnet wurden.¹⁰⁹

Erst anhand der so vorgenommenen Operationalisierungen konnten die in der politikwissenschaftlichen Literatur manchmal verwendeten, aber meines Erachtens nie systematisch untersuchten Kategorien des „antizyklischen“ und „prozyklischen“ Verhaltens der wirtschaftspolitischen Teilbereiche im Ländervergleich untersucht werden. Diese methodische Neuerung stellt zwar nicht das zentrale Ergebnis dieser Arbeit dar, ist aus meiner Sicht aber eine bedeutende Weiterentwicklung der existierenden Forschungsmethoden.¹¹⁰

Wirtschaftspolitik als Interaktion von Geld-, Lohn- und Finanzpolitik

Von der stabilitätspolitischen Operationalisierung der Variablen führt der Weg direkt zur Untersuchung der Wirtschaftspolitik als Interaktion von Geld-, Lohn- und Finanzpolitik und damit zu einer weiteren zentralen theoretischen Implikation dieser Arbeit: Einen dieser drei zentralen wirtschaftspolitischen Teilbereiche isoliert zu untersuchen, erscheint aus forschungsstrategischer Sicht nur dann sinnvoll, wenn der Einfluss der beiden nicht untersuchten Variablen (d.h. deren ökonomischer Handlungsspielraum und/oder ökonomischer Einfluss) auf die untersuchte Variable konstant gehalten werden kann. In der Stabilitätspolitik ist dies nur unter ganz bestimmten theoretischen Vorzeichen möglich, nämlich wenn die Geldpolitik die Stabilisierungsaufgabe übernimmt. Sie ist dann, wie im zweiten Kapitel gezeigt, nicht auf

¹⁰⁹ Dagegen sollten die sehr häufig verwendeten Regimebezeichnungen „akkommodierend“ und „nicht-akkommodierend“ am besten aus dem Vokabular der auf die Gegenwart bezogenen politikwissenschaftlichen Untersuchungen von Wirtschaftspolitiken in den OECD-Staaten gestrichen werden, denn in der politikwissenschaftlichen Literatur ist das Begriffspaar auf die nur zeitweilig zu beobachtende Unterscheidung zwischen „keynesianischem“ und „monetaristischem“ Zentralbankverhalten angewandt worden, auf eine Unterscheidung also, die es heute faktisch nicht mehr gibt.

¹¹⁰ Insbesondere die erst vor kurzem entstandenen Arbeiten im in der *Varieties of Capitalism*-Literatur (Franzese im Erscheinen; Hall/Franzese 1998; Iversen/Pontusson/Soskice 2000; Iversen 1999a; Soskice/Iversen 2000) haben

das Zusammenspiel mit Finanz- und Lohnpolitik angewiesen. Aus dieser Feststellung lässt sich direkt ableiten, dass gerade das Ausscheiden der Geldpolitik aus dem nationalen Raum eindeutig stabilitätspolitische Folgen mit sich bringen musste, was den Ansatz dieser Arbeit noch einmal unterstreicht.

6.2.2 Die Europäische Dimension: Zwischen Koordinierung und nationaler Anpassung

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

Ein Ländervergleich unter der Einbeziehung der einheitlichen Geldpolitik

Ich habe über die Ausgangshypothese dieser Arbeit versucht, den eben angedeuteten theoretischen Zielkonflikt zu umgehen. Durch den Fokus auf die Stabilitätsproblematik wurde es möglich, die Geldpolitik als national wirkende Variable einzubeziehen, nämlich als Variable, an der sich die nationalen Finanz- und Lohnpolitiken auszurichten haben: Dazu habe ich den Nominalzinssatz der EZB in national wirkende Realzinssätze quasi übertragen und dadurch die potentiell destabilisierenden Auswirkungen des EWWU-Beitritts hergeleitet. Diese Logik entspringt den in der Einleitung aufgezeigten ökonomischen Gründen: Ein komplettes Ausblenden der Geldpolitik in europäisch vergleichenden Forschungsarbeiten seit dem Beginn der dritten Phase der EWWU wäre nicht in der Lage die Auswirkungen der Geldpolitik auf die nationale Wirtschaftspolitik zu erkennen.¹¹¹

die stabilitätspolitische Perspektive bei der Geldpolitik vernachlässigt, was ihre Aussagekraft über die Auswirkungen der EWWU auf die Wirtschaftspolitik unter Umständen einschränken könnte.

¹¹¹ Eine Untersuchung, die hier wegen der geringen Datenmenge seit dem Beginn der dritten Phase noch nicht durchgeführt wurde, die in dieser Arbeit vorgestellten Vermutungen und Ergebnisse aber hinterfragen könnte, wäre eine genauere Untersuchung der geldpolitischen Suboptimalität: Es könnten mit der Taylor-Regel für die Zeit seit dem 1. Januar 1999 Realzinssätze errechnet werden, die aus der Warte der Mitgliedsstaaten als „optimal“ einzustufen wären. Ein Vergleich dieser Zinssätze mit dem EZB-Zinssatz (beide als Realzinssätze) könnte die hier

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

- Der Nominalzinssatz der EZB ist eine Funktion des Inflationswertes der gesamten Eurozone.¹¹² Das stabilitätspolitische Verhalten der Mitgliedsstaaten beeinflusst also indirekt die Zinspolitik der EZB. Dieser Aspekt wurde hier nur teilweise mit einbezogen, denn die meisten Mitgliedsländer sind so klein, dass dieser Effekt für sie von nur geringer Bedeutung ist. Ganz im Gegensatz zu Soskice/Iversen (1998), die nur die Aggregatebene betrachten, habe ich mich fast vollständig auf die mitgliedstaatliche Ebene beschränkt.
- Ein zweiter Aspekt, den ich hier bewusst nur gestreift habe, ist die Thematik der realen Wechselkurse. Nationale Inflationsanstiege führen mittelfristig ja zu einer Aufwertung des realen Wechselkurses (auch in einer Währungsunion), was bei offenen Grenzen und geringen Transaktionskosten wiederum die Außenhandelsbilanz verändert. Oft wird in der ökonomischen Literatur gerade dieser Faktor als wichtige Triebkraft auf dem Weg zu Konvergenz in der EWWU identifiziert. Wie ich in der Einleitung schon angedeutet habe, übersieht die ökonomische Theoriebildung in diesem Punkt allerdings die Handlungsoptionen der wirtschaftspolitischen Akteure: Eine Anpassung über die Außennachfrage würde extremere Ausmaße annehmen als eine stabilisierende Einwirkung der verfügbaren Instrumente; für Regierungen, deren Zeithorizont selten weiter reicht, als bis zum nächsten Wahltermin, ist diskretionäre Stabilisierung daher die weitaus realistischere Option.

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

nur aus dem *Status quo ante* abgeleiteten Kriterien der geldpolitischen Suboptimalität und ihrer Art (zu hohe oder zu niedrige Realzinsen) überprüfen.

¹¹² Diese Verkürzung ist nicht vollkommen präzise, zumindest, wenn man den offiziellen Äußerungen der EZB Glauben schenken kann, die an einer „Zwei-Säulen-Strategie“ festhält, also kein explizites „Inflation-Targeting“ betreibt. Dass letztere Strategie *de facto* allerdings große Erklärungskraft bei der Analyse von EZB-Zinsentscheidungen entfaltet, ist schon mehrfach gezeigt worden (z.B. Wyplosz 2000: 3).

Die mögliche Re-Europäisierung der Wirtschaftspolitik

Ich habe mich in dieser Untersuchung auf den durch die EWWU entstehenden Anpassungsdruck als exogenen Faktor beschränkt. Ich meine, anhand dieses Analyserahmens einige Erklärungsfaktoren nationaler Anpassungsprozesse identifiziert zu haben. Eine wichtige Anpassungsoption ist dabei allerdings in den Hintergrund getreten, nämlich die Bewältigung der nationalen Probleme durch eine Ausgliederung wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse auf die europäische Ebene. Dass diese Anpassungsoption in den Hintergrund gedrängt wurde, hat praktische Gründe: Wie im vierten Kapitel angedeutet, muss die Wahrscheinlichkeit einer baldigen positiven Koordinierung von Wirtschaftspolitiken in der Eurozone als gering eingeschätzt werden.

