
Pro und kontra wirtschaftspolitische Kooperation

Rezension von: Andrew Hughes Hallett,
Peter Mooslechner, Martin Schuerz
(Hrsg.), *Challenges for Economic
Policy Coordination within European
Monetary Union*, Kluwer Academic
Publishers, Boston u.a. 2001,
220 Seiten.

Die Intensität der Debatten um den Themenkreis der wirtschaftspolitischen Koordinierung scheint in der längeren Frist durch ein ständiges Auf und Ab gekennzeichnet zu sein. In ökonomischen Krisenzeiten verstärken die Wirtschaftspolitiker in der Regel ihre Bemühungen, um zu koordinierten Vorgangsweisen zu kommen, weil hohe Wachstumsraten, Preisstabilität, niedrige Arbeitslosigkeit etc. autonom schwieriger erreicht werden können. Um die Auseinandersetzungen verstehen zu können, sollten zwei Diskussionsebenen in Betracht gezogen werden:

1.) Auf internationaler Ebene – im Rahmen von IWF und Weltbank, OECD, BIZ und G7 – gab und gibt es immer wieder Bemühungen, *spillover*-Effekte durch abgestimmtes Verhalten in geordnete Bahnen zu lenken. Anlass dazu gaben in den 70er Jahren die Erdölpreisschocks ebenso wie der Zusammenbruch des Festkursystems. In den 80er Jahren waren es die Dollar-Entwicklung und der Börsenkrach von 1987, die Aktivitäten zur wirtschaftspolitischen Koordinierung auslösten. Während jedoch in letzter Zeit diese Bemühungen auf internationaler Ebene etwas in den Hintergrund traten, intensivierten sich die Diskussionen auf europäi-

scher Ebene wieder im Gefolge des Vertrages von Maastricht.

2.) Auf EU-Ebene war es insbesondere das neue institutionelle Regime – Stichwort: einheitliche Geldpolitik, zum Teil vergemeinschaftete Fiskal- und Strukturpolitiken, dezentrale Lohnpolitiken –, das Kontroversen auslöste. Wobei diese unterschiedlichen Standpunkte vor allem in der akademischen Auseinandersetzung eine Rolle spielen, wohingegen unter den handelnden Wirtschaftspolitikern die Auffassungsunterschiede nicht sonderlich groß zu sein scheinen. Dabei übersehen sie, dass die theoretischen und die empirischen Grundlagen der Argumente für und wider die wirtschaftspolitische Koordination, jenseits des intuitiven Verständnisses, Kooperation müsse wohl etwas Positives sein, nicht umstritten sind.

Von diesen „Herausforderungen für die wirtschaftspolitische Koordination innerhalb der EU“ handelt der vorliegende Sammelband, der Beiträge zusammenfasst, die anlässlich einer OeNB-Tagung im Jänner 1999 präsentiert wurden.

Der Band beginnt mit einem Beitrag von *Ralph C. Bryant*, der sich auf zwei Aspekte in der Diskussion zur internationalen wirtschaftspolitischen Koordinierung konzentriert: Einerseits geht er der Frage nach, in welchem Zusammenhang die unterschiedlichen Phasen der ökonomischen Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg mit der Bereitschaft und Fähigkeit der einzelnen Staaten stehen, an Maßnahmen und Aktionen zur wechselseitigen Abstimmung ihrer Wirtschaftspolitiken teilzunehmen. Bryant lässt die wesentlichen Ereignisse nach 1945 Revue passieren: Die Etablierung der Bretton Woods-Institutionen IWF und Weltbank, den Übergang zu einem flexiblen Wechselkurssystem Anfang der 70er Jahre, die Turbulenzen im Gefolge der beiden Ölpreisschocks, die

starke Aufwertung des Dollars Anfang der 80er Jahre, den Börsenkrach im Oktober 1987, den Zusammenbruch der Sowjetunion, den Golf-Krieg, die deutsche Wiedervereinigung und die Krisen in Mexiko, Asien, Russland und Brasilien in der zweiten Hälfte der 90er Jahre.

