

Randzio-Plath, Christa; Starbatty, Joachim; Franzmeyer, Fritz

Article — Digitized Version

Bedarf die Europäische Union einer Wirtschaftsregierung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Randzio-Plath, Christa; Starbatty, Joachim; Franzmeyer, Fritz (1997) :
Bedarf die Europäische Union einer Wirtschaftsregierung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275,
Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 8, pp. 435-446

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/137511>

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.

Bedarf die Europäische Union einer Wirtschaftsregierung?

Welche Bedeutung die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank hat, ist kaum umstritten. Uneinigkeit herrscht hingegen darüber, ob eine europäische Wirtschaftsregierung notwendig ist, die die Leitlinien der Wirtschafts- und Sozialpolitik bestimmt und ein Gegengewicht zur unabhängigen Zentralbank bildet. Welche Argumente sprechen für eine solche supranationale Institution? Sollte und könnte der in Dublin beschlossene Stabilitätsrat die wirtschaftspolitische Koordination übernehmen?

Christa Randzio-Plath

Eine wirtschaftspolitische Steuerung in der EU ist notwendig

Mit rund 3% Wachstumseinbußen bezahlten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihren Verzicht auf eine wirtschaftspolitische Koordination. Dies stellt eine Untersuchung der Stiftung Europa von Jacques Delors fest. Konsequenterweise fordert der ehemalige Kommissionspräsident eine gemeinsame Strategie und eine institutionelle Ausgestaltung der Wirtschaftsunion. In der Tat scheint die Europäische Union weit davon entfernt zu sein, den Herausforderungen einer modernen Wirtschaftspolitik gewachsen zu sein. Während die Währungspolitik in der Europäischen Union (EU) nicht nur koordiniert, sondern einheitlich sein soll, verharren die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten in einem Wettbewerb zueinander. Dies ist auf Dauer nicht verantwortbar.

Die EU-Mitgliedstaaten müssen daher ihre Wirtschafts- und Finanzpolitiken aus ihrer rein nationalen Orientierung herauslösen und europäisch einbinden und abstimmen. In einem einheitlichen Binnenmarkt und Währungsraum

müssen abgestimmte Konzepte verfolgt werden. Die Wende ist auch deswegen notwendig, weil die vergangenen Jahre die Schwächen einer freiwilligen Koordinierung im Rahmen der Empfehlungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik gezeigt haben. In einer international offenen Volkswirtschaft nimmt die Wirksamkeit nationaler Wirtschafts- und Ordnungspolitik ab. Daher muß dort, wo eine Regulierung erforderlich bleibt, diese im europäischen oder internationalen Rahmen erfolgen, damit die wirtschaftliche und die soziale Stabilität gewährleistet bleiben.

Antwort auf die Globalisierung

Mit der Globalisierung der Märkte, Technologien und dem Entstehen einer internationalen Informations- und Kommunikationsgesellschaft ist der nationale Handlungsspielraum beschränkt. Deswegen ist der durch die Währungsunion vollendete Binnenmarkt die richtige Antwort auf diese Herausforderung, um einen ruinösen Standortwettbewerb aller

gegen alle im Interesse von Frieden, Wohlstand und Beschäftigung zu verhindern. Dieses Konzept enthielt bereits der Werner- und der Delors-Plan mit den Vorstellungen zur „Supranationalisierung“ der Wirtschaftspolitik. Leitidee ist dabei die notwendige Verbesserung der wirtschafts-, struktur-, beschäftigungs- und finanzpolitischen Kooperation in der Währungsunion und die Schaffung eines Gegengewichts zur Europäischen Zentralbank. Deswegen mußte auch die Verpflichtung auf eine aktive Beschäftigungspolitik Bestandteil der Reform der Union werden.

Die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft schränkt die nationale Steuerungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik ein. Dies ist offensichtlich im Bereich der Geldpolitik, die allenfalls noch von den Leitwährungsländern in eigener Autonomie betrieben werden kann. Aber auch im Bereich der Finanz- und Fiskalpolitik und bei zunehmend offenen Arbeitsmärkten und steigender Mobilität auch im Bereich der Sozialpolitik sinken die

nationalen Handlungsspielräume, will man nicht negative Anreize wie z.B. massenhafte Wanderungsbewegungen von Kapital und Arbeit auslösen. Das bedeutet nichts anderes, als daß eine Konvergenz der Wirtschaftspolitik erzwungen wird. Entweder erfolgt dieser Konvergenzprozeß nach politischen Vorstellungen in geregelter Form – von Kooperation oder Koordination – oder aber er erfolgt markterzwungen und bedeutet damit den Verzicht auf Ordnungspolitik und ein blindes Vertrauen in die Heilkräfte des Marktes über Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung. Die Erfahrungen dieses Jahrhunderts belegen allerdings die Notwendigkeit von staatlichem Handeln, die wichtige Rolle des Staates in einer Volkswirtschaft und den Nutzen einer Steuerungs- und Stabilisierungsfähigkeit im Interesse des Gemeinwesens.

Eine effektive Kooperation/Koordination der Wirtschaftspolitik zwischen den Triade-Polen erscheint aus heutiger Sicht unwahrscheinlich. Aufgrund der ausgeprägten Herausbildung hochintegrierter regionaler Wirtschaftsräume ist dies vielleicht aber auch nicht nötig. Um so notwendiger ist eine effiziente Kooperation, Koordination und Steuerung auf regionaler Ebene, auch in Europa. Die EU bietet einen geeigneten Rahmen hierfür, und die EWU verstärkt zweifellos den Koordinierungsdruck. Eine institutionell vereinbarte wirtschaftspolitische Steuerungseinheit muß daher rechtzeitig vor dem Beginn der Währungsunion beschlossen werden.

Die WWU verbindet die Mitgliedstaaten der EU in einer unkündbaren Solidargemeinschaft. Deshalb bedarf es einer kooperativen und koordinierten Steuerung

der Wirtschafts- und Finanzpolitik unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die EU kein Zentralstaat, sondern eine Union der Mitgliedstaaten ist. Kooperation und Koordination sind als machtpolitisches Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank (EZB) notwendig, damit die zukünftige Geldpolitik in ein angemessenes und ausgewogenes Policy-mix eingebettet wird.

Stärkung der Kommission

Ohne die notwendige Unabhängigkeit der EZB in Frage zu stellen, muß man festhalten, daß alle Staaten, die eine sehr unabhängige Zentralbank entwickelt haben, auch über starke Zentralregierungen verfügen, die für die Finanzpolitik verantwortlich sind. Darüber hinaus sind die Kriterien, nach denen die Zentralbanken tätig sind, für ein effizientes Funktionieren der gesamten Wirtschaftspolitik von grundlegender Bedeutung. Deshalb ergibt sich daraus die Frage, ob die Rolle und

der *modus operandi* der EZB und das Verhältnis zwischen Finanz- und Geldpolitik ein politisches Gleichgewicht darstellen, das sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene effizient und kontrollierbar ist.

Es kann aber nicht im Interesse des Europäischen Parlaments sein, daß die ohnehin dominierende Rolle des Rates durch die Zuordnung der gemeinsamen Wirtschaftspolitik gestärkt wird. Vielmehr sollte die vom Europäischen Parlament gewählte und kontrollierte Kommission die Wirtschaftspolitik bestimmen.

