INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Oskar Lafontaine — Investieren statt spekulieren – Für ein Europa der Vollbeschäftigung!

Karl Aiginger — Wirtschaftswachstum: Grundvoraussetzung für Wohlfahrtszuwachs – Spielräume zur Anhebung des Wachstumspfades

Dierk Hirschel — Sind Lohndumping und Arbeitszeitverlängerung ein Ausweg aus der Krise?

Helmut Ivansits — Nachhaltige Finanzierung und Solidarität im Gesundheitssystem

David Mum — Nachhaltige Pensionssicherung – Pensionsreformen und die Interessen der ArbeitnehmerInnen

C. Staritz/ N. Breuss — Sozialstaat statt Steuerwettlauf – Analyse und Alternativen zum Steuerdumping

Peter Auer — Sozial abgesicherte Flexibilität: Eine Antwort auf die Arbeitsmarktunsicherheit in Zeiten der Globalisierung

Marcel Fink — Wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik im Interesse der ArbeitnehmerInnen nach dem „goldenen Zeitalter" des Wohlfahrtsstaates? Die Beispiele Dänemark und Schweden

Michael Dauderstädt — Wohlstand für alle in der erweiterten EU

Andreas Novy — Wohlstand, Kompromiss und Konflikt – Raum-zeitliche Veränderungen von politischen Kräfteverhältnissen

Schwerpunktausgabe

POLITIK IM INTERESSE DER ARBEITNEHMER – Alternativen zum wirtschafts- und sozialpolitischen Mainstream

Nr. 3/04

AK

Oktober 2004

27. Jahrgang

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassungen 3

Beiträge:

Investieren statt spekulieren –
Für ein Europa der Vollbeschäftigung!
(Oskar Lafontaine) 15

Wirtschaftswachstum: Grundvoraussetzung für
Wohlfahrtszuwachs –
Spielräume zur Anhebung des Wachstumspfades
(Karl Aiginger) 35

Sind Lohndumping und Arbeitszeitverlängerung ein
Ausweg aus der Krise?
(Dierk Hirschel) 59

Nachhaltige Finanzierung und Solidarität im
Gesundheitssystem
(Helmut Ivansits) 77

Nachhaltige Pensionssicherung – Pensionsreformen
und die Interessen der ArbeitnehmerInnen
(David Mum) 97

Sozialstaat statt Steuerwettlauf –
Analyse und Alternativen zum Steuerdumping
(Cornelia Staritz/Nonno Breuss) 119

Sozial abgesicherte Flexibilität: Eine Antwort auf die
Arbeitsmarktunsicherheit in Zeiten der Globalisierung
(Peter Auer) 139

Wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik im Interesse der
ArbeitnehmerInnen nach dem „goldenen Zeitalter"
des Wohlfahrtsstaates?
Die Beispiele Dänemark und Schweden
(Marcel Fink) 157

Wohlstand für alle in der erweiterten EU
(Michael Dauderstädt) 185

Wohlstand, Kompromiss und Konflikt – Raum-zeitliche
Veränderungen von politischen Kräfteverhältnissen
(Andreas Novy) 201

WOHLSTAND FÜR ALLE IN DER ERWEITERTEN EU

Michael Dauderstädt

Leiter des Referats „Internationale Politikanalyse" der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn

1. Das verlorene Paradies 186

2. Europäische Integration und Einkommensverteilung 189

3. Europäische Wachstumspolitik 194

4. Die EU: eine Demokratie der Staaten vor wachsenden Interessenkonflikten 197

nationale Steuerungsmöglichkeiten weniger durch Globalisierung als durch EU-Integration eingeschränkt

Eine moderne, auf soziale Gerechtigkeit zielende Politik will das Wachstum ankurbeln, die Arbeitslosigkeit und Einkommensungleichheit abbauen und Armut verhindern, indem sie den Arbeitenden und denen, die nicht arbeiten können, ein ausreichendes Einkommen (partiell in Form des Zugangs zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen) garantiert. In Europa ist eine solche Politik national nur noch mit eingeschränkten wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerungsmöglichkeiten möglich – eingeschränkt weniger durch die Globalisierung und mehr durch die europäische Integration selbst.

