

Härtel, Hans-Hagen

Article — Digitized Version

Makroökonomische Politik in der Europäischen Währungsunion

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Härtel, Hans-Hagen (1999) : Makroökonomische Politik in der Europäischen Währungsunion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 2, pp. 116-121

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40362>

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.

Hans-Hagen Härtel

Makroökonomische Politik in der Europäischen Währungsunion

Die neue Bundesregierung versucht, mit kooperativen Lösungen auf nationaler, europäischer und weltweiter Ebene Probleme der Wirtschaftspolitik zu lösen. Womit wird der Kooperationsbedarf begründet? Was vermag das Instrument der Kooperation zu leisten? Wie sind die Initiativen der Bundesregierung zu bewerten?

Zu den Akzenten, die die neue Bundesregierung in der Wirtschaftspolitik setzt, gehört der Einsatz der Kooperation als Instrument zur Lösung von wirtschaftspolitischen Problemen. Dafür zeugt die Vielfalt von Initiativen, die sie bereits am Anfang der Legislaturperiode gestartet hat: Auf nationaler Ebene versucht sie, mit den Tarifvertragsparteien ein dauerhaftes Gesprächsforum für ein Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zu etablieren und mit der Energiewirtschaft einen Konsens zum Ausstieg aus der Kernenergie zustande zu bringen. Auf europäischer Ebene und vor allem in der Europäischen Währungsunion (EWU) strebt sie eine Abstimmung zwischen Geldpolitik und Finanzpolitik, die Unterbindung von schädlichem Steuerwettbewerb und die Bildung eines Beschäftigungspaktes an. Auf weltweiter Ebene schließlich drängt sie auf eine Begrenzung von Wechselkursschwankungen durch Zielzonen und auf Regelungen zur Kontrolle der Finanzmärkte.

Staatliche Kooperationen – Formen und Gründe

Über das Für und das Wider von Kooperationen läßt sich nicht abstrakt, sondern nur bezogen auf konkrete wirtschaftspolitische Aufgaben urteilen. Das Urteil hängt zudem nicht nur vom Zweck der Kooperation ab, sondern auch von den Alternativen, die gleichfalls zur Realisierung der jeweiligen Ziele in Frage kommen. Dabei sind zwei Formen der Kooperation zu unterscheiden.

Bei zwischenstaatlichen Kooperationen stimmen sich die politischen Instanzen verschiedener Staaten in einem Politikbereich ab. Diese Kooperationsform bedeutet Zentralisierung und Vereinheitlichung und steht in Konkurrenz zur Dezentralisierung der Ent-

scheidungen. Die Verfolgung gemeinsamer Ziele der Mitgliedsländer der EWU bedingt noch keine zwischenstaatliche Kooperation und somit auch noch keine Zentralisierung. Vielmehr spricht der aus der örtlichen Nähe resultierende Informationsvorsprung im Zweifel für eine dezentrale Zuordnung, weil die politischen Instanzen ihre Maßnahmen auf die regionalen Besonderheiten und auf die spezifischen Wünsche der Bevölkerung zuschneiden können und weil die Bürger die Politik leichter zu kontrollieren vermögen. Überdies ermöglicht die dezentrale Zuordnung der Entscheidungskompetenzen Wettbewerb, der in seiner Funktion als Entdeckungsverfahren die Suche nach der besten Problemlösung erleichtert und in seiner Funktion als Sanktionsinstanz Staaten mit guter „performance“ durch Zuwanderung mobiler Ressourcen belohnt und Staaten mit schlechter „performance“ durch Abwanderung bestraft.

Die Zentralisierung käme erst dann in Frage, wenn dezentrale Entscheidungen aufgrund ihrer Verschiedenheit gravierende Mobilitätshemmnisse verursachen oder wenn die Früchte und Lasten von Maßnahmen aufgrund von externen Effekten nicht nur im Inland, sondern auch im Ausland anfallen. Den Vorzug verdient sie aber erst, wenn die Vermeidung von Mobilitätshemmnissen und die Internalisierung von externen Effekten so wichtig sind, daß sie die Vorteile der Dezentralisierung aufwiegen.