Er kommt schließlich zu folgenden Schlüssen bzw. Verallgemeinerungen: „Variations in underlying shocks and economic conditions have thus been an important factor explaining the episodic nature of governments' efforts to consult and cooperate“ (S.7). Bryant sieht also in der historischen Perspektive ein ständiges Auf und Ab, aber keinen Trend zu mehr oder weniger wirtschaftspolitischer Kooperation, von regionalen Kooperationen wie beispielsweise der EU einmal abgesehen. In der Zeit nach 1945 scheinen ökonomische Schocks den Anreiz zur Koordinierung insgesamt erhöht zu haben, weil Politiker in Krisenzeiten schlicht nach naheliegenden Lösungen suchen.

Der zweite Aspekt, den Bryant hervorstreicht, bezieht sich auf das Fehlen eines „richtigen Weltmodells“: „Analytical uncertainty about the functioning of the world economy is, in my view, the single greatest impediment to international macroeconomic cooperation“ (S.3). Für ihn erschweren diese Unsicherheiten in den analytischen Grundlagen erheblich die Zusammenarbeit zwischen den wirtschaftspolitischen Akteuren. In einer längerfristig ausgerichteten „Vision“ beschreibt er in Umrissen, wie insbesondere im Rahmen des IWF die analytischen Kapazitäten erhöht werden könnten, freilich mit dem Hinweis, dass dazu allerdings ein ausreichender politischer Wille vorhanden sein müsste.

Anschließend gehen *Torsten Persson* und *Guido Tabellini* an Hand eines statischen Zwei-Länder-Modells der Frage nach, welche *spillover*-Effekte über den realen Wechselkurs wirken, wenn die beteiligten Länder ohne Koordination einen Anreiz zu kompetitiven Abwer-

tungen haben und die Geldpolitik zudem mit einem Glaubwürdigkeitsproblem konfrontiert ist. Das Fehlen von wirtschaftspolitischer Koordination und das Glaubwürdigkeitsproblem führen dazu, dass erstens die Inflation zu hoch und zu volatil ist und dass zweitens die realen Makro-Variablen (Wachstum, Beschäftigung etc.) zu wenig variieren. Die Autoren zeigen aber auch, unter welchen Bedingungen Koordination zu suboptimalen Ergebnissen führt. Zuletzt stellen sie ihre theoretischen Überlegungen in einen Zusammenhang mit den Entwicklungen im Bretton-Woods-System und im EWS.

In der Literatur zur wirtschaftspolitischen Koordinierung spielt die Frage, wie Institutionen mit dem Problem der Überwachung von vereinbarten Vorgangsweisen umgehen, eine nicht unerhebliche Rolle. Am Beispiel, wie der IWF mit den Krisen in Asien, in Lateinamerika und den globalen *Emerging Markets* in den 90er Jahren verfahren ist, entwickelt *Barry Eichengreen* im nächsten Beitrag seine Reformvorschläge: Etablierung von internationalen Standards für die nationalen Finanzmarktregulierungen; Überlegungen, wie sich der IWF von einem Entscheidungsprozess verabschieden könnte, den Eichengreen als „*excessively politicized*“ bezeichnet, etc. Der Autor schließt seine Überlegungen mit kritischen Anmerkungen zur Idee regionaler Währungsfonds.

Daran anschließend gehen *Peter Mooslechner* und *Martin Schürz* im Rahmen eines selektiven Literaturüberblickes einigen grundsätzlichen Fragen ökonomischer, aber auch polit-ökonomischer Natur nach: Zunächst werden unterschiedliche Definitionen des Begriffes der wirtschaftspolitischen Koordinierung erörtert, indem auf ihren verschieden weit gefassten Bedeutungsgehalt und die Abgrenzung zum allgemeineren Begriff der Kooperation hingewiesen wird. Daran anschließend werden

überblicksartig einige Argumente für und gegen Koordinierung vorgebracht, ohne näher auf die jeweiligen Argumentationsstränge einzugehen.