Ich bin überzeugt davon, dass Europäisierungstendenzen in der Wirtschaftspolitik erst dann wieder an Bedeutung gewinnen werden, wenn die Mitgliedsstaaten feststellen, dass ihre eigenen Anpassungsversuche die auftretenden Probleme nicht vollkommen bewältigen können, oder wenn die erfolgreichen nationalen Anpassungsversuche zu einem suboptimalen Ergebnis auf der Aggregatebene, d.h. auf der Ebene der gesamten Eurozone führt. Damit ist der Aspekt angesprochen, bei dem sich politikwissenschaftliche Theoriebildung und substanzielle Implikationen der Forschung berühren: Es war in der Geschichte der europäischen Währungsintegration schon einmal der Fall, dass der Misserfolg nationaler Anpassung an einen internationalen wirtschafts- und währungspolitischen Regimewechsel zu einer Auslagerungsdynamik der Problemlösungskapazität auf die europäische Ebene geführt hat.

Die Rede ist vom Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, das vor allem deshalb nicht aufrecht erhalten werden konnte, weil die beteiligten Staaten nicht in der Lage waren, eine Lösung für das sogenannte „Triffin-Dilemma“ zu finden.¹¹³ Das Scheitern der strategischen Interaktion auf internationaler Ebene führte zum Zusammenbruch des Währungsregimes und konfrontierte die beteiligten Länder mit dem Problem, in Abwesenheit eines festen Währungs-

¹¹³ Der belgische Ökonom Robert Triffin stellte dem US-Kongress 1960 das seiner Ansicht nach zentrale Dilemma des Bretton-Woods-Systems vor: Die Dollarreserven zur Wechselkursverteidigung der am System beteiligten Staaten konnten nur dann weiter wachsen, wenn die USA eine schnell wachsende Außenverschuldung in Kauf nehmen würden, um das System liquide zu halten („*dollar glut*“). Diese Verschuldung der USA würde aber die Rolle des Dollar als Leitwährung schwächen und damit das System destabilisieren. Gleichzeitig würde ein Ende der US-Außenverschuldung das System aber in die Illiquidität treiben und ebenfalls destabilisieren. Triffin schlug vor, zur Lösung des Dilemmas eine neue, künstliche Reservewährung zu schaffen, die weder vom Dollar noch vom Goldpreis abhängig wäre.

ankers die nationale Wirtschaftspolitik stabilisieren zu müssen (McNamara 1998: Kapitel 4 und 5). Die meisten europäischen Staaten scheiterten dabei an der Logik der „heiligen Trinität“ (Mundell 1968: Kapitel 18), weil sie versuchten, eine national-diskretionäre Geldpolitik, Außenwechselkursstabilität und freie Kapitalflüsse zu kombinieren (nach Mundell können nur zwei dieser drei Ziele gleichzeitig erreicht werden). Die nationalen Anpassungsprozesse an den Zusammenbruch von Bretton-Woods konnten also nur dann glücken, wenn die strategischen Interaktionen auf nationaler Ebene letztlich zur Unabhängigkeit der Zentralbank unter monetaristischen Vorzeichen führten (z.B. Scharpf 1987). Weil diese Entwicklung in vielen europäischen Ländern nicht unmittelbar oder gar nicht gelang (siehe die Länderstudien in Scharpf/Schmidt 2000), setzte sich auf europäischer Ebene die Vorstellung durch, nur eine europäische Währungsunion, also ein Europäisierungsprozess der geldpolitischen Entscheidungshoheit, könnte diese Probleme effizient lösen (siehe den 1989 vorgelegten Bericht der Delors-Kommission 1992).¹¹⁴ Während auf nationaler Ebene die strategischen Interaktionen also zu keinen effektiven Lösungen führten, stellte sich auf europäischer Ebene ein Paradigmenwechsel ein, der die in der Europäisierung die Lösung der nationalen Probleme erkannte. Und so begann der Entstehungsprozess der EWWU.

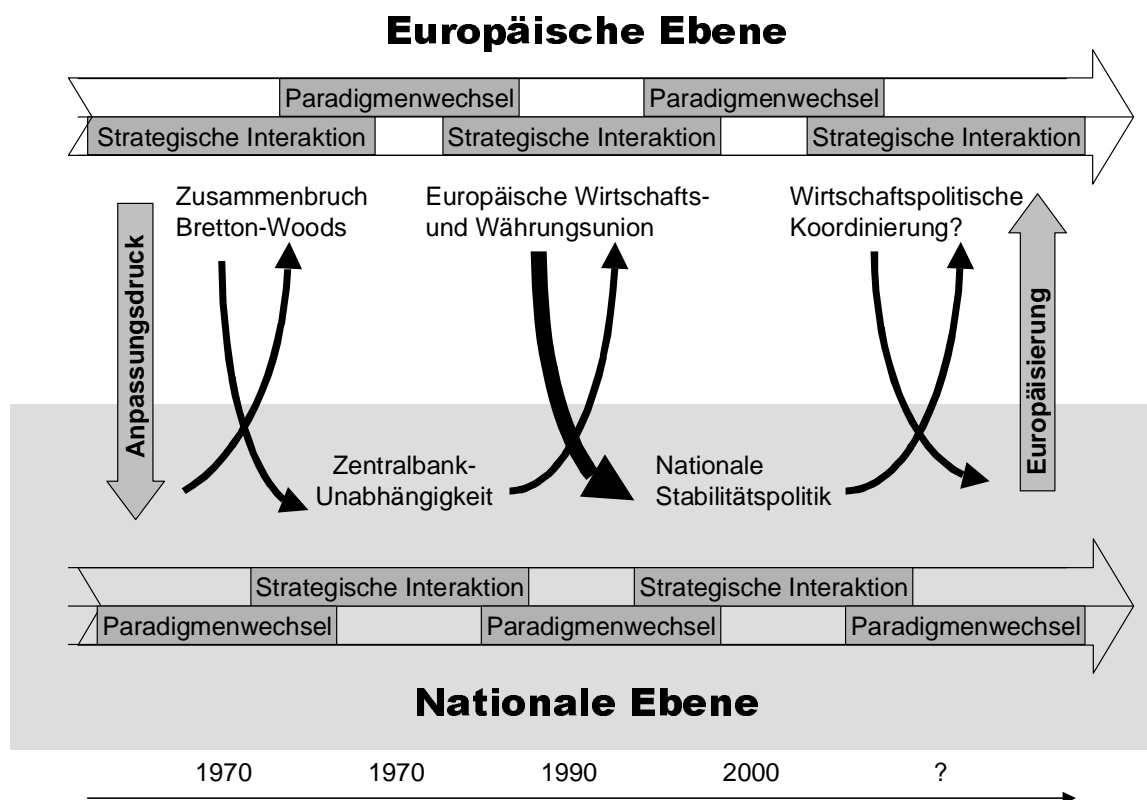
Dieser Prozess illustriert, wie sich die strategische Interaktion – die Verhandlungen – von der nationalen auf die internationale Ebene verlagerte, denn es stand zu Beginn der EWWU-Diskussionen ja keineswegs fest, ob sich ein *gouvernement économique* mit einer einheitlichen Währung oder ein monetaristisch angetriebener Konvergenzprozess ohne einheitliche Währung durchsetzen würde (vgl. Dyson/Featherstone 1999). Dass der gefundene Kompromiss für die Mitgliedsländer mit hohem Anpassungsdruck verbunden war, weil eine einheitliche Währung *ohne* das eigentlich dazugehörige *gouvernement économique* entstand, hat diese Arbeit gezeigt.¹¹⁵ Zeitgleich mit dem europäischen Verhandlungsprozess, begann in den Mitgliedsstaaten ein Paradigmenwechsel, der die EWWU verinnerlichte und die Herausforderungen durch den Beitritt schnell erkannte (die „*pensée unique*“ in Frankreich illustriert dieses Phänomen).

¹¹⁴ Hier ist anzumerken, dass Robert Mundell selbst sozusagen Pate für die EWWU stand: Er hatte die Problemlösungskapazität einer Währungsunion von Anfang an betont (siehe Mundell 1997 und seine Nobelpreisrede: <http://www.columbia.edu/~ram15/nobelLecture.html>).

¹¹⁵ Mit dieser Aussage soll jedoch nicht angedeutet werden, dass die Lösung des *gouvernement économique* in Verbindung mit einer Einheitswährung der monetaristischen Konvergenzlösung vorzuziehen gewesen wäre. Es dürfte allerdings feststehen, dass der gefundene Kompromiss aus *beiden* Konzepten keine besonders erfolgreiche Lösung des Problems darstellt.

Die folgende Abbildung illustriert die eben beschriebene Dialektik zwischen nationaler Problemlösungskapazität und der Auslagerung auf die europäische Ebene. Sie schematisiert stark vereinfachend den Wechsel zwischen strategischen Interaktionen und Paradigmenwechseln sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Der dick gedruckte Pfeil in der Mitte der Abbildung zeigt den Gegenstand dieser Arbeit.