Bei innerstaatlichen Kooperationen koordinieren die politischen Instanzen verschiedener Politikbereiche ihre Entscheidungen. Der Bedarf an dieser Form der Kooperation entsteht dadurch, daß die staatliche Macht nicht in einer Hand konzentriert ist. Von Interesse ist hier weniger die Abstimmung der Ressorts einer Regierung, als die Kooperation von rechtlich selbständigen Institutionen, zum Beispiel zwischen Regierung und Notenbank, zwischen Regierung und Kartellbehörde, aber auch zwischen Regierung und privaten Verbänden oder Unternehmen. Die Delegation staatlicher Macht an unabhängige Institutionen

Dr. Hans-Hagen Härtel, 58, ist Leiter der Abteilung Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsstruktur im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg.

dient der Gewaltenteilung oder soll gewährleisten, daß Aufgaben wahrgenommen werden, die in der politischen Auseinandersetzung leicht vernachlässigt werden. Die wichtigsten Beispiele sind die Übertragung der geldpolitischen Kompetenzen auf eine unabhängige Notenbank und die Garantie der Tarifautonomie. Die Notwendigkeit von Kooperation wird daraus gefolgert, daß Regierung, Notenbank und Tarifvertragsparteien in einem Interdependenzzusammenhang stehen. Allerdings birgt das Zusammengehen auch die Gefahr, daß sich die Verantwortlichkeiten verwischen.

Aktuelle Argumente für Kooperationsbedarf

Die Notwendigkeit verstärkter Kooperation wird mit der Globalisierung der Wirtschaft und mit der europäischen Integration begründet. Die Globalisierung ermöglicht es den mobilen Wirtschaftssubjekten, Aktivitäten oder Transaktionen in Gebiete mit niedriger Regulierungsdichte und Abgabenbelastung zu verlagern. Dadurch werden die Nationalstaaten einem Standortwettbewerb ausgesetzt, der sie dazu zwingt, Regulierungen aufzugeben und Abgaben zu senken. Dieser Standortwettbewerb ist funktionsfähig, soweit er zur Aufgabe überholter Regulierungen und Staatsleistungen sowie zur Effizienzsteigerung im Staatssektor führt. Er ist allerdings ineffizient, wenn er es dem Staat nicht mehr erlaubt, von der Bevölkerung gewünschte Schutzvorschriften durchzusetzen oder öffentliche Leistungen bereitzustellen, für die im Prinzip Zahlungsbereitschaft besteht. Eine solche Ineffizienz ist möglich, wenn die mobilen Anleger, Unternehmen und Arbeitskräfte eine Trittbrettfahrerposition einnehmen können, also von den staatlichen Leistungen profitieren ohne mit deren Aufbringung belastet zu sein. Da es keine supranationale Staatsmacht gibt, bedarf es zur Vermeidung von ineffizientem Standortwettbewerb der Kooperation zwischen den Nationalstaaten.

Anders als die Globalisierung vollzog und vollzieht sich die Integration in der Europäischen Union unter dem Dach von supranationalen Institutionen. Mit jedem Integrationsschritt wird aber die Frage aufgeworfen, auf welchen Gebieten ein weiterer Bedarf an Zentralisierung besteht. Gegenwärtig wird ein solcher Bedarf darin gesehen, daß seit dem Beginn der Währungsunion die geldpolitischen Kompetenzen auf die Europäische Notenbank übertragen worden sind, die den Auftrag hat, für das Gebiet der Währungsunion den Geldwert stabil zu halten. Schon vor Beginn der Währungsunion war eine lebhafte Diskussion im Gange, ob die Zentralisierung der Geldpolitik es erforderlich macht, auch die anderen makroökonomischen

Ziele, insbesondere die Förderung von Wachstum und Beschäftigung, als Gemeinschaftsziele zu definieren und die Realisierung dieser Ziele durch entsprechende Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten oder durch Gemeinschaftsorgane institutionell abzusichern.