In der Folge stellen die Autoren drei analytische Zugänge zum Thema einander gegenüber: „*policy-optimization analysis*“ – „*regime analysis*“ – „*international relations approach*“. Beim ersten, axiomatischen Ansatz wird der Staat als einheitliches Gebilde dargestellt, das seinen Nutzen maximiert, entweder indem das Verhalten der anderen Akteure als gegeben angenommen oder indem eine gemeinsame Wohlfahrtsfunktion maximiert wird. Die Regime-Analyse widmet sich demgegenüber v.a. der Frage, welche Regeln, beispielsweise in der Geld- und Währungspolitik, zu den effizientesten Lösungen führen. Die Analyse der internationalen Beziehungen schließlich bleibt häufig auf der deskriptiven Ebene, wenn Fragen der Machtverteilung, der Institutionenbildung, der Rolle von Normen, Regeln und Entscheidungsmechanismen und der Stabilität staatlicher Gebilde und Regelungen erörtert werden. Alle drei Ansätze nutzen spieltheoretische Überlegungen. Hinsichtlich der empirischen Ergebnisse zu den wohlfahrtssteigernden Wirkungen der Koordinierung kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die Effekte wahrscheinlich positiv sind, aber im Ausmaß eher bescheiden bleiben. Der Beitrag schließt mit einigen Überlegungen zum sozio-ökonomischen Kontext, in den die WWU eingebettet ist und in dem die EZB die (möglicherweise nicht für immer) unangefochtene Rolle des dominanten Spielers einnimmt.

Der eher institutionell orientierte Beitrag von *Alexander Italianer* erörtert einige Fragen zur wirtschaftspolitischen Koordinierung aus der Innensicht der Europäischen Union. Eine Vielzahl an Foren und Gremien – wie die EZB, der Europäische Rat, der Rat in seiner unterschiedlichen Zusammensetzung, die verschiedenen unterstützenden Aus-

schüsse, die Sozialpartner etc., etc. – bilden im Verbund mit verschiedensten Prozessen und Verfahren (genannt seien nur der Stabilitätspakt, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, der Cardiff- und der Luxemburg-Prozess, der Makro- und der Soziale Dialog etc.) gegenwärtig ein vielschichtiges, nicht immer einheitliches und manchmal auch widersprüchliches Muster an Kooperations-, Koordinations-, Informations- und Abstimmungsformen, die in dem Artikel detailliert beschrieben werden. Dass eine zentralisierte Geldpolitik integrierten Fiskal- und Strukturpolitiken und dezentralen Lohnpolitiken gegenübersteht, trägt zum verwirrenden Bild der Vielfalt hinsichtlich des erreichten Standes an wirtschaftspolitischer Koordinierung in der EU bei; kurzum: Eine Baustelle, an der an allen Ecken und Enden heftigst gewerkelt wird!

Maria Demertzis, Andrew Hughes Hallett und Nicola Viegi gehen dem Problemkreis „*Unabhängigkeit vs. Rechenschaftspflicht*“ der EZB bzw. Koordination/Nicht-Koordination von Geld- und Fiskalpolitiken nach. Sie simulieren verschiedene Szenarien auf Basis folgender Annahmen: Es gibt zwei Länder (Deutschland und Frankreich, dezentrale Fiskalpolitiken), die EZB (gemeinsame Geldpolitik) und die USA (Rest der Welt). Weiters wird angenommen, dass Unterschiede in den Präferenzen über die wirtschaftspolitischen Ziele bestehen und sowohl symmetrische als auch asymmetrische Schocks wirken. Die AutorInnen kommen zu dem Ergebnis, dass im Falle von Nicht-Koordination die Akteure sich in ihrer jeweiligen Zielerreichung wechselseitig blockieren (können), sodass am Ende niemand seine Zielsetzungen erreicht und suboptimale Gesamtergebnisse resultieren: „The key result therefore is that policy independence generates policy conflicts which make it more difficult for either party to reach their own preferred targets, ...“ (S.113). Wichtig in dieser Argumentati-

