

Matthes, Heinrich

Article — Digitized Version

Koordinierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EG

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Matthes, Heinrich (1987) : Koordinierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 5, pp. 247-256

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136277>

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.

Koordinierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EG

Heinrich Matthes, Brüssel

Bereits im Gründungsvertrag der EWG von 1957 sind Vorschriften über die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedstaaten enthalten. Dr. Heinrich Matthes von der EG-Kommission zeigt die Fortschritte auf, die auf diesem Gebiet in der Gemeinschaft während der vergangenen 30 Jahre erzielt wurden, und analysiert die Notwendigkeit und die Aussichten einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den Mitgliedsländern.

In der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wirft die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik bedeutende Probleme auf. Hierbei geht es insbesondere um die Abstimmung der gesamtwirtschaftlich bedeutenden Entscheidungen. Allerdings gehen die Koordinierungsaufgaben in der Gemeinschaft weit darüber hinaus; sie erstrecken sich z. B. auch auf institutionelle Rahmenbedingungen, die für die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes bedeutsam sind. Dabei handelt es sich vor allem um die Bestimmungen, die die Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital betreffen, um die Wettbewerbsregeln und um die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften; hierauf wird jedoch im Rahmen dieses Artikels nur dann eingegangen, wenn sie die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik unmittelbar berühren.

Was die Koordinierung der eigentlichen Wirtschafts- und Währungspolitik betrifft, so enthält bereits der Gründungsvertrag der EWG von 1957 entsprechende Vorschriften. Danach sorgt der Ministerrat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, und um die Koordinierung der Währungspolitik zu fördern, wurde ein Währungsausschuß eingesetzt. Diese Koordinierungsgremien wurden 1960 durch die Einsetzung eines Ausschusses für Konjunkturpolitik und 1964 durch die Schaffung drei weiterer Ausschüsse ergänzt, nämlich des Ausschusses der Präsidenten der Zentralbanken in der Gemeinschaft, des Ausschusses für Haushaltspolitik und des Ausschusses für mittelfristige Wirt-

schaftspolitik. Letzterer insbesondere sollte mit den von ihm auszuarbeitenden Programmen für die mittelfristige Wirtschaftspolitik dafür sorgen, daß der mit der Schaffung des gemeinsamen Marktes einhergehende Strukturwandel mit möglichst wenig Friktionen abläuft. Im Jahre 1972 wurden diese Koordinierungsinstanzen abermals ergänzt, und zwar um die beim Rat eingerichtete sogenannte Koordinierungsgruppe für die kurzfristige Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Zunehmende Divergenzen

In den 60er Jahren, in denen die Gemeinschaft keinen größeren inneren oder äußeren Anfechtungen ausgesetzt war, konnten diese Instanzen dazu beitragen, daß die wirtschaftliche Entwicklung ohne große Schwierigkeiten verlief. Nach den sozialen Unruhen Ende der 60er Jahre und dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems zu Beginn der 70er Jahre und der Ölkrise von 1973 kam es jedoch zu Reaktionen von Sozialpartnern und Regierungen, die mit den längerfristigen wirtschaftlichen Zielen auf nationaler und europäischer Ebene nicht zu vereinbaren waren. Alle die genannten Koordinierungsinstanzen konnten nicht verhindern, daß die Entwicklung in der Gemeinschaft zu immer größeren nominalen und realen Divergenzen führte.

1974 wurde ein weiterer Versuch gemacht, die Entwicklung in den Griff zu bekommen, und zwar mit der Richtlinie des Rates für Stabilität, Wachstum und Vollbeschäftigung in der Gemeinschaft („Stabilitätsrichtlinie“) und der Entscheidung des Rates zur Errichtung eines hohen Grades an Konvergenz in der Wirtschaftspolitik („Konvergenzentscheidung“). Aber auch das in diesen Texten vorgesehene Instrumentarium (insbesondere

Dr. Heinrich Matthes, 52, ist Stellvertretender Generaldirektor für Wirtschaft und Finanzen bei der EG-Kommission. Er bringt in diesem Artikel seine persönliche Meinung zum Ausdruck.

Konzertierung der Regierungen mit den Vertretern der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Jahresberichte über die wirtschaftliche Lage in der Gemeinschaft, fünfjährige Programme für öffentliche Investitionen) konnte weder die nominale noch die reale Konvergenz wesentlich voranbringen, zumal die Koordinationskonzeption noch ganz dem Geiste des „fine tuning“ verhaftet war. Auch die sogenannten „Dreierkonferenzen“, die in den Jahren 1974 bis 1978 zwischen Regierungen, Sozialpartnern und Kommission im Rahmen des Rates organisiert wurden, waren nicht in der Lage, die Entwicklung in eine gedeihliche Richtung zu bringen. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Vorstellungen über die wirtschaftlichen Prioritäten und Zusammenhänge konnten alle diese institutionellen Koordinierungsansätze nicht sehr weit führen.

Unterschiedliche Vorstellungen

So bestanden bis zum Ende der siebziger Jahre noch sehr unterschiedliche Vorstellungen über den Rang der Geldwertstabilität. Vielfach ging man noch von der Überzeugung aus, die Preisstabilität sei nur auf Kosten von permanenten Beschäftigungseinbußen erreichbar und deshalb im Interesse der Gesamtwohlfahrt zu kostspielig. Völlig verkannt wurde auch die Dialektik zwischen sozialem Fortschritt und wirtschaftlicher Effizienz. In der Tat, die Staaten Europas mußten erst viele bittere Erfahrungen machen, bis sie dazu bereit waren, die Einsicht Schumpeters anzuerkennen, daß dem „Kapitalismus“ eine Tendenz zur Selbsterstörung innewohnt¹. Erst seitdem wurden die überzogenen Vorstellungen über die Möglichkeiten der Haushaltspolitik korrigiert. Der Glaube, daß die erlahmende private Nachfrage auf die Dauer durch zusätzliche staatliche Nachfrage kompensiert werden könnte, mußte spätestens ad acta gelegt werden, als sich die meisten Länder Europas mit nicht mehr steuerbaren Verschuldungsproblemen konfrontiert sahen.

Vor diesem Hintergrund konnten die von den Regierungen verfolgten Wirtschaftspolitiken bis zum Ende der 70er Jahre nicht die erforderliche Kohärenz aufweisen. In der Tat waren die von der öffentlichen Hand und den Sozialpartnern getroffenen Entscheidungen oft mit dem Allgemeininteresse unvereinbar. Da die Regierungen zumeist nicht in der Lage waren, die Entwicklung innerhalb des eigenen Landes ausreichend zu koordinieren, kann es nur wenig verwundern, daß die Koordinierung zwischen den Staaten bis zum Ende der 70er Jahre nicht die gewünschten Fortschritte machen konnte.

¹ Vgl. Joseph Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Auflage, Berlin 1950, S. 252 ff.

