Wirtschaftspolitik

HENRY KRÄGENAU

Die Bilanz der wirtschaftlichen Entwicklung für die Europäische Gemeinschaft war 1991 insgesamt nicht günstig. In diesem Jahr endete eine über acht Jahre anhaltende konjunkturelle Aufwärtsbewegung. Die Arbeitslosenquote nahm wieder zu: das Haushaltsdefizit der Gemeinschaftsländer stieg weiter an und die Inflationsrate konnte nur ungenügend zurückgeführt werden. Der für die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen so wichtige Abschluß der GATT-Verhandlungen über die Fortentwicklung der Liberalisierung des Welthandels war – nicht zuletzt wegen der unzureichenden Kompromißbereitschaft der EG im Agrarbereich – 1991 nicht möglich. Allerdings wurden während der letzten Monate wichtige Weichen gestellt: Die Maastrichter Beschlüsse der EG-Staats- und Regierungschefs zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vom Dezember 1991 werden für die künftige wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft erhebliche Auswirkungen haben[1]. Nicht zuletzt, weil sie erhebliche Einschränkungen für die Souveränität der Mitgliedsländer mit sich bringen, ergibt sich hier eine neue Qualität. Allerdings steht das Wirksamwerden des Vertrages unter dem Vorbehalt der Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten.

Nur geringes Wachstum in der EG

Das Wachstum der Industrieländer hat sich 1991 stark abgeschwächt. Deren zusammengefaßtes Bruttosozialprodukt nahm – nach 2,6% im Vorjahr – real nur noch um etwa 1% zu und blieb damit deutlich hinter dem Zuwachs des Produktionspotentials zurück. Reflex dieser konjunkturellen Schwäche war eine spürbare Verlangsamung des Welthandelswachstums: die von 5 auf 3% zurückgegangene reale Anstiegsrate war die niedrigste seit Mitte der 80er Jahre.

In der EG stagnieren seit Mitte 1991 Nachfrage und Produktion, so daß das BSP – nach 2,9% im Vorjahr – nur noch um gut 1% auf Jahresbasis zunahm (vgl. Tabelle). Im EG-Jahreswirtschaftsbericht 1990/91 war man mit 2,2% von einem deutlich höheren Zuwachs ausgegangen[2]. Damit mußte die Schätzung zum dritten Mal hintereinander nach unten revidiert werden. Japan wies mit 4,5% eine zwar im Vorjahresvergleich rückläufige, dennoch aber relativ hohe Wachstumsrate für 1991 aus; allerdings kam im Zuge des konjunkturellen Abschwungs die Expansion des Sozialprodukts im Winterhalbjahr zum Stillstand. Die Hoffnung auf eine schnelle konjunkturelle Erholung der Ende 1990 in eine Rezession geratenen USA als dem dritten Weltwirtschaftszentrum erfüllten sich nicht (Wachstumsrate: –0,5%). Das konjunkturelle "Wechselspiel" zwischen den wichtigen Industrieregio-

nen, das durch den zeitlichen Vorlauf angelegt zu sein schien, kam daher nicht in Gang. Alles in allem spricht die Entwicklung der Weltwirtschaft dafür, daß es nach der langen Expansion zu einer "sanften Landung" kommt[3].

Die Wachstumsraten der einzelnen EG-Länder divergierten 1991 beträchtlich und lagen in einer Bandbreite von gut 5%: Großbritannien rangierte mit einem realen Rückgang des BSP von –1,9% am unteren, Westdeutschland mit einem Zuwachs von 3,2% am oberen Ende. Deutschland insgesamt weist angesichts der hohen negativen Wachstumsraten der ostdeutschen Wirtschaft kein Wachstum auf[4]. Unterdurchschnittliche Zuwachsraten verzeichneten in der EG Italien, Irland und Griechenland. Die Inlandsnachfrage hatte sich in der Gemeinschaft nur wenig stärker als das Bruttosozialprodukt abgeschwächt. Der Gesamtwert für die Gemeinschaft von 1,2% verdeckt allerdings die differenzierte Entwicklung bei einzelnen Ländern (vgl. Tabelle).