Abbildung 20: Die zwei Ebenen wirtschaftspolitischer Problemlösung in Europa



Was in den vorhergehenden Absätzen als mögliche Europäisierungstendenz beschrieben worden ist, findet hier eine grafische Übertragung: Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass die in dieser Arbeit beschriebenen strategischen Interaktionsprozesse auf nationaler Ebene nicht den gewünschten Erfolg bringen oder die nationalen Lösungen mit so vielen Kollektivgutproblemen für die Eurozone verbunden sind, dass sich Stimmen erheben werden, die darauf hinweisen, der Problemdruck sei letztlich nur über eine *europäische* Problemlösungsinstanz zu lösen.

Interessant ist dabei, dass sich auf europäischer Ebene bereits ein Paradigmenwechsel in diese Richtung anbahnt. Die Kommission würde ihre Einflussmöglichkeit auf die nationalen Wirtschaftspolitiken gern vergrößern (die Irlandepisode bezüglich der BEPG ist ein guter Indikator

dafür) und auch der Wunsch, die Eurogruppe in eine Autorität effektiver wirtschaftspolitischer Steuerung für die Eurozone umzuformen, wird inzwischen immer lauter geäußert (siehe z.B. *The Economist*, 22. Juli 2000).

6.2.3 Die Erfolgsaussichten europäischer Koordinierung

Was die Erfolgsaussichten einer solchen europäischen Koordinierungsinstanz betrifft, meldet diese Arbeit allerdings klare Zweifel an: Wie gezeigt worden ist, haben die EWWU-Mitgliedsstaaten ihr wichtigstes Instrument zyklischer Stabilisierung abgegeben, müssen aber im Gegenzug dazu die destabilisierenden Konsequenzen der „One size fits all“-Politik der EZB national bewältigen.

Bereits existierenden Formen „negativer“ Koordinierung, wie sie im vierten Kapitel dieser Arbeit definiert worden sind, können bei der nationalen Bewältigung von Konjunkturproblemen weder hilfreich sein (im Zweifelsfall sogar kontraproduktiv, wenn die Finanzpolitik eines Mitgliedsstaates sich während einer Abschwungphase prozyklisch verhalten muss, um den Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht zu brechen), noch können sie Kollektivgutprobleme vermeiden helfen, weil sie nicht in der Lage sind, die prozyklisch-inflationären Ausgabenpolitiken eines Hochwachstumslands zu sanktionieren.

Formen positiver Koordinierung würden dagegen große politische Probleme hervorrufen: Denn erstens wäre eine zentral gesteuerte europäische Instanz wohl kaum in der Lage, nationale Probleme richtig zu deuten und angemessene Vorgaben zu definieren. Zweitens wäre wohl nur eine Instanz, die sowohl bezüglich ihrer Politik als auch ihrer Beziehungen zu den einzelnen Mitgliedsländern vollkommen neutral wäre, in der Lage, Zielvorgaben (etwa den Inflationswert oder bindende Haushaltsziele) für die nationalen Wirtschaftspolitiken vorzugeben, denn jede andere Form der wirtschaftspolitischen Steuerung auf europäischer Ebene würde vor allem nach den neuen Abstimmungsregeln im Rat den schwergewichtigen Mitgliedsländern sicherlich Vorteile verschaffen und liefe Gefahr, deshalb neue Asymmetrien auszulösen. Allein Fiskaltransfers könnten – wenn sie effektiv eingesetzt würden – zu einer echten Kooperationslösung in der Eurozone führen. Doch ohne eine eindeutige Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger in allen EWWU-Mitgliedsländern wird es ein solches System wohl nicht geben können – was die Erfolgschancen im aktuellen europäischen Umfeld von vornherein deutlich mindert.

6.3 Fazit

Letztlich deutet die Auswertung der Schlussfolgerungen also darauf hin, dass die Kollektivgutprobleme, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Stabilisierungsmustern ergeben, wohl der Preis sind, den die Gemeinschaft der EWWU-Mitgliedsländer für die EWWU zu akzeptieren hat. Eine funktionierende gesamteuropäische Wirtschaftspolitik kann es erst dann geben, wenn ein Höchstmaß an Konvergenz zwischen den Mitgliedsstaaten erreicht sein wird und zusätzlich auch noch die dafür notwendigen Instrumente auf europäischer Ebene zur Verfügung stehen werden. Beide Kriterien sind heute getrost als Utopien zu bezeichnen. Bis zu ihrer Erfüllung werden die *nationalen* Anpassungsmechanismen über die Lohn- und Finanzpolitik wohl weiterhin eine zentrale Rolle in der Wirtschaftspolitik in der Währungsunion spielen. Dass die EWWU aus diesem Grund nationale Reformen in der Lohn- und Finanzpolitik gebracht hat, ist das zentrale Ergebnis dieser Arbeit. Ob die Reformen die gewünschte nationale und europäische Stabilität in der Wirtschaftspolitik bringen werden, muss jedoch bezweifelt werden.

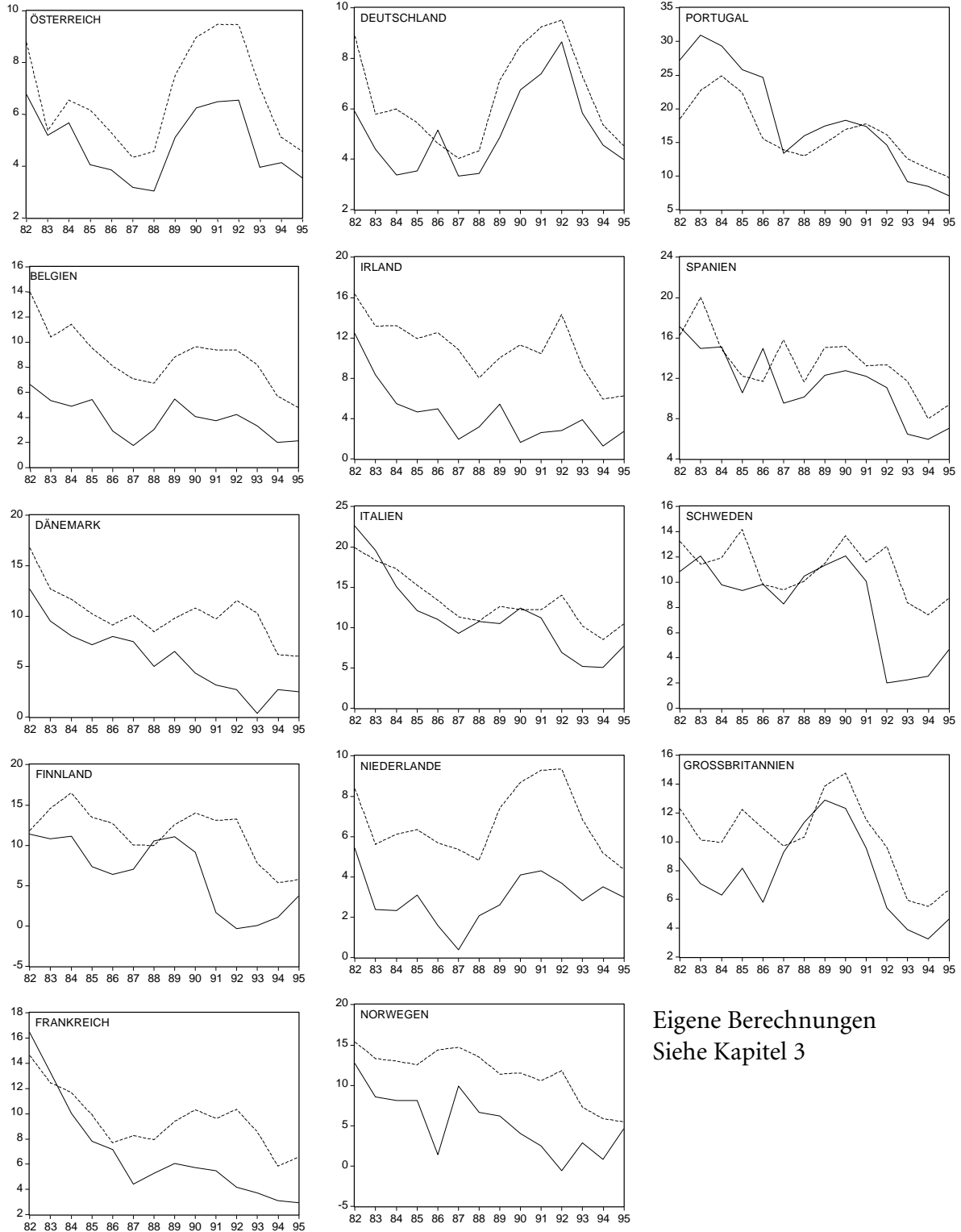
Dieser ohnehin schon skeptische Ausblick erfährt durch die zu erwartende Erweiterung der EWWU noch eine zusätzliche Komponente. Mit zusätzlichen Beitritten, vor allem von Ländern, die aufgrund ihrer Position im langfristigen Produktionszyklus in den kommenden Jahrzehnten ohnehin schneller wachsen werden als viele der heutigen Mitgliedsländer, wird auch die ökonomische Heterogenität in der EWWU zunehmen. Die Zinspolitik der EZB wird sich dadurch nur geringfügig verändern. Aber der Anteil der Länder mit höheren Inflationsraten und niedrigen Realzinsen wird sich erhöhen, was für die Länder mit niedrigen Inflationsraten und geringem Wachstum das Problem der hohen Realzinsen noch verstärken dürfte. Dies leitet über zur Antwort auf eine Frage, die mir nach Vorträgen über diese Arbeit bisher ein jedes Mal gestellt wurde: „War die Entscheidung, eine Währungsunion zu bilden, dann überhaupt sinnvoll?“ Beantworten kann ich diese Frage auch nach zwei Jahren intensiver Auseinandersetzung mit dem Thema nicht vollständig: In mir streiten sich der Ökonom, der Politikwissenschaftler und der Europäer. Der Ökonom in mir hält die EWWU mit den heutigen volkswirtschaftlichen Charakteristika der Mitgliedsstaaten und dem im Augenblick verfügbaren institutionellen Instrumentarium für wenig effektiv. Der Politikwissenschaftler, aus dessen Perspektive ich diese Arbeit verfasst habe, ist skeptisch was die Verbesserung der vom Ökonomen kritisierten Aspekte betrifft. Und der Europäer in mir, bezieht eine wenig wissenschaftliche Position: Er hofft!