Die Koordinierung innerhalb der Gemeinschaft hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn zumindest ein Grundkonsens über die zu verfolgenden Ziele besteht. Erst dann erhält eine Diskussion über die einzusetzenden Instrumente eine verlässliche Orientierung.

Für die Gemeinschaft ist es förderlich, vorrangig drei große, im Allgemeininteresse liegende Ziele zu verfolgen, nämlich ein stabiles Preisniveau („Stabilität“), einen hohen Beschäftigungsstand („Vollbeschäftigung“) und die Verringerung des Abstandes zwischen den verschiedenen Regionen der Gemeinschaften („regionaler Zusammenhalt“). Nachfolgend eine kurze Bestandsaufnahme darüber, was hinsichtlich dieser Ziele erreicht wurde.

Stabilität und Vollbeschäftigung

Der bedeutendste Fortschritt in der Gemeinschaft konnte bei der Rückgewinnung der Preisstabilität erreicht werden. So hat sich die Inflationsrate in der Europäischen Gemeinschaft (gemessen am Preisindex für den privaten Verbrauch) seit 1980 kontinuierlich zurückgebildet. Diese Entwicklung ist auch durch die Ölpreissenkung unterstützt worden. Im Jahr 1986 dürfte die durchschnittliche Steigerung der Konsumentenpreise in der Gemeinschaft (EG-12) nur noch 3,6 % betragen haben, und für 1987 sieht die Kommission einen weiteren Rückgang der durchschnittlichen Inflationsrate auf gut 3 % voraus. Zudem ist in den einzelnen Mitgliedstaaten eine deutliche Konvergenz in Richtung auf die niedrigste Inflationsrate festzustellen.

Länder, die noch zu Beginn der 80er Jahre als Hochinflationen galten (in Spanien, Irland, Italien, Griechenland, Portugal lagen die Inflationsraten zwischen 15 und mehr als 20 %), konnten bei der Wiedergewinnung stabilerer Verhältnisse überproportionale Erfolge erzielen. Die Inflationsraten in den meisten dieser Länder liegen heute deutlich unter 10 %, und eine weitere Abnahme der Inflation zeichnet sich gerade dort ab.

Diese Ergebnisse zeugen von der Absicht der Währungsbehörden, die Gemeinschaft graduell zu einer Zone der Währungsstabilität auszubauen und die Geldpolitik zunehmend stabilitätskonvergent zu führen. Damit wird eine der notwendigen Voraussetzungen für das Erreichen der realwirtschaftlichen Ziele der Gemeinschaft geschaffen. So gesehen ist die Stabilität des Preisniveaus in der Gemeinschaft gewissermaßen ein – wenn auch grundlegendes – Zwischenziel mit instrumentalem Charakter für das Erreichen der realwirtschaftlichen Ziele.

Das dringendste realwirtschaftliche Ziel in der Gemeinschaft ist die Wiederherstellung eines hohen Be-

schäftigungsstandes. Gerade bei diesem Ziel, bei dem offensichtlich der älteste und weiteste Konsens besteht, dauert nun die Zielverfehlung am längsten; sie ist auch am stärksten ausgeprägt. Zu unterschiedlich wurden in der Vergangenheit die wirtschaftlichen Zusammenhänge – und damit die notwendige Therapie – eingeschätzt. Insgesamt ist die Arbeitslosenquote in der EG-9 von 2% im Jahre 1970 auf 11% im Jahre 1985 und 12% in der EG-12 gestiegen. Für das Jahr 1987 ist keine nennenswerte Verminderung in Sicht. Der zügige Abbau einer so hohen Arbeitslosigkeit kann nur bei einer – durch einen kräftigen Investitionsschub ausgelöst – deutlichen Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums gelingen. Zudem muß das Wachstum beschäftigungsintensiver werden.

Regionaler Zusammenhalt

Das Ziel der regionalen Kohäsion besteht im Integrationsraum darin, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Bis zum ersten Ölchock konnte die Gemeinschaft diesem Ziel beachtlich näherkommen. So hat das Gefälle im realen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zwischen den Mitgliedstaaten (gemessen am gewichteten Variationskoeffizienten) bis zum ersten Ölchock im Trend deutlich abgenommen, um sich allerdings danach wieder laufend zu vergrößern. Auch innerhalb der größeren Mitgliedstaaten hat sich seit dem ersten Ölchock das Gefälle beim Pro-Kopf-Realeinkommen praktisch nicht verringert. Sollen die relativ zurückliegenden Regionen aufholen und die vom Niedergang betroffenen industriellen Regionen umstrukturieren können, ist ein wesentlich dynamischeres Wachstum der europäischen Wirtschaft erforderlich. Hierbei müssen die relativ ärmeren Regionen überdurchschnittlich wachsen. Dies erfordert, daß in den betroffenen Regionen solide Bedingungen für ein anhaltendes und stabiles Wachstum geschaffen werden. Die Mittel hierfür sind teilweise in den Regionen selbst durch zusätzliche Ersparnis aufzubringen und zum Teil durch spontane Kapitalzuflüsse aus anderen Regionen. Solche Kapitalzuflüsse werden sich aber nur bei einer angemessenen Rentabilität einstellen. Zu diesem Zweck müssen Staat und Sozialpartner in den zu entwickelnden Regionen ein für Unternehmen günstiges wirtschaftliches, politisches und gesellschaftliches Klima schaffen.

Eine wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik kann nicht lediglich dadurch erreicht werden, daß die verschiedenen Träger gesamtwirtschaftlich relevanter Entscheidungen ihr Handeln untereinander und in Übereinstimmung mit den verfolgten Zielen abstimmen. Hier-

mit sind die öffentlichen und privaten Träger wirtschaftspolitischer Entscheidungen überfordert. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß es – zumindest bisher – nicht möglich war, eine hinreichend eindeutige Beziehung zwischen Zielen, Instrumenten und Akteuren herzustellen. Hier handelt es sich um die Lösung des berühmten „assignment problem“. Von der früheren Vorstellung, daß alle Ziele von allen Akteuren mit allen Instrumenten verfolgt werden sollten, ist man inzwischen immer mehr abgekommen. So erwartet man beispielsweise von den Währungsbehörden, daß sie die Geldmengenexpansion so steuern, daß das längerfristige Ziel eines stabilen Preisniveaus möglichst weitgehend erreicht wird. Hiermit wird also von einer engen Beziehung zwischen dem Akteur „Währungsbehörde“, dem Instrument „Geldmengenexpansion“ und dem Ziel „Preisniveaustabilität“ ausgegangen.