Nach dem Maastricht-Vertrag gibt es eine Reihe klarer wirtschaftspolitischer Kompetenzen der Europäischen Kommission, wie z.B. die Außenwirtschaftspolitik, die Wettbewerbspolitik, die Industriepolitik, die Forschungs- und Energiepolitik, die KMU-Politik, aber auch die Bestimmungen in den Art. 2, 3, 3a, 102a und 103 des Maastricht-Vertrages, die auf eine gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik für ein dauerhaftes Wachstum und ein hohes Beschäftigungsniveau verpflichten. Diese Aufgaben- und Kompetenzzuteilung gilt es verstärkt zu nutzen. Dazu finden sich in der Zusammenarbeit der Kommissionsmitglieder, auch in den industriepolitischen Task Forces, gute Ansätze. Sie müssen ausgebaut werden.

Ein möglicher weiterer Ansatz ist die Einrichtung eines Wirtschaftskabinetts der Europäischen Kommission. Dabei muß eine aktive Wirtschaftspolitik im Mittelpunkt der Aktionen stehen, die auch die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten so integriert, daß öffentliche Investitionen gesteigert werden, die zu mehr privaten Investitionen, mehr Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung beitragen können, wie

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Christa Randzio-Plath, 56, Mitglied der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas des Europäischen Parlaments, ist Vorsitzende des Unterausschuß Währung und Mitglied des Wirtschaftsausschusses im Europäischen Parlament.

Prof. Dr. Joachim Starbatty, 57, lehrt Wirtschaftspolitik an der Universität Tübingen.

Dr. Fritz Franzmeyer, 63, war Leiter der Abteilung Weltwirtschaftliche Strukturen im DIW, dem er als Berater auch weiterhin angehört.

dies im Weißbuch von Delors von 1993 zu Recht betont wird.

Die Europäische Kommission ist als „Exekutive“ der natürliche Gegenpart der Europäischen Zentralbank. Dies liegt im Interesse des Europäischen Parlaments, weil die Rechenschaftspflichtigkeit und die durch zukünftige Wahlen mögliche demokratische Legitimation und Verantwortung gegenüber dem Europäischen Parlament die Kommission allein als im europäischen Interesse handelnde und ihm verpflichtete Institution ausweist. Der Europäische Rat in seinen unterschiedlichen Ausformungen verkörpert schließlich die Addition nationaler Interessen. Seinen Entscheidungen mangelt es an Transparenz und Legitimation. Zudem besteht die Gefahr, daß sich die Finanzminister gegen die Wirtschafts- und Arbeitsminister durchsetzen. Außerdem hat das Europäische Parlament gegenüber dem Rat zu wenig Einflußmöglichkeiten. Dies gilt übrigens auch für die nationalen Parlamente.

Die Kompetenz der EU in bezug auf die Finanzpolitik ist gering. Hier muß über eine Vertragsänderung nachgedacht werden – von dem Mehrheitsprinzip im Steuerrecht, der Anwendung von steuerpolitischen Kompetenzen auch auf die Unternehmensbesteuerung bis zur Einigung über haushaltspolitische Grundsätze. Das Verfahren zum übermäßigen Defizit und der neue Stabilitätspakt bieten Ansätze. Allerdings muß die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt werden.

Vorgaben des Maastricht-Vertrages

Auf europäischer Ebene ist die Wirtschafts- und Währungsunion als umfassende Aufgabe und nicht nur als monetäres Projekt zu sehen. „Als Gegengewicht zu der

unabhängigen Europäischen Zentralbank, die die Stabilität der künftigen Einheitswährung absichern muß und kann, muß es eine Wirtschaftsregierung geben“, schrieb Jacques Delors bereits 1996. „Ein vergleichbares Gleichgewicht gibt es bereits in Deutschland. Dort lenkt die Bundesbank vollkommen unabhängig die interne Geldpolitik, während die Bundesregierung die Leitlinien für die Wirtschafts- und Sozialpolitik beschließt und umsetzt. Dazu gehört auch ein dritter Pfeiler dieses Systems: Die Bedeutung der sozialen Konzertation und der Tarifvertrags-hoheit.“

Der Maastricht-Vertrag sieht die Verwirklichung der Währungsunion in konkreten und präzisen Schritten, einem Rechtsrahmen und mit Hilfe institutioneller Vorkehrungen vor. Art. 103 definiert die Wirtschaftspolitik als eine Politik von „gemeinsamem Interesse“ und sieht ein Verfahren zur Festlegung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der multilateralen Überwachung mit einem ähnlichen Ansatz wie das Verfahren zur Vermeidung des übermäßigen Defizits vor. Während aber für die Währungspolitik Zielvorgaben und Referenzwerte vorgesehen sind, gibt es kein maßgeschneidertes Kleid für die Währungsunion. Im Gegenteil: Die wirtschaftspolitischen Leitlinien sind lediglich Empfehlungen und tragen weder zur Koordinierung noch zur Kooperation bei. Die Schiefelage in den Regelungen zwischen Wirtschafts- und Währungsunion sind bedenklich.

Auf ein verbindliches Regelwerk kann verzichtet werden, wenn die Mitgliedstaaten sich einig sind und den Diktaten bestimmter wirtschaftspolitischer Konzepte unterworfen würden. Das ist aber nicht die politische Wirklichkeit. Wirt-

schaftspolitik unterliegt Beliebigkeiten in den Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer Tradition und Geschichte, aber auch wegen unterschiedlicher Auffassungen über die Rolle des Staates in einer sozialen Marktwirtschaft voneinander abweichen und sich daher nur völlig unzureichend um Ansätze einer gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik kümmern.

Die Wechselwirkung zwischen wirtschaftlicher und monetärer Macht wird im EG-Vertrag in den Artikeln 2, 3a, 102a und 103 deutlich. Allerdings sind die wirtschaftspolitischen Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten aufgeteilt. Dieses Problem ist nicht neu, weil bereits in den 60er Jahren der Versuch unternommen wurde, das Prinzip der Teilintegration in der Wirtschaftspolitik durch das Konzept einer Wirtschaftsunion zu ersetzen. Der Werner-Plan von 1971 als erster Versuch der Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion konzipierte dann auch den Übergang von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Wirtschaftsunion als Bestandteil der fortschreitenden europäischen Integration.

Die Wirtschaftsunion ist jedoch weit davon entfernt, umgesetzt zu werden, auch wenn der Maastricht-Vertrag und die Entschließungen des Europäischen Gipfels von Amsterdam die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft verpflichten, zur Verwirklichung der wirtschaftspolitischen Ziele der Gemeinschaft im Sinn von Art. 2 des Vertrages beizutragen: Wirtschaftspolitik wird als „eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachtet und ist nach „Maßgabe von Art. 102 a zu koordinieren“.

Seit 1994 folgen den Jahreswirtschaftsberichten die Verfahren der

Koordinierung. Jedes Jahr erläßt der Rat der Finanzminister mit qualifizierter Mehrheit auf der Grundlage der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates Empfehlungen „zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“. Diese unverbindlichen Empfehlungen beziehen sich auf die Konvergenz, die gesamtwirtschaftliche Lage und die Instrumente zur Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen. Mit dem Verfahren der „multilateralen Überwachung“, in dem die Mitgliedstaaten die Vereinbarkeit ihrer Wirtschaftspolitik mit den „Grundzügen“ nachweisen müssen, soll eine koordinierte gemeinsame Wirtschaftspolitik unterstützt werden. Allerdings gibt es keine Sanktionen; denn wenn die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden sollte, droht nur eine Empfehlung, die gegebenenfalls veröffentlicht werden kann.