Die durch den Vertrag von Maastricht ausgelöste Diskussion beschränkt sich allerdings nicht auf die Form der zwischenstaatlichen Kooperation, also auf die Frage, ob die Zentralisierung der Geldpolitik im Gebiet der Währungsunion auch die Zentralisierung auf anderen Politikbereichen notwendig macht. In den Mitgliedsländern wurden die makroökonomischen Ziele nicht allein durch Zuordnung auf eigenverantwortliche Institutionen (Notenbank, Regierung, Tarifvertragsparteien) wahrgenommen, sondern – in dem einen Land mehr und in dem anderen Land weniger – auch durch innerstaatliche Kooperation, insbesondere durch Koordination der Geldpolitik, der Währungspolitik, der Finanzpolitik und der Tarifpolitik, angestrebt. Insofern herrscht vielfach die Meinung, daß auch in der Währungsunion eine Koordination der Politikbereiche geboten sei und institutionell abgesichert werden müsse.

Die Kooperationslösung

Im Prinzip stand die Idee einer auf Kooperation beruhenden makroökonomischen Politik schon hinter dem deutschen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, das im Jahre 1967 verabschiedet wurde. Dieses Gesetz verpflichtet Bund und Länder, „bei ihren wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum beitragen“. Die autonome Bundesbank wurde verpflichtet, bei Wahrung ihrer stabilitätspolitischen Aufgabe die Ziele der Bundesregierung zu unterstützen. Ohnehin waren Bundesbank und Regierung im damals geltenden System fester Wechselkurse zur Abstimmung insofern gezwungen, als die Kompetenz zur Änderung des Wechselkurses bei der Bundesregierung lag.

Neben der Institution des „kooperativen Föderalismus“ führte das Gesetz als einkommenspolitische Innovation die „konzertierte Aktion“ ein. Danach hatte die Bundesregierung bei Gefährdung eines der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes „Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände“ vorzule-

gen. Für den damaligen Bundeswirtschaftsminister Schiller war die konzertierte Aktion der Ort der „kollektiven Vernunft“. Die mit dem Gesetz verknüpften Erwartungen haben sich im Licht der historischen Erfahrung allerdings nicht erfüllt. Die konzertierte Aktion verhinderte nicht, daß sich Anfang der siebziger Jahre der Preis- und Lohnkostenauftrieb beschleunigte und nach dem Ölpreisschock 1973/74 außer Kontrolle geriet. Schiller trug bei seinem Vertrauen in die kollektive Vernunft dem Umstand nicht genügend Rechnung, daß das kooperative Arrangement die Verantwortung in der Schwebe hält und es den Kooperationspartner vorteilhaft erscheinen läßt, mit dem Hinweis auf die Verantwortung der anderen eine „free rider“-Position einzunehmen.

Diese Gefahr ist um so größer, je komplexer die Zusammenhänge zwischen den Kooperationszielen und den von den Kooperationspartnern kontrollierten Instrumenten sind, und die Komplexität ist um so größer, je mehr Ziele mit der Kooperation angestrebt werden. Bei der zwischenstaatlichen Kooperation in einem Politikbereich geht es in der Regel um die Abstimmung gleichartiger Instrumente im Hinblick auf ein gleichartiges Ziel. Die Gleichartigkeit in der Sache und in der verfassungsmäßigen Stellung erleichtert es den Kooperationspartnern auch, die Abstimmung in Form von verbindlichen Verträgen zu vereinbaren. Deshalb ist diese Form der Kooperation weniger problematisch als die Kooperation zwischen verschiedenen Politikbereichen, bei der naturgemäß mehrere Ziele und mehrere Instrumente zu koordinieren sind.

Die „Assignment-Lösung“

Dieser Nachteil der Kooperationslösung wird durch die „Assignment-Lösung“ vermieden, bei der jedem Ziel das Instrument zugewiesen wird, das im Hinblick auf dieses Ziel den größten Wirkungsgrad aufweist. Diese Zuordnung bietet nicht nur die Spezialisierungsvorteile der Aufgabenteilung, sondern erlaubt auch die Zuweisung von Verantwortung an eine Institution und damit Kontrolle durch die Öffentlichkeit. In Deutschland herrscht seit Mitte der siebziger Jahre das Assignmentmodell vor. Der Notenbank wurde Verantwortung für die Geldwertstabilität, der Finanzpolitik die Verantwortung für die Wachstumsbedingungen und den Tarifvertragsparteien die Verantwortung für die Beschäftigung zugewiesen.