on ist der Umstand, dass die AutorInnen von einem Zielkonflikt zwischen Preis- und Outputstabilität ausgehen: Wird ausschließlich das Ziel der Preisstabilität im Auge behalten, so wird der „*economically driven part*“ des Konjunkturzyklus größer als im Fall von dämpfenden Wirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen.

Die AutorInnen schlagen verschiedene Formen von „*accountability*“ vor: wie die Koordinationslösungen, bei denen eine gemeinsame Wohlfahrtsfunktion maximiert wird, was eine symmetrische „*Mitverantwortung*“ aller Akteure für alle Ziele impliziert; oder ein Inflationsziel für die EZB (diese besitzt nur Instrumenten-unabhängigkeit). Diese Übernahme von Verantwortung auch für andere Ziele führt dazu, dass – bei vollständiger Instrumenten-Unabhängigkeit – die Rückkopplungs-Effekte bei der eigenen Zielerreichung auf die Ziele anderer Akteure mitbedacht werden – das Kernargument für Koordination! Schlussfolgernd schlagen die AutorInnen daher einen „*inflation and growth targeting contract*“ vor.

Es folgen drei Beiträge, die sich mit den wirtschaftspolitischen Implikationen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auseinandersetzen:

Mathew B. Canzoneri und Behzad T. Diba konzentrieren ihre Überlegungen auf folgende Frage: Stellen die Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine brauchbare Balance zwischen notwendiger Disziplin (als Voraussetzung, damit die EZB Glaubwürdigkeit aufbauen kann) und notwendiger Flexibilität für antizyklische Stabilisierungspolitiken dar? Nachdem einige theoretische und empirische Argumente referiert werden – wie die Frage der zyklischen Sensitivität der Budgets der Mitgliedstaaten, die strategischen Implikationen des Faktums, dass mehrere Fiskalakteure einer EZB gegenüberstehen und Überlegungen zur „*functional independence*“ der EZB im Rahmen einer

Fiskaltheorie der Preisbestimmung –, kommen die Autoren zu dem Schluss, dass der Stabilitätspakt, betrachtet unter dem Blickwinkel seines Beitrages zur monetären Stabilität, wohl eher auf das US-System denn auf die EU zugeschnitten ist.

Welche Folgen hat das durch die Beschlüsse von Maastricht (EZB, Konvergenzkriterien) und Amsterdam (Stabilitätspakt) neu geschaffene Regime für die wirtschaftspolitische Koordinierung? Dies ist der Problemkreis, dem Fritz Breuss und Andrea Weber nachgehen. Im Rahmen eines großen ökonomischen Modells zeigen die AutorInnen zunächst anhand von fiskalpolitischen und monetären Multiplikatoren, welcher Art die Interdependenzen zwischen den (elf) EU-Mitgliedstaaten sind. Danach werden zwei Lösungen einander gegenübergestellt: Die Referenzlösung, d.h. das Nash-Gleichgewicht, bei dem die Nutzen aus der Zielerreichung von allen Mitgliedstaaten und der EZB maximiert werden, gegeben das Verhalten der anderen Akteure, wird mit der kooperativen Lösung verglichen, bei der eine gemeinsame Wohlfahrtsfunktion maximiert wird. Es zeigen sich folgende Resultate: Bei vollständiger Kooperation von Geldpolitik und Fiskalpolitiken steigt die Wohlfahrt gegenüber dem Nash-Gleichgewicht um 0,56% des BIP. In diesem Fall werden jedoch die Vorgaben des Stabilitätspaktes verletzt, weil im Optimum große fiskalpolitische Impulse notwendig sind. Auch profitieren nicht alle Länder bei dieser Lösung. Werden diese beiden Nebenbedingungen (Stabilitätspakt und Pareto-Kriterium) berücksichtigt oder nur die Fiskalpolitiken koordiniert, was angesichts der EZB-Unabhängigkeit der realistische Fall wäre, dann verschwinden jeweils die Vorteile der Kooperation beinahe vollständig. Daraus folgt laut Breuss und Weber: Nur vollständige Kooperation von Geld- und Fiskalpolitiken führt zu nennenswerten Wohlfahrtswirkungen!

