

Berg, Hartmut

Article — Digitized Version

Auf dem Wege zu einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik der EWG

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Berg, Hartmut (1966) : Auf dem Wege zu einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik der EWG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 46, Iss. 9, pp. 486-494

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133630>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Auf dem Wege zu einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik der EWG

Dr. Hartmut Berg, Hamburg

Am 29. April dieses Jahres hat die EWG-Kommission dem Ministerrat einen „Entwurf für das Programm zur mittelfristigen Wirtschaftspolitik (1966 bis 1970)“ vorgelegt.¹⁾ Die Öffentlichkeit hat diesen Entwurf ohne Akklamationen zur Kenntnis genommen. Es fehlte aber auch jene, sich bis zur scharfen Ablehnung steigernde Kritik, wie sie einige Jahre zuvor die Kommissionsvorschläge zu einer längerfristigen „Programmierung“ bei Trägern der staatlichen Wirtschaftspolitik und Vertretern der Wirtschaftspraxis in der Bundesrepublik hervorgerufen hatten.

Wenn die jüngsten Vorschläge aus Brüssel eine ähnlich heftige Kontroverse zumindest bislang nicht auszulösen vermochten, so hat das vor allem zwei Gründe: Den als gering veranschlagten Gehalt an politischem Zündstoff und die geringe Chance, die man ihrer Verwirklichung gegenwärtig einzuräumen bereit ist.

Als die EWG-Kommission am 24. Oktober 1962 ihr „Memorandum über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe“ vorlegte²⁾, zweifelte kaum jemand daran, daß nach den eindrucksvollen Erfolgen bei der Verwirklichung der Zollunion zielstrebig nun deren Ausbau zur Wirtschaftsunion betrieben werden würde. Die im Herbst 1965 ausbrechende EWG-Krise ließ solchen Optimismus zur Illusion werden. Die Ergebnisse der Ministerratssitzung vom 11. Mai dieses Jahres vermögen hier — obgleich vielfach als Überwindung der Krise gefeiert — kaum Trost zu spenden. Beweisen sie doch nur eines: die Bereitschaft de Gaulles, den zur Vollendung der Zollunion und des gemeinsamen Agrarmarktes notwendigen Beitrag Frankreichs nicht zu verweigern. Von einer Bereitschaft, darüber hinaus auch jene Einbuße an nationaler Souveränität hinzunehmen, ohne die eine gemeinsame Wirtschaftspolitik der EWG nun einmal schwer denkbar ist, war dagegen nicht die Rede.

Unter dem Aspekt der kurzfristigen politischen Durchsetzbarkeit des von der Kommission jetzt vorgelegten Programms hat jener Kommentator einer westdeutschen Wirtschaftszeitung somit durchaus nicht unrecht, wenn er im Hinblick auf die dazu vorgesehene Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Europäischen Parlaments und des Ministerrats meint, man solle solche „Perspektiven und Empfehlungen ...

1) EWG-Kommission: Entwurf des Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik (1966-1970) v. 29. 4. 1966, Kom (66) 170.

2) EWG-Kommission: Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel, 24. Okt. 1962.

nicht mit einem Zeremoniell umgeben, das ihrer tatsächlichen Bedeutung nicht entspricht“.³⁾

Dieses recht abwertende Urteil läßt sich indes nicht aufrechterhalten, wenn man die Dinge nicht mehr nur kurzfristig-isoliert sieht, sondern ihren langfristigen Bezügen nachzugehen und ihre mehr grundsätzlichen Aspekte aufzuzeigen versucht. Dazu ist es notwendig, sich an die bisweilen recht dramatische Vorgeschichte des jetzt veröffentlichten Programmtextes zu erinnern.

PLANUNG VERSUS MARKTWIRTSCHAFT

Die Vorgeschichte begann am 24. Oktober 1962, als die EWG-Kommission das bereits erwähnte Aktionsprogramm für die zweite Stufe vorlegte, in dem unter anderem eine mehrjährige Programmierung in der EWG vorgeschlagen wurde.

Im Bundeswirtschaftsministerium stießen diese Gedanken bekanntlich zunächst auf heftige Ablehnung, am schärfsten formuliert vom damaligen Wirtschaftsminister Erhard selbst, der in seinem Rededuell mit dem EWG-Präsidenten Hallstein vor dem Europäischen Parlament⁴⁾ nicht nur aus seiner Geringschätzung selbst einer kurzfristigen Vorausschau keinen Hehl machte, sondern darüber hinaus der EWG-Kommission vorwarf, mit ihren „planwirtschaftlichen Neigungen“ zu übersehen, daß

- man nicht zwei Ordnungssysteme, Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft, mischen dürfe; und daß
- eine längerfristige Vorausschau entweder unmöglich sei, weil „man auf längere Sicht das lebendige Leben nicht in Zahlen einfangen“ könne, oder in eine vollzugsverbindliche Planwirtschaft östlichen Musters einmünden müsse.