Den Paradigmenwechsel leitete die Deutsche Bundesbank im Jahre 1974 ein, als sie nach dem ersten Ölpreisschock den aus dem Ruder gelaufenen Preis- und Lohnkostenauftrieb mit einem harten Restriktionskurs bekämpfte. Sie erklärte die Wahrung

der Geldwertstabilität zu ihrem einzigen Ziel. Die Bundesbank sah sich dabei nicht im Widerspruch zu ihrer Verpflichtung, die Ziele der Bundesregierung zu unterstützen, da sie nach ihrer Auffassung durch die Stabilisierung des Geldwertes den auf Dauer wirksamsten Beitrag für Wachstum und Beschäftigung leistet.

Im Jahre 1977 kündigten die Gewerkschaften ihre Mitarbeit an der konzertierte Aktion auf. Der äußere Anlaß war die als unfreundlicher Akt verstandene Klage der Arbeitgeberverbände gegen das novellierte Mitbestimmungsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht. Bedeutsamer waren wohl aber die Differenzen mit der Bundesregierung. Diese hatte auf die Erkenntnis, daß die in den Jahren 1974/75 entstandene Arbeitslosigkeit nicht nur als eine vorübergehende konjunkturelle Erscheinung anzusehen war, mit einer Wendung zur Angebotspolitik reagiert. In ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption lag die wesentliche Aufgabe des Staates darin, durch Investitionen in die Infrastruktur und in das Humankapital sowie durch ein innovations- und leistungsförderndes Abgabensystem die Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum zu verbessern.

Für das beschäftigungspolitische Ziel war dies nur ein indirekter Beitrag; über die Verbesserung der Wachstumsbedingungen wurde die Produktivität und damit der Spielraum für Realeinkommenssteigerungen vergrößert. Den direkten Beitrag zur Sicherung und Steigerung der Beschäftigung erwartete die Bundesregierung von zurückhaltenden und differenzierenden Tarifabschlüssen. Die Gewerkschaften waren mit dieser Zuweisung der Verantwortung nicht einverstanden. Sie trugen mit ihrem Austritt aus der konzertierte Aktion aber der Tatsache Rechnung, daß die Bundesregierung stillschweigend das Kooperationsmodell durch das Assignmentmodell aufgegeben hatte.

Die Assignmentlösung läßt zunächst die zwischen den Politikbereichen bestehenden Interdependenzen außer acht. Sie können aber durch die Formulierung von Nebenbedingungen berücksichtigt werden. So bleiben etwa die Gebietskörperschaften weiterhin aufgefordert, konjunkturbedingte Steuerausfälle nicht mit der Kürzung der geplanten Ausgaben zu beantworten und konjunkturbedingte Mehreinnahmen nicht für Mehrausgaben zu verwenden. Die Notenbank hat für eine Ausweitung der Geldmenge zu sorgen, die eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und Beschäftigung ohne Gefährdung des Geldwertes fördert. Sie nimmt dadurch den Gewerkschaften die Sorge, daß sich eine Bescheidung bei den Lohnabschlüssen nicht auszahlen würde, weil der positive Rentabilitätseffekt durch einen negativen Nachfrage-

effekt konterkariert wird. Sollte es nämlich aufgrund der Abschwächung des Kosten- und Preisauftriebs zu einem Rückgang der Geldnachfrage kommen, würde die Notenbank durch Zinssenkungen dafür sorgen, daß das von ihr bereitgestellte Geldangebot seine Nachfrage finden wird. Umgekehrt signalisiert die Notenbank aber auch, daß sie die zur Finanzierung von nicht stabilitätskonformen Kostensteigerungen notwendige Geldmenge nicht bereitstellen wird.