Der Europäische Gipfel in Amsterdam hat zu Recht die Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik im Verbund diskutiert und dabei erstmals seit 1993 nicht nur Einsicht in die Dramatik der Beschäftigungsprobleme gezeigt, sondern mit der Integration eines Beschäftigungskapitels in den Maastricht-Vertrag und mit der Selbstverpflichtung zum Handeln die Hoffnung geschürt, daß wirtschafts- und beschäftigungspolitisch in Zukunft stärker gemeinschaftlich gehandelt wird, so daß auf diese Weise Synergieeffekte erzielt werden können.

Mit der Globalisierung der Finanzmärkte und der Ausweitung der internationalen Devisentransaktionen, die nur noch zu 4% mit dem Handel von Waren und Dienstleistungen zusammenhän-

gen, können makroökonomische Steuerungsgrößen wie Zinsen und Wechselkurse nicht mehr auf nationaler Ebene bestimmt werden, weil Wechselkurssturbulenzen nicht mehr mit den Instrumenten nationaler Zentralbanken eingedämmt werden können. Erst die Einführung des Euro wird hier die für die wirtschaftliche Entwicklung erforderliche Stabilität bringen. Mit dieser wichtigen Veränderung wird es auch möglich sein, auf der Grundlage eines angemessenen und ausgewogenen Policy-mix, der Wirtschafts-, Struktur-, Finanz-, Geld- und Lohnpolitik integriert und auf eine mittelfristige, die konjunkturellen Ausgangsbedingungen in Rechnung stellende Haushaltskonsolidierung setzt, eine beschäftigungswirksame Wachstumspolitik auf EU-Ebene zu betreiben.

Wirtschaftspolitische Leitlinien

Die jetzt vorgelegten Vorschläge für wirtschaftspolitische Leitlinien können eine ungenügende und unausgewogene Koordination der Wirtschaftspolitiken in der Gemeinschaft nicht beseitigen, da sie hauptsächlich auf individuelle Empfehlungen für die Mitgliedstaaten abzielen und eine echte Koordinierung gar nicht erzwingen. Auch fehlt die Einbeziehung des Europäischen Parlaments. Die Demokratisierung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsverfahrens muß verstärkt werden. Wenn auch eine Vertragsänderung nicht möglich erscheint, so muß das Europäische Parlament über eine interinstitutionelle Vereinbarung am Verfahren zur Aufstellung wirtschaftspolitischer Leitsätze beteiligt werden. Die Demokratisierung des Verfahrens muß Teil einer Koordinations- und Konzertierungsstrategie in der EU werden, in der nicht nur Geldwertstabilität ge-

meinschaftliches Politikziel sein kann.

Die in Art. 103 festgeschriebene wirtschaftliche Kooperation und Koordinierung muß institutionalisiert werden und sollte in einem Zusatzprotokoll zum EU-Vertrag ihren Niederschlag finden, in dem der Rahmen einer makroökonomischen Zusammenarbeit festgelegt wird. Die Mitgliedstaaten haben die EU gegründet, um bestimmte Aufgaben gemeinsam durchzuführen. Hierzu gehören wirtschaftspolitische Vorhaben. Die Wirtschaftspolitiken verfolgen – so Art. 102 d – die „Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft im Sinne des Art. 2“. Insofern kann sich eine Institutionalisierung der wirtschaftspolitischen Koordinierung auf Art. 3a Abs. 1 wie auch Art. 2 i.V.m. Art. 102a und Art. 103 gründen.

Die Empfehlungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik beschränken sich auf die Wiederholung der Grundsätze zur Erfüllung der Konvergenzkriterien mit Ausnahme der auf Vorschlag des Europäischen Parlaments aufgenommenen Forderung nach einem verbesserten Einsatz der öffentlichen Investitionen. Insofern widersprechen die wirtschaftspolitischen Leitlinien 1997 den Entschlüssen des Europäischen Gipfels von Amsterdam. Diese orientieren die Wirtschaftspolitik auf ein beschäftigungswirksames investitionsgestütztes Wachstum und strukturpolitische Maßnahmen und integrieren die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in alle Politiken.

Beschäftigungspolitik nach Amsterdam

Nach dem Vertrag von Amsterdam ist auch die Beschäftigungspolitik eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Die Mit-

gliedstaaten sollen hiernach die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik verknüpfen, indem sie durch ihre Beschäftigungspolitik in Übereinstimmung mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu einem hohen Beschäftigungsniveau beitragen. Dieser integrative Politikansatz wird zu Recht verfolgt, weil beschäftigungspolitische Effekte auf europäischer Ebene vor allem durch ein ausgewogenes Policy-mix und eine beschäftigungswirksame Investitionspolitik, insbesondere in Form einer gemeinschaftlichen Infrastrukturpolitik, zu erreichen sind. Vorgesehen sind aber auch Vergleiche der beschäftigungspolitischen Lage und der Erkenntnisse in den Mitgliedstaaten, zum Beispiel aus den fast 90 regionalen Beschäftigungspakten, und der Einsatz europäischer Finanzinstrumente für innovativen Aktionen in den Bereichen KMU und Forschung.

Es geht nicht um neue Konjunkturprogramme à la Keynes, sondern um die Wiederbelebung der

Wirtschaft. Auch wenn die Arbeitslosigkeit strukturelle Ursachen hat und mit einer besseren Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes über Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit, den Abbau der Überstunden, die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit und Maßnahmen zur Qualifizierung über Aus- und Weiterbildung zu mehr Innovationsfähigkeit beantwortet werden muß, so geht es doch auch um eine Wirtschaftspolitik, die nachfragebelebende Wirkung zeigt. Diese wird dann erfolgreich sein, wenn sie auf europäischer Ebene und mit europäischen Finanzinstrumenten durchgeführt werden kann.

Optimaler Policy-mix

Die Währungsunion verankert die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank. Ihre Hauptaufgabe wird zu Recht in der Verfolgung der Geldwertstabilität gesehen. Die Europäische Zentralbank wird dann die einzige wahrhaft europäische Wirtschaftsmacht sein. Die Aufwertung des heutigen Währungsausschusses, an dem allein

die Vertreter der Zentralbanken und Finanzminister beteiligt sind, zu einem Wirtschafts- und Finanzausschuß verstärkt diese Macht, weil jede wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidung unter geldpolitischen Gesichtspunkten betrachtet wird.

Aber die Geldpolitik ist weder neutral, noch kann sie isoliert vom wirtschaftspolitischen Gesamtgeschehen betrieben werden. Insofern widerspricht der französische Vorschlag, ein wirtschaftspolitisches Steuerungs- und Koordinierungsgremium einzuführen, in keiner Weise dem Maastricht-Vertrag und der dort verankerten Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank. In der Wirtschaftspolitik werden beide Machtzentren benötigt, die Zentralbank und die Exekutive. Es ist falsch, beide gegeneinander auszuspielen. Nicht die Unabhängigkeit der künftigen Zentralbank soll eingeschränkt werden, sondern es soll ein optimaler Policy-mix in der Union erreicht werden, der nicht ohne eine wirtschaftspolitische europäische Kompetenz herstellbar ist.

Joachim Starbatty

Es geht um die stabilitätspolitischen Spielregeln

Bei der Einschätzung der Wirkungen des Stabilitätsrats bewegt man sich in einem Unschärfbereich. Viele Imponderabilien spielen mit hinein. Um zu einem schlüssigen Urteil zu gelangen, sind Kenntnisse aus Wirtschaftsgeschichte, Politikwissenschaft und natürlich auch aus der Wirtschaftswissenschaft – speziell der ordnungspolitische Ansatz ist hier hilfreich – gefragt. Bei einem solch „umfassenden Ansatz“ kön-

nen Fehlurteile nicht ausgeschlossen werden, nicht weil die Kombinationen, die von bestimmten Datenkonstellationen ausgehen, falsch wären, sondern weil womöglich Fakten oder Einflüsse übersehen werden. Auf diese Fehlerquelle macht Mancur Olson aufmerksam¹. Diese Feststellung gilt auch für Urteile über den Stabilitätsrat, dessen Wirkungen darüber hinaus in hohem Maße von seiner persönlichen Zusammensetzung

und dem jeweiligen Willen bestimmt werden. Man kann darüber erste Aufklärung erhalten und auch ein Urteil wagen, wenn erkennbar wird, welche Ziele diejenigen verfolgen, die auf die Einrichtung einer solchen Institution gedrängt haben.