In seiner Erwiderung verwies Hallstein zwar auf die „gerade in einer freien Wirtschaftsordnung“ notwendige „Präsenz des Staates“, betonte aber, daß ein Rahmenplan der im Aktionsprogramm vorgeschlagenen Art für den privaten Sektor in keiner Weise verbindlich sein würde: „Dieses Programm ist ein Orientierungspapier.“ Und: „Diese Programmierung schränkt nicht die Wahlfreiheit der Produzenten oder der Konsumenten auf dem freien Markt ein.“

3) Programmierung — abnehmender Grenzertrag. In: Der Volkswirt, Nr. 19 v. 13. 5. 1966, S. 748.

4) Europäisches Parlament: Verhandlungen, Ausführliche Sitzungsberichte III/63, Nr. 60, Sitzungsperiode 1962-1963, Sitzung am 20. 11. 1962, S. 58 ff.

Obwohl diese Erklärung an Klarheit nichts zu wünschen übrig ließ, vermochte sie doch all jene nicht recht zu überzeugen, die der Kommission unterstellten, das französische System der „planification“ auf die EWG übertragen zu wollen. So wurde darauf hingewiesen, daß das Kapitel VII (Wirtschaftspolitik) des Aktionsprogramms Wendungen enthielt, die weit weniger eindeutig klangen als die Ausführungen Präsident Hallsteins vor dem Europäischen Parlament.

(1) Das galt einmal für die nur ungenügend durchgeführte Trennung zwischen einer Vorausschau, Projektion oder Prognose einerseits und einem normativ konzipierten Programm oder Plan andererseits.

(2) Schwerer als solche Unklarheiten in der Begriffsbildung wog ein zweiter gegen das Aktionsprogramm erhobener Vorwurf: es werde in ihm keine klare Antwort auf die Frage gegeben, ob — und wenn ja, wie weit — die vorgeschlagene Programmierung die Dispositionsfreiheit im privaten Sektor einschränken würde.

Denn die Verfasser des Aktionsprogramms bekennen sich zwar eindeutig zur Konzeption einer „indikativen Planung“, deren Aufgabe, so weit sie sich auf den privaten Sektor bezieht, darin besteht, „die für alle Einzelentscheidungen notwendige Markttransparenz ... zu gewährleisten“, also „dem einzelnen ... die mit seiner Wahl verbundenen Vorteile und Risiken kenntlich zu machen und die Entscheidungen zu empfehlen, die als angemessen und wünschenswert erscheinen.“⁵⁾

Die Möglichkeiten, einen Plan allein durch den als „Selbstbestätigung von Prognosen“ bekannten Indikationseffekt durchzusetzen, sind aber naturgemäß sehr begrenzt.⁶⁾ Damit stellt sich die Frage, wie sich die Planungsinstanz verhalten soll, wenn sie vor der Alternative steht, sich entweder mit einer indikativen, aber (im privaten Sektor) ineffizienten Planung begnügen zu müssen, oder aber zu imperativen Methoden des Planvollzugs, sei es in Form eines Systems von Anreizen verschiedenster Art, sei es durch verbindliche administrative Verfügungen, überzugehen.

Im Aktionsprogramm heißt es dazu zunächst nur, es sei Sache der für die Wirtschafts- und Finanzpolitik zuständigen Behörden, „Maßnahmen globaler Natur zur Wiederankurbelung oder Bremsung der Wirtschaft“ zu ergreifen. Dabei bleibt allerdings unklar, ob mit diesen „globalen Maßnahmen“ allein die „klassischen Mittel“ der Finanz- und Notenbankpolitik gemeint sind, man sich also neben der — in ihrer Notwendigkeit kaum bestrittenen — Planung im öffentlichen Sektor auf eine globale Lenkungs politik beschränken will, oder ob auch überall dort direkt interveniert werden soll, wo der Wettbewerbsprozeß seine Funktionen nicht befriedigend zu erfüllen vermag.

⁵⁾ Bericht des Vizepräsidenten der EWG-Kommission, R. Marjolin, für das Kolloquium „Wirtschaftliche Programmierung“ in Rom v. 30. Nov. 1962. EWG, Sprecher der Kommission, Mitteilung an die Presse IP (62) 235 v. 29. Nov. 1962.