Die wirtschaftliche Entwicklung für 1992 ist nicht einfach abzuschätzen. Die geldpolitischen Dämpfungsmaßnahmen Ende der 80er Jahre zur Verhinderung von Überhitzungen werden allmählich an Wirkung verlieren. Deren Effekte wurden 1991 teilweise durch die aus der deutschen Vereinigung resultierenden Nachfrageimpulse überdeckt. Nennenswerte wirtschaftspolitische Anstöße sind kurzfristig außer in Großbritannien nicht in Sicht; allerdings dürfte die Überwindung der Rezession in den USA das Konjunkturklima begünstigen. Der reale Anstieg des BSP dürfte 1992 mit 1,5% in der EG nicht nennenswert über dem Vorjahreswert liegen[5].

Stagnierende Investitionen und mäßiger Verbrauch

Der sich schon seit Mitte 1990 abflachende Produktionsanstieg reflektiert vor allem die nachlassende interne Nachfrage in der Gemeinschaft. Erstmals kam es seit Anfang der 80er Jahre 1991 zu einem realen Rückgang der Anlageinvestitionen (–0,5%). Die Entwicklung betraf gleichermaßen Ausrüstungs- und Bauinvestitionen. Stark geprägt wurde dieses Ergebnis durch den starken Einbruch der Anlageinvestitionen im Vereinigten Königreich mit real über 12% Rückgang. Allerdings schrumpften die Investitionen auch in Dänemark, Griechenland, Frankreich, Irland und Italien in einer Bandbreite von 0,4–1,9%. Dem stand eine deutliche Ausweitung der Anlageinvestitionstätigkeit nur in Westdeutschland, Portugal und Luxemburg gegenüber.

Trotz des leichten Rückgangs der Investitionstätigkeit in der EG dürfte sich der Ausbau der Produktionskapazitäten aber erst wenig verlangsamt haben. Bei weitgehend stagnierender gesamtwirtschaftlicher Erzeugung nahm die Auslastung – mit Unterschieden von Land zu Land – insgesamt etwa im Ausmaß des Kapazitätszuwachses ab[6]. Der Auslastungsgrad der verarbeitenden Industrie in der EG war im 4. Quartal 1991 mit 81,4% um 3 Prozentpunkte niedriger als im entsprechenden Vorjahresquartal. Mit Ausnahme von Irland und Griechenland war er überall rückläufig, am stärksten mit fast 7 Prozentpunkten in Großbritannien[7]. In Westdeutschland, Dänemark und den Niederlanden war die Kapazitätsauslastung

im historischen Rückblick allerdings noch verhältnismäßig gut; denn sie lag nur 2,8 bis 3,5 Prozentpunkte unter dem außergewöhnlich hohen Auslastungsniveau des letzten konjunkturellen Höchststandes[8].

Vieles spricht dafür, daß die Investitionsneigung nicht weiter gedämpft wird. Stützend dürfte nicht zuletzt die in den 80er Jahren erreichte grundlegende Verbesserung der Wachstumsbedingungen wirken. Zudem hat der langfristige Zins – wenn auch auf hohem Niveau – im Laufe des Jahres nachgegeben. Kurzfristige spürbare wirtschaftspolitische Anregungen für die Investitionstätigkeit dürfte es jedoch nicht geben. Sie wird 1992 nicht nennenswert zunehmen[9].

Die Expansionsrate des privaten Konsums in der EG hat sich 1991 gegenüber dem Vorjahr (1990: 3,5%) – bei differenzierten Entwicklungen der Einzelländer – deutlich verlangsamt. Allerdings – typisch für den Abschwung – lag sie mit real 1,7% etwas über der des Bruttosozialproduktes. Der private Verbrauch wurde in seiner Grundtendenz durch die Verlangsamung der Einkommenszunahme bestimmt. Abweichend vom Gemeinschaftsdurchschnitt verzeichneten Portugal und Luxemburg einen Anstieg der Verbrauchsrate, allein Großbritannien wies einen absoluten Konsumrückgang aus. Rückläufig war zwar auch die Zuwachsrate des öffentlichen Verbrauchs von 2,2% 1990 auf 1,4% 1991. Diese deutliche Abschwächung ist allerdings in erster Linie auf methodische Änderungen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Westdeutschlands zurückzuführen[10]. Somit ist ein Vorjahresvergleich nicht zweckmäßig. Im Laufe des Jahres 1992 werden eine allmähliche Verbesserung des Konsumklimas und nachgebende Zinsen vermutlich auf eine Verbesserung der privaten Konsumneigung hinwirken. Im Jahresdurchschnitt dürfte der Anstieg der Zuwachsrate aber nur dadurch über dem des Vorjahres liegen, weil Großbritannien wieder einen positiven Beitrag dazu leistet[11]. Der Staatsverbrauch wird wohl im großen und ganzen unverändert bleiben.