Wissenschaftliche und politische Redlichkeit erfordert, die

¹ Mancur Olson: Umfassende Ökonomie, Tübingen 1991, S. 1 ff.

Dinge beim Namen zu nennen. Wenn etwas verschwiegen oder schön geredet wird, dient dies nicht dem gemeinsamen Anliegen Europas. Irgendwann läßt es sich nicht mehr verheimlichen, und dann wird es wahrscheinlich schwieriger und politisch brisanter, einen möglichen Schaden zu beheben. Mittlerweile ist die europäische Integration so weit fortgeschritten und das Verständnis zwischen den Völkern und den Politikern durch Kontakte vielfältigster Art so gewachsen, daß Meinungsverschiedenheiten und Interessengegensätze offen angesprochen werden können. Es ist natürlich und legitim, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und deren Regierungen unterschiedliche Interessen haben und auf deren Realisierung in der EU drängen.

Gerade ein im europäischen Maßstab großes Land wie Deutschland muß seine nationalen Interessen offen artikulieren. Wenn es das nicht tut, werden sich die Partnerstaaten nicht beruhigt fühlen, sondern auf der Hut sein. Wenn die politische Klasse über bestimmte Dinge nicht reden möchte, dann müssen es die Bürger tun. Wenn ein offenes Wort als „antieuropäisch“ ausgelegt wird, um mißliebige Kritiker mundtot zu machen, erweckt man weder bei den europäischen Partnern Vertrauen, noch kann man dann die eigene Bevölkerung bei der europäischen Sache halten, geschweige denn für die europäische Sache begeistern. Mögliche Interessenkonflikte müssen offen angesprochen und fair ausgetragen werden.

Der Stabilitätsrat

Der Stabilitätsrat ist auf französische Initiative hin auf dem Europäischen Rat in Dublin (13. und 14.

Dezember 1996) akzeptiert worden. Nach allem, was man als Außenstehender bislang nur vermuten kann, hat die Initiative des „Stabilitätspakts“ durch Finanzminister Theo Waigel hierfür die Plattform geboten. Der französische Staatspräsident Jacques Chirac führte auf einer Pressekonferenz nach dem „Dubliner Treffen“ aus: „Frankreich wollte einerseits einen Stabilitätspakt, der auch ein Wachstumspakt sein sollte – was von unseren deutschen Freunden akzeptiert wurde, die dieser Idee, das muß ich sagen, nicht feindlich gegenüberstanden... Was wir allerdings nicht akzeptieren wollten, war ein Automatismus, den die Deutschen zu Beginn wünschten. Den gibt es nun nicht.“ Zur Institution des Stabilitätsrates führte Chirac aus: „Das heißt, daß in Wirklichkeit der Ministerrat, aber vor allem der Rat der Staats- und Regierungschefs der Länder, die den Euro einführen, gemeinsam, in noch unbestimmter Form, die Macht gegenüber der Europäischen Zentralbank darstellt. Dieses Gremium wird sich mit dem Gouverneur treffen, mit ihm diskutieren, ihm seine Einschätzung mitteilen.“²

Daß die Intention des Stabilitätsrates aus französischer Sicht in Richtung Abstimmung von Finanz- und Geldpolitik gehen soll, zeigt auch die Stellungnahme des früheren französischen Finanzministers Jean Arthuis, der Rat solle ein politisches Gegengewicht zur künftigen Europäischen Zentralbank bilden³. Die deutsche Bun-

² Europäischer Rat in Dublin, Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac, Dublin am 14. Dezember 1996; Frankreich-Info, Bonn, vom 19. Dezember 1996; abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 80/31. Dezember 1996, S. 12.

³ Jean Arthuis, in: Keine Differenzen über Stabilitätsrat?, in: Deutsche Sparkassenzeitung, Nr. 6 vom 24. Januar 1997, S. 3.

desregierung – zunächst einer solchen Institution reserviert gegenüber eingestellt – hat schließlich zugestimmt, weil eine Koordination der Finanzpolitiken auf oberster Ebene nur begrüßt werden könne. Demgegenüber bleibt die Spitze der Deutschen Bundesbank skeptisch, weil sie die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) gefährdet sieht. Der frühere Präsident der Deutschen Bundesbank, Karl Otto Pöhl, spricht solche Befürchtungen offen aus: „Chirac und Juppé fordern nicht weniger als eine politische Institution als Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank. Diese Institution solle der Notenbank nicht nur Weisungen erteilen (guidance) und sie kontrollieren, sondern auch die Wechselkurspolitik der Union vor allem gegenüber dem Dollar und Yen bestimmen. Diese Vorstellungen stehen eindeutig im Widerspruch zum Geist und Buchstaben des Maastricht-Vertrages.“⁴

Fehlende Sicherung

Es geht also letztlich bei der Einschätzung des Stabilitätsrates darum, ob wir ihn als Koordinations- oder als faktisches Beschluß- und Kontrollgremium sehen wollen. Hilfreich ist dabei die Kenntnis der Vorgeschichte. Wenn man die Stellungnahmen und Einschätzungen, wie sie in den „Auszügen aus Presseartikeln“ der Deutschen Bundesbank dokumentiert sind, seit 1980 noch einmal überprüft, so wird ständig das Interesse Frankreichs deutlich, auf die Geldpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (EG) Einfluß nehmen zu können. Das ist durchaus ver-

⁴ Karl Otto Pöhl: Frankreichs Mißtrauen in die Märkte ist gefährlich. Die künftige Europäische Notenbank muß frei von politischen Pressionen bleiben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 15 vom 18. Januar 1997, S. 12.

ständig. Der Standpunkt, eine vom Volk gewählte Regierung müsse über die wesentlichen Politikparameter verfügen, um eine Politik entsprechend dem Wählerwillen, wie er in der jeweiligen Regierungskonstellation zum Ausdruck komme, treiben zu können, ist nicht nur in Frankreich vorherrschend. Geldwertstabilität als Spielregel zu akzeptieren, mit deren Realisierung eine unabhängige Notenbank betraut ist, das ist in der EU eine Minderheitsposition. Diese „Stabilitätskultur“ ist in Deutschland historisch bedingt: zwei Inflationen mit verheerenden Umverteilungseffekten und zwei nachfolgende Währungsreformen. Die guten Erfahrungen mit der unabhängigen Bundesbank haben sie gefestigt. Dies ist längst bekannt.

Gilt aber nicht, daß das Notenbankstatut der Banque de France dem der Bundesbank nachgebildet ist? Richtig. Aber zu beachten ist, daß – neben einigen institutionellen Besonderheiten, deren Bedeutung gesondert nachgegangen werden müßte – im französischen Statut eine ganz wesentliche Bestimmung fehlt. Im § 12 Bundesbankgesetz („Verhältnis der Bank zur Bundesregierung“) heißt es: „Die Deutsche Bundesbank ist verpflichtet, unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen.“ Die entscheidende Bedingung – „unter Wahrung ihrer Aufgabe“ – verpflichtet die Bundesbank zunächst und überhaupt auf die Erfüllung des ihr übertragenen Auftrags. Die Verpflichtung zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung reicht nur

soweit, als dadurch der eigentliche Auftrag nicht gefährdet ist. Genau diese Sicherung fehlt im Statut der Banque de France.