7 Anhang

- Geldpolitik Taylor
- Geldpolitischer Restriktivitätsgrad
- Daten zu den Abbildungen 15 und 16 in Kapitel 3

7.1 Geldpolitik in 14 europäischen Ländern 1982-1995

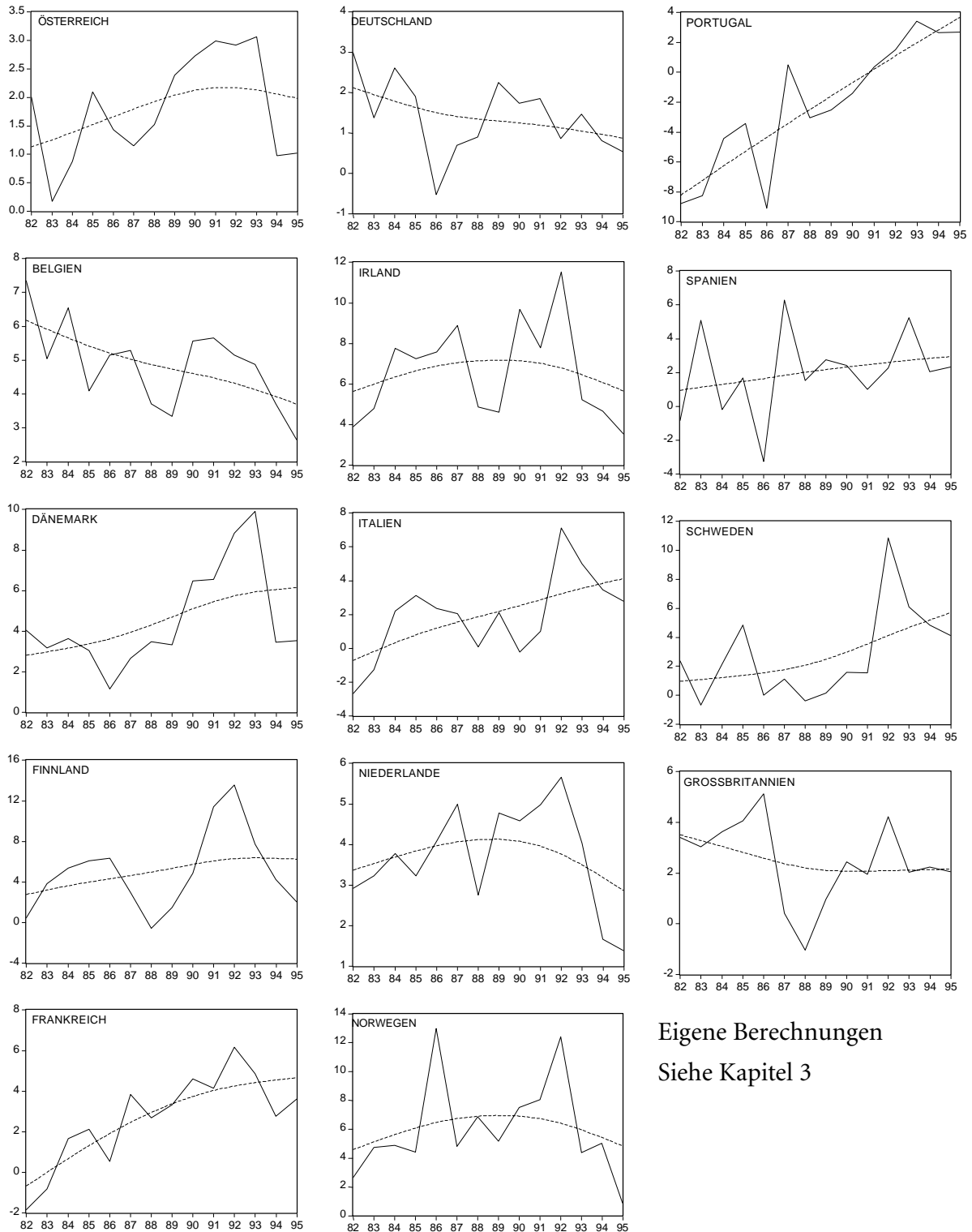
Errechneter Taylor-Zinssatz (—) und effektive 3-Monatszinsen (- - - - -)



Eigene Berechnungen
Siehe Kapitel 3

7.2 Abweichungen der Geldpolitiken vom Trend (1982-1995)

Restriktivitätsgrad (—) und Hodrick-Prescott-Trend (.....)



Eigene Berechnungen
Siehe Kapitel 3

7.3 Vergleich von nationalen Daten und EWWU-Durchschnittsdaten

Daten für die Abbildungen 15 und 16 in Kapitel 3

	Korrelation von nationalen und EWWU-Inflationszyklen (1989-1999, r ² -Werte)	Abweichung der nationalen Inflation vom EWWU-Durchschnitt (1989-1999, in Prozentpunkten)	Korrelation von nationalen und EWWU-Wirtschafts-zyklen (1982-1995, r ² -Werte)	Abweichung des nationalen Output Gaps vom EWWU-Durchschnitt (1982-1995, in Prozentpunkten)
Österreich	0,84***	-0,65	0,85***	0,51
Belgien	0,71***	-0,72	0,75***	-0,41
Dänemark	0,00	-0,94	0,06	-1,17
Finnland	0,04	-0,57	0,08	-2,21
Frankreich	0,86***	-1,21	0,59***	-0,66
Deutschland	0,69***	-0,72	0,73***	0,21
Irland	-0,02	-0,07	0,59***	0,96
Italien	0,57***	1,51	0,67***	-0,82
Niederlande	-0,06	-1,17	0,36**	0,81
Norwegen	-0,10	-0,10	0,37**	-1,07
Schweden	0,46**	0,46	0,12*	-0,75
Großbritannien	0,42**	0,42	0,30*	0,67
Spanien	0,96***	1,51	0,83***	1,00
Portugal	0,81***	3,64	0,54***	0,62

Quelle: OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen. Signifikanzniveaus: *** < 0,01; ** < 0,05; * < 0,10. Aufgeführt sind in den Spalten mit Korrelationswerten die r² Werte, in den Spalten mit den normalen Abweichungswerten die Prozentdifferenzen. Untersucht wurde beim Inflationswert die Korrelation zwischen dem trendbereinigten nationalen Inflationswert und dem trendbereinigten EWWU-Inflationswert (Trendbereinigungen nach der Hodrick- Prescott-Methode), beim Output-Gap die Korrelationswerte der OECD-Daten (die ja bereits eine Trendbereinigung enthalten).