EG-Außenwirtschaftsposition nach deutscher Einigung verschlechtert

Die außenwirtschaftliche Position der Europäischen Gemeinschaft hat sich 1991 weiter passiviert[12]. Wies die zusammengefaßte EG-Leistungsbilanz 1989 noch einen geringen Überschuß aus, so wurde 1990 bereits ein Defizit von 9 Mrd. US-$ (–0,2% des BSP) verzeichnet, das im Folgejahr auf 57 Mrd. US-Dollar – entsprechend –0,9% des BSP – anwuchs (vgl. Tabelle). Diese Tendenz ist vor allem auf die Entwicklung in Deutschland und den dortigen Einigungsprozeß zurückzuführen. Die hier verstärkte Binnennachfrage führte zu vermehrten Einfuhren, die einen Umschwung der Leistungsbilanz von einem Überschuß (1989: 57 Mrd. US-$) zu einem substantiellen Defizit (1991: –21 Mrd. US-$) bewirkten[13]. Dazu beigetragen haben zudem die deutschen Leistungen an die USA zur Finanzierung des Golfkrieges und an vom dortigen Krieg in Mitleidenschaft gezogene Länder sowie Hilfsleistungen an die UdSSR[14].

Maßgeblich wurde die Leistungsbilanzentwicklung durch den Handelsverkehr bestimmt. Real hatten Ein- und Ausfuhr 1990 jeweils um etwa 6% zugenommen. Der aus der konjunkturellen Verlangsamung im Außenhandel resultierende Rück-

Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren der EG-Länder (Jahresdurchschnitte bzw. Jahreswerte)