Geldpolitik in Frankfurt

Prüfen wir nun die Vorschrift zum Auftrag der EZB im Maastricht-Vertrag, so lesen wir in Art. 105(1): „Das vorrangige Ziel des ESZB (Europäisches System der Zentralbanken) ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft.“ Im Maastricht-Vertrag finden wir also die „deutsche“ Lesart des währungspolitischen Auftrags. Wir können somit vermuten, daß die Institution des Stabilitätsrates den politischen Einfluß außerhalb des Vertragswerks zum Tragen bringen soll. Damit folgt die französische Politik einem Ziel, das immer wieder im Zuge des währungspolitischen Integrationsprozesses zum Vorschein kommt. Das seinerzeit vom französischen Staatspräsidenten, Valéry Giscard d'Estaing, und vom deutschen Bundeskanzler, Helmut Schmidt, initiierte und auf den Weg gebrachte Europäische Währungssystem (EWS) sah konzentrierte Aktionen bei Wechselkursänderungen, also die Vergemeinschaftung eines wesentlichen Politikparameters, sowie bilaterale Interventionen der Notenbanken vor. So sollten sowohl die schwächsten als auch die stärksten Währungen in die Gemeinschaftsdisziplin eingebunden werden.

Es kam anders, als es allgemein erwartet wurde. Die Annahme des berühmten Emminger-Briefs durch die Bundesregierung – die Bundesbank sei nicht zu Deviseninterventionen verpflichtet, wenn diese ihrem eigentlichen Auftrag „Siche-

rung der Währung“ zuwiderliefen – sowie die Verpflichtung, den Notenbanken der Schuldnerländer eingeräumte Kredite zurückzuzahlen, bewirkten insofern eine Asymmetrie des Systems, als die stärkste Währung die Rolle eines „Währungsankers“ übernahm und damit indirekt den geldpolitischen Kurs für die übrigen EWS-Mitgliedstaaten vorgab. Wir können vereinfachend sagen: Die Pariser Geldpolitik wurde in Frankfurt gemacht. Damit liefen auch die internationalen Absprachen an Paris vorbei. Daher kam der damalige Präsident der Banque de France, Olivier Wormser, zu folgendem Schluß: „Aujourd'hui, Washington discute avec Tokyo et Francfort des affaires monétaires.... Si Europe monétaire il y avait, Francfort serait remplacé par une instance communautaire.“⁵

Vor der Vergemeinschaftung der in Frankfurt betriebenen Politik hat es einen anderen Schritt der französischen Regierung gegeben, um auf die Politik der Bundesbank Einfluß nehmen zu können, der von der institutionellen Anlage her dem Stabilitätsrat recht nahe kommt. Gemeint ist der deutsch-französische Finanz- und Wirtschaftsrat, eine Initiative der französischen Regierung (Ende 1987/Anfang 1988), die im Bonner Auswärtigen Amt und auch im Kanzleramt anscheinend auf geneigte Ohren gestoßen war. Dabei elektrisierte vor allem eine Passage in diesem Abkommen die Frankfurter Währungshüter: Während es in der deutschen Fassung hieß – „Er (der deutsch-französische Finanz- und Wirtschaftsrat) erörtert regelmäßig die Währungspolitik beider Länder im nationalen, europäischen und internationalen Bereich mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Abstimmung“ – sprach die französische Fassung von „politique monétaire“, was neben der nach

⁵ Olivier Wormser: Condition d'une Europe monétaire, in: L'Express, Paris, vom 18. Januar 1985; abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 4 vom 16. Januar 1985, S. 7.

außen gerichteten Währungspolitik auch die nach innen gerichtete Geldpolitik umfaßt⁶.

Diese Passage und die Form des völkerrechtlich-verbindlichen Vertrages haben die Bundesbank außerordentlich irritiert. Das kommt – bei aller Zurückhaltung im Ton – außerordentlich deutlich in einem Interview mit dem damaligen Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank, Helmut Schlesinger, zum Ausdruck⁷. Ein halbes Jahr später hat der damalige Präsident, Karl Otto Pöhl, auf die Frage nach dem Zweck des deutsch-französischen Finanz- und Wirtschaftsbeirats folgende Vermutung angestellt: „Der Hintergrund ist sicherlich die Sorge in Frankreich, die nicht nur von der vorigen Regierung geäußert worden ist, sondern sicherlich auch von künftigen Regierungen und anderen EWS-Mitgliedsländern geteilt wird, daß das Europäische Währungssystem sich zu einer Art D-Mark-Zone entwickelt und daß die Bundesrepublik mit ihrer Währung und damit letzten Endes die für die D-Mark verantwortliche Bundesbank dieses System dominieren.“⁸ Das Ergebnis dieses deutsch-französischen Regierungsvorstoßes ist bekannt: Die Bundesbank hat – gestützt auch auf Teile der Regierungskoalition⁹ – ihre Unabhängigkeit behaupten können.

Übergang zur gemeinsamen Geldpolitik

Aus dieser Perspektive ist der Übergang vom EWS zur Währungsunion gleichbedeutend mit

⁶ Reinhard Uhlmann: Stoltenberg will die Wogen glätten. Irritationen zwischen Bundesbank und Bundesregierung, in: Handelsblatt vom 28. Januar 1988; abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 7 vom 29. Januar 1988, S. 5 f.

⁷ Das Interview mit Vizepräsident Helmut Schlesinger ist abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 6 vom 26. Januar 1988, S. 1-4.

dem Wechsel aus einem asymmetrischen in ein symmetrisches System: Wurde im EWS die Ankerfunktion über den Währungswettbewerb zugeteilt – die jeweils stärkste Währung übernahm diese Rolle und bestimmte damit den Stabilitätspfad –, so stimmen in der Währungsunion alle Mitglieder über den geldpolitischen Kurs ab – nach dem Prinzip „one country, one vote“. Insofern verliert die Bundesbank und damit Deutschland geldpolitische Souveränität, während die anderen geldpolitische Souveränität zurückgewinnen. In diesem Sinne hat der frühere Präsident der Banque de France, Jacques de Larosière, auf die Frage, ob Frankreich mit der Zustimmung zum Maastricht-Vertrag nicht seine geldpolitische Souveränität abtrete, geantwortet: Im Gegenteil, es gehe darum, sie zu teilen, um sie besser im Interesse Frankreichs und der Gemeinschaft auszuüben¹⁰.

Damit ist die Streitfrage, Geldwertstabilität als „Spielregel“ für die allgemeine Politik oder Einsatz der Geldpolitik im nationalen (oder: gemeinschaftlichen) Interesse, auf die gemeinschaftliche Ebene verlagert worden: Die Vorschriften zur Verfassung der EZB entsprechen der Position – „Geldwertstabilität als Spielregel“ –, die weichen Vorschriften zur Finanzpolitik (Art. 104c), die Vereinbarungen über ein Wechselkurssystem gegenüber Drittstaaten (Art. 109) sowie die Möglichkeit der Einführung von Kapitalverkehrskontrollen gegenüber Drittstaaten (Art. 115, Art. 73c) entsprechen der Position diskretionärer politischer Einflußnahme.