1. Das verlorene Paradies

nach 1945: Wohlfahrtsstaat expandierte enorm

Nach 1945 gelang in Europa ein Wunder: Dank und bei Vollbeschäftigung stiegen die Reallöhne, sanken die Arbeitszeiten, verbesserten sich die Arbeitsbedingungen und die Mitsprache der Arbeitnehmer nahm in den meisten Ländern deutlich zu. Der Wohlfahrtsstaat expandierte enorm. Die ökonomische Basis für diesen sozialen Fortschritt lag in einem gewaltigen Wachstumsprozess, der erst Anfang der 1970er Jahre einbrach. Das Wachstum beruhte angebotsseitig vor allem auf einem Wachstum der Produktivität durch Übernahme der modernen amerikanischen Produkte und Verfahren sowie nachfrageseitig auf einer Ausdehnung der Binnennachfrage durch produktivitätsorientierte Lohnpolitik und wohlfahrtsstaatliche Leistungen (Therborn 1995).

Mit dem Rückgang des Produktivitätswachstums und damit auch des Wachstums der Einkommen nahmen die Verteilungskonflikte zu. Liberale Kritiker vermuteten, dass nur eine Rücknahme der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung wieder eine Beschleunigung des Wachstums ermöglichen könne. In vielen Ländern kam es aber eher zu einem weiteren Ausbau, der allerdings zu großen Teilen nicht einem verbesserten Niveau sozialstaatlicher Versorgung, sondern einer Zunahme der bedürftigen Personengruppen (mehr Arbeitslose und Rentner) zu verdanken ist. Das Niveau – gemessen an der Höhe der Einkommensersatzleistungen – sank fast überall seit 1980

leicht und in Großbritannien dramatisch (Korpi/Palme 2003). Das Wirtschaftswachstum blieb in den meisten Ländern niedriger als in den zwei „goldenen" Nachkriegsjahrzehnten. Entsprechend hoch blieb auch die Arbeitslosigkeit, was die Marktposition der Arbeitnehmer schwächte und zum Rückgang der Lohnquote beitrug (siehe Tabelle 1). Eine Veränderung dieser Lage durch politische Reformen stand vor doppelten Schranken: internationalen Verpflichtungen (Verträge, Mitgliedschaft in EU, WTO, IWF etc.) und großen nationalen Wählergruppen, deren Einkommen und Lebenschancen zunehmend vom Wohlfahrtsstaat abhängen.

hohe Arbeitslosigkeit schwächte Marktposition der Arbeitnehmer

Tabelle 1: Wachstum, Arbeitslosigkeit und Lohnquote in der EU 1961–2004

Jahr	1961–1970	1971–1980	1981–1990	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Wachstum (in %)	4,8	3,0	2,4	3,0	1,1	2,8	1,6	2,9	3,6	1,1	2,0
Arbeitslosigkeit (in %)	2,0	3,8	8,5	7,3	8,9	10,5	10,2	9,4	7,8	7,7	8,1
Lohnquote (in % des BIP)	72,2	74,1	72,0	70,4	71,3	69,3	68,4	67,9	68,5	68,5	68,0

Quelle: Europäische Kommission: Europäische Wirtschaft 6/2003.

In allen Ländern haben sich, insbesondere im Nachkriegsboom und in den unruhigeren Zeiten nach der Ölkrise, spezielle Arrangements zwischen Produktionsregimen und Wohlfahrtsregimen herausgebildet, die als eigene Kapitalismusvarianten (Hall/Soskice 2001) bezeichnet werden können. Diese Regime entstanden unter dem Druck weltwirtschaftlicher Veränderungen und der europäischen Integration ebenso wie als Ausdruck inländischer Kräfteverhältnisse. Die fortdauernde Varianz der Arrangements belegt aber, dass der gemeinsame Druck der notorischen Globalisierung an-

Herausbildung neuer Regime

scheinend keine Konvergenz der Regime erzwingt, insbesondere kein „race to the bottom" von Sozialabbau und Ungleichheit.