Auf anderen Gebieten hat dieser Klärungsprozeß bei weitem noch nicht zu einer so klaren wirtschaftspolitischen Rollenverteilung geführt, daß Einvernehmen darüber besteht, wer mit welchem Instrument welches Ziel zu verfolgen hat; dies würde eine institutionelle Koordinierung wesentlich erleichtern. Es ist heute auch nicht abzusehen, ob und wann das einmal der Fall sein könnte. Selbst wenn wir heute eine wesentlich klarere Zuordnung von Zielen und Instrumenten hätten, dürfte das Problem fortbestehen, daß manche Instrumente von den Akteuren nur beschränkt oder innerhalb gewisser Grenzen handhabbar sind.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß angesichts der beschränkten Wirkungsmöglichkeit der institutionellen Koordinierung andere Faktoren an Bedeutung gewonnen haben, die ihrerseits eine koordinierende Wirkung entfalten. So gesehen lassen sich vier mehr oder weniger verschiedenartige Hauptfaktoren der Koordination unterscheiden: der stabilitätspolitische Konsens, das hierarchische Prinzip, die Sachzwänge des EWS und der soziale Dialog.

Der stabilitätspolitische Konsens

Ohne ein Minimum an Konsens zwischen den Trägern der wirtschaftspolitisch relevanten Entscheidungen kann keine – wie auch immer organisierte – institutionelle Koordinierung erfolgen. Dieser Konsens muß sich – wie gesagt – zuerst auf die verfolgten wirtschaftspolitischen Ziele beziehen. Erst wenn Einvernehmen über die anzustrebenden Ziele besteht, kann eine Verständigung über das Handeln der verschiedenen Entscheidungsträger zu einer kohärenten Politik führen.

Besondere Fortschritte hat in den letzten Jahren der europäische Konsens im Bereich der Währungspolitik

gemacht. Von grundlegender Bedeutung ist hierbei insbesondere der konzeptionelle Fortschritt. Die Gemeinschaftsländer haben nämlich immer mehr erkannt, daß ihnen eine akkommodierende Geldpolitik bei der Bewältigung ihrer realwirtschaftlichen Probleme letztlich nicht hilft. Das Tolerieren inflationärer Entwicklungen hat sich nicht ausgezahlt. Im Gegenteil. Nach oft schmerzlichen Lernprozessen verfügen wir heute in Europa über einen stabilitätspolitischen Konsens, wie er wohl seit 20 Jahren nicht mehr bestand. Dies ging einher mit einer immer klareren Erkenntnis über die Orientierungsfunktion der relativen Preise. In der Tat: Je stabiler das allgemeine Preisniveau ist, desto klarer können die Wirtschaftsobjekte die Entwicklung der relativen Preise verfolgen und sie in ihren Wirtschaftsplänen berücksichtigen. Steigende relative Preise signalisieren den Produzenten eine Knappheitslage des betreffenden Gutes oder Produktionsfaktors, so daß es sich lohnt, für die Herstellung dieses Gutes mehr Produktionsfaktoren einzusetzen. Umgekehrt bilden fallende relative Preise einen Anreiz zur Abwanderung in rentablere Produktionen. Reagieren also die relativen Preise ungestört auf Nachfrageverschiebungen, so leiten sie Produktionsfaktoren in die rentabelsten Verwendungen.

Dieser Orientierungsfunktion der relativen Preise hatten die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit eine sehr unterschiedliche Bedeutung beigemessen. Länder, die diese Funktion für bedeutsam erachteten, waren bei der Einführung von Preisreglementierungen (Regeln für Preisbildung, Preisbewilligung, Preisstopp, Regelung von Handelsspannen usw.) relativ zurückhaltend. Andere waren es weniger. Auch hofften manche Länder, durch Eingriffe in die Preisbildung Inflationstendenzen entgegenzutreten zu können. Im Laufe der Zeit haben aber immer mehr Länder eingesehen, daß Eingriffe in die freie Preisbildung letztlich kein wirksames Instrument zur Inflationsbekämpfung sind. Auch wurden die allokationsschädlichen Wirkungen einer staatlichen Beeinflussung bestimmter Preise im Laufe der Zeit immer deutlicher gesehen. Während der letzten Jahre ist daher in vielen Mitgliedstaaten eine konvergente Entwicklung in Richtung eines Abbaus oder einer Suspendierung solcher Maßnahmen zu beobachten.

Diese positiven Entwicklungen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß in allen Mitgliedstaaten noch ein reichhaltiges Arsenal offener oder versteckter, direkter oder indirekter Subventionierung in Kraft ist. Gewollt oder ungewollt beeinflussen alle diese verschiedenartigen Subventionen die relativen Preise. Sie binden Produktionsfaktoren in relativ unproduktiven oder sonst wenig rentablen Verwendungen und erschweren somit ihren rationellen Einsatz. Dies verzerrt die relati-

ven Preise und führt zu Fehlallokationen, deren wirtschaftlicher Umfang kaum abschätzbar ist. Es ist deshalb wichtig, solche Subventionen abzubauen.

Das hierarchische Prinzip

Noch vor nicht allzu langer Zeit wurden die drei großen Politikbereiche – Währungspolitik, Haushaltspolitik und Einkommenspolitik – als gleichrangig angesehen. Sie galt es zu koordinieren, wobei jeder Bereich auf jeden anderen in gleicher Weise Rücksicht zu nehmen hatte.

Mit der Anerkennung der übergeordneten Bedeutung des Stabilitätsziels wurde diese Gleichrangigkeit eingeschränkt. Das Postulat eines stabilen Preisniveaus stellt nämlich relativ klare Anforderungen an die Entwicklung der Geldmenge eines Landes. Die Geldmengenexpansion ist demnach prinzipiell so zu bemessen, daß sie das mögliche Wachstum des Sozialprodukts inflationsfrei finanziert. Damit sind der Geldpolitik relativ enge Grenzen gesetzt. Diese Grenzen können von der Geldpolitik nur dann ohne Schaden für das Wachstum eingehalten werden, wenn sich die Nominallohnentwicklung und die Entwicklung der Defizite der öffentlichen Haushalte in engen Grenzen halten. Haushalts- und Einkommenspolitik müssen sich also in den von der Geldpolitik bestimmten stabilitätsorientierten Geldrahmen einfügen und nicht umgekehrt. Hierin liegt die koordinierende Funktion des hierarchischen Prinzips. Nur so wird es möglich, gleichzeitig Stabilität und das für den Abbau der Arbeitslosigkeit notwendige Wachstum bei Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen.

Diesen Gesichtspunkten hat während der letzten Jahre insbesondere die Lohnpolitik in den Mitgliedstaaten Rechnung getragen. So wurde die rückläufige Geldmengenexpansion durch abnehmende nominale Lohnzuwächse ermöglicht und unterstützt. Die Nominallohnzuwächse sind nämlich im Gemeinschaftsdurchschnitt von etwa 15 % (1980) auf 6 % (1986) gefallen. Auch die gewichtete absolute Abweichung in bezug auf die geringste Lohnzuwachsrate ist während dieser Periode von mehr als 9 auf weniger als 4 gefallen. Dies ist eine ermutigende Entwicklung. Sie läßt hoffen, daß die Wiedergewinnung stabiler Grundlagen für die Beschäftigung ein gutes Stück vorangekommen ist.