Vor diesem Hintergrund wird auch die ordnungspolitische Bedeutung des Vorstoßes von Bundesfinanzminister Theo Waigel klar: Es ging hier nur vordergründig

darum, automatisch finanzielle Bußen bei Überschreiten eines bestimmten Kriteriums zu verhängen. Wie hätten denn die Bußen aufgebracht und eingetrieben werden sollen? Die Akzeptanz des Stabilitätspakts hätte vielmehr sicherstellen sollen, daß die Vertragsparteien aus eigenem Entschluß die Staatsverschuldung so weit „heruntergefahren“ hätten, daß ein konjunkturell erzwungener oder sogar gebotener Anstieg der laufenden Verschuldung das Defizitkriterium nicht übertroffen hätte. Dies hätte letztlich eine Umstrukturierung der Staatsaufgaben bedingt. Ordnungspolitisch gesehen: Die Mitgliedstaaten hätten akzeptiert, ihre Finanzpolitik an einem geldpolitischen Kurs auszurichten, der Geldwertstabilität hätte sichern können.

Gefahr politischer Entscheidungen

Die auf Frankreichs Betreiben hin geänderte Fassung des Stabilitätspakts – Ersatz der automatischen Sanktionen durch politische Entscheidungsprozesse – ist mehr als eine Verfahrensänderung. Es ist die „Emanzipation“ nationaler Finanzpolitik gegenüber der Geldpolitik – nicht in dem Sinne, daß nun jedes Mitgliedsland die ihm passende Finanzpolitik betreiben könnte, sondern daß der entsprechende Rat über die jeweilige nationale Haushaltssituation anhand bestimmter Kriterien poli-

⁸ Das Interview mit Präsident Karl Otto Pöhl ist abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 41 vom 8. Juni 1988, S. 3.

⁹ „Die Unabhängigkeit der Bundesbank darf nicht eingeschränkt werden“. FDP-Kritik an der deutsch-französischen Vereinbarung, in: Handelsblatt vom 26. Januar 1988; abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 6 vom 26. Januar 1988, S. 9.

¹⁰ Jacques de Larosière: Wir wollen unsere Souveränität behalten; abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 7 vom 28. Januar 1992.

tisch entscheidet. Dazu paßt ein Stabilitätsrat, der nach französischer Lesart das politische Gegengewicht zur EZB bildet. Unmittelbar vor dem Dubliner Gipfel hatte Staatspräsident Chirac in einer Fernsehansprache an das französische Volk am 12. Dezember 1996 erklärt: „Es ist notwendig, daß gegenüber der europäischen Zentralbank eine politisch verantwortliche Institution besteht... Das sollte ganz einfach der Europäische Rat sein, d.h. eine politische

Macht, die in der Lage ist, der monetären Macht klar die Grenzen ihres Handelns aufzuzeigen.“¹¹ Damit griff Chirac eine Feststellung seines Vorgängers, François Mitterrand, auf¹². Damals war diese Erklärung heruntergespielt worden: Sie drücke nicht die Haltung der französischen Regierung aus, sondern sei als Beruhigungsspiel für die französischen Bürger vor dem Referendum über den Maastricht-Vertrag gedacht gewesen.

Ein Stabilitätsrat zur Koordination von Finanz- und Geldpolitik entspricht im übrigen einem Denkstil, der an keynesianischer Konjunkturhydraulik orientiert ist. Artur Woll hat darauf aufmerksam gemacht, daß die Hereinnahme eines Beschäftigungskapitels in den Maastricht-Vertrag ein Rückfall in den für überwunden gehaltenen Aberglauben sei, mittels öffentlich finanzierter Beschäftigungsprogramme wirkungsvoll Arbeitslosigkeit beseitigen zu können¹³. Ginge es nur um die Koordination der nationalen Finanzpolitiken, so gäbe es hierfür bereits seit langem die notwendigen Gremien auf den dafür zuständigen Ebenen¹⁴. Eines

neuen Gremiums hätte es nicht bedurft. Wenn also die Bundesregierung eine politische Einflußnahme über den Stabilitätsrat auf die EZB tatsächlich ablehnt, hätte sie der französischen Initiative nicht beitreten dürfen. Dann wäre natürlich Staub aufgewirbelt worden! Mag sein. Für die Währungsunion und das kostbare Gut einer verlässlichen Geldpolitik gilt aber – so Ernst-Moritz Lipp –: „Die Ordnung des Geldes ist ein nüchtern Ding. Sie erfordert einen kühlen Kopf und Kompromißlosigkeit, nicht Sentimentalität.“¹⁵

¹¹ Das Zitat ist abgedruckt in: Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer, Mitteilungen und Kommentare zur Geldwertstabilität, Nr. 2 vom 25. Februar 1997, S. 4.

¹² Die Erklärung von François Mitterrand lautet: „Die Techniker der Zentralbank sind beauftragt, auf monetärem Gebiet die Beschlüsse des Europäischen Rates umzusetzen... Die Wirtschaftspolitik ist Sache des Europäischen Rates, und die Anwendung der Geldpolitik ist Sache der Zentralbank, aber im Rahmen der Entscheidungen des Europäischen Rates... Es sind also die Politiker und nicht die Technokraten, die über die Wirtschaftspolitik und damit über die Anwendung der Geldpolitik bestimmen...“ Erklärung des französischen Staatspräsidenten anlässlich der Sendung „Europa heute“ in TF1 am 3. 9. 1992; Textes Officiels, hrsg. von der Französischen Botschaft in Bonn, Teil 2, S. XXII. übersetzt und zitiert in: Werner Steuer: Maastricht und der Deutsche Bundestag, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 3, S. 142.

¹³ Artur Woll: Ein Gespenst aus keynesianischen Zeiten geht um in Europa. Staatliche Beschäftigungsprogramme erhöhen die Staatsquote und die Arbeitslosigkeit, in: Handelsblatt vom 2. Juli 1997; abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 38 vom 3. Juli 1997, S. 11 f.

¹⁴ Vgl. hierzu Bettina Nürk: Die Koordinierung der Konjunkturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft 2, Baden-Baden 1993, passim.

¹⁵ Ernst-Moritz Lipp: Statement zu „Fünfzehn souveräne Staaten – eine Geldpolitik?“, in: Rolf Hasse, Joachim Starbatty: Wirtschafts- und Währungsunion auf dem Prüfstand. Schritte zur weiteren Integration Europas, marktwirtschaftliche Reformpolitik – Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, N.F., Bd. 1, Stuttgart 1997, S. 23.

Fritz Franzmeyer*

Keine Ansatzpunkte für eine Wirtschaftsregierung

Der neue französische Premierminister hat unter dem Eindruck von Massenarbeitslosigkeit, Wachstumsschwäche und verbreteter Unzufriedenheit mit einer als allzu streng empfundenen Stabilitätsorientierung der künftigen Europäischen Währungsunion eine

Idee wieder aufgegriffen, die unter anderem Namen und in abgewandter Form schon im Werner-Plan von Anfang der 70er Jahre eine Rolle gespielt hatte: die Idee einer europäischen „Wirtschaftsregierung“. So wie es Frankreich bereits in Dublin gelungen war, den von Deutschland ins Spiel gebrachten Stabilitätspakt in einen „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ umzuetikettieren, so soll auf Ini-

tiative Frankreichs im künftigen wirtschaftspolitischen Policy-mix der EU die Wirtschaftsregierung für mehr arbeitsplatzschaffendes Wachstum sorgen und damit den befürchteten rezessiven Wirkungen der Geldpolitik einer um Stabilitätsreputation bangenden Europäischen Zentralbank entgegenwirken. Ist eine solche Konstruktion denkbar und erfolgversprechend?

* Eine stark verkürzte Fassung dieses Beitrags erschien im Handelsblatt vom 8. 7. 97 unter dem Titel „Die Europäische Währungsunion braucht keine Wirtschaftsregierung“.