8 Literatur

Aglietta, Michel/Jacques Le Cacheux, 2000: La France et l'Italie face à leur destin européen. In: *Revue de L'Ofce* 74 (Juli), 131-158.

Alesina, Alberto/Roberta Gatti, 1995: Independent Central Banks: Low Inflation at No Cost? In: *American Economic Review* 85 (2), 196-200.

Alesina, Alberto/Roberto Perotti, 1996: Budget Deficits and Budget Institutions. NBER Working Paper No. W5556. Washington.

Alesina, Alberto/Howard Rosenthal, 1995: *Partisan politics, divided government, and the economy*, The political economy of institutions and decisions. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Alesina, Alberto/Nouriel Roubini/Gerald D. Cohen, 1997: *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge and London: MIT Press.

Alesina, Alberto/Lawrence H. Summers, 1993: Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. In: *Journal of Money, Credit & Banking* 25 (2), 151-162.

Arreaza, Adriana/Bent E. Sorenson/Oved Yosha, 1999: Consumption Smoothing through Fiscal Policy in OECD and EU Countries. In: James M. Poterba/von Hagen Jürgen (Hrsg.), *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago and London: University of Chicago Press, 59-80.

Auffermann, Burkhard, 1998: Das politische System Finnlands. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske & Budrich, 183-216.

Bade, Robin/Michael Parkin, 1982: Central Bank Laws and Inflation - A Comparative Analysis. University of Western Ontario.

Barrios, Harald, 1999: Das politische System Spaniens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske & Budrich, 563-603.

Baxter, Marianne/Robert G. King, 1999: Measuring Business Cycles: Approximate Band-Pass Filters for Economic Time Series. In: *Review of Economics & Statistics* 81 (4), 575-593.

Bayoumi, Tamim/Barry Eichengreen, 1993: Shocking Aspects of European Monetary Integration. In: Francisco Torres/Giavazzi Francesco (Hrsg.), *Adjustment and growth in the European Monetary Union*. Oxford; New York and Melbourne: Cambridge University Press, 193-229.

Bayoumi, Tamim/Paul R. Masson, 1995: Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe. In: *European Economic Review* 39 (2), 253-274.

- Beare, John B., 1986: Automatic Stabilizers? In: *Journal of Macroeconomics* 8 (1), 43-54.
- Benner, Mats/Torben Bundgaard Vad, 2000: Sweden and Denmark: Defending the Welfare State. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press, 399-466.
- Bernanke, Ben S./Thomas Laubach/Frederic S. Mishkin/Adam S. Posen (Hrsg.), 1999: *Inflation targeting: Lessons from the international experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Blanchard, Olivier, 1991: *Wage bargaining and unemployment persistence*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Blanchard, Olivier/Justin Wolfers, 1999: *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Blinder, Alan S./Robert M. Solow, 1973: Does Fiscal Policy Matter? In: *Journal of Public Economics* 2 (4), 319-337.
- BMF, 2001: Jahreswirtschaftsbericht. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Bruno, Michael/Jeffrey Sachs, 1985: *Economics of worldwide stagflation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Buiter, Willem H./Giancarlo Corsetti/Paolo A. Pesenti, 1998: *Financial markets and European monetary cooperation : the lessons of the 1992-93 exchange rate mechanism crisis, Japan-U.S.* Center monographs on international financial markets. Cambridge, UK. New York: Cambridge University Press.
- Buiter, Willem H./Richard C. Marston/Centre for Economic Policy Research/National Bureau of Economic Research, 1985: *International economic policy coordination*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Busch, Andreas, 1995: *Preisstabilitätspolitik Politik und Inflationsraten im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske & Budrich.
- Calmfors, Lars, 1993: Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance: a survey. In: *Organisation for Economic Co-Operation and Development. Economics Dept. Working Papers* No. 131 (1-57 1993), 161-191.
- Calmfors, Lars, 1995: Labour market policy and unemployment. In: *European Economic Review* 39 (3/4), 583-592.
- Calmfors, Lars/John Driffill, 1988: Centralization of wage bargaining. In: *University of Stockholm. Institute for International Economic Studies. Reprint Series* No. 426 (11-60 1990).
- Cameron, David R., 1984: Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. In: John H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 143-178.

- Carlin, Wendy/David Soskice, 1990: *Macroeconomics and the wage bargain: A modern approach to employment, inflation, and the exchange rate*. Oxford: Oxford University Press.
- Cassel, Dieter/H. Jörg Thieme, 1999: Stabilitätspolitik. In: Dieter Bender (Hrsg.), *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*. München: Verlag Franz Vahlen, 363-437.
- Clower, Robert W., 1988: The Keynesian Counter-revolution: A Theoretical Appraisal. In: Shaw. G. Keith (Hrsg.), *The Keynesian heritage*. London: Elgar, 235-262.
- Cohen, Elie, 1996: *La tentation hexagonale : la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*. Paris: Fayard.
- Crouch, Colin, 1985: Conditions for Trade Union Wage Restraint. In: Leon N. Lindberg/Charles S. Maier (Hrsg.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 105-139.
- Cukierman, Alex, 1992: *Central bank strategy, credibility, and independence: Theory and evidence*. Cambridge and London: MIT Press.
- Cukierman, Alex/Francesco Lippi, 1999: Central Bank Independence, Centralization of Wage Bargaining, Inflation and Unemployment: Theory and Some Evidence. In: *European Economic Review* 43 (7), 1395-1434.
- Czada, Roland, 1992: Korporatismus. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Die westlichen Länder*. München: C. H. Beck, 218-224.
- da Paz Campos Lima, Maria/Reinhard Naumann, 2000: Social Pacts in Portugal: From Comprehensive Policy Programmes to the Negotiation of Concrete Industrial Relations Reforms? In: Giuseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe - New Dynamics*. Brüssel: ETUI, 321-342.
- de Haan, Jakob de, 2000: *The history of the Bundesbank : lessons for the European Central Bank*, Routledge international studies in money and banking 9. London ; New York: Routledge.
- de Haan, Jakob/Wim Moessen/Bjorn Volkerink, 1999: Budgetary Procedures - Aspects and Changes: New Evidence for Some European Countries. In: James M. Poterba/Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press, 265-299.
- de Sousa, António, 1996: Monetäre Stabilisierung und Beschäftigungspolitik in Portugal. In: Stefan Empter/Frank Frick (Hrsg.), *Beschäftigungspolitik als ordnungspolitische Aufgabe*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 41-46.
- Decressin, Jorg/Antonio Fatas, 1995: Regional Labor Market Dynamics in Europe. In: *European Economic Review* 39 (9), 1627-1655.
- Delors, Jacques, 1992: Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft vom 12. 4. 1989. In: Europäisches Parlament (Hrsg.), *Europäisches Parlament*

- und gemeinsame Währung*. Bonn: Europäisches Parlament, Informationsbüro für Deutschland, 56-104.
- Deutsche Bundesbank, 2000: *The monetary transmission process : recent developments and lessons for Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Dyson, Kenneth/Kevin Featherstone, 1999: *The road to Maastricht. Negotiating economic and monetary union*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, Bernhard/Anke Hassel, 1999: Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States. In: *MPIfG Discussion Paper 99/3*.
- Ebbinghaus, Bernhard/Jelle Visser, 2000: *Trade Unions in Western Europe since 1945*. London: Macmillan.
- Eichengreen, Barry, 1993a: European Monetary Unification. In: *Journal of Economic Literature* 31 (3), 1321-1357.
- Eichengreen, Barry, 1993b: Labor Markets and European Monetary Unification. In: Paul R. Masson/Mark P. Taylor (Hrsg.), *Policy issues in the operation of currency unions*. Cambridge: Cambridge University Press, 130-162.
- Elmendorf, Douglas W./N. Gregory Mankiw, 1999: Government Debt. In: John B. Taylor/Michael Woodford (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*. New York: Elsevier, 1615-1669.
- Elster, Jon, 1979: *Ulysses and the Sirens : studies in rationality and irrationality*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Enderlein, Henrik, 2000: Wechselnde Ansichten zu Wechselkursen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, 771-775.
- Enderlein, Henrik, 2001: "Adapt a Winning Team!" Die Auswirkungen der Europäischen Wirtschafts- und Wahrungunion auf Konjunkturzyklen und die wirtschaftspolitischen Institutionen: Österreich im europäischen Vergleich. In: *österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3, 257-274.
- Europäische Kommission, 1990: One market, one money. In: Europäische Kommission (Hrsg.), *European Economy, special issue*. Brüssel.
- Europäische Kommission, Generaldirektorat für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten, 2001: European Economy: Public Finances in EMU. Brüssel: Europäische Kommission http://europa.eu.int/comm/economy_finance/document/eerepstu/eers0301en.htm.
- Ewijck, Casper van/Ted Reininga, 1999: Budgetary Rules and Stabilisation. In: *CPB Report: Quarterly Review of Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* 1999/4 (4), 14-21.
- Fabeck, Rudolf, 1995: *Fiskalpolitische Koordinierung in der EG*, Europäische Hochschulschriften Peter Lang. Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Fatas, Antonio, 1998: Does EMU Need a Fiscal Federation? In: *Economic Policy* 0 (26), 163-192.