⁶⁾ Vgl. dazu K. Kästner: Gesamtwirtschaftliche Planung in einer gemischten Wirtschaftsordnung, Göttingen 1966, S. 41 ff.

Daß die EWG-Kommission einer solchen Planung privatwirtschaftlicher Produktionsstrukturen grundsätzlich zumindest nicht ablehnend gegenüberstand, läßt sich einer Bemerkung entnehmen, die sich auf jene Bereiche bezieht, welche „von einigen Unternehmen beherrscht werden“. Hier heißt es: „Wichtig wäre es festzustellen, auf welche Weise sich die Preise der Erzeugnisse einiger dieser Industrien senken ließen, als Ausgleich ... für die Preiserhöhungen bei den Dienstleistungen oder die Preiserhöhungen, welche die öffentliche Hand aus sozialen oder haushaltsmäßigen Gründen anordnet oder begünstigt.“

Damit besteht zweifellos die Möglichkeit, daß dem Plan auch für den privaten Sektor eine über seine Indikationsfunktion weit hinausgehende Lenkungs funktion zugebilligt wird — eine Lenkungs funktion, deren Leistungsfähigkeit mit — wie wir glauben — guten Gründen bestritten worden ist.⁷⁾ Es zeigt sich somit, daß nicht nur Mißverständnisse und ideologische Befangenheit für jene Skepsis verantwortlich waren, die den im Aktionsprogramm vortragenen Gedanken zu einer „gemeinschaftlichen Programmierung“ in der Bundesrepublik entgegengebracht wurde.

BEGRIFF UND AUFGABE

Um die Diskussion zu versachlichen, vor allem aber, um die eigenen Vorstellungen zu präzisieren und, wo es notwendig erschien, auch zu korrigieren, erarbeitete die EWG-Kommission eine Neufassung der umstrittenen Passagen des Kapitels VII des Aktionsprogramms, die sie als „Empfehlung zu einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft“ am 25. Juli 1963 dem Ministerrat zuleitete.⁸⁾

Obwohl die Kommission bereits in Ziffer 104 des Aktionsprogramms angekündigt hatte, sie beabsichtige, dem Rat bis Mitte 1963 Vorschläge in Richtung einer „gemeinschaftlichen Programmierung“ zu unterbreiten, wick die dann vorgelegte Empfehlung doch in entscheidenden Punkten nicht unwesentlich von der im Aktionsprogramm formulierten Konzeption ab.

So wurden nicht nur die Begriffe „längerfristige Vorausschau“ und „Programmierung“ durch den weniger umstrittenen Terminus „mittelfristige Wirtschaftspolitik“ ersetzt; es wird auch sorgfältiger als noch im Aktionsprogramm unterschieden zwischen „Vorausschätzungen“ oder „Perspektiven“ als im Idealfall reinen Tatsachenfeststellungen und einem normativ konzipierten wirtschaftspolitischen Programm.

⁷⁾ Vgl. dazu K. Kästner: Gesamtwirtschaftliche Planung in einer gemischten Wirtschaftsordnung, a. a. O., S. 77 ff.

⁸⁾ Mittelfristige Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft. Empfehlung der Kommission an den Rat, übermittelt am 26. 7. 1963, abgedruckt in: Sonderbeilage zum Bulletin der EWG, Nr. 8/1963, S. 13-22.

Entsprechend dieser Unterteilung hält die Kommission zwei Gruppen von Arbeiten für erforderlich, um zu jenem von ihr vorgeschlagenen „Gesamtrahmen für die mittelfristige Wirtschaftspolitik“ zu gelangen, „in den sich die Maßnahmen der nationalen Regierungen und europäischen Institutionen einfügen“:

- „Als erstes sind gemeinsame Erörterungen der Aussichten für die Zukunft anhand sämtlicher verfügbarer Informationen anzustellen.“
- „Im Anschluß daran wäre anhand der quantitativen Vorausschätzungen ein ausschließlich für die nationalen Regierungen und die europäischen Institutionen bestimmtes Programm der mittelfristigen Wirtschaftspolitik auszuarbeiten.“

Die Kommission empfahl, die auf der ersten dieser beiden Stufen zu erarbeitenden „quantitativen Projektionen“ von einer „bei der Kommission arbeitenden Gruppe unabhängiger Sachverständiger“ erstellen zu lassen, wobei „mehrere Varianten entsprechend unterschiedlicher Hypothesen über die Wirtschaftspolitik zu untersuchen“ wären.