Um konjunkturwirksam sein zu können, müßte eine Europäische Wirtschaftsregierung erhebliche Kompetenzen und finanzielle Möglichkeiten haben. Da es um rasche, prozeßpolitische Einwirkung geht, können die Ordnungspolitik und die Strukturpolitik, die ihre Wirkungen nur langfristig entfalten und für die es im übrigen bereits vertraglich etablierte Verfahren der gemeinschaftlichen Willensbildung gibt, außer Ansatz bleiben. In Frage kämen danach die Fiskalpolitik, die Lohnpolitik, die Handelspolitik und die Währungspolitik.

Möglichkeiten der Fiskalpolitik

Betrachten wir zunächst die Einnahmenseite der Fiskalpolitik. Eine EU-eigene Steuer gibt es nicht. Die von Europäischem Parlament und Europäischer Kommission lange und mit Verve vorgetragene Forderung nach eigener Steuerhoheit wird auch nach dem Auslaufen der jetzigen Finanzierungsregeln im Jahre 1999 nicht erfüllt werden. Die Initiative der Kommission für eine EU-eigene Energie-/CO₂-Steuer liegt auf Eis. Blicke die Steuerharmonisierung. Sie führt hinüber ins mühselige Geschäft der Ordnungspolitik und unterliegt obendrein dem Einstimmigkeitspostulat. Es wäre zudem eine Illusion anzunehmen, man könne angesichts der starken Unterschiede in den nationalen Steuersystemen selbst bei effizienteren Entscheidungsverfahren einzelne, besonders wachstumsrelevante Steuern wie die Einkommen- oder die Körperschaftsteuer rasch und flexibel entsprechend den jeweiligen wachstumspolitischen Erfordernissen gemeinschaftlich variieren. Dies schließt nicht aus, daß sich die EU unabhängig von konjunkturellen Aspekten bemüht, dem Steuersenkungswettbewerb insoweit durch Harmonisierung

Grenzen zu setzen, wie der Steuerausfall wachstumsnotwendige staatliche Investitions- und Bildungsausgaben verhindert, wenn also das sogenannte Äquivalenzprinzip verletzt ist.

Auf der Ausgabenseite könnte eine europäische Wirtschaftsregierung ebenfalls kaum etwas bewirken. Unterstellt man, daß der steuerliche Systemwettbewerb die Einnahmen der nationalen Haushalte in Grenzen hält, so begrenzen Maastricht-Kriterien und Stabilitätspakt automatisch auch die Ausgaben. Zwar könnte die Wirtschaftsregierung versuchen, wachstumsfördernd auf die jeweilige Struktur der Ausgaben einzuwirken, doch müßten dazu erst einmal zahlreiche nationale Leistungsgesetze geändert werden, und die Neigung der in ihren Rechten ohnehin durch Maastricht stark eingeeengten Parlamente, sich ihr klassisches Haushaltsgesetzgebungsrecht nun vollends beschneiden zu lassen, wäre sicher gering. Die Einwirkung müßte sich also auf Empfehlungen beschränken.

Aber kann die EU nicht sehr direkt über ihre eigenen Ausgaben tätig werden? Kaum. Denn im Unterschied zu den nationalen Haushalten mangelt es der Union von vornherein an wachstumsrelevanter Dispositionsmasse. Während das Haushaltsvolumen des Gesamtstaates einschließlich der Sozialversicherungssysteme in den Mitgliedsländern der EU, bezogen auf das jeweilige Bruttosozialprodukt, zwischen 42% und 65% – in Deutschland 49% – beträgt, hat der EU-Haushalt nur einen Umfang von maximal 1,27% des BIP aller Mitgliedstaaten. Davon ist die Hälfte für agrarpolitische, ein weiteres Drittel für austarierte regionalpolitische Ziele festgelegt. Es fehlt an großen eigenen Haus-

haltsblöcken wie Verteidigung, Infrastruktur, Soziales. Schon um die Mitte der 70er Jahre genommene Anläufe, dieses Manko durch Bereitstellung einer sogenannten Konjunkturkonvergenzfazilität zu beheben, schlugen fehl. Ebenso wurden Gedankenspiele der Kommission zum Aufbau einer gemeinschaftlichen Sozialversicherung bald wieder aufgegeben.

An eine Neuauflage solcher Überlegungen ist in Anbetracht der von einer Osterweiterung auf die Union zukommenden finanziellen Lasten nicht zu denken. Der Versuch, den Kapitalmarkt verstärkt für die Finanzierung Trans-europäischer Netze in Anspruch zu nehmen, steht im Widerspruch zur gleichzeitigen, WWU-bedingten Forderung an die Mitgliedstaaten, ihre Kreditaufnahme zu begrenzen. Der in Amsterdam beschlossene verstärkte Einsatz von Mitteln der Europäischen Investitionsbank für kleine und mittlere Unternehmen kann quantitativ nicht durchschlagen. Ein weiterer Versuch, nämlich die regionalpolitischen Mittel verstärkt für arbeitsplatzschaffende Maßnahmen einzusetzen, muß tendenziell die allokativen Effizienz und damit die längerfristige Wachstumswirkung dieser Mittel schmälern. Wiederum schließt dies nicht aus, daß Transeuropäische Netze und – bei richtiger Handhabung und Dosierung – europäische Regionalpolitik integrationspolitisch sinnvoll sind.

Lohn-, Handels- und Währungspolitik

Bleiben die Lohn-, die Handels- und die Währungspolitik. Eine europäische Lohnpolitik könnte es allenfalls im Sinne einer Tarifautonomie auf europäischer Ebene geben, mit unionsweiten Verhandlungen zwischen unionsweit organisierten Gewerkschaften und Ar-

beitgeberverbänden. Davon ist die Union Lichtjahre entfernt. Zudem geht die Entwicklungstendenz genau in die andere Richtung: auf mehr Dezentralität der Verhandlungen. Gesetzlich festgelegt werden allenfalls Mindestlöhne, und dies auch nur in einigen Mitgliedstaaten. Und gäbe es sie durchgängig, so würde man sich im Zweifel nicht auf eine einheitliche Höhe oder einheitliche Variationsrichtung einigen.

Zum Beispiel gibt es angesichts von Globalisierung und Massenarbeitslosigkeit gewichtige Gründe, die in Frankreich angekündigte Erhöhung der Mindestlöhne gerade bei ungelernten Kräften genau als den falschen Weg anzusehen. In der Handelspolitik könnte die EU auf die Idee kommen, zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums exportfördernde und importdrosselnde Maßnahmen zu ergreifen. Subventionen und Protektionismus bremsen jedoch lediglich den wachstumsnotwendigen

Strukturwandel und stünden im Widerspruch sowohl zu den Zielen des EG-Vertrages als auch zum aus der Uruguay-Runde hervorgegangenen Welthandelsabkommen.