- Felsen, David, 1999: Changes to the Italian Budgetary Regime: The Reforms of Law n. 94/1997. In: David Hine/Salvatore Vassallo (Hrsg.), *The Return of Politics - Italian Politics. A Review*. Oxford: Bergham Books.
- Fitoussi, Jean Paul, 1993: *Competitive disinflation : the mark and budgetary politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Fitoussi, Jean Paul/Olivier Passet, 1997: Réformes structurelles et politiques macroéconomiques : les enseignement des "modèles" des pays. Paris: Conseil d'analyse économique.
- Fitoussi, Jean-Paul, 1995: *Le débat interdit : monnaie, Europe, pauvreté*. Paris: Arléa.
- Frankel, Jeffrey A./Steven Phillips/Menzie D. Chinn, 1993: Financial and Currency Integration in the European Monetary System: The Statistical Record. In: Francisco Torres/Francesco Giavazzi (Hrsg.), *Adjustment and growth in the European Monetary Union*. Oxford; New York and Melbourne: Cambridge University Press, 270-306.
- Franzese, Robert J., im Erscheinen: *Interests, Institutions, and Interactions: A Comparative Political Economy of the Postwar Evolution of Macroeconomic Policy in Developed Democracies*.
- Franzese, Roberto J., 2000: Credibly Conservative Monetary Policy and Wage/Price-Bargaining Organization: A Review with Implications for Monetary Policy in the European Common Currency Area. The University of Michigan, Ann Arbor, verfügbar im Internet: http://www-personal.umich.edu/~franzese/cbi_cwb.review.pdf.
- Freitag, Markus, 1999: *Politik und Währung. Ein internationaler Vergleich*. Bern: Paul Haupt.
- Friedman, Milton, 1977: Nobel Lecture: Inflation and Unemployment. In: *Journal of Political Economy* 85 (3), 451-472.
- Friedman, Milton/Anna Jacobson Schwartz, 1963: *A monetary history of the United States, 1867-1960*. Princeton,; Princeton University Press.
- Giersch, Herbert, 1977: *Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft*. Wiesbaden: Gabler-Verlag.
- Golden, Miriam/Michael Wallerstein/Peter Lange, 1997: Union Centralization among Advanced Industrial Societies: An Empirical Study. www.shelley.polisci.ucla.edu/data.
- Goodman, John B., 1992: *Monetary sovereignty : the politics of central banking in western Europe*, Cornell studies in political economy. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Gordo, Luis/Pablo Hernández de Cos, 2000: The Financing Arrangements for the Regional (Autonomous) Governments for the Period 1997-2001. Madrid: Banca de Espana, Document de Trabajo n. 0003 <http://www.bde.es/doctrab/docs/dt0003e.pdf>.
- Grauwe, Paul de, 2000: *The economics of monetary integration*. 4. Auflage. Oxford ; New York: Oxford University Press.

- Green-Pedersen, Christoffer, 2001: Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the "Danish Miracle". In: *MPIfG Discussion Paper* (01/1), http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp01-01.pdf.
- Grilli, Vittorio/Donato Masciandaro/Guido Tabellini, 1991: Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. In: *Economic Policy* 6 (2), 341-392.
- Gros, Daniel/Karel Lannoo, 2000: *The Euro capital market*. New York: Wiley.
- Grubb, Dennis/Richard Jackman/Richard Layard, 1983: Wage Rigidity and Unemployment in OECD Countries. In: *European Economic Review* 21 (1-2), 11-39.
- Hall, Peter A., 1986: *Governing the economy : the politics of state intervention in Britain and France*, Europe and the international order. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A./Roberto J. Franzese, 1998: Mixed Signals - Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union. In: *International Organization* 52 (3), 505-535.
- Hall, Peter/David Soskice, 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallerberg, Mark, 1999: The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy Qualified for EMU. University of Pittsburgh <http://www.pitt.edu/~hallerb/Hall995Bellt.pdf>.
- Hallerberg, Mark/Rolf Strauch/Jürgen von Hagen, 2001: The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States. Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies in Bonn <http://www.minfin.nl/nieuws/rapport/BFB01-0535M.PDF>.
- Hallerberg, Mark/Jurgen von Hagen, 1999: Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union. In: James M. Poterba/Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press, 209-232.
- Handler, Heinz/Eduard Hochreiter, 1998: Joining Europe's Monetary Club: Austria. In: Erik Jones/Jeffrey Frieden/Francisco Torres (Hrsg.), *Joining Europe's monetary club: The challenges for smaller member states*. New York: St. Martin's Press, 19-42.
- Hassel, Anke, 2000: Bündnisse für Arbeit : nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (3), 498-524.
- Hassel, Anke, 2001: The Politics of Social Pacts: An analytical framework. Unveröffentlichtes Manuskript. Köln <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/hl/downloads/Pacts.pdf>.
- Helliwell, John/Fred Gorbet, 1971: Assessing the Dynamic Efficiency of Automatic Stabilizers. In: *Journal of Political Economy* 79 (4), 826-845.
- Hemerijck, Anton/Brigitte Unger/Jelle Visser, 2000: How Small Countries Negotiate Change. Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium. In: Fritz W.

-
- Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press, 175-163.
- Henning, C. Randall, 1994: *Currencies and politics in the United States, Germany, and Japan*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Hodrick, Robert J./Edward C. Prescott, 1997: Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation. In: *Journal of Money, Credit & Banking* 29 (1), 1-16.
- Honkapohja, Seppo/Erkki Koskela, 1999: Finland's Depression. In: *Economic Policy* 29, 401-436.
- Horn, Gustav A./Wolfgang Scheremet/Rudolf Zwiener, 1999: *Wages and the euro*. Contributions to Economics. Heidelberg: Physica.
- Hughes, Gordon/Stephen Smith, 1991: Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance. In: *Economic Policy* 6 (2), 425-459.
- Illing, Gerhard, 1997: *Theorie der Geldpolitik : eine spieltheoretische Einführung*, Springer Lehrbuch. Berlin: Springer.
- Iversen, Torben, 1998a: The Choices for Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14 (1), 59-75.
- Iversen, Torben, 1998b: Wage Bargaining, Central Bank Independence, and the Real Effects of Money. In: *International Organization* 52 (3), 469-504.
- Iversen, Torben, 1999a: *Contested economic institutions : the politics of macroeconomics and wage bargaining in advanced democracies*, Cambridge studies in comparative politics. New York: Cambridge University Press.
- Iversen, Torben, 1999b: The Political Economy of Inflation: Bargaining Structure or Central Bank Independence? In: *Public Choice* 99 (3-4), 237-258.
- Iversen, Torben/Jonas Pontusson/David W. Soskice, 2000: *Unions, employers, and central banks : macroeconomic coordination and institutional change in social market economies*, Cambridge studies in comparative politics. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Jones, Erik, 1998: Belgium: Keeping up with the Pack. In: Erik Jones/Jeffrey Frieden/Francisco Torres (Hrsg.), *Joining Europe's Monetary Club*. New York: St. Martin's Press.
- Kauppinen, Timo (Hrsg.), 1998a: *The Impact of EMU on Industrial Relations in European Union*. Helsinki: Finish Labour Relations Association.
- Kauppinen, Timo, 1998b: The Impact of EMU on Industrial Relations in Finland. In: Timo Kauppinen (Hrsg.), *The Impact of EMU on Industrial Relations in European Union*. Helsinki: Finish Labour Relations Association, 50-61.
- Kavanagh, Ella/John Considine/Eleanor Doyle/Liam Gallagher/Eoin O'Leary, 1998: The Political Economy of EMU in Ireland. In: Erik Jones/Jeffrey Frieden/Francisco Torres (Hrsg.), *Joining Europe's monetary club: The challenges for smaller member states*. New York: St. Martin's Press, 123-148.