unterschiedliche Verteilung des Wohlstandsgewinns

Diese Regime unterscheiden sich u. a. darin, wie sie die den stark gewachsenen Wohlstand (d. h. vor allem die Produktivitätsgewinne) verteilt haben. Die Arbeitnehmer haben nicht nur Reallohnzuwächse, sondern auch mehr Freizeit (kürzere Wochenarbeitszeit, längeren Urlaub) erhalten. Alle Bürger haben eine bessere Absicherung bei Krankheit, Arbeits- oder Erwerbslosigkeit und im Alter bekommen. Das Angebot öffentlicher Güter (Infrastruktur, Dienstleistungen) wurde ausgeweitet. Umwelt und Menschen wurden durch eine Fülle von Regelungen geschützt, die langfristig die Nachhaltigkeit verbessert, aber kurzfristig Wachstum und Produktivität beeinträchtigt haben. Unterschiedliche Länder haben einerseits bestimmte dieser Optionen stärker gefahren, andererseits sie anders finanziert (Steuern bzw. lohnbezogene Beiträge).

durch Osterweiterung komplizieren sich Wachstums- und Verteilungsprobleme

In Europa sind diese Regime nicht nur dem – eher überschätzten – Druck der Globalisierung, sondern auch dem der europäischen Integration ausgesetzt, die einerseits die „negative" Marktintegration weit über das in der globalen Wirtschaft übliche (WTO-Standards) vertieft hat, andererseits aber auch eine Reihe von Politikfeldern vergemeinschaftet hat. Spätestens seit der Osterweiterung umfasst diese Integration eine große Zahl sehr armer Länder. Damit komplizieren sich die volkswirtschaftlichen Wachstums- und Verteilungsprobleme in Europa, da sich die innerstaatlichen Konflikte und Regime nun auf europäischer Ebene reiben. Die wirtschaftliche Integration erlaubt und zwingt Unternehmen und Verbraucher(n), in einem Binnenmarkt (weitgehend sogar mit einheitlicher Währung) zu konkurrieren und auszuwählen. Die Staaten und gesellschaftlichen Interessen streben parallel danach, die nationalen Produktions- und Wohlfahrtsregime, mit denen sie Marktversagen und Marktergebnisse korrigiert haben, europäisch zu verlängern. Damit werden die nationalen Optionen

für Wohlstand, Wachstum und soziale Gerechtigkeit einem doppelten Filter unterworfen: dem des europäischen Binnenmarktes und dem der Brüsseler Politik.

doppelter Filter für nationale Optionen

2. Europäische Integration und Einkommensverteilung

Vier Verteilungsprozesse sind zu unterscheiden:

4 Verteilungsprozesse

1. die Verteilung zwischen marktbezogenem Output- und Einkommenswachstum und anderen Formen der Wohlstandssteigerung (Freizeit, Freistellung wegen Behinderung oder Alter, Familienarbeit, Internalisierung sozialer Kosten);
2. die Verteilung der Wertschöpfung zwischen Kapital und Arbeit bzw. zwischen Gewinnen und Löhnen;
3. die Umverteilung der Wertschöpfung (meist der Lohneinkommen) durch Steuern und Sozialbeiträge, die monetäre Transfers finanzieren, die an Menschen mit zu geringem oder ohne Markteinkommen (Alte, Kranke, Erwerbsunfähige, Arbeitslose) fließen;
4. die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Sicherheit, Infrastruktur etc.), die allgemein, also unabhängig vom Finanzierungsbeitrag, genutzt werden können, womit sich eine Umverteilung von den kräftigen Steuerzahlern zu den intensiven Nutzern ergibt.

In keinem dieser vier Felder hat die Europäische Union eine starke Kompetenz, aber sie ist auch nicht ohne Einfluss. In der erweiterten EU mit ihren starken Einkommensdisparitäten begrenzt dieser Einfluss das Ausmaß, in dem die Mitgliedstaaten ihren unterschiedlichen Präferenzen folgen können. Gleichzeitig verändert die Marktintegration den Preis, der für die Erreichung bestimmter Verteilungsziele zu zahlen ist.

unterschiedliche Präferenzen

Ad 1.: Reiche und alte Gesellschaften haben andere Präferenzen als arme und junge. Erstere wollen mehr Freizeit und haben stärkere postmaterielle Präferenzen (Umwelt) und einen höheren Umverteilungsbedarf. Konkurrieren sie aber auf einem einheitlichen Markt, so üben die Produzenten der armen

Wettbewerbsdruck ...