Im Bereich der Haushaltspolitik waren die bisher erzielten Ergebnisse nicht so günstig. In vielen Ländern ist das Ausmaß der Staatsdefizite und insbesondere der Staatsschuld weiter beunruhigend. Auf die Lehren, die hieraus für die Koordinierung gezogen werden können, wird noch eingegangen.

Außenwirtschaftliche Sachzwänge üben bedeutende koordinierende Einflüsse aus. Hierbei handelt es sich zunächst um die Leistungs- oder Devisenbilanz. Weist ein Land in seinen außenwirtschaftlichen Beziehungen lange ein zu großes Defizit auf, so verliert es Vertrauen. Sein Wechselkurs gerät unter Druck, und wird die schließlich notwendig werdende Abwertung nicht durch ein erfolgreiches Anpassungsprogramm ergänzt (was immer eine Reduzierung der Reallohnposition voraussetzt), so wird das Vertrauen in das Land abermals geschwächt. Um diesen gefährlichen Circulus vitiosus zu vermeiden, beugen sich die Länder in der Regel rechtzeitig dem von der Zahlungsbilanz ausgehenden Disziplinierungs- und Anpassungszwang.

Die zwischen den am EWS teilnehmenden Ländern bestehenden festen, wenn auch anpassungsfähigen Wechselkurse haben zu erheblichen Konvergenzfortschritten in Richtung nominaler Stabilität geführt. Das EWS hat also die Geldpolitik wirksam koordiniert. Was aber schafft bei prinzipiell intakt bleibenden nationalen Souveränitäten Konvergenzzwänge in der Wirtschaftspolitik?

Dies ist im Grunde dieselbe Frage, die sich in der Grundkonzeption des Bretton-Woods-Systems stellte. Dort gab es zwei Koordinationsprinzipien, die der Welt in den 50er und 60er Jahren eine lange Periode relativ spannungsfreien Wachstums bescherten: Das war die Goldbindung der Leitwährung des Systems, also des Dollars, und das Prinzip der festen Wechselkurse. Solange die Leitwährung stabil war und die Zahlungsbilanzen in der Welt bei festen Wechselkursen weitgehend ausgeglichen blieben, war damit die gesamte Welt wirtschaftspolitisch wirkungsvoll koordiniert.

Rolle der D-Mark

Im EWS entspricht der Goldbindung des Dollars das absolute Stabilitätspostulat der D-Mark (die Goldbindung des Dollars war nur so lange wirkungsvoll, wie der Dollar frei in Gold konvertiert werden konnte). Stabilität und raumwirtschaftliches Potential waren die beiden Hauptfaktoren, die den Dollar zur Weltwährung prädestinierten. In der Tat, wie es der deutsche Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1978 (Ziffer 340) sagte: „Die riesigen Dollarbestände in der Welt durch Inflation entwerten und Leitwährungsland bleiben – das geht nicht zusammen.“

Nun ist die D-Mark bis auf weiteres De-facto-Leitwährung im EWS. Von den beiden „essentials“, die den Dollar zur Leitwährung machten, qualifiziert allerdings die raumwirtschaftliche Position der Bundesrepublik die D-

Mark nicht ohne weiteres zur europäischen Leitwährung. So folgen der Bundesrepublik in nicht zu großem Abstand in Europa drei Volkswirtschaften von ebenfalls erheblichem Gewicht, und zwar Frankreich, Italien und Großbritannien. Die D-Mark ist deshalb in Europa keine geborene Leitwährung, sondern gleichsam eine gekorene Leitwährung. Sie übt diese Funktion solange aus, wie sie ihren Stabilitätsvorsprung vor den anderen großen europäischen Währungen wirkungsvoll aufrechterhält. Die Leitwährungsfunktion ohne das von de Gaulle gegeißelte „privilege exorbitant“ (d. h. ohne die Fähigkeit zur Ausbeutung) ist jedoch eher eine Last denn ein Vorteil. „Benign neglect“ im Stile der USA – d. h. temporäre Ausbeutung des „Rests der Welt“ – kann die Bundesrepublik in die destabilisierende Richtung nicht ausüben, dazu ist ihr Potential zu gering. Deshalb ist die Bundesrepublik viel mehr als die USA zur ständigen „Tugend“ gezwungen. Weicht sie von diesem Pfad ab, wie 1978/79 unter dem Druck des Lokomotivexperimentes, so wird das für die Bundesrepublik alsbald gefährlich.

Die Bundesrepublik kann also den Kurs ihrer Währung nicht in schizoider Haltung zur Sache der anderen erklären. Hierzu fehlt ihr einfach das raumwirtschaftliche Potential. Eine Abwertungspolitik der eigenen Währung wäre in der Tat für ein Land mit so begrenztem Potential noch gefährlicher als eine Aufwertungspolitik. Die Leitwährungsrolle der D-Mark bedeutet also für die Bundesrepublik eine europäische Verpflichtung zu besonders exemplarischem Verhalten. Wegen ihres speziellen sozialen Konsenses und angesichts der einmaligen stabilitätspolitisch abgesicherten Konstruktion ihrer Geldverfassung konnte die Bundesrepublik solchen Verpflichtungen bisher nachkommen. Damit hat sie der Gemeinschaft fortgesetzt ein unerläßliches Gut für die Integration geliefert, nämlich Währungsstabilität². In der Konstellation der frühen achtziger Jahre entsprach dies dem wirtschaftspolitischen Bedürfnis der anderen Mitgliedsländer. Die D-Mark spielt jedoch diese Leitwährungsrolle nicht notwendigerweise für alle Zukunft.

Koordinierung der monetären Expansion

Fügte man jedoch in Europa zum größten unter einheitlicher Währung organisierten raumwirtschaftlichen Potential, der Bundesrepublik, ein ähnliches, autonomes raumwirtschaftliches Gebilde, etwa Frankreich, hinzu – und sei es nur in der Form, daß Frankreich dauerhaft in den „stability record“ der Bundesrepublik einträte, so wüchse die Zentripetalkraft des stabilen europäischen Zentrums ganz erheblich. Ihr könnte sich dann auf die Dauer kein EWS-Mitglied mehr entziehen.

Damit ein solches System gut funktioniert, müßten die großen Länder, die über die Möglichkeit einer auto-

² Siehe H. Matthes: Die monetäre Integration, was steht ihr im Wege?, in: Was trennt Europa, Gespräche der List-Gesellschaft, N. F. Bd. 10, Baden-Baden, S. 100.

nomen Geldpolitik verfügen, ihre monetäre Expansion koordinieren. Die kleineren EWS-Länder mit wesentlich beschränkterer Möglichkeit zur autonomen Geldpolitik wären mit dem Ganzen über den Wechselkurs koordiniert: In dem Maße, wie sie ihren Wechselkurs gegenüber dem stabilen Zentrum konstant hielten, importierten sie gewissermaßen die dort herrschende Preisstabilität. Das geschieht auf zweifache Weise:

- Kann ein derartiges Land einen Rückgang seiner Wechselkurse vermeiden, wird keine zusätzliche Inflation importiert. Allerdings sind einem solchen Vorgehen von der Wettbewerbsfähigkeit her Grenzen gesetzt.
- Die hiermit einhergehende reale Aufwertung dämpft die Entwicklung von Preisen und Kosten. Beide Aspekte unterstützen die nationalen Bemühungen um den Inflationsabbau.