Haben unterschiedliche geldpolitische Strategien unterschiedliche Auswirkungen auf die Erreichbarkeit der Zielsetzungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, fragen anschließend *Andrew Hughes Hallett* und *Peter McAdam*. Ja, es macht für die Autoren einen Unterschied auf die Entwicklung und die Variabilität von nominellen und realen Makro-Variablen, ob die Geldpolitik nach der Taylor-Regel (die Abweichungen sowohl von der Zielinflation als auch vom potenziellen Output berücksichtigt) oder nach einem Inflationsziel agiert. Im Rahmen eines Makro-Modells werden stochastische Simulationen der Wechselwirkungen zwischen den beiden angesprochenen geldpolitischen Regeln und den Zielsetzungen des Stabilitätspaktes durchgeführt. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Taylor-Regel im Durchschnitt expansiver wirkt. Dies führt im Vergleich zum Inflationsziel zu höherem Wachstum und höherer Inflation, niedrigeren öffentlichen Defiziten, größerer Stabilität der realen Variablen und größerer Variabilität nomineller Größen. Ein Inflationsziel hilft, inflationsgetriebene Aufschwünge zu verhindern, die Taylor-Regel wirkt demgegenüber besser zur Vermeidung von Rezessionen. Da der Stabilitätspakt der Fiskalpolitik auf der expansiven Seite deutliche Grenzen setzt, wäre daher als Ausgleich der expansiveren geldpolitischen Regel der Vorzug zu geben.

Der Beitrag von *Stefan Collignon* erweitert die bisherige Debatte um Fragen der Arbeitslosigkeit und der Lohnpolitik, wobei es dem Autor primär um eine theoretische Fundierung geht. Er beginnt mit der kurzen Darstellung eines Modells der Gruppe „Keynesian-neoclassical-monetarist synthesis“, in dem die Arbeitsnachfrage vom Grenzprodukt bestimmt wird, wobei ein konstanter Kapitalstock impliziert ist. Anschließend wird das „NAIRU“-Konzept eingeführt, in dem die „natürliche“ Arbeitslosigkeit über Verhandlungen von

Löhnen und Gewinnen ermittelt wird. Collignon zeigt nun in der Folge, dass die Arbeitsnachfrage nicht mehr nur von den Reallöhnen abhängt, wenn man die Annahme des fixen Kapitalstockes fallen lässt. Damit eröffnen sich Perspektiven für hohe Erträge von Investitionen und für Bedingungen, die es der EZB ermöglichen, die realen Zinssätze niedrig zu halten. In diesem Zusammenhang kommt der Entwicklung der Lohnstückkosten eine zentrale Bedeutung zu. Daher scheint dem Autor die Einbindung der Gewerkschaften in einen makroökonomischen Dialog ein Gebot der Stunde.

Kurt Bayer betont in seinem Beitrag insbesondere den Umstand, dass wirtschaftspolitische Koordinierung nicht eine Frage von seltenen Sondersituationen, sondern eine Frage des „Alltagsgeschäfts“ sein sollte. Koordinationsmechanismen sollten die Politiker in die Lage versetzen, ihre Meinungen, Vorhaben und Bewertungen der wirtschaftlichen Lage in regelmäßiger Form auszutauschen.

Anschließend streift *Martine Durand* einige Risiken, die das gegenwärtige wirtschaftspolitische Regime für Fragen der Stabilisierungspolitik und für das Funktionieren internationaler Finanzmärkte aufwirft.