und daher outputfixierten Gesellschaften einen Wettbewerbsdruck aus. Ihre Arbeiter arbeiten länger, es werden weniger soziale Kosten (auch Umwelt) internalisiert und sie haben weniger Umverteilungsverpflichtungen. Dieser Wettbewerbsdruck wirkt umso stärker, je näher die Stundenproduktivität der Beschäftigten sich schon dem Niveau der reichen Länder angenähert hat – z. B. in Tochterunternehmen von Unternehmen der reichen Länder. Wird die höhere Gesamtproduktivität weitgehend in die Gewinne (meist weniger in die Löhne) weitergegeben, so verschiebt sich der Wettbewerbsdruck von den Gütermärkten auf die Kapitalmärkte (selten auf den Arbeitsmarkt). Wird sie jedoch stärker in niedrigere Preise umgesetzt, so profitieren alle Konsumenten und der Wettbewerbsdruck auf den Gütermärkten nimmt spürbar zu.

... EU hat Grenzen gesetzt

Die europäische Integration hat diesem kritischen Prozess in zwei Richtungen Grenzen gesetzt, die schon in den Römischen Verträgen angelegt sind und seitdem zahlreiche Ergänzungen erfahren haben. Sie hat einmal der Externalisierung von Kosten Schranken gesetzt (z. B. bei der Sicherheit am Arbeitsplatz, bei der Umwelt). In die gleiche Richtung wirken Standards zur Gleichstellung, zur Mitbestimmung, zur Arbeitszeit etc. Sie hat zum andern Produktstandards (die berüchtigten, Tausende von Seiten umfassenden Regeln zum Krümmungsradius der Banane bis zum Reinheitsgebot beim Bier) entwickelt, die verhindern, dass der quantitative Output unangemessen zulasten der Qualität wächst, d. h., der Verbraucher geschädigt wird. Diese Regeln schränken die Möglichkeiten armer Mitgliedstaaten ein, rasch zu wachsen.

kompensatorische Regionalförderung

Die EU bietet diesen daher kompensatorisch eine Regionalförderung (Kohäsionspolitik) an. Sie soll im Kern die (potenzielle) Produktivität an armen Standorten durch Verbesserung des mesoökonomischen Umfelds (Infrastruktur, Bildungsangebot etc.) steigern. Die EU vermeidet damit eine im nationalen Raum übliche Regionalpolitik, die durch Transferleistungen das Einkommen der armen Regionen erhöht. Aber der Erfolg der Struktur- und Regionalpolitik der EU war bisher sehr

bescheiden. Die zu beobachtenden Aufholprozesse betreffen weniger Regionen als Mitgliedstaaten. Dort sind sie wiederum weniger der Regionalpolitik zu verdanken (wie man an der fortgesetzten Rückständigkeit und hohen Arbeitslosigkeit etwa Ostdeutschlands oder des Mezzogiorno erkennen kann), sondern vielmehr den makroökonomischen Auswirkungen der Währungsunion (Dauderstädt/Witte 2001).

in primäre Einkommensverteilung greift EU nur wenig ein

Ad 2.: In die primäre Einkommensverteilung zwischen Kapital und Arbeit greift die EU in dem dargestellten Sinn nur wenig und eher indirekt ein. Die Regeln zu den Beziehungen der Sozialpartner legen nur Mindeststandards (Organisationsfreiheit, Streikrecht, sozialer Dialog etc.) fest, die zwar den Prozess der Lohnfindung beeinflussen, aber keinen starken Harmonisierungsdruck auf die Lohnhöhe ausüben. Dagegen hat die Marktintegration, gerade auch die Osterweiterung und die zunehmende Öffnung (Globalisierung), stärkeren Einfluss. Sie treibt das Produktivitätswachstum in den exponierten Sektoren, ohne im gleichen Maß die Löhne zu steigern, wie man an den sinkenden Lohnstückkosten ablesen kann. Aufgrund von Arbeitsteilung, Handelsausweitung, Produktionsverlagerung und (Pendler-)Migration sinkt in den reicheren Mitgliedstaaten die Nachfrage nach einheimischen weniger qualifizierten Arbeitskräften, die dann einen immer größeren Teil der Langzeitarbeitslosen ausmachen. In den ärmeren Mitgliedstaaten steigt zwar die Nachfrage nach Arbeit und die Produktivität, aber wegen der hohen Arbeitslosigkeit führt das nur langsam zu höheren Löhnen (in Ungarn etwa stieg die Produktivität 1992–2000 um 259 %, die Löhne dagegen nur um 106 %; in Irland sank Lohnquote seit 1980 von 77 % auf 53 % des Volkseinkommens).

unterschiedliche Finanzierung sozialer Transferleistungen

Ad 3.: Noch geringer ist der Einfluss auf die sekundäre Umverteilung. Die Mitgliedstaaten haben sehr unterschiedliche Systeme der Finanzierung sozialer Transferleistungen, die von beitragsfinanzierten zu steuerfinanzierten und von Modellen der Grundsicherung zu solchen reichen, die einkommensabhängige Sicherungen bieten (Esping-Andersen 1990).