Mit dem Vorschlag, Alternativprojektionen zu erstellen, sollte der notwendig hypothetische Charakter aller Vorausschätzungen betont werden. Mit der Empfehlung, sie von einem Gremium unabhängiger Sachverständiger ausarbeiten zu lassen, wollte man der Gefahr vorbeugen, diesen Perspektiven den Anstrich offizieller Billigung oder gar Verbindlichkeit zu geben.

War in den Ziffern 107 bis 111 des Aktionsprogramms eine recht weitgehende Aufgliederung der Vorausschätzungen vorgeschlagen worden, so heißt es in der Empfehlung vom 25. Juli nur noch: „Die Vorausschätzungen werden aus Projektionen der Entstehung und Verwendung des künftigen Sozialproduktes ... bestehen.“

Die vor allem in den Ziffern 107, 109 und 110 des Aktionsprogramms angedeutete Forderung, das vorzulegende Programm möge Auskunft geben über den wünschenswerten Verlauf der Wirtschaftstätigkeit, die wünschenswerte oder akzeptable Verteilung des Bruttosozialproduktes und die wünschenswerte Aufteilung der Arbeitskräfte auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche, ist in der Empfehlung nicht mehr enthalten.

Die Aufgabe eines solchen gemeinsamen mittelfristigen Programms wird hier vielmehr vor allem darin gesehen, die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik zu fördern und das „Zustandekommen wirksamer und kohärenter gemeinsamer Politiken in denjenigen Bereichen [zu erleichtern], in denen sie vorgeesehen sind“.

Eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik soll dabei bevorzugt auf folgenden Gebieten erfolgen:

- in der Einkommenspolitik,
- bei allgemeinen Finanzproblemen, so etwa wie der „Bestimmung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den erforderlichen Mitteln zur Befriedigung kollektiver ... und individueller Bedürfnisse“.

- Bei jenen Maßnahmen, die die „Funktionsbedingungen der Kapitalmärkte in der Gemeinschaft“ beeinflussen;
- bei Maßnahmen, die auf eine „ausgeglichene Regionalpolitik in der EWG“ abzielen;
- bei Problemen in Zusammenhang mit einigen öffentlichen Ausgabearten (Infrastruktur, Unterricht und Berufsausbildung sowie Forschung) und schließlich
- bei Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft, der Energie, des Verkehrs und des Wohnungswesens.

„Zur Erleichterung der Ausarbeitung dieses Programms sowie zur Koordinierung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft“, schlug die Kommission vor, einen „Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik“ einzusetzen, deren Mitglieder „dem Kreis der in ihrem Land für die mittelfristige Wirtschaftspolitik verantwortlichen höheren Beamten“ angehören sollten.

Nachdem das Europäische Parlament und sein Wirtschafts- und Sozialausschuß ihre Stellungnahmen zu den Vorschlägen der EWG-Kommission abgegeben hatten⁹⁾, worin diesen, von einigen Vorbehalten und Änderungswünschen abgesehen, zugestimmt wurde, beschloß der Ministerrat am 15. April 1964, einen Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik einzusetzen.¹⁰⁾

Zum Präsidenten dieses Ausschusses wurde der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, W. Langer, zu einem seiner Stellvertreter der Franzose P. Massé, Commissaire Général au Plan d'Equipeement et à la Productivité, ernannt. Über die Aufgaben des Ausschusses heißt es im Art. 2 des Ratsbeschlusses:

„Aufgabe des Ausschusses ist es insbesondere, einen Vorentwurf des Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik unter Berücksichtigung aller verfügbaren Informationen, insbesondere der Vorausschätzungen einer bei der Kommission arbeitenden Sachverständigenengruppe vorzubereiten; dieser Entwurf hat die großen Linien der von den Mitgliedstaaten und den Institutionen der Gemeinschaft für die zugrunde gelegte Periode beabsichtigten Wirtschaftspolitik darzulegen und darauf gerichtet zu sein, ihre Koordinierung zu gewährleisten. Dieses Programm wird sich auf eine Periode von etwa fünf Jahren beziehen. Unter Zugrundelegung der Arbeit des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik stellt die Kommission einen Programmentwurf auf.“

⁹⁾ Bericht im Namen des Wirtschafts- und Finanzausschusses über eine Empfehlung der EWG-Kommission an den Rat (Dok 73) zu einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft. Berichterstatter: Herr Hans Dichgans, Europäisches Parlament, Sitzungsprotokolle 1963-1964, Dok 115 v. 14. Januar 1964 (sog. „Dichgans-Bericht“); sowie: Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses v. 29. Januar zu dem „Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe“ (Kapitel VII: „Wirtschaftspolitik“). Abgedruckt im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 5. 3. 1964, S. 643-651.