Zuletzt kommt ein Kritiker der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu Wort: *Bernhard Winkler* führt, ohne in die Tiefe zu gehen, einige Argumente an, die gegen Koordinierungsbemühungen sprechen. Er attestiert dem Konzept der Koordinierung mangelnde begriffliche Klarheit und ortet in der Diskussion ganz allgemein einen „unreflected pro co-ordination bias“. Winkler geht davon aus, dass „koordinierte“ Ergebnisse am besten dadurch zu erreichen sind, dass jedem wirtschaftspolitischen Akteur eine klare Verantwortlichkeit hinsichtlich eines Zieles zugeordnet werden kann. Damit wird also eine implizite Form von Koordination unterstellt.

Ein diffuses Verständnis von wirtschaftspolitischer Koordination würde nach Meinung des Autors nur die Verantwortung für die je spezifische Zielerreichung verwischen, sodass die Akteure rasch mit Ausreden zur Hand sind, warum die Ziele schließlich doch nicht erreicht werden konnten. Ganz allgemein verweist er auf Informationsasymmetrien, Anreizprobleme, Modellunsicherheiten und Kosten der Verhandlungen, die im Falle von Koordination zu berücksichtigen seien. Nicht verwunderlich kommt Winkler zu folgender Schlussfolgerung: „Under an efficient initial policy assignment the need for additional explicit and ‘activist’ co-ordination beyond the implicit co-ordination of behaviour induced by an appropriate and clear allocation of policy functions and incentive structures may already be rather limited“ (S. 209). Und weiter: „Under such circumstances ambitious efforts at textbook-type policy co-ordination can indeed turn out to be ineffective, even harmful and often unnecessary“ (S. 208). Leider geht der Autor nicht im Detail auf seine Einwendungen ein, wodurch die Diskussion zur wirtschaftspolitischen Koordinierung nicht wirklich vorangebracht wird; beide Seiten scheinen sich bloß einige Stichworte und Überschriften an den Kopf zu werfen.

Wie kann nun der vorliegende Sammelband beurteilt werden? Zunächst fällt auf, dass offensichtlich alle Vor- und Nachteile eines solchen vereint sind. Das Buch fasst eine Vielzahl von Themen, Fragestellungen und Argumenten zusammen und gibt somit einen guten Überblick über den aktuellen Stand der

wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussionen. Es wird sowohl auf die internationale als auch auf die europäische Dimension Bezug genommen. Es sind Überblicksbeiträge ebenso enthalten wie die Behandlung von Spezialthemen.

Andererseits können sich die Leserinnen wohl schwerlich des Eindrucks erwehren, dass die Vielzahl der behandelten Themenstellungen eher einem Flickwerk, einem ziemlich unvollständigen Puzzle gleicht, denn einer systematischen Sammlung von Aufsätzen. Der Titel suggeriert eine Konzentration auf die EU-Ebene. Manche Beiträge, welche die internationale Koordination im Auge haben, können durchaus, im Sinne einer Verallgemeinerung, in ihren Schlussfolgerungen für die europäische Diskussion herangezogen werden. Andere (wie etwa jener von Barry Eichengreen, der sich vor allem auf den IWF bezieht) hingegen nur schwerlich. Eine stärkere Selektion und damit Konzentration der Beiträge wäre wahrscheinlich von Vorteil gewesen. Schade ist ebenfalls, dass die Pro- und Kontra-Stimmen zur Koordination derart ungleichgewichtig zu Wort kommen. Die Lektüre wäre zudem sicherlich spannender, wenn die einzelnen Artikel mehr aufeinander Bezug nehmen würden, wodurch einzelne Argumente zugespitzt werden müssten – und damit ihre Bedeutung auch klarer zu Tage treten würde.

Trotz dieser kritischen Anmerkungen erscheint der vorliegende Sammelband äußerst lesenswert.

Johannes Schweighofer