Ein unmittelbarer europäischer Regelungsbedarf besteht nur für die – bisher relativ kleine – Gruppe der Menschen, die von einem Mitgliedstaat in einen anderen ziehen, um dort zu leben und zu arbeiten.

„Methode der offenen Koordinierung"

Spätestens seit dem Vertrag von Amsterdam (1997) und dem Gipfel von Lissabon (2000) hat die EU jedoch begonnen, sich um Arbeitslosigkeit, Armut (soziale Inklusion) und Alterssicherung zu kümmern, allerdings meist mit der vorsichtigen Methode der offenen Koordinierung. Das Verfahren geht von der gemeinsamen, konsensualen Definition von Zielen und Zielerreichungsindikatoren aus, wobei die zur Erreichung der Ziele notwendigen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten in nationalen Aktionsplänen festgehalten werden. Deren Durchführung und die Zielerreichung wird durch gemeinschaftliche Kontrollen („Peer review") überprüft.

Strategien gegen Lohnspreizung und Arbeitslosigkeit

Da im erweiterten Europa der 25 angesichts der gewaltigen Einkommensunterschiede die Tendenzen zur Lohnspreizung und/oder Arbeitslosigkeit zunehmen, bedarf es mehr alternativer oder kompensatorischer Strategien wie Lohnsubventionierung, Qualifizierungsmaßnahmen und Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung. Diese erfordern aber fiskalpolitische Spielräume. Diese Spielräume beeinflussen die europäische Integration durch die stärkere Steuerkonkurrenz im Integrationsraum und durch das Verbot übermäßiger (d. h. mehr als 3 % des BIP) Schuldenfinanzierung. Erstere wird gern überschätzt. Zwar können vor allem Unternehmen und in zweiter Linie reiche Individuen versuchen, sich in Niedrigsteuerländern anzusiedeln bzw. dort ihr Einkommen zu regis-trieren, und grenznahe Konsumenten können in Nachbarländern mit niedrigeren Verbrauchssteuern einkaufen, aber von diesen Verhaltensmustern wirft bisher nur die Unternehmensbesteuerung ein nennenswertes Problem auf, das die EU auch schon in Angriff genommen hat (Irland, Ungarn). Die zweite Schranke der Schuldenfinanzierung schränkt weniger die Spielräume der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (die nicht

dauerhaft durch eine Verschuldung finanziert werden kann, deren langfristige Bedienung nur die Spielräume weiter einengt) ein als vielmehr die der Konjunkturpolitik (siehe unten).

öffentliche Vorsorge unter Wettbewerbsdruck

Ad 4.: Das steuerfinanzierte Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen variiert stark von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Allgemein geht aber der – auch von der EU stark unterstützte – Trend zur Privatisierung (weit fortgeschritten bei Energie, Telekommunikation, Personennah- und -fernverkehr, Logistik). Inzwischen konkurrieren oder ergänzen private Angebote das in vielen Bereichen nicht mehr der Nachfrage entsprechende öffentliche Angebot (z. B. Erziehung, Gesundheit, Sicherheit). Teils hat die allgemeine Wohlstandsentwicklung die privaten Haushalte von öffentlichen Angeboten unabhängig gemacht (Motorisierung), teils können (oder müssen) sich die Haushalte am Markt Zusatzleistungen zu den öffentlichen Systemen (Medikamente, Nachhilfestunden, private Lebensversicherung etc.) erwerben. Außerdem sind auch öffentliche Anbieter von Zulieferungen aus dem privaten Sektor abhängig, die in der Regel auch europaweit auszuschreiben sind. Sobald private Anbieter in mehreren Mitgliedstaaten auftreten, besteht nicht nur ein europäischer Regelungsbedarf, sondern auch eine EU-Kompetenz. Eine zunehmende Bedeutung gewinnt daher die Regulierung des Angebots von und der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durch die EU-Wettbewerbs- und EU-Binnenmarktpolitik. Im besten Fall erzwingt der so entstehende Wettbewerb eine Verbilligung und/oder Effektivierung öffentlicher (oder ehemals öffentlicher) Leistungen. Es findet dann eventuell eine Umverteilung von den bisher geschützten Anbietern an die Konsumenten statt, von der die wachsenden Gruppen der nicht arbeitenden Bezieher von Transfer- und Kapitaleinkommen besonders profitieren. Häufig bedroht der Wettbewerbsdruck aber durch den Zwang zur Kostensenkung sowohl die Einkommen und Arbeitsbedingungen in den anbietenden Institutionen als auch die Qualität und Zugangsbreite des Angebots.