Währungsunion Ergebnis eines Systemwettbewerbs

Was die Geldpolitik betrifft, so ist das Assignmentmodell, das in Deutschland durch die Gesetzesinterpretation der Deutschen Bundesbank installiert worden war, im Vertrag von Maastricht ausdrücklich vorgeschrieben und hat nicht lediglich Gesetzesrang, sondern Verfassungsrang. Für die Zentralisierung der Geldpolitik in Europa waren beide relevanten Argumente, der Abbau von Mobilitätsbarrieren und die Internalisierung externer Effekte, maßgebend. Die gemeinsame Währung senkt zum einen die Kosten für den Währungsumtausch und für die Sicherung gegen Wechselkursrisiken. Zum anderen hatten sich nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems im Jahre 1973 die Erwartungen nicht voll erfüllt, daß bei flexiblen Wechselkursen jedes Land seine eigene Stabilitätskultur wählen könne.

Infolge der Globalisierung der Finanzmärkte führten Veränderungen in der Einschätzung der Stabilitätskultur gelegentlich zu exzessiven Kapitalbewegungen und überschießenden Wechselkursschwankungen. Dies löste schon in den siebziger Jahren in Europa Bemühungen zu währungspolitischer Kooperation und zur Schaffung eines Systems fester Wechselkurse aus. Strittig war jedoch, wie die zur Sicherung der Währungsparitäten erforderliche Vereinheitlichung der Geldpolitik aussehen und welche Stabilitätskultur für Europa maßgebend sein sollte. In diesen Punkten setzte sich wiederum die Deutsche Bundesbank durch.

Zur Vorgeschichte des Euro gehört die Feststellung, daß es weniger die Aufwertungsländer als die Abwertungsländer waren, die sich über die Launen der Weltfinanzmärkte beklagten und auf Konsequenzen drangen. Bevor die Entscheidung für die gemeinsame Währung reif war, gaben deshalb immer mehr Mitgliedstaaten de facto ihre geldpolitische Autonomie auf, indem sie ihre Währung an die D-Mark als Ankerwährung banden. So versuchten sie, die Vorteile der deutschen Stabilitätskultur als positiven externen Effekt zu importieren. Was sich hier abspielte, war ein Systemwettbewerb, nämlich der Wettbewerb um die

überlegene Geldverfassung. Der Vertrag von Maastricht sanktionierte letztlich nur das Ergebnis dieses Systemwettbewerbs.

Partielle Kooperation der Finanzpolitik

Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt haben die Teilnehmerstaaten an der Währungsunion auch Richtlinien für eine partielle Harmonisierung der Finanzpolitik vereinbart. Danach verpflichten sie sich, die nationalen Gesamthaushalte so zu sanieren, daß mittelfristig die Defizite beseitigt und statt dessen Überschüsse erreicht werden. Defizite sind nur zum Ausgleich rezessionsbedingter Steuerausfälle und Mehrausgaben in Höhe von maximal 3% des Bruttoinlandsprodukts zulässig. Diese Grenze darf nur bei schweren Krisen mit Zustimmung des EU-Ministerates überschritten werden. Der primäre Zweck des Paktes besteht darin, die Erfolgsbedingungen der Währungsunion zu sichern, indem mögliche Störungen seitens der Finanzpolitik ausgeschaltet werden. Die Vermeidung von Defiziten und die damit verbundene Verringerung des Schuldenstandes in Relation zum Bruttoinlandsprodukt vermindern für die nationalen Regierungen den Anreiz, die Notenbank aus fiskalischen Gründen zu Zinssenkungen zu drängen. Zudem erweitert die Verringerung der Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten den Handlungsspielraum im Fall von Krisen. Dies ist deshalb wichtig, weil die Mitgliedstaaten nicht mehr auf eine Abwertung der Währung hoffen können. Für die anderen Mitgliedstaaten verringert sich das Risiko, handlungsunfähigen Regierungen finanziell beispringen zu müssen.

Kritiker an dem Stabilitäts- und Wachstumspakt tadeln die einseitige Ausrichtung am Ziel der Geldwertstabilität und vermissen Vorgaben zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Diese Kritiker müssen allerdings nachweisen, daß es aufgrund von Mobilitätsbarrieren oder aufgrund von externen Effekten nicht ausreicht, wenn jedes Mitglied in eigener Verantwortung eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Politik betreibt. Die konjunkturpolitische Verantwortung der Finanzpolitik besteht vor allem darin, konjunkturbedingte Einnahmen- und Ausgabenschwankungen hinzunehmen. Die dadurch bewirkte Verstetigung der Nachfrage kommt in einer föderativ verfaßten Gemeinschaft ohne flexible Wechselkurse nicht nur der eigenen Volkswirtschaft, sondern auch den Nachbarländern zugute. Insbesondere für kleine Staaten könnte der Anreiz bestehen, eine Trittbrettfahrerposition einzunehmen und auf einen eigenen Beitrag zu einer antizyklischen Finanzpolitik zu verzichten. Insoweit ist in der EWU ein kooperativer Föderalismus angezeigt.