Handelspolitik ist aber auch mit währungspolitischen Instrumenten möglich. Eine niedrige Bewertung des Euro gegenüber Dollar und Yen würde die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit europäischer Anbieter stärken. In der Tat beläßt der EG-Vertrag die währungspolitische Kompetenz weitgehend in den Händen des Rates. Dies ist zumal in Deutschland vielfach als potentielle Beschränkung der EZB-Autonomie kritisiert worden. Es wäre vorstellbar, daß eine künftige europäische Wirtschaftsregierung gerade hier ein Feld für rasche und wirksame Aktionen sähe. Doch abgesehen davon, daß es auch hier eines keineswegs absehbaren Grundkonsenses der Mitgliedstaaten bedürfte, könnte die Rechnung ohne den Wirt oder

besser die Wirte gemacht werden. Denn einmal müßten die Finanzmärkte davon überzeugt werden, daß die USA und Japan nicht nur nicht dagegen halten, sondern am gleichen Strang ziehen. Zum anderen müßte die EZB zinspolitische Unterstützung geben. Die EZB ist jedoch dem Stabilitätsziel verpflichtet, das durch Abwertung gefährdet wird; sie könnte daher die Unterstützung verweigern. Damit bliebe eine europäische Wirtschaftsregierung auf der ganzen Linie ein zahnloser Tiger. Hinzu kommt, daß die schwierige Kompetenzabgrenzung zwischen enger zu fassender Wirtschaftsregierung und Rat völlig ungeklärt wäre.

Beschäftigungspolitik in Europa

Um Mißverständnissen vorzubeugen: Europa braucht dringend beschäftigungspolitische Impulse. Wer aber soll sie vermitteln? Und mit welchen Instrumenten? Voraussetzung für eine wirksame Be-

Monopolkommission

Hauptgutachten 1994/1995 Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs

Mit einem Anlagenband
Includes an English Summary

Fortschreibung der bisherigen Untersuchungen zur Unternehmenskonzentration sowie zur Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes und der Europäischen Kommission zu Mißbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle, Untersuchung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen im Multimedia-Bereich; kritische Auseinandersetzung mit den Reformbestrebungen zu einer Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

1996, 486 S., brosch., 82,- DM, 599,- öS, 74,50 sFr, ISBN 3-7890-4557-8

– Anlagenband –

1996, 362 S., brosch., 74,- DM, 540,- öS, 67,50 sFr, ISBN 3-7890-4558-6

Beide Bände zusammen

1996, 848 S., brosch., 128,- DM, 934,- öS, 114,- sFr, ISBN 3-7890-4559-4

(Monopolkommission – Hauptgutachten XI)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

beschäftigungspolitik, die nicht zu Lasten von Produktivität und Effizienz geht, ist die richtige Diagnose. In Europa wird seit Jahren eine vielfältige systemische Inflexibilität für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Entsprechend lauten die Therapievorschläge u.a. Deregulierung der Arbeitsmärkte, Dezentralisierung der Lohnverhandlungen, Umbau der Sozialversicherungssysteme im Sinne niedrigerer Lohnnebenkosten und höherer ökonomischer Anreize zur Arbeitsaufnahme. Derartiger Reformbedarf soll hier keinesfalls bestritten werden. Die Aufgaben fallen indes sämtlich in die Kompetenz der Mitgliedstaaten (und werden von einigen unter ihnen, etwa den Niederlanden, ja durchaus mit Erfolg wahrgenommen), und die EU kann lediglich als Informationsbörse fungieren, wie sie es mit ihren verschiedenen Weißbüchern auch getan hat.

In diesem Zusammenhang wird nun gern den USA eine Vorbildfunktion zugewiesen. Die dortige, niedrige Arbeitslosigkeit sei der durchschlagende Beweis für die beschäftigungspolitische Wirksamkeit deregulierter Arbeitsmärkte und arbeitskostenarmer Sozialversicherung. Spätestens hier zeigt sich allerdings eine allzu einseitige Ausrichtung der Therapievorschläge. Eine jüngere Untersuchung des DIW hat erneut erwiesen, daß die wichtigste Ursache für das hohe Beschäftigungsniveau in den USA ein konjunkturgerechtes Zusammenspiel von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik ist.

Zwar kann man von einer amerikanischen Lohnpolitik im strengen Sinne nicht sprechen, und der Finanzpolitik, sind dort auch ohne ein Maastricht enge Grenzen gezogen. Gleichwohl können von beiden Aktionsbereichen Signale der Mäßigung oder aber der Maßüber-

schreitung auf das Zentralbanksystem ausgehen, das seinerseits diese Signale in eigene Politik umsetzt. In den USA hat das Federal Reserve System seit den 80er Jahren sehr pragmatisch alle Stabilitätssignale aufgegriffen, die es von den Lohn- und den Budgetverhandlungen erreichten, und sein Zinssenkungspotential ohne Ängstlichkeit ausgeschöpft. Dabei wurde auch bedacht, daß der verschärfte internationale Wettbewerb ein übriges tut, damit die Preise stabil bleiben. Das Ergebnis war ein beispiellos lang anhaltendes, spannungsfreies Wirtschaftswachstum. Vor allem ihm ist die Entstehung der vielen Arbeitsplätze zuzuschreiben.

Der Weg in die EWWU

Der von den Märkten ausgehende Stabilitätsdruck ist in Europa eher größer als in den USA. Denn der Binnenmarkt ist in der EU ein Novum, und der Globalisierung sind beide Regionen gleichermaßen ausgesetzt. Aus dem gleichen Grunde wird auch der Lohndruck auf absehbare Zeit gering bleiben. Damit fällt der künftigen EZB für die Ankurbelung des Wachstums und die Schaffung neuer Arbeitsplätze die entscheidende Rolle zu. Es gilt, stärker als die Bundesbank dies in den 90er Jahren getan hat, den Realzins am kurzen Ende nachhaltig niedrig zu halten. Mit ihrer Wächterfunktion in bezug auf den Binnenmarkt und dem Monopol über die Geldpolitik hat die europäische Ebene auch ohne Wirtschaftsregierung die zwei bei weitem wichtigsten beschäftigungspolitischen Hebel in der Hand.

Damit sie greifen, darf die Finanzpolitik die Konjunktur nicht im Würgegriff halten. Das hieße eine offene, maßvolle Abkehr von der vorherrschenden, strengen Inter-

pretation des Maastrichter Drei-Prozentziels („Drei ist Drei-Komma-Null“) ohne Verschiebung des Starttermins für die EWWU. Zwar ist es notwendig, auf längere Frist durch Schuldensenkung das fiskalische Interesse bestimmter, hochverschuldeter Mitgliedstaaten an einer inflationären Geldpolitik zu brechen, die aktuelle Stabilitätsleistung eines Landes hat jedoch erwiesenermaßen so gut wie nichts mit dessen Haushaltsdefizit und noch weniger mit dem öffentlichen Schuldenstand zu tun. Eine ehrgeizige Rückführung der Haushaltsdefizite sollte auf konjunkturell bessere Zeiten verschoben werden. Sie herbeizuführen, dazu sollte die EWWU genutzt werden.

Daher ist auch nichts von dem Vorschlag zu halten, zwar die Währungsunion wegen der Nichterfüllung des Haushaltskriteriums zu verschieben, dafür aber den Stabilitätspakt schon vorab anzuwenden. Abgesehen davon, daß Partnerländer Deutschlands, die schon den Stabilitätspakt *innerhalb* der künftigen EWWU nur mit Zähneknirschen akzeptiert haben, kaum bereit sein werden, ihn ohne Not, d.h. ohne gleichzeitige Verwirklichung der von ihnen angestrebten EWWU, anzuwenden, würde genau dies dazu führen, die EWWU noch weiter zu vertagen, weil sich nämlich das die Haushalte entlastende Wirtschaftswachstum nicht einstellt. Auch für die Gewinnung und Umsetzung solcher Erkenntnisse bedarf es keiner europäischen Wirtschaftsregierung im Kreise der designierten EWWU-Teilnehmer. Wohl aber bedarf es, und zwar jetzt, der Einsichten nationaler, insbesondere deutscher Instanzen, die dann in bestehende Unionsgremien, vor allem den Ecofin-Rat und das Gremium der Zentralbankgouverneure, hinein zu vermitteln wären.