3. Europäische Wachstumspolitik

Die Marktintegration, vor allem bei hohen Lohnunterschieden, und die aktive Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik in der EU (Luxemburg- und Cardiff-Prozess) senken die Lohnstückkosten immer weiter, indem sie die Produktivität erhöhen oder teure durch billige Arbeit ersetzen. Gegenwärtige Bestrebungen zur Verlängerung der Arbeitszeit gehen in die gleiche Richtung. Insgesamt führen sie entweder zu Preissenkungen, wenn starker Wettbewerb auf den Gütermärkten herrscht, oder zur Umverteilung zugunsten der Gewinne in dem Maß, wie die Lohnkostensenkungen nicht in die Preise weitergegeben werden. Im ersten, deflatorischen Fall steigen die Realeinkommen aller Konsumenten, im zweiten die der Kapitalbesitzer.

aktive Wachstums- und Beschäftigungspolitik notwendig

Diese Marktkonstellation führt zu Arbeitslosigkeit und/oder stärkerer Ungleichheit, wenn sie nicht durch eine aktive Wachstums- und Beschäftigungspolitik ergänzt wird, die die deflatorischen Trends korrigiert und die für die Arbeitnehmer nachteilige Nachfrageschwäche behebt. Europa war besonders schwach darin, Produktivitätszuwächse mit Beschäftigung und Wachstum zu verbinden (Sapir 2003: 27). Das Stabilitätsbias der europäischen Konjunkturpolitik dürfte dafür eine erhebliche Mitverantwortung tragen. In diesem Bereich sind seit der Währungsunion die europäischen Kompetenzen erheblich – zumindest für die zwölf Mitglieder der Eurozone, zu denen letztlich auch die Neumitglieder zählen, die im Gegensatz zu den euroskeptischen Altmitgliedern Großbritannien, Dänemark und Schweden keine Ausstiegsoption haben. Die Verantwortung für die Geld- und Wechselkurspolitik liegt zentral bei der EZB, für die Fiskalpolitik gelten die Kriterien von Maastricht und der Stabilitätspakt. Eine makroökonomische Koordinierung, die die restlichen Spielräume nationaler Politik (Lohnpolitik, Fiskalpolitik der Überschussländer) nutzt (Köln-Prozess), findet kaum statt – jedenfalls nicht im Sinne einer expansiven Politik für Wachstum und Beschäftigung.

makroökonomische Koordinierung nationaler Spielräume fehlt

produktivitätsorientierte Lohnpolitik anders definieren

Diese Koordinierung zielt weniger auf die Vermeidung von Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten als auf die Durchsetzung der primär liberalen wirtschaftspolitischen Globalphilosophie der EU. Aber wenn deflatorische Trends vermieden werden sollen, ist die produktivitätsorientierte Lohnpolitik anders zu definieren. Der Stundenlohn sollte sich an der Stundenproduktivität orientieren. Die Tages-, Wochen-, Jahresarbeitszeit kann dann flexibilisiert werden. Wenn ärmere Länder mehr arbeiten wollen, um schneller reich zu werden, ist das eine legitime Wahl, die aber nicht mit niedrigeren Stundenlöhnen zu erkaufen ist, wenn die Produktivität (z. B. in ausländischen Tochterunternehmen) ähnlich hoch ist wie in reichen Ländern. Eine solche produktivitätsorientierte Lohnpolitik würde die Konkurrenz zwischen armen und reichen Mitgliedstaaten entschärfen.

Stabilitätspakt: ...

... Strafzahlungen verschärfen die Krise ...

... Unterstützung rezessiver Mitgliedswirtschaften andenken ...