¹⁰⁾ Beschluß des Rates vom 15. April 1964 über die Einsetzung eines Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik. Abgedruckt im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 22. 4. 1964, S. 1031 ff.

ENTWURF DES WIRTSCHAFTSPROGRAMMS 1966 BIS 1970

Der vom Ausschuß erarbeitete Vorentwurf¹¹⁾ wurde von der EWG-Kommission mit einem kurzen Kommentar versehen und durch einige Anmerkungen ergänzt, sonst jedoch unverändert am 29. April 1966 dem Ministerrat zugeleitet. Dieser Entwurf des Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik (1966 bis 1970) enthält im wesentlichen:

- einen Überblick über die allgemeinen Wachstumsperspektiven in den Mitgliedstaaten bis zum Jahre 1970;
- globale Hinweise für die mittelfristige Wirtschaftspolitik im betrachteten Zeitraum sowie
- spezielle Empfehlungen für die Beschäftigungs- und Berufsausbildungspolitik, die öffentliche Finanzpolitik und die Regionalpolitik.

Die Ergebnisse der vorgelegten Wachstumsperspektiven vermögen kaum zu überraschen: für die Bundesrepublik wird mit einer sich merklich verlangsamenden Zunahme des Inlandsproduktes je Erwerbstätigen gerechnet, für die übrigen EWG-Länder dagegen eine „Fortsetzung der in den letzten Jahren beobachteten Tendenz erwartet“. In allen Ländern droht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage rascher zu wachsen als das gesamte Angebot, so daß das Ziel der Preisniveaustabilität auch künftig aufs höchste gefährdet erscheint.

Die im Programm zur Steigerung des Angebots genannten Maßnahmen unterscheiden sich kaum von denen, die für die Bundesrepublik bereits in den Gutachten des Sachverständigenrats vorgeschlagen wurden. So wird empfohlen:

- (1) die geographische und berufliche Mobilität des Faktors Arbeit zu erhöhen, die Berufstätigkeit der Frauen zu fördern und eine rasche Verkürzung der Arbeitszeit zu vermeiden.
- (2) Um die Finanzierung der bis 1970 auch relativ weiter zunehmenden öffentlichen Investitionen zu sichern, ohne Investitionsneigung und Investitionsmöglichkeiten der privaten Unternehmer zu vermindern, soll das Sparen in all seinen Formen begünstigt, Forschung und Entwicklung gefördert und für einen funktionsfähigen Kapitalmarkt Sorge getragen werden.
- (3) Um zusätzliche Chancen für eine Ausweitung des Angebots zu schaffen, wird ferner empfohlen, die eine uneingeschränkte Mobilität der Produktionsfaktoren zwischen den EWG-Ländern hemmenden Unterschiede in der Steuergesetzgebung, im Niederlassungs- und Gesellschaftsrecht, in den Bestimmungen über technische Normen sowie in der Ausgestaltung des Patent- und Warenzeichenschutzes beschleunigt abzubauen.

¹¹⁾ EWG, Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik: Vorentwurf des ersten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik 1966-1970 v. 25. 3. 1966 (787/11/1966 D endg.).

(4) „Künstliche Behinderungen von Unternehmenszusammenschlüssen“ sollen beseitigt, „wirtschaftlich vernünftige Zusammenschlüsse“ erleichtert werden, wobei eine aktive Wettbewerbspolitik gleichzeitig darauf abzielen soll, Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern sowie die rasche Anpassung der Produktionsstruktur an sich ändernde Daten und die Durchsetzung des technischen Fortschrittes zu fördern.

(5) Als weitere Instrumente einer aktiven Wachstumspolitik werden eine „sektorale Strukturpolitik“ und eine Koordinierung der Regionalpolitiken in den Mitgliedsländern auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen.

Enthalten die Vorschläge zu einer gemeinsamen Wachstumspolitik somit nur wenig Neues, so lassen die im Programm zur Konjunkturpolitik vorgeschlagenen Maßnahmen zumindest an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Soll das Ziel eines stabilen Preisniveaus verwirklicht werden, ohne das reale wirtschaftliche Wachstum zu gefährden, gibt es nach Ansicht des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik und der EWG-Kommission keine Alternative:

- (1) Würde die Auslandsnachfrage, also die Nachfrage aus Drittländern, gedrosselt, so müßte sich das bereits bestehende Zahlungsbilanzdefizit der EWG gegenüber diesen Ländern weiter verschärfen.
- (2) Eine Verringerung der Investitionstätigkeit im privaten Sektor würde „das künftige Wachstum und die künftige Wettbewerbsfähigkeit aufs Spiel setzen“ und erscheint damit ebenfalls nicht tragbar.
- (3) „Die Möglichkeit . . . , die Zunahme der öffentlichen Ausgaben zu dämpfen . . . , ist weitgehend illusorisch“. Der Ausschuß und mit ihm die EWG-Kommission machen sich hier uneingeschränkt die These Galbraiths zu eigen, nach der dem Überfluß an privatwirtschaftlich erzeugten Gütern in den hochentwickelten Ländern eine chronische Unterversorgung mit öffentlichen Diensten entspricht.