Damit würde dann der stabile europäische Kern seine volle normative Kraft entfalten. Europäische Währungs-koordination führte unter diesen Umständen auf die Dauer – bei festen Wechselkursen – immer mehr zu einer höchst wirkungsvollen Gesamtkoordination des europäischen Raumes. Folgendes Bild ist heute schon mehr als eine reine Zukunftsphantasie: Im europäischen Zentrum stehen Deutschland und Frankreich in gleicher Weise auf Währungsstabilität verpflichtet. Die übrigen Länder folgen dem Ganzen sozusagen von selbst, immer nach dem Motto: So viel Wechselkursstabilität wie möglich, so viel Wechselkursflexibilität wie nötig. Soweit diese Länder ihren Wechselkurs stabil halten können, ist ihre Geldpolitik und damit auch die weitere Wirtschaftspolitik mit dem Zentrum wirkungsvoll koordiniert. Mit auf diese Weise wirksam koordinierten Geldpolitiken könnten die Mitgliedsländer ihrer Verantwortung für ein möglichst hohes wirtschaftliches Wachstum voll gerecht werden.

Das regionale Anpassungsproblem

Zu einem solcherart integrierten gemeinsamen Wirtschaftsraum gehört allerdings auch die Liberalisierung und größere Freiheit des Kapitalverkehrs. Auch der ungestörte Fluß des Kapitals innerhalb der Gemeinschaft wird seinen koordinierenden und disziplinierenden Einfluß auf die wirtschaftspolitisch relevanten Entscheidungen in den Mitgliedstaaten ausüben und somit den wirtschaftlichen Sanktionsmechanismus verstärken.

In dem Maße wie eine solcherart koordinierte Geldpolitik die Preisstabilität gewährleistet, entfielen gleichzeitig auch die Gründe für Paritätsänderungen, die lediglich dem Ausgleich des Inflationsdifferentials dienen.

³ Rede von Präsident Delors vor dem Europäischen Parlament, Bericht der Sitzung vom 18. 2. 1987, S. 110, wieder abgedruckt im Ergänzungsheft 1987 des Bulletins der Kommission, erscheint demnächst.

Damit träte dann allerdings das regionale Anpassungsproblem erneut stark in den Vordergrund. Angesichts der gegebenen Umstände wäre es müßig, einen europäischen Finanzausgleich ins Auge zu fassen, der dazu ausreichen würde, die Unterschiede in Niveau und Entwicklung der realwirtschaftlichen „fundamentals“ in den einzelnen Mitgliedstaaten auszugleichen. Auch wäre es illusorisch, darauf zu hoffen, diese realwirtschaftlichen Unterschiede voll über eine entsprechende Lohndifferenzierung ausgleichen zu können. Beides sind jedoch Erfordernisse einer europäischen Einheitswährung, die wohl in absehbarer Zeit nicht zu realisieren sind. Die Gemeinschaft kann daher bis auf weiteres nicht auf Wechselkursänderungen zum Ausgleich realwirtschaftlicher Entwicklungsunterschiede zwischen den Ländern verzichten. Freilich werden solche lediglich realwirtschaftlich motivierten Wechselkursanpassungen viel seltener notwendig werden und insgesamt gesehen ein erheblich geringeres Ausmaß haben. Es dürfte deshalb ein realistischer Weg der europäischen Währungsintegration sein, das gegenwärtige System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse als europäisches Koordinierungssystem der raumwirtschaftlichen Anpassung weiter auszubauen.

Kartell der Tugend

Das hohe Maß an Preisstabilität in der Bundesrepublik Deutschland, der wachsende Konsens über die Bedeutung der Währungsstabilität sowie die festen Wechselkurse innerhalb des EWS haben die Gemeinschaft mit einer einfachen, aber höchst wirkungsvollen Geldordnung ausgestattet. Wie von Präsident Delors unterstrichen, hat dies der Gemeinschaft ermöglicht, sich „auf dem Tugendpfad der Verweigerung der Inflation und der Ungleichgewichte“ zu engagieren³.

Der Vergangenheitserfolg des EWS wirft eine doppelte Frage auf: Zum einen handelt es sich darum, wie die beschriebene ausgelöste Dynamik sich fortsetzen wird, zum anderen darum, wie sie noch mehr im Sinne eines größeren Beitrags zum volkswirtschaftlichen Wachstum, zur Beschäftigung und zu einem größeren Beitrag Europas zur Weltstabilität eingesetzt werden kann.

Was die Dynamik der Entwicklung anbelangt, so sei unterstrichen, daß der deutsche Lösungspunkt des „magischen Vierecks“ (mit seinem übergeordneten Rang der Geldwertstabilität) in Deutschlands Nachbarnländern in keiner vergleichbaren Weise gleichsam konstitutionell verankert worden ist. Solange alle Länder Europas unbedingt stabilisieren mußten (dazu gab es zu Beginn der 80er Jahre keine Alternative), war der „deutsche Lösungspunkt“ zeitweilig „internalisiert“.

Dies ist die Geschichte der Jahre 1983-86, die große Erfolgsstory des EWS. In dem Moment, wo alle wieder mehr oder weniger stabil sind, könnte jedoch das „Kartell der Tugend“ instabil werden⁴. Dann könnten hier und dort durchaus wieder alte Phillips-Kurven-Trade-off-Ideen auf den Plan gerufen werden. Sofern aber dann die Kapitalmarktliberalisierung genügend vorangeschritten wäre, könnte dies die Währungs substitution erheblich verstärken, womit das geldpolitische Oligopol instabil würde. Dann gäbe es möglicherweise auch für die Bundesrepublik eine neue Interessenlage an einer strikteren monetären Koordination: Ein europäisches Geldmengenziel und alles, was daran an makroökonomischer Koordination hängt, wäre dann vielleicht auch für die Bundesrepublik interessant. Damit könnte sich früher oder später die Notwendigkeit zu weiteren institutionellen Schritten im Europäischen Währungssystem stellen.

Die Kommission hat dieses Problem im Zusammenhang mit ihren Überlegungen zur Einheitlichen Europäischen Akte zur Debatte gestellt⁵.