... ev. durch versicherungsähnlichen Fonds

Die gegenwärtige Konzeption im Stabilitätspakt sieht nur eine Bestrafung defizitärer Länder vor, aber keine Hilfe zur Überwindung der Krise. Im Gegenteil: Die Strafzahlungen würden eine Rezession und Finanzkrise verschärfen. Eine wachstums- und beschäftigungsorientierte europäische Wirtschaftspolitik müsste darauf zielen, rezessive Mitgliedswirtschaften durch direkte (Kredite oder Überweisungen) oder indirekte (expansive Politik bei den Handelspartnern) Unterstützung anzukurbeln. Dabei ist allerdings ein „moral hazard" Problem zu vermeiden, dass Mitgliedstaaten zu „unsolidem" Verhalten ermuntert werden. Dies könnte durch eine Orientierung der Hilfen an der Abweichung von der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit geschehen, d. h. am überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Finanzierung könnte aus einem versicherungsähnlichen Fonds erfolgen, in den die Länder in Zeiten positiver Beschäftigungsentwicklung einzahlen (Schelkle 2002). Ein solcher Versicherungsansatz ist dann besonders wirksam, wenn nicht alle Länder gleichzeitig in Rezession sind (etwa bei den in wenig optimalen Währungsgebieten gefürchteten asymmetrischen Schocks), da dann die expandierenden Länder den kriselnden helfen können. Im Fall allgemeiner

Rezession kann dagegen die Geldpolitik ohne Bedenken auf Expansionskurs gehen.

Rolle der EZB

Durch niedrige Zinsen kann die EZB Investitionen erleichtern, die verschuldeten Staatshaushalte entlasten und zu einem schwachen Euroaußenwert beitragen, der die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen erhöht. Eine allzu strenge Stabilitätsorientierung der EZB bzw. der EU gegenüber Mitgliedstaaten mit hohem Produktivitätswachstum, insbesondere aufholenden armen Ländern wie z. B. Irland, wäre auch aus Kohäsionsgründen abzulehnen. Diese Länder müssen höhere Preissteigerungen als die Kernökonomien aufweisen, um die in weniger produktiven Sektoren (Staat, Dienstleistungen) Beschäftigten am Wohlstandszuwachs zu beteiligen (Balassa-Samuelson-Effekt) und die Produktivitätsgewinne volkswirtschaftlich zu verteilen. Die Unterdrückung dieser Preisanpassungen gefährdet den wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU. Im Zuge der Osterweiterung gewinnt dieses Problem noch an Bedeutung. Wirtschaftpolitische Koordinierung bzw. Flexibilität kann hier zum Abbau von Einkommensunterschieden beitragen.

In beiden Fällen steht die EZB aber vor dem Problem zu entscheiden, die Konjunkturverläufe und wirtschaftspolitischen Weichenstellungen welcher Mitgliedstaaten sie als Orientierungspunkt nimmt. Sie könnte sich am Durchschnitt der Eurozone orientieren, der natürlich mit der Größe der beteiligten Volkswirtschaften gewichtet wäre. Dies würde die großen Länder begünstigen. Hier deuten sich Konflikte an, die auch schon im Jahr 2002 spürbar wurden, als die kleinen Länder relativ rasch wuchsen, während die großen kontinentalen Volkswirtschaften (D, F, I) eher schwaches Wachstum aufwiesen. Bei einem einheitlichen Euronominalzins erhöht die Deflation in den wachstumsschwachen Ländern den Realzins und bremst dort das Wachstum zusätzlich, während in den inflatorischen „Tigerökonomien" ein niedriger Realzins die Konjunktur weiter anheizt (Bofinger 2003).

3. Die EU: eine Demokratie der Staaten vor wachsenden Interessenkonflikten

Eine einheitliche Geldpolitik, die dem einzelnen Land auch das Instrument der Auf- und Abwertung nimmt, und eine einseitig beschränkte Fiskalpolitik belastet die Mitgliedstaaten potenziell stark. Nicht zufällig sind die Länder, deren politökonomisches Regime bzw. Kapitalismusvariante vom kontinentalen Durchschnitt stärker abweicht (Großbritannien in die unkoordiniert-liberale Richtung; Dänemark und Schweden in die Richtung aktiver Hochsteuer-Wohlfahrtsstaat), nicht der Eurozone beigetreten, weil sie ihre Wachstumschancen und/oder den sozialen Ausgleich gefährdet sahen.