Soll diese Lücke geschlossen werden — und der vorgelegte Programmentwurf läßt keinen Zweifel darüber zu, daß seine Verfasser eine darauf abzielende staatliche Ausgabenpolitik für unbedingt erforderlich halten — „dürften die öffentlichen Investitionen insgesamt doppelt so schnell steigen wie das Bruttoinlandsprodukt“. Um die öffentlichen Mittel mit größtmöglicher Effizienz zu verausgaben, schlägt der Ausschuß vor, „mehrjährige Programme für die öffentlichen Finanzen“ aufzustellen.

(4) „Ergibt sich somit die Notwendigkeit, einen zunehmenden Teil des Bruttoinlandsproduktes für den kollektiven Bedarf zu verwenden, wobei jedoch der Anteil der unmittelbar produktiven Investitionen zumindest konstant bleibt bzw. sogar steigt“, so lassen sich Preissteigerungen nur vermeiden, wenn die Zuwachsraten des privaten Verbrauchs kräftig beschnitten werden.

Dazu ist es nach Ansicht des Ausschusses „wahrscheinlich unumgänglich“, die Steuerbelastung zu erhöhen. Darüber hinaus wird empfohlen, „die Sparfähigkeit der privaten Haushalte zu fördern oder zu verstärken“ und eine Einkommenspolitik zu betreiben, die durch „einen regelmäßigen Gedankenaustausch mit den Sozialpartnern“ diese für eine gemäßigte Lohnpolitik zu gewinnen und „mit Hilfe von engen Kontakten zwischen den Regierungen und den Unternehmen“ darauf einzuwirken sucht, „die Preisentwicklung unmittelbar einer Disziplin zu unterwerfen, ohne welche die erwünschte Mäßigung der Einkommenssteigerung selbst nicht zu erreichen wäre“.

MOGLICHKEITEN DER KOORDINIERUNG

Damit sind Konzeption und Inhalt des von der EWG-Kommission vorgelegten Entwurfs hinreichend erläutert, um die Frage nach dem Sinn und Nutzen eines solchen „Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik“ stellen zu können.

Zunächst: Ist eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik tatsächlich in all den Bereichen notwendig, für die sie von der EWG-Kommission gefordert wird?

Für die Konjunkturpolitik ist die Notwendigkeit einer Koordinierung unbestritten. Bei festen Wechselkursen und uneingeschränkter Konvertibilität, dazu unter dem Zwang zu handelspolitischer Abstinenz, sind die Möglichkeiten einer einzelstaatlich betriebenen Konjunkturpolitik zweifellos zu gering, als daß man nicht alle Versuche gutheißen müßte, die darauf abzielen, die Effizienz des verfügbaren Instrumentariums durch seinen abgestimmten Einsatz zu steigern.

Es fragt sich indes, welchen Beitrag eine mittelfristig konzipierte Wirtschaftspolitik zu einer solchen Koordinierung zu leisten vermag? Über die von der Konjunkturpolitik anzustrebenden Ziele — Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität und Zahlungsbilanzgleichgewicht — sind sich die Mitgliedstaaten, wie den Art. 2 und 104 des EWG-Vertrages zu entnehmen ist, seit langem einig. Hier bedarf es einer langfristigen Abstimmung also nicht mehr. Die Wahl der geeigneten Instrumente, um die genannten Ziele zu verwirklichen und Zielkonflikte zu vermeiden, ist dagegen eine kurzfristige, weil weitgehend durch die Besonderheiten der jeweiligen konjunkturellen Situation bestimmte Angelegenheit. Dabei auftretende Koordinierungsprobleme zu lösen, ist somit vor allem Aufgabe des Währungsausschusses, des Ausschusses für Konjunkturpolitik und des Ausschusses der Zentralbankgouverneure. Hier darüber hinaus auch den Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik einzuschalten, erscheint somit weitgehend überflüssig, da von der Sache her nicht erforderlich.