Stärkung des EWS

Vor dem Europäischen Parlament hat Präsident Delors sich deutlich von denen distanziert, die „die Wechselkursdisziplin lockern wollen“⁶, da das Ziel des einheitlichen Marktes unvereinbar sei mit „der Ungewißheit über die Paritäten, die die unerläßliche Stabilität in Frage stellt, die zu einer weiteren gedeihlichen Entwicklung des Güteraustauschs notwendig ist“. Im übrigen unterstreicht die Kommission in klarer Weise ihre Ansicht, daß die Verwirklichung des großen einheitlichen Marktes eine bessere Bewältigung der Ungleichgewichte erfordere, da „der großräumige Markt ohne Grenzen allein die drei großen wirtschaftspolitischen Funktionen nicht in gebührender Weise wahrnehmen (kann): Das Bemühen um größere Stabilität (Bekämpfung der Inflation und der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte); die optimale Allokation der Ressourcen . . . (und) eine ausgewogene Verteilung des Wohlstandes“. Die Kommission unterstreicht also: „Das Flugzeug Europa braucht einen Piloten.“

In bezug auf das EWS setze dessen Verwirklichung „eine Stärkung des EWS voraus, damit die Kapitalmärkte gut funktionieren und Ungleichgewichte bewältigt werden können . . . Die Währungspolitiken der Einzelstaaten müssen miteinander vereinbar sein, damit für den gemeinsamen Finanzraum ein Höchstmaß an Stabilität gewährleistet ist“⁷.

⁴ Siehe hierzu auch H. M a t t h e s : Die monetäre Integration, was steht ihr im Wege?, a.a.O., S. 101.

Wie gezeigt werden konnte, haben das EWS und die mit ihm einhergehende zunehmende wirtschaftliche Koordinierung bereits erhebliche Stabilitäts- und Wachstumseffekte herbeigeführt. Damit wurde viel mehr erreicht als bei allen vorhergehenden Versuchen einer institutionellen Koordinierung zwischen den Mitgliedsländern. Würde diese Koordinierung noch weiter verstärkt, was die Kommission zur Zeit versucht, so würde dies nicht nur in Europa die positiven Wirkungen verstärken, sondern damit würde die Gemeinschaft auch wachsende reale Effekte auf die Volkswirtschaften von Drittländern ausüben.

Weitere Erfolge einer grenzüberschreitenden Koordination in Europa könnten auch beachtliche Auswirkungen auf das weltwirtschaftliche Gleichgewicht haben. Je mehr es der Gemeinschaft gelingt, den USA einen in der Größe vergleichbaren, aber langfristig wesentlich stabileren Währungsblock entgegenzusetzen, desto weniger wäre Europa dem amerikanischen „benign neglect“ ausgesetzt. Hierzu bedarf es keiner europäischen Einheitswährung. Wachsende Stabilitätskonvergenz im EWS-Block könnte darüber hinaus die ECU in eine dem Dollar vergleichbare Reserverolle hineinwachsen lassen, was die D-Mark geldpolitisch erheblich entlasten würde⁸.

Der soziale Dialog

Der soziale Dialog bleibt ein Element der Koordinierung, auf das keinesfalls verzichtet werden kann. In der Tat wurden in den letzten 20 Jahren auf europäischer Ebene von Kommission und Rat immer wieder Versuche mit dem sozialen Dialog gemacht – wenn auch mit unterschiedlichen Bezeichnungen.

Dabei haben sich die Chancen für diese Form der institutionellen Koordinierung insofern erhöht, als wichtige Koordinierungsaufgaben – wie Stabilisierung und Faktorallokation – von anderen Faktoren der Koordinierung wahrgenommen werden. Hierdurch wurden die Koordinierungsaufgaben des sozialen Dialogs erleichtert. Das gibt ihm größere Erfolgchancen für die Zukunft.

Ein erster bedeutender Erfolg des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene konnte im November 1986 mit der „Gemeinsamen Stellungnahme der Sozialpartner

⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat „Die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden“ (COM(87)100) und Rede von Präsident Delors vor dem Europäischen Parlament, Sitzung vom 18. 2. 1987, a.a.O.

⁶ Rede von Präsident Delors vor dem Europäischen Parlament, a.a.O.

⁷ Siehe COM(87)100, S. 4.

⁸ Siehe hierzu auch H. M a t t h e s : Das europäische Währungssystem und die ECU, in: Wird die ECU die europäische Währung der Zukunft?, Schriftenreihe der Schweizerischen Vereinigung für Währungsfragen, Nr. 3, Bern, Zürich, Mai 1986, S. 8 ff.

zur Kooperativen Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung“ erzielt werden. In dieser Stellungnahme bestätigen UNICE, CEEC und EGB ihr Einverständnis mit den Grundzügen der von der Kommission erarbeiteten kooperativen Strategie und erklären sich bereit, dabei mitzuwirken. Darüber hinaus haben sie in den zehn bedeutenden Punkten ihre volle oder weitgehende Übereinstimmung niedergelegt⁹.

Die Fortschritte beim sozialen Dialog auf europäischer Ebene reichen bei weitem nicht aus, werden doch auch heute noch die meisten gesamtwirtschaftlich relevanten Entscheidungen im nationalen Rahmen gefällt. Eine Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung kann deshalb nur Erfolg haben, wenn die Koordinierung im Rahmen des sozialen Dialogs auch auf nationaler Ebene zu gesamtwirtschaftlich relevanten Entscheidungen von öffentlicher Hand und Sozialpartnern führt, die der im Allgemeininteresse liegenden Zielkombination entsprechen. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, daß die Finanzpolitik den Prozeß der Lohnmäßigung, wo immer es möglich ist – zumindest in der Übergangsphase – von der Nachfrageseite her aktiv unterstützt. Nur wenn die Gesamtnachfrage von Anfang an ausreichend wächst, wird der Prozeß des arbeitsintensiveren Wachstums ausreichend schnell in Gang kommen. Denn ausreichender Anstieg der Nachfrage und arbeitsplatzschaffende Erweiterungsinvestitionen sind untrennbar miteinander verbunden.

Die wirtschaftliche Koordinierung hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie so nahe wie möglich bei den grundlegenden Faktoren für den Ablauf des Wirtschaftsprozesses ansetzt. Über diese grundlegenden Faktoren wird auf drei Ebenen entschieden: Bei der Geldmengenentwicklung, der Entwicklung der öffentlichen Finanzen und der Vergütung der Produktionsfaktoren. Gelingt es, diese drei Bereiche mit den drei Hauptzielen der Gemeinschaft – Stabilität, Vollbeschäftigung und regionaler Zusammenhalt – in Übereinstimmung zu bringen, so gibt es eine kohärente Gemeinschaftspolitik.