Ausgestaltung der Aufholprozesse

Im Kontext der Erweiterung um acht arme Länder Ostmitteleuropas geht es auch um die Ausgestaltung der Aufholprozesse: Wie viel Ausnahmen bei der Wettbewerbs-, Subventions-, Umwelt- und Sozialpolitik billigt man den armen Ländern zu, damit ihre Kosten geringer und ihrem Produktivitätsniveau angemessen sind? Welche Disparitäten bei den Steuern sind akzeptabel? Ist das irische Modell (Dauderstädt/Witte 2001) hoher buchhalterischer Gewinne der ausländischen Investoren zulasten der Steuern, aber auch der Löhne und auf dem Rücken der (klug genutzten) EU-Hilfen auf die östlichen Beitrittsländer auszudehnen?

Regionalpolitik ist die gezielte Verzerrung des Wettbewerbs zugunsten „schwacher" Standorte

Letztlich geht es um die Regulierung der Standortkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten. Regionalpolitik ist die gezielte Verzerrung dieses Wettbewerbs zugunsten „schwacher" Standorte. Aber dies ist nur die Spitze des Eisbergs. Der gesamte Binnenmarkt und schon viele Vorschriften der frühen Wirtschaftsgemeinschaft regeln diesen Wettbewerb, indem sie Zoll-äquivalente Schutzmechanismen wie etwa Subventionen verbieten oder der gemeinschaftlichen Kontrolle unterwerfen. Auch Mindeststandards bei Arbeitsschutz und Arbeitszeit wirken in diese Richtung ebenso wie zahlreiche produktbezogene Regelungen. Unterm Strich setzen sie den möglichen Verhaltensweisen der Unternehmen und der Staa-

ten (vor allem der Externalisierung von Kosten zulasten von Arbeit, Umwelt, Staat) Grenzen, die diese zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einsetzen könnten.

absehbare Probleme

In vielen Politikfeldern sind die Probleme abzusehen:

- Geldpolitik: Wie stark ist das Deflationsrisiko? Welche Divergenz von Inflationsraten ist notwendig oder akzeptabel? Welchen Außenwert des Euro will man?
- Fiskalpolitik: Ist Neuverschuldung nicht sinnvoll, um einen Konjunktureinbruch zu vermeiden und/oder wachstumsfördernde öffentliche Investitionen zu finanzieren?
- Handels- und Wettbewerbspolitik: Wie rasch und hart soll die Anpassung an neue globale Marktkonstellationen erfolgen oder sollte sie angesichts von möglichen Hysteresiseffekten und Kapitalentwertung nicht durch Schutzmaßnahmen gebremst und abgemildert werden?
- Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Wie viel Einkommenseinbußen und sonstige Belastungen (Mobilität, Umschulung) soll den Arbeitslosen zugemutet werden? Will man eine immer weitere Zunahme der Beschäftigungsquote mit dem Effekt einer Kommerzialisierung aller Reproduktionstätigkeiten (vom Kochen, Putzen bis zur Kindererziehung und Altenpflege)? Sind Lohnsenkungen der beste Weg, um Vollbeschäftigung zu erzielen? Wie viel vom Produktivitätswachstum soll in Arbeitszeitverkürzung (geringere Wochenarbeitszeit, mehr Urlaub, frühere Verrentung) und wie viel in höhere Realeinkommen (höhere nominale Faktoreinkommen und/oder niedrigere Preise) umgesetzt werden?

Handlungsbedarf der EU

Hier werden verschiedene soziale Gruppen und verschiedene Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Interessen haben, die schon auf nationaler Ebene zu gefährlichen Blockaden der Wirtschaftspolitik und eventuell notwendiger Reformen führen können und geführt haben. Auf europäischer Ebene sind diese Interessenkonflikte noch komplexer und werden im Zuge der Erweiterung angesichts der noch größeren Disparitäten weiter zunehmen. Nimmt die Union nicht genügend Rücksicht auf diese Interessen, gefährdet sie langfristig die Legitimität der

Integration selbst. Verzichtet sie auf die Koordinierung, so produziert das unterregulierte Zusammenspiel von europäischem Markt und nationalen Politiken potenziell unerwünschte Ergebnisse, die keinem der Beteiligten gefallen („race to the bottom").