- Kenen, Peter B., 1969: The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. In: Robert A. Mundell/A.K. Swoboda (Hrsg.), *Problems of the International Economy*. Chicago: Chicago University Press.
- Kenworthy, Lane, 2000a: Quantitative Indicators of Corporatism: A Survey and Assessment. In: *MPIfG Discussion Paper* (00/4), 49.
- Kenworthy, Lane, 2000b: Wage Setting Coordination Scores: Department of Sociology, Emory University www.emory.edu/SOC/lkenworthy.
- King, Robert G./Sergio T. Rebelo, 1999: Resuscitating Real Business Cycles. In: John B. Taylor/Michael Woodford (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*. Amsterdam: Elsevier, 927-1007.
- Kitschelt, Herbert, 1999: *Continuity and change in contemporary capitalism*, Cambridge studies in comparative politics. Cambridge, UK ; New York, NY: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert/Gary Marks/Peter Lange/John Stephens, 1999: *Continuity and change in contemporary capitalism*, Cambridge studies in comparative politics. Cambridge, UK ; New York, NY: Cambridge University Press.
- Kittel, Bernhard, 2001: Verbände in der österreichischen Finanzpolitik: Akteurespektrum und Interaktionsmodi in Gesetzgebungsprozessen. In: Engelbert Theurl/Hannes Winner/Rupert Sausgruber (Hrsg.), *Handbuch der österreichischen Finanzpolitik (im Erscheinen)*. Berlin: Springer.
- Krugman, Paul R., 1993: Lessons of Massachusetts for EMU. In: Francisco Francesco Torres, Giavazzi, (Hrsg.), *Adjustment and growth in the European Monetary Union*. Oxford; New York and Melbourne: Cambridge University Press, 241-261.
- Krugman, Paul R., 2000: The End of Stabilization Policy? In: George L. Perry/James Tobin (Hrsg.), *Economic Events, Ideas, and Policies: The 1960s and After*. Washington DC: Brookings Press.
- Kurzer, Paulette, 1997: Decline or Preservation of Executive Capacity: Political and Economic Integration Revisited. In: *Journal of Common Market Studies* 35 (1), 31-56.
- Kydland, Finn E./Edward C. Prescott, 1977: Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. In: *Journal of Political Economy* 85 (3), 473-491.
- Lauber, Volkmar, 1997: Wirtschafts- und Finanzpolitik. In: H. Dachs/P. Gerlich/H. Gottweis/F. Horner/V. Lauber/W. Müller (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. 2. Republik*. Wien: Manz Verlag, 545-556.
- Layard, P. R. G./S. J. Nickell/Richard Jackman, 1991: *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Layard, P. R. G./S. J. Nickell/Richard Jackman, 1994: *The unemployment crisis*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Lehmbruch, Gerhard/Philippe C. Schmitter, 1982: *Patterns of corporatist policy-making*, Sage modern politics series; vol. 7. London: Sage Publications.

- Leijonhufvud, Axel, 1991: Keynes and the Keynesians: A Suggested Interpretation. In: Edmund S. Phelps (Hrsg.), *Recent developments in macroeconomics 1*. 13 Aldershot, U.K. and Brookfield, Vt.: Elgar, 36-45.
- Lepzsy, Norbert, 1999: Das politische System der Niederlande. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske & Budrich, 331-364.
- Levy, Jonah D., 2000: France: Directing Adjustment? In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press, 308-350.
- Lewis-Beck, Michael S., 1991: French national elections: political economic forecasts. In: *European Journal of Political Economy* 7, 487-496.
- Lewis-Beck, Michael S./Richard Nadeau, 2000: French electoral institutions and the economic vote. In: *Electoral Studies* 19 (2), 171-182.
- Lucas, Robert E., Jr., 1976: Econometric Policy Evaluation: A Critique. In: *Journal of Monetary Economics* 1 (2), 19-46.
- Lucas, Robert E., Jr., 1996: Nobel Lecture: Monetary Neutrality. In: *Journal of Political Economy* 104 (4), 661-682.
- Maclennan, Duncan/John Muellbauer/Mark Stephens, 1998: Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14 (3), 54-80.
- Maennig, Wolfgang, 1992: *Internationale Transmission und Koordinierung der Wirtschaftspolitik*, Volkswirtschaftliche Schriften. Berlin: Duncker & Humblot.
- McCallum, B. T./J. K. Whitaker, 1979: The Effectiveness of Fiscal Feedback Rules and Automatic Stabilizers under Rational Expectations. In: *Journal of Monetary Economics* 5 (2), 171-186.
- McKinnon, Ronald I., 1963: Optimum Currency Areas. In: *American Economic Review* 53 (9), 717-725.
- McNamara, Kathleen R., 1998: *The currency of ideas : monetary politics in the European Union*, Cornell studies in political economy. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Merkel, Wolfgang/Volker Stiehl, 1999: Das politische System Portugals. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske & Budrich, 605-635.
- Mundell, Robert A., 1961: A Theory of Optimum Currency Areas. In: *American Economic Review* 51, 657-665.
- Mundell, Robert A., 1968: *International economics*. New York: Macmillan.
- Mundell, Robert A., 1973: Uncommon Arguments for Common Currencies. In: H.G. Johnson/A.K. Swoboda (Hrsg.), *The Economics of Common Currencies*. London: Allen & Unwin.
- Mundell, Robert A., 1997: Currency Areas, Common Currencies, and EMU. In: *American Economic Review* 87 (2), 214-216.

- Nordhaus, William D., 1975: The Political Business Cycle. In: *The Review of Economic Studies* 42 (2), 169-190.
- Oatley, Thomas H., 1997: *Monetary politics : exchange rate cooperation in the European Union*, Michigan studies in international political economy. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Obstfeld, Maurice/Kenneth Rogoff, 1996: *Foundations of international macroeconomics*. Cambridge, Mass. and London: MIT Press.
- OECD, 1988: *OECD economic surveys, 1987-1988: Portugal*. Paris.
- OECD, 1991: *OECD economic surveys, 1990-1991: France*. Paris: OECD.
- OECD, 1992a: *OECD economic surveys, 1991-1992: Portugal*. Paris.
- OECD, 1992b: *OECD economic surveys, 1991-1992: Spain*. Paris.
- OECD, 1995: *OECD economic surveys, 1994-1995: Belgium*. Paris.
- OECD, 1996a: *Macroeconomic policies and structural reform*, OECD proceedings. Paris.
- OECD, 1996b: *OECD economic surveys, 1995-1996: Netherlands*. Paris.
- OECD, 1997a: Country Report on Spain. In: OECD Public Management Committee (Hrsg.), *Managing Across Levels of Government*. Paris <http://www.oecd.org/puma/malg/malg97/sp.pdf>.
- OECD, 1997b: Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining. *OECD Employment Outlook*. Paris.
- OECD, 1997c: *OECD economic surveys, 1996-1997: Ireland*. Paris.
- OECD, 1997d: *OECD economic surveys, 1996-1997: Italy*. Paris.
- OECD, 1998a: *OECD economic surveys, 1997-1998: Austria*. Paris.
- OECD, 1998b: *OECD economic surveys, 1997-1998: Finland*. Paris.
- OECD, 1998c: *OECD economic surveys, 1997-1998: Netherlands*. Paris.
- OECD, 1999a: *OECD economic surveys, 1998-1999: Belgium/Luxembourg*. Paris.
- OECD, 1999b: *OECD economic surveys, 1998-1999: Ireland*. Paris.
- OECD, 1999c: *OECD economic surveys, 1998-1999: Portugal*. Paris.
- OECD, 1999d: *OECD economic surveys, 1999-1999: Italy*. Paris.
- OECD, 2000a: *OECD economic surveys, 1999-2000: Finland*. Paris.
- OECD, 2000b: *OECD economic surveys, 1999-2000: Italy*. Paris.
- OECD, 2000c: *OECD economic surveys, 1999-2000: Netherlands*. Paris.
- OECD, 2000d: *OECD economic surveys, 1999-2000: Spain*. Paris.
- OECD, 2000e: *OECD economic surveys, 2000-2001: France*. Paris.

