

Kapitel 1

Einführung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1 Forschungsthema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 Dass die Geldpolitiken auch schon lange vor dem 1. Januar 1999 in den meisten Teilnehmerländern nicht mehr unabhängig, sondern innerhalb des Europäischen 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 a whole. The single monetary policy will

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

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

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

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

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

1.2 Fragestellung

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

Es ergeben sich folgende Forschungsfragen:

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

1.3 Ansatz

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

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

Die langfristige Wirtschaftspolitik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die zyklische Wirtschaftspolitik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Forschungsstand

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

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

15 Siehe zum Beispiel Frankel (1993).

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

1.4.1 Politikwissenschaftlicher Forschungsstand und Forschungslücken

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

Geldpolitik und vergleichende politische Ökonomie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.2 Ökonomischer Forschungsstand und Forschungslücken¹⁷

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

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

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

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

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

Optimale Währungsräume

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ökonomische Homogenität und Inflationsunterschiede

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

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

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

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

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

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

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

Reale Wechselkurse

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

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

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

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

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

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

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

Arbeitskräftemobilität

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

Fiskaltransfers

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

Fiskalpolitische Stabilisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

Lohnflexibilität (Preisflexibilität)

Neben der finanzpolitischen Stabilisierung kann die Anpassung an Konjunkturfälle 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.²¹ Während empirische Untersuchungen immer wieder zeigen, dass Preise und Löhne nicht so flexibel sind, wie es die theoretischen Konzepte der neoklassischen Ökonomie suggerieren, so ist doch das Postulat der Preisflexibilität eines der theoretisch ertragreichsten der ökonomischen Theoriebildung. Das Konzept der Lohnflexibilität wird dementsprechend zwar als eine Art Passepartout für mangelnde Anpassungsleistungen in einem wie auch immer gearteten Markt eingesetzt; für solch eine theoretisch getriebene Behelfslösung praktischer Probleme fehlt indessen die politisch-reale Grundlage, weil sich Löhne eben nicht so flexibel verhalten, wie es zur Anpassung notwendig wäre. Aus dieser Folgerung lässt sich wiederum ableiten, dass lohnpolitische Flexibilität, wenn sie richtig eingesetzt wird, durchaus ein wirkungsvolles 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 wird als andere Themen.

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

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

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

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

Lohnpolitische Anpassung ist also aus ökonomischer Warte ein mögliches Instrument zur Bekämpfung von Strukturgefallen. 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 Konjunkturgefallen im Euroraum möglich ist. Der möglichen Veränderung des Lohnverhandlungsapparats in den EWWU-Teilnehmerländern fällt also in einer Analyse wirtschaftspolitischer Konsequenzen der Währungsunion zentrale Bedeutung zu.

Ergebnisse

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

1.4.3 Die Zusammenführung ökonomischer und politikwissenschaftlicher Elemente

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

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

1.5 Aufbau und theoretische Verankerung

Dieses Buch erklärt drei Elemente:

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

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

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

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

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

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

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

Abbildung 1-1 Institutionen in der vergleichenden Politikwissenschaft

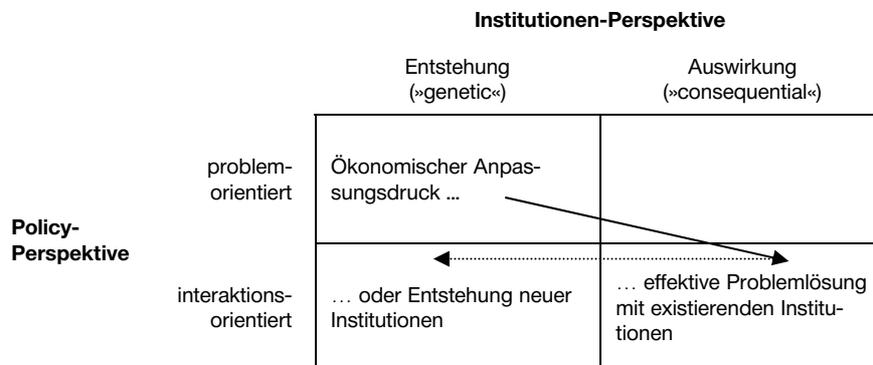
| | | Institutionen-Perspektive | |
|---------------------------|------------------------|---|---|
| | | Entstehung (»genetic«) | Auswirkung (»consequential«) |
| Policy-Perspektive | problemorientiert | »Explain the existence of specific institutions by their ability to solve certain societal or economic 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 and implement effective responses to policy problems.« |

Nach: Scharpf (2000a: 763).

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

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

Abbildung 1-2 Die Rolle von Institutionen



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

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

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

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

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

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