Fragwürdige Harmonisierung der Lohnpolitik

Nach der Publikation des Jahreswirtschaftsberichts ist klar geworden, daß die neue Bundesregierung die theoretische Grundlage des Assignmentmodells nicht teilt. Dies wird vor allem an den Aussagen zur Lohnpolitik deutlich. Die Bundesregierung greift darin implizit auf die Konzeption der kostenniveauneutralen Lohnpolitik zurück, die der Sachverständigenrat in seiner Anfangszeit entwickelt hatte, zu einer Zeit, in der noch Vollbeschäftigung herrschte. Die vom Rat vorgeschlagene Richtschnur, die Löhne sollten im Ausmaß des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsanstiegs (korrigiert um den sogenannten Terms-of-Trade-Effekt) und des unvermeidlichen Anstiegs der Verbraucherpreise erhöht werden, war damals in erster Linie dazu gedacht, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik von der Kostenseite her abzusichern.

Die Bundesregierung fordert die Orientierung der Lohnentwicklung an dem trendmäßigen Produktivitätsfortschritt unter Berücksichtigung des Stabilitätsziels der Europäischen Zentralbank. Diese hat für das gesamte Gebiet der Währungsunion einen Anstieg des Verbraucherpreisniveaus von unter 2% als Geldwertstabilität definiert. Der trendmäßige Produktivitätsanstieg betrug während der neunziger Jahre in Westdeutschland 2%. Daraus ergibt sich als Orientierungsgröße ein Anstieg der Effektivlöhne um 3 bis 4%. Für die Bundesregierung hat diese Lohnformel ebenfalls die Funktion, einen Konflikt mit der Geldpolitik zu vermeiden. Anders als der Sachverständigenrat, der die kostenniveauneutrale Lohnpolitik in Zeiten anhaltender Arbeitslosigkeit nicht angewendet wissen will, betrachtet sie die Bundesregierung als allgemeine Richtschnur, d.h. sowohl als Ober- als auch als Untergrenze. Eine Unterschreitung wäre nach ihrer Auffassung wegen des Ausfalls von Nachfrage kontraproduktiv. Die Erwartung, daß die Zurückhaltung nach und nach durch zusätzliche Beschäftigung mehr als ausgewogen werde, wird im Jahreswirtschaftsbericht ausdrücklich verworfen.

Den Hinweis, daß beispielsweise in den Niederlanden eine langfristig durchgehaltene lohnpolitische Zurückhaltung einen nachhaltigen Anstieg der Beschäftigung nach sich gezogen hat, lassen die Ökonomen der neuen Bundesregierung nicht gelten. Der Erfolg basiere allein auf „beggar my neighbour“. Durch die Unterbietung der Lohnkosten der Partnerländer habe die niederländische Arbeitnehmerschaft den Beschäftigten anderer Länder Arbeitsplätze weggenommen. Mit der These, daß bei Geldwertstabilität ein Rückgang der Lohnstückkosten in einer geschlossenen Volkswirtschaft keine Arbeitsplätze schaffe und

in einer offenen Volkswirtschaft unlauterer Standortwettbewerb sei, nimmt die neue Bundesregierung in der nationalen und internationalen Ökonomie eine Außenseiterposition ein. Sie handelt auf der Grundlage ihrer theoretischen Konzeption allerdings folgerichtig, wenn sie ihre Lohnformel in der Europäischen Union als allgemeinverbindlich erklären lassen will.