- OECD, 2001a: *OECD economic surveys 2000-2001: Portugal*. Paris.
- OECD, 2001b: *OECD economic surveys, 2000-2001: Belgium*. Paris.
- OECD, 2001c: *OECD Economic Surveys, 2000-2001: Germany*. Paris.
- OECD, 2001d: *OECD economic surveys, 2000-2001: Spain*. Paris.
- Olson, Mancur, 1998: *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. 4., durchges. Aufl. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pérez, Sofia/Philippe Pochet, 1999: Monetary Union and Collective Bargaining in Spain. In: Philippe Pochet (Hrsg.), *Monetary Union and Collective Bargaining in Europe*. Brüssel: PIE Peter Lang, 121-160.
- Persson, Torsten/Guido Tabellini, 1999: Political Economics and Macroeconomic Policy. In: John B. Taylor/Michael Woodford (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*. Amsterdam: Elsevier, 1397-1482.
- Persson, Torsten/Guido Enrico Tabellini, 2000: *Political economics : explaining economic policy*, Zeuthen lecture book series. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Pizzorno, Alessandro, 1978: Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. In: Colin Crouch/Alessandro Pizzorno (Hrsg.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. London: Macmillan, 277-298.
- Pochet, Philippe (Hrsg.), 1999: *Monetary Union and Collective Bargaining in Europe*. Bruxelles (etc.): PIE Lang.
- Rat der Europäischen Union, 2001: *Empfehlung des Rates vom 15. Juli 2001 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft*. Brüssel.
- Regalia, Ida/Marino Regini, 1999: Italy: The Dual Character of Industrial Relations. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 459-503.
- Regini, Marino, 2000: Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization. In: *Politics & Society* 28 (1), 5-34.
- Rhodes, Martin, 2000: Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press, 19-68.
- Ruyssveldt, J. van/Jelle Visser, 1996: *Industrial relations in Europe : traditions and transitions*. London ; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Sala-i-Martin, Xavier/Jeffrey Sachs, 1992: Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States. In: Matthew B. Canzoneri/Vittorio Grilli/Paul R. Masson (Hrsg.), *Establishing a central bank: Issues in Europe and lessons from the U.S.* Cambridge: Cambridge University Press, 195-219.
- Sauernheimer, Karl-Hans, 1984: 'Fiscal Policy' in einer Wechselkursunion. In: *Finanzarchiv* 42, 143-157.

- Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 2000a: Institutions in Comparative Policy Research. In: *Comparative Political Studies* 33 (6/7), 762-790.
- Scharpf, Fritz W., 2000b: *Interaktionsformen : akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, UTB für Wissenschaft : Uni Taschenbücher. Opladen: Leske & Budrich.
- Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt, 2000: *Welfare and work in the open economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Schelkle, Waltraud, 2001: *Monetäre Integration. Bestandsaufnahme und Weiterentwicklung der neueren Theorie*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Schmitter, Philippe C., 1981: Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. In: Suzanne D. Berger (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Schmitter, Philippe C., 1985: Neo-corporatism and the State. In: Wyn Grant (Hrsg.), *The Political Economy of Corporatism*. Sociology, Politics and Cities series New York: St. Martin's Press, 32-62.
- Schmitter, Philippe C./Jürgen R. Grote, 1997: Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. In: *Politische Vierteljahresschrift* 1997 (2), 530-554.
- Schmitter, Philippe C./Gerhard Lehmbruch, 1979: *Trends toward corporatist intermediation*, Sage studies in contemporary political sociology ; vol. 1. London: Sage Publications.
- Siebert, Horst, 1997: Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe. In: *Journal of Economic Perspectives* 11 (3), 37-54.
- Sievert, Olaf, 1979: Die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat. In: Carl Christian v. Weizsäcker (Hrsg.), *Staat und Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik*. Berlin: Duncker & Humblodt.
- Solow, Robert M./John B. Taylor, 1998: *Inflation, Unemployment and Monetary Policy*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Soskice, David, 1990: Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries. In: *Oxford Review of Economic Policy* 6 (4), 36-61.
- Soskice, David/Torben Iversen, 1998: Multiple Wage-Bargaining Systems in the Single European Currency Area. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14 (3), 110-124.
- Soskice, David/Torben Iversen, 2000: The Nonneutrality of Monetary Policy with Large Price or Wage Setters. In: *The Quarterly Journal of Economics* 115 (1), 265-284.
- Soskice, David/Gabriele Kasten, 1999: Möglichkeiten und Grenzen von Beschäftigungspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. In: *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion Paper FS I 99 - 303*.

- Starbatty, Joachim, 1977: *Stabilitätspolitik in der freiheitlich sozialstaatlichen Demokratie*. Baden Baden: Nomos.
- Starbatty, Joachim, 1984: Zur Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik. In: *ORDO (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft)* 35, 151-166.
- Stiglitz, Joseph E., 1999: Interest Rates, Risk, and Imperfect Markets: Puzzles and Policies. In: *Oxford Review of Economic Policy* 15 (2), 59-76.
- Streeck, Wolfgang, 1994: Pay Restraint Without Incomes Policy: Institutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany. In: Ronald Dore/Robert Boyer/Zoe Mars (Hrsg.), *The Return of Incomes Policy*. London: Pinter Publishers.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), 1985: *Private Interest Government Beyond Market and State*. London: Sage.
- Tálos, Emmerich/Bernhard Kittel, 1999: Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik. In: Ferdinand Karlhofer/Emmerich Tálos (Hrsg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*. Wien: Signum, 137-164.
- Taylor, Mark P., 1999: Real Interest Rates and Macroeconomic Activity. In: *Oxford Review of Economic Policy* 15 (2), 95-113.
- Thelen, Kathleen Ann, 1991: *Union of parts : labor politics in postwar Germany*, Cornell studies in political economy. Ithaca: Cornell University Press.
- Tichy, Gunther J., 1994: *Konjunktur. Stilisierte Fakten, Theorie, Prognose*. 2. völlig neu bearb. Aufl. Auflage. Berlin: Springer.
- Tomann, Horst, 1997: *Stabilitätspolitik : Theorie, Strategie und europäische Perspektive*, Springer-Lehrbuch. Berlin: Springer.
- Torres, Francisco, 1998: Portugal toward EMU: A Political Economy Perspective. In: Erik Jones/Jeffrey Frieden/Francisco Torres (Hrsg.), *Joining Europe's monetary club: The challenges for smaller member states*. New York: St. Martin's Press, 171-202.
- Traxler, Franz, 1998: Collective Bargaining in the OECD: Developments, Preconditions and Effects. In: *European Journal of Industrial Relations* 4 (2), 207-226.
- Traxler, Franz/Sabine Blaschke/Bernhard Kittel, 2001: *National Labor Relations in Internationalized Markets. A Cross-National Analysis of Institutional Patterns, Change, and Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Traxler, Franz/Bernhard Kittel, 2000: The bargaining system and performance - A comparison of 18 OECD countries. In: *Comparative Political Studies* 33 (9), 1154-1190.
- Vilroxx, Jacques/Jim Van Leemput, 1999: Belgium: The Great Transformation. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 315-348.

- Visser, Jelle/Anton Hemerijck, 1998: *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Frankfurt: Campus.
- von Bergmann-Winberg, Marie-Louise, 2000: Finnland - Regionale Verwaltungsstrukturen im Umbruch. In: Horst Förster (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus : Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden Baden: Nomos, 133-157.
- von Hagen, Jürgen, 1992: Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. In: *European Communities. Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. Economic Papers* No. 96, 1-74.
- von Hagen, Jürgen/Mark Hallerberg, 1997: The Budgetary Process and the Size of the Budget: A Re-examination. CEPR Working Paper, Nr. 1589.
- von Hagen, Jürgen/Ian J. Harden, 1994: *National Budget Processes and Fiscal Performance*, European Economy. Brussels: European Commission.
- von Hagen, Jürgen/Ian J. Harden, 1995: Budget processes and commitment to fiscal discipline. In: *European Economic Review* 39 (3/4), 771-779.
- Wagschal, Uwe, 1996: *Staatsverschuldung : Ursachen im internationalen Vergleich*, Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit ; 11. Opladen: Leske & Budrich.
- Wessels, Wolfgang/Ian Begg/Jacques Le Cacheux/Ingo Linsenmann/Trans European Policy Association, 2002: Studie für das europäische Parlament zu den Wirtschaftspolitischen Grundzügen. Unveröffentlichtes Arbeitsdokument.
- Willke, Gerhard, 1992: Konjunkturpolitik. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Die westlichen Länder*. München: C. H. Beck, 199-206.
- Woyke, Wichard, 1999: Das politische System Belgiens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske & Budrich, 357-380.
- Wyplosz, Charles, 2000: Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament
www.europarl.eu.int/comparl/econ/pdf/emu/speeches/20000320/wyplosz/default_en.pdf.