Auch für die von den Mitgliedstaaten betriebene Wettbewerbs- und Steuerpolitik wird man die Notwendigkeit einer Koordinierung bejahen

müssen. So weit die hier von Land zu Land bestehenden Unterschiede einen unverfälschten Leistungswettbewerb im Integrationsraum verhindern, sind sie mit dem im EWG-Vertrag formulierten Unterziel eines Gemeinsamen Marktes nicht vereinbar und somit zu beseitigen.

Zu bezweifeln ist allerdings auch hier wieder, ob ein Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik geeignet ist, die dabei auftretenden Harmonisierungsprobleme zu lösen. Geht es doch hier um Fragen von erheblicher ordnungspolitischer Relevanz, die nur nach langwierigen Beratungen in den nationalen Parlamenten und Regierungen entschieden, nicht aber für einen Zeitraum von fünf Jahren ex ante programmiert werden können. Sind diese Entscheidungen aber einmal gefällt worden — hat also etwa der Bundestag beschlossen, die in der Bundesrepublik gegenwärtig bestehende Allphasen-Umsatzsteuer durch eine Mehrwertsteuer zu ersetzen — so nehmen sie für die mittelfristige Wirtschaftspolitik den Charakter von Daten an. Denn soweit nach erfolgter Harmonisierung, etwa der nationalen Steuersysteme, noch laufende Abstimmungsprobleme auftreten, sind sie zumeist mehr technischer Art und wohl kaum gewichtig genug, um in ein Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik Eingang finden zu müssen.

Die im Programmentwurf zur Einkommenspolitik enthaltenen Vorstellungen atmen unverkennbar den Geist einer „*economie concertée*“ französischen Vorbilds. Nun mag man die Möglichkeiten einer auch unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt akzeptablen Entschärfung der in der Lohnpolitik zwangsläufig auftretenden Interessenkonflikte „durch einen regelmäßigen Gedankenaustausch mit den Sozialpartnern“ hoch oder gering einschätzen, sich von Versuchen, „mit Hilfe von Kontakten zwischen den Regierungen und Unternehmen“ „mäßigung“ auf die unternehmerische Preispolitik einzuwirken, viel oder wenig versprechen — daß solche Aktionen aber für einen Zeitraum von fünf Jahren zwischen den Trägern der nationalen Wirtschaftspolitik im Integrationsraum einer ex ante-Abstimmung unterworfen werden müssen, scheint doch in seiner Notwendigkeit fraglich und kaum realisierbar zu sein.

Wenn der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik es dennoch für notwendig hielt, sowohl auf die Probleme einer Koordinierung der Konjunkturpolitik als auch auf die einer Harmonisierung der Wettbewerbs- und Steuerpolitik ausführlich einzugehen und darüber hinaus der von ihm vertretenen Konzeption der Einkommenspolitik einen gewichtigen Platz einzuräumen, so ging es ihm vermutlich vornehmlich darum, die Aufmerksamkeit auf einige jener Probleme zu lenken, die allen Mitgliedsländern gemeinsam sind. Aus einer Gemeinsamkeit der Probleme ergibt sich indes noch nicht zwingend auch die Notwendigkeit, sie durch eine gemeinsam betriebene Politik lösen zu müssen.

Erweist sich auch weder der Bereich kurzfristiger Konjunkturpolitik noch jener der Ordnungspolitik als recht geeignet, um zum Gegenstand der Bemühungen einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik gemacht zu werden, so bleibt doch ein harter Kern an längerfristigen Koordinierungsproblemen bestehen: er findet sich vor allem im Bereich der sektoralen Strukturpolitik, der Regionalpolitik und, damit eng zusammenhängend, in Teilbereichen der Infrastrukturplanung. Hier scheint das eigentliche Tätigkeitsfeld einer mittelfristig konzipierten Wirtschaftspolitik zu liegen.

Auf dem Gebiet der sektoralen Strukturpolitik ist es vor allem die Gefahr des Entstehens von Wettbewerbsverzerrungen als Folge von Land zu Land unterschiedlich ausgestalteter Interventionen zugunsten schrumpfender Wirtschaftszweige, die eine Abstimmung zwischen den Integrationspartnern erforderlich macht. Für die Regionalpolitik gilt, daß Staatsgrenzen und Grenzen der Wirtschaftsregionen sich zu wenig decken, als daß eine einzelstaatlich ausgerichtete und betriebene Regionalpolitik in ihren Ergebnissen nicht häufig unbefriedigend bleiben müßte. Das gleiche gilt für wichtige Bereiche der Infrastrukturinvestitionen. Soweit hier — wie etwa beim Bau von Verkehrswegen, Kraftwerken und ähnlichem — nicht bereits im Rahmen einer in enger Zusammenarbeit betriebenen sektoralen und regionalen Strukturpolitik eine Abstimmung national geplanter Projekte vorzunehmen wäre, kann sich die Notwendigkeit einer Koordinierung aus den hohen Kosten der Projekte (Forschung) oder aus den Erfordernissen einer ungehinderten zwischenstaatlichen Faktormobilität (Berufsausbildungswesen) ergeben.