Allerdings beabsichtigt die Bundesregierung nicht, die Lohnfindung in der Europäischen Union zu zentralisieren, wie es nach der Zentralisierung der Geldpolitik konsequent wäre. Danach müßten sich die Tarifvertragsparteien in der Europäischen Union an der durchschnittlichen Produktivitätsentwicklung im gesamten EWU-Raum ausrichten. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll sich die Lohnentwicklung in den Mitgliedstaaten jedoch an der jeweiligen nationalen Produktivitätsentwicklung orientieren. Dann fragt man sich jedoch, warum in dem Währungsgebiet Europa eine regionale Einkommensdifferenzierung entlang der nationalen Grenzen zulässig sein soll, nicht aber eine Differenzierung innerhalb der Nationalstaaten. Tatsächlich gilt die Lohnformel der Bundesregierung ja auch nur für Westdeutschland. Die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern erklären die Ökonomen der neuen Bundesregierung wie die traditionelle Ökonomie damit, daß dort der Lohnanstieg der Produktivitätsentwicklung vorausgeeilt ist.

Konservierung des Flächentarifvertrages

Warum sollte sich aber nicht auch in Westdeutschland die Lohnentwicklung regional differenzieren, wenn sich herausstellt, daß sich das Lohnniveau in einer Region aufgrund des weltweiten Strukturwandels nicht mehr als wettbewerbsfähig erweist? Die Tarifautonomie hat doch nach der Vereinigung gerade deshalb versagt, weil die Tarifvertragsparteien der alten Bundesrepublik die Ideologie des nationalen Flächentarifvertrags bedenkenlos auch auf die neuen Bundesländer übertragen wollten. Warum sollte sich die Lohnentwicklung nicht auch nach Qualifikationen differenzieren, wenn sich durch den technischen Fortschritt und durch die Globalisierung die Knappheitsverhältnisse für qualifizierte und für einfache Arbeit verändern? Und will etwa die Bundesregierung künftig als unmoralisches „beggar my neighbour“ brandmarken, wenn der Betriebsrat eines notleidenden Unternehmens die Sanierungsbemühungen eines entschlossenen Managements durch partielle Aufgabe von Besitzständen der Belegschaft unterstützt?

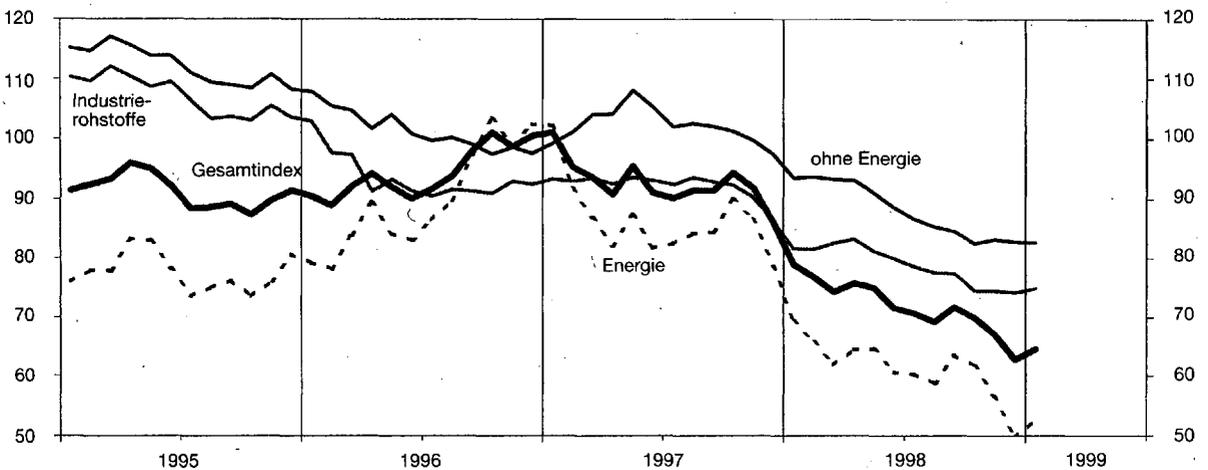
Die Position der Bundesregierung ist von der Sorge geprägt, daß Wettbewerb bei den Löhnen und anderen Arbeitsbedingungen ruinös sei und einen Teufels-