Geldmengenentwicklung

Soll der graduelle Übergang zu einer Zone der Währungsstabilität in der Gemeinschaft tatsächlich gelingen, so muß die Geldpolitik zunehmend konvergent geführt werden. Dabei gilt das bereits eingangs erwähnte Grundprinzip: Prinzipiell ist für die Expansion des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials die stabilitätsgerechte Geldmenge bereitzustellen. In dieser grundlegenden Sicht der Dinge bestehen zur Zeit sehr erfreuliche Tendenzen. So verringerte sich die Geldmengenexpansion je realer BIP-Einheit von 1981 bis 1986 in den EG-Mitgliedstaaten von 11,7 % auf 7,0 % und im EWS

von 8,6 % auf 4,2 %. Freilich können diese positiven Tendenzen auf die Dauer nur fortbestehen und sich weiter vertiefen, wenn in jedem Land die Geldpolitik von den anderen Politikbereichen unterstützt wird; insbesondere geht es hier um die Lohnpolitik.

Von besonderer Wichtigkeit ist in diesem Zusammenhang, daß in den größeren Ländern des Währungsverbundes, also in den Ländern mit Möglichkeit zur eigenen Geldpolitik, die Abnahme des monetären Wachstums von einer entsprechenden Abnahme der nominalen Lohnabschlüsse begleitet war. In den größeren Mitgliedsländern – nicht zuletzt in Deutschland, Frankreich und Italien – ging also die Abnahme des Geldmengenwachstums mit wachsender Lohndisziplin einher. Dies ist eine erfreuliche Entwicklung, sie läßt hoffen, daß die Wiedergewinnung der Geldwertstabilität solide fundiert ist.

Was die kleineren EWS-Länder anbelangt, die über keine autonome Geldpolitik verfügen, sondern deren Geldpolitik sich aus der „hard-currency-option“ des EWS ableitet (Stabilitätsimport über den Wechselkurs), so zeigen dort die monetären Aggregate und die Lohnexpansion nicht denselben stringenten Zusammenhang. Wie gezeigt läuft in diesen Ländern der geldpolitische Steuerungsmechanismus mehr über den Wechselkurs.

Entwicklung der öffentlichen Finanzen

Im Bereich der Haushaltspolitik sieht die Situation nicht so günstig aus. In vielen Ländern sind die derzeitigen Defizite, obwohl sie in den letzten Jahren mehr oder weniger stark reduziert wurden, noch viel zu hoch, was die Konvergenz stark belastet.

Auch für die nähere Zukunft sieht die Entwicklung nicht gut aus: Die Haushaltsdefizite werden in jenen Ländern außerordentlich hoch bleiben, in denen sie schon als untragbar galten (Irland, Belgien, Italien, Griechenland und Portugal), während sie in den Ländern weiter sinken werden, in denen sie bereits relativ niedrig waren (Dänemark, Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien). Dementsprechend haben sich die Dispersionsmaße beträchtlich verschlechtert, und für die nächste Zeit ist auch keinerlei Verbesserung zu erwarten. Diese Maße haben Niveaus erreicht, die etwa doppelt so hoch sind wie in den 70er Jahren. Dies gilt auch für das EWS. Die meisten EG-Mitgliedstaaten sind also immer noch mit öffentlichen Defiziten konfrontiert, die zu hoch sind (sie „verdrängen“ die Privatinvestitionen).

Sowohl das Verschuldungsniveau als auch die Zinszahlungen sind nach wie vor sehr hoch, in nicht wenigen

⁹ Siehe *European Economy*, Nr. 30, Nov. 1986, S. 109/110.

Fällen (Belgien, Irland, Portugal, Italien) erreicht der Zinsendienst etwa 10 % des BIP. In der Tat gibt es zwischen Schuldenstand und Neuverschuldung eine Art kumulativen Prozeß. Hat der Schuldenstand erst einmal eine bestimmte Höhe erreicht, erschweren die damit verbundenen hohen Zinszahlungen wiederum die Verringerung der Haushaltsdefizite, und die Neuverschuldung wächst weiter, was den Schuldenstand abermals kräftig erhöht. Nicht zuletzt drängen hohe Staatsdefizite direkt oder indirekt auf Monetisierung. In Ländern mit zu hoher Staatsschuld bestreiten die Kredite an den öffentlichen Sektor tendenziell einen zu hohen Anteil an der gesamten internen Geldschöpfung. Für das EWS stellen die ungelösten Probleme der Staatsschuld eine nicht unbeachtliche Hypothek dar¹⁰.

Relative Vergütung der Produktionsfaktoren

Nach den beiden Ölschocks wurde der starke Einbruch bei der Rentabilität des Sachkapitals wirtschaftspolitisch nicht genügend beachtet. Die Folge hiervon war ein rapider Rückgang der Investitionsentwicklung und des gesamtwirtschaftlichen Wachstums mit enormen Konsequenzen für die Beschäftigung. Auch heute ist die Rentabilität in den meisten Ländern noch nicht wieder auf ein Niveau gestiegen, das angesichts der größeren Ungewißheiten als früher für den erforderlichen gesamtwirtschaftlichen Investitionsschub notwendig ist. Das liegt nicht zuletzt daran, daß der langfristig sinkende Trend der Kapitalproduktivität nicht deutlich genug gebrochen werden konnte. Wir haben uns zu lange daran gewöhnt, mit einer Kapitalstockeinheit immer weniger zu erzeugen. Soll sich das ändern, müssen wir unseren Produktionsapparat wesentlich intensiver nutzen und mit ihm ein höheres Produktionsergebnis erwirtschaften. Gelänge das, so könnte die Rentabilität des Kapitals sich selbst bei konstanter Einkommensverteilung wieder deutlich erhöhen. Die darüber hinaus notwendige Mäßigung der Reallohnentwicklung würde die Rentabilität noch zusätzlich steigern und die Investitionsentwicklung nachhaltig stimulieren.

Der Verfall der Rentabilität des Sachkapitals bei gleichzeitig starker Zunahme der Entlohnung des Faktors Arbeit führte in den 70er Jahren zu einem übermäßigen Anstieg der relativen Vergütung der Arbeit im Verhältnis zu der des Kapitals. Die Folge dieser übermäßigen Verteuerung des Faktors Arbeit war, daß von den immer langsamer steigenden Investitionen auch noch ein

größerer Teil für die Rationalisierung und nicht für Arbeitsplatzschaffung verwendet wurde. Hierdurch wurde die Freisetzung von Arbeitskräften noch verstärkt¹¹.

Am Arbeitsmarkt versagt also die marktwirtschaftliche Selbstkoordination; hier stellt sich in der Marktform des bilateralen Monopols nicht gleichsam von selbst eine Art Gleichgewicht ein. Vielmehr kann sich der Marktlohn beliebig vom Vollbeschäftigungsniveau entfernen. Der Arbeitsmarkt erweist sich also gleichsam als archimedischer Punkt, der dazu geeignet ist, die Marktwirtschaft aus den Angeln zu heben. Hier hat die Preisbildung einen viel zu großen Unbestimmtheitsbereich. Der Arbeitsmarkt wird also zum Ausgangspunkt für Verteilungskämpfe, die letztlich – wenn sie über lange Jahre kumulieren – die Vitalität der Marktwirtschaft erlahmen lassen und damit unser Gesellschaftssystem gefährden.