Nun muß leider befürchtet werden, daß eben in den Bereichen, in denen der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik seine Koordinierungsfunktion am wirkungsvollsten erfüllen könnte, seiner Arbeit auch die größten Widerstände entgegengesetzt werden. So zeigten sich die französischen Ausschußmitglieder nicht gewillt, einer Koordinierung der Regionalpolitiken uneingeschränkt zuzustimmen. In dem der EWG-Kommission vom Ausschuß unterbreiteten Vorentwurf des Programms einigte man sich schließlich auf die Kompromißformel: es sei notwendig, „die Regionalpolitiken ... auf der Ebene der Gemeinschaft zu konfrontieren und soweit wie möglich zu koordinieren.“ In ihrem dem Ministerrat zugeleiteten Programmentwurf ersetzte die EWG-Kommission diese Formulierung durch die ungleich eindeutigeren Worte: „auf der Ebene der Gemeinschaft zu koordinieren.“ Allein: Die Erfahrung lehrt, daß auch diese Wendung das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und schließlich den Ministerrat kaum unverändert wird passieren können, wobei die Formulierung, auf die man sich schließlich einigt, nicht unbedingt auch die am meisten sachgerechte sein wird.

VERDIENSTE UND SCHWACHEN

Abschließend sei versucht, Verdienste und Schwächen des ersten vom Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik erarbeiteten und von der EWG-Kommission vorgelegten Programmentwurfs für die mittelfristige Wirtschaftspolitik einander gegenüberzustellen.

Die Schwächen dieses Entwurfs liegen einmal in seiner Heterogenität, in der ungenügend abgewogenen Mischung von Empfehlungen zur Ordnungspolitik, zur Konjunkturpolitik, einem Bereich der kurzfristigen Ablaufpolitik also, und zur Strukturpolitik als der eigentlichen Domäne einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik. Hieran zeigt sich, daß eine optimale Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen, sich auf Gemeinschaftsebene um eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik bemühenden Organen noch aussteht.

Mängel des Entwurfs ergeben sich zum anderen aus der Tatsache, daß der Ausschuß seine Arbeit aufnehmen mußte, ohne daß die durch das Aktionsprogramm ausgelöste ordnungspolitische Diskussion zuvor eine klare Ausgangsbasis geschaffen hatte. Die Furcht, eine Vorlage des Programms durch ein erneutes Ausbrechen einer heftigen ordnungspolitischen Kontroverse noch länger zu verzögern, hat die Ausschußmitglieder augenscheinlich dazu bewogen, die Probleme, an denen sich ein solcher Streit hätte entzünden können, mit äußerster Behutsamkeit anzugehen. Ein solches Vorgehen mag politisch klug und taktisch geschickt sein, es hat aber dazu geführt, daß wichtige Teile des Entwurfs in ihren Formulierungen zu wenig präzise, in ihren Vorschlägen zu wenig konkret gehalten sind, als daß er noch als geschlossenes und klares wirtschaftspolitisches Programm gelten könnte.

Es fragt sich indes, ob diese Mängel nicht letztlich gering wiegen gegenüber dem Verdienst, das sich der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik und die EWG-Kommission mit der Vorlage ihres Programmentwurfs erworben haben. Worin besteht dieses Verdienst? Es besteht in der Bereitschaft vor allem der deutschen und der französischen Ausschußmitglieder, die im Streit um das Aktionsprogramm bezogenen extremen und damit unfruchtbaren Positionen — gekennzeichnet durch die Schlagworte „planification“ und „freie Marktwirtschaft“ aufzugeben, um das Problem eines „optimal mix“ von Planung und Wettbewerb für alle EWG-Mitglieder akzeptabel zu lösen.

Ungeachtet der gegenwärtig zweifellos nur geringen Chance dafür, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten die im Programmentwurf ausgesprochenen Empfehlungen uneingeschränkt akzeptieren und streng befolgen werden, muß so schon allein die Vorlage eines Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik als bedeutsamer, ja, in mancher Beziehung sogar überraschender Erfolg der Verfechter einer EWG angesehen werden, die sich nicht in einer Zollunion erschöpft, sondern ihre ökonomische Vollendung erst in der Wirtschaftsunion erfährt.