kreis von Lohnsenkungen in Gang setzte. Davon kann bislang nicht die Rede sein. Die Löhne sind in Deutschland bis zuletzt gestiegen, und die – durch die Produktivitätsentwicklung relativierten – Lohnstückkosten sind von 1996 bis 1998 gerade einmal um knapp 3% gesunken, was im historischen Vergleich keineswegs ungewöhnlich ist. Die Auffassung, daß Standortwettbewerb bei Löhnen und Arbeitsbedingungen allenfalls ein Nullsummenspiel und deshalb durch gemeinsamen Beschluß zu unterbinden sei, entspricht dem Versuch eines Hochpreisanbieters, seine Konkurrenten zu einem Höchstpreiskartell zu überreden. Dazu werden die anderen Mitgliedstaaten nur bereit sein, wenn Deutschland ihnen finanzielle Kompensation verspricht. Gerade dies hat die Bundesregierung ausgeschlossen.

Es ist deswegen unwahrscheinlich, daß die anderen Mitgliedstaaten auf eine Kooperation eingehen, die

darauf angelegt ist, bestehende Lohnrelationen festzuschreiben. In Deutschland weckt der Paradigmawechsel der Bundesregierung bei den Gewerkschaften die Erwartung, sie könnten im Zeitalter der Globalisierung den nationalen Flächentarifvertrag konservieren. Es ist nicht auszuschließen, daß sich nach der Tarifrunde dieses Jahres, wenn sie zu Lohnsteigerungen führt, die von vielen Unternehmen für unzumutbar gehalten werden, die Verbandsflucht verstärkt. Viele Ökonomen sehen in dem Übergang vom Flächentarif zum Betriebstarif einen Fortschritt. Sie übersehen dabei, daß die Betriebsräte nur die Interessen der Belegschaft, d.h. der Insider im Auge hat. Die Interessen der Outsider, der Arbeitslosen, bleiben dabei außer Betracht. Dagegen könnten die Gewerkschaften als überbetriebliche Organisation eher für Regelungen gewonnen werden, die auch den Interessen der Arbeitslosen Rechnung tragen.

HWWA-Index der Weltmarktpreise für Rohstoffe



1990 = 100, auf US-Dollar-Basis.

HWWA-Index mit Untergruppen*	1998	Juli 98	Aug. 98	Sep. 98	Okt. 98	Nov. 98	Dez. 98	Jan. 99
Gesamtindex	72,0 (-22,4)	70,7 (-21,6)	69,2 (-24,3)	71,8 (-21,5)	69,9 (-26,0)	67,0 (-27,0)	62,8 (-27,1)	64,6 (-18,2)
Gesamtindex, ohne Energie	88,2 (-13,7)	86,7 (-15,1)	85,3 (-16,8)	84,6 (-17,2)	82,5 (-18,5)	83,2 (-16,6)	82,8 (-15,1)	82,7 (-11,7)
Nahrungs- und Genußmittel	115,8 (-12,2)	110,6 (-15,2)	108,5 (-16,0)	105,6 (-18,3)	106,3 (-16,8)	109,0 (-14,7)	108,2 (-17,3)	105,5 (-18,3)
Industrierohstoffe	78,9 (-14,5)	78,6 (-15,0)	77,6 (-17,2)	77,5 (-16,6)	74,5 (-19,4)	74,5 (-17,5)	74,2 (-13,9)	75,0 (-8,2)
Agrarische Rohstoffe	79,3 (-14,4)	79,0 (-13,6)	78,1 (-15,9)	77,9 (-17,3)	74,4 (-21,3)	74,6 (-19,2)	75,8 (-13,6)	77,7 (-4,0)
NE-Metalle	71,1 (-20,8)	69,7 (-24,8)	69,0 (-26,4)	69,8 (-21,5)	67,5 (-21,8)	67,6 (-19,1)	64,6 (-18,1)	63,5 (-17,0)
Energierohstoffe	61,4 (-29,0)	60,3 (-26,9)	58,7 (-30,3)	63,4 (-24,9)	61,7 (-31,4)	56,5 (-34,8)	49,7 (-36,8)	52,7 (-23,9)

* 1990 = 100, auf US-Dollar-Basis, Periodendurchschnitte; in Klammern: prozentuale Änderung gegenüber Vorjahr.

Für Nachfragen: Tel. 040/3562-316/320