Immer mehr wird deutlich: Es gilt, die Grundsätze zu korrigieren, nach denen man in Europa seit den 60er Jahren Einkommenspolitik betrieben hat. In den 50er und 60er Jahren wurde in vielen Ländern explizit oder implizit davon ausgegangen, die gesamtwirtschaftliche Produktions- (oder Einkommens)erhöhung sei so zu verteilen, daß die resultierende Einkommensverteilung „gerecht“ ist. Hierzu diente die Produktivitätsregel. Grundsätzlich – so hieß es – könnten die Pro-Kopf-Löhne so steigen wie die Arbeitsproduktivität. Allenfalls sei der Produktivitätsfortschritt in dem Maße zu korrigieren, wie sich das reale Austauschverhältnis im Außenhandel verändert, da man dann für eine Einheit importierter Güter mehr oder weniger exportieren müsse.

Ein solcher verteilungspolitischer Ansatz ist jedoch nur so lange vertretbar, als die hiermit einhergehende Faktorentlohnung nicht zu einer größeren Unterbeschäftigung führt. Insbesondere nach dem ersten Ölschock verteuerte sich aber der Faktor Arbeit so stark, daß Rentabilität, Investitionen und Beschäftigung stark beeinträchtigt wurden. Da sich auch die relative Vergütung des Kapitals im Verhältnis zur Arbeit stark verschlechterte, begünstigte man Rationalisierungsinvestitionen auf Kosten der Erweiterungsinvestitionen, was die Freisetzung von Arbeitskräften abermals beschleunigte. So haben sich die realen Pro-Kopf-Löhne von 1973-83 um 2 % jährlich erhöht, während die Rentabilität des Sachkapitals im selben Zeitraum jährlich um 5,1 % abnahm. Das bedeutet, daß sich von 1973 bis 1983 die Arbeitskosten im Verhältnis zum Ertrag des investierten Kapitals jährlich um 7,5 % erhöhten. Dies führte zu übermäßigen Rationalisierungsanstrengungen, die die Kapitalintensität mehr vorantrieben, als mit der Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung vereinbar war.

¹⁰ Siehe hierzu auch H. Matthes: Die monetäre Integration, was steht ihr im Wege?, a.a.O., S. 103.

¹¹ Siehe hierzu auch H. Matthes: Für ein beschäftigungswirksames Wachstum, der Beitrag der Lohnpolitik, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 1985, 32. Jahrgang, S. 555 f.

Hieraus kann folgende Lehre gezogen werden: Als „gerecht“ sollte die wirtschaftspolitische Koordinierung nicht eine mehr oder weniger a priori bestimmte Einkommensverteilung ansehen, sondern eine Verteilung, die der bisherigen und absehbaren Entwicklung der Produktionsfaktoren gerecht wird. Benötigen wir z. B. schneller steigende Investitionen, weil wir in erheblichem Umfang Arbeitslose akkumuliert haben, die bei vorhandenem Kapitalstock keine Arbeitsplätze mehr finden, oder weil der Kapitalstock überaltert ist und/oder einer neuen Nachfragestruktur angepaßt werden muß oder weil mit einer steigenden Erwerbspersonenzahl zu rechnen ist, so muß die Rentabilität des Kapitals steigen; im Laufe dieser Entwicklung muß eine steigende Gewinn/Lohn-Relation akzeptiert werden.

Um nicht einen deflatorischen Zirkel zu begünstigen, sollte dieser Prozeß freilich in eine umfassende Konzeption eingebettet werden, die Nachfrage- und Angebotsgesichtspunkte zugleich ausreichend berücksichtigt. Die von der Kommission konzipierte kooperative Wachstumsstrategie entspricht solchen Kriterien.

Anläßlich seiner Rede über die Einheitliche Europäische Akte vor dem Europäischen Parlament hat Präsident Delors unterstrichen, wie wichtig es ist, auf dem Wege der Koordinierung fortzuschreiten. „Wir werden auf dem Wege zum internen Markt weitere Fortschritte machen ...“, „... gerade beenden wir eine erste Etappe des EWS. Gemeinsam wurden in den am EWS beteiligten Ländern eine sehr niedrige Inflation, die monetäre Stabilität und die budgetäre Vernunft erreicht. Während dieser Phase, das sei hier nochmals unterstrichen, hat das EWS eine sehr positive Rolle gespielt. Es hat die meisten Länder auf den Tugendpfad der Verweigerung von Inflation und Ungleichgewichten zurückgeführt. Jetzt muß das EWS zum Herzstück eines Wirtschaftsblocks gemacht werden, in dem mehr Wachstum, mehr Wettbewerbsfähigkeit und mehr Beschäftigung verwirklicht werden. Die spektakulären Erfolge der Liberalisierung des Kapitalverkehrs lassen uns in der Gemeinschaft nur eine Wahl: Wir müssen weiter vorwärtsschreiten und die wirtschaftliche und währungspolitische Konzertierung vergrößern.“¹²

¹² Rede von Präsident Delors vor dem Europäischen Parlament, a.a.O., S. 121.

WÄHRUNGSPOLITIK

Rückkehr zur alten Wechselkurspolitik?

Rolf Alter, Bonn

In den letzten Jahren wurde die währungspolitische Zusammenarbeit im Rahmen der Gruppe der fünf bzw. sieben größten Industrieländer deutlich intensiviert. Hat das Bemühen um mehr Stabilität auf den Devisenmärkten zu einer Wiederannäherung an ein System fester Wechselkurse geführt? Waren die Konferenzen von New York, Tokio und Paris Stationen auf dem Weg zurück nach Bretton Woods?

Die Ziele und prinzipielle Ausgestaltung einer Weltwährungsordnung sind in Artikel I der Statuten des Internationalen Währungsfonds (IWF)¹ festgelegt, der in zentralen Passagen seit 1945 unverändert geblieben ist. Zusammengefaßt geht es im wirtschaftspolitischen Teil um die Ausweitung und ein ausgewogenes Wachstum des internationalen Handels, die Förderung und

Aufrechterhaltung hoher Beschäftigungs- und Einkommensniveaus und die Entwicklung des Produktionspotentials in allen Mitgliedstaaten. Aufgaben des IWF im Währungsbereich sind die Förderung der Währungsstabilität, die Aufrechterhaltung geordneter Währungsbeziehungen unter den Mitgliedstaaten und die Vermeidung von Abwertungswettläufen. Für den Fonds als Forum der internationalen währungspolitischen Zusammenarbeit münden die Aufgaben in die zeitliche Verkürzung und Verringerung des Ausmaßes von Zahlungsbilanzungleichgewichten.

Dr. Rolf Alter, 34, ist Referent im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn. Er gibt in dem Aufsatz seine persönliche Meinung wieder.