Land		Anstieg der Verbraucherpreise gegen Vorjahr in %	Langfristige Realzinsen in % p.a.[1]	Saldo der Leistungsbilanz		Reales Wachstum gegen Vorjahr in %		Arbeitslose in % der zivilen Erwerbsbevölkerung (EG-Definition)	Finanzierungssaldo des Gesamtstaates in % des BSP/BIP[2]
				Mrd. US-$	in % des BSP/BIP	BSP/BIP	Inlandsnachfrage		
Deutschland[3]	1989	2,8	4,1	57	4,8	3,8	2,6	5,5	0,2
	1990	2,7	6,0	47[6]	3,2[6]	4,5	5,0	5,1	-2,5
	1991	3,5	4,9	-21	-1,3	3,2	3,3	4,6	-3,7
Frankreich	1989	3,5	5,1	-6	-0,6	3,9	3,5	9,4	-1,2
	1990	3,4	6,3	-14	-1,1	2,8	3,2	9,0	-1,7
	1991	3,1	5,7	-8	-0,7	1,4	1,4	9,5	-1,7
Italien	1989	6,4	6,3	-11	-1,2	6,0	3,1	10,7	-10,1
	1990	6,5	6,5	-14	-1,3	2,0	2,0	9,8	-10,7
	1991	6,4	6,2	-15	-1,4	1,0	1,5	9,4	-10,1
Großbritannien	1989	7,8	2,2	-33	-3,9	2,3	3,3	7,0	1,3
	1990	9,5	2,2	-25	-2,5	0,8	-0,1	6,4	-0,7
	1991	5,9	4,0	-11	-1,1	-1,9	-3,2	8,4	-2,1
Spanien	1989	6,8	6,6	-11	-2,9	4,8	7,8	17,1	-2,8
	1990	6,7	7,5	-17	-3,4	3,7	4,6	16,1	-4,0
	1991	5,9	6,1	-17	-3,2	2,5	3,0	15,8	-3,9
Niederlande	1989	1,1	6,1	8	3,6	4,0	4,3	8,7	-5,1
	1990	2,5	6,4	10	3,7	3,9	3,9	8,1	-5,3
	1991	3,9	4,9	11	3,7	2,2	1,9	7,2	-3,5
Belgien[4]	1989	3,1	5,4	4	2,3	3,8	5,0	8,5	-6,2
	1990	3,5	6,4	4	1,8	3,7	3,4	8,1	-5,5
	1991	3,2	5,9	4	2,2	1,4	1,3	8,6	-5,7
Dänemark	1989	4,8	4,9	-1	-0,8	1,2	0,3	7,7	-0,8
	1990	2,7	7,9	2	1,2	2,1	-0,7	7,9	-1,6
	1991	2,4	6,7	2	1,6	2,0	0,5	9,2	-1,7
Irland	1989	4,1	4,6	1	1,8	5,0	6,0	16,0	-3,0
	1990	3,3	6,6	1	3,8	6,6	5,5	15,6	-2,3
	1991	3,2	5,8	1	3,0	1,3	0,6	16,8	-2,7
Luxemburg	1989	3,3	4,2	–	–	6,3	5,9	1,8	4,3
	1990	3,5	4,6	–	–	2,3	3,4	1,6	4,7
	1991	3,2	4,8	–	–	2,5	3,9	1,6	1,9
EWS-Länder[5]	1989	4,7	4,6	9	0,1	3,9	3,5	8,7	-2,4
	1990	5,0	5,5	-6	-0,0	2,9	2,9	8,1	-3,8
	1991	4,5	5,2	-54	-0,8	1,3	1,2	8,4	-4,2
Griechenland	1989	13,8	4,7	-3	-4,7	3,5	3,9	7,5	-18,3
	1990	20,3	2,2	-4	-5,4	-0,1	1,0	7,5	-20,2
	1991	18,9	3,7	-2	-2,4	1,0	1,1	8,8	-17,9

Fortsetzung									
Portugal	1989	12,6	2,0	0	0,4	5,4	4,2	4,8	-3,4
	1990	13,4	3,0	-0	-0,2	4,2	6,1	4,6	-5,8
	1991	11,3	5,1	-1	-0,9	2,7	4,8	4,0	-5,4
EG-Länder	1989	4,9	4,5	6	0,1	4,0	3,5	8,7	-2,6
	1990	5,3	5,5	-9	-0,1	2,9	2,9	8,1	-4,0
	1991	4,7	5,1	-57	-0,9	1,4	1,2	8,3	-4,3

1 Umlaufsrenditen langfristiger öffentlicher Anleihen, deflationiert mit den Veränderungsraten der Verbraucherpreise.
2 In der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.
3 Angaben über Verbraucherpreise, Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit betreffen nur alte Bundesländer.
4 Leistungsbilanzangaben schließen Luxemburg ein.
5 Am Wechselkursmechanismus des EWS teilnehmende Länder.
6 Ab Juli 1990 einschl. des Gebiets der ehemaligen DDR.

Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quellen: OECD, IWF, EG-Kommission und nationale Statistiken.

gang der Anstiegsrate 1991 war auf der Ausfuhrseite erheblich ausgeprägter als auf der Einfuhrseite. Bei nur wenig veränderten Terms of Trade nahm das gemeinschaftliche Handelsbilanzdefizit von 62 auf 88 Mrd. US-$ zu[15]. Darin schlug sich vor allem die Entwicklung in Deutschland mit seinem stark rückläufigen, auf dem erheblichen Anstieg der Importnachfrage beruhenden Überschuß nieder. Von dem deutschen Einfuhrsog profitierten insbesondere die EG-Partnerländer, die damit Passivierungstendenzen gegenüber anderen Regionen kompensieren konnten. Bei einer Zunahme der deutschen Ausfuhr in die EG von nur knapp 2% nahmen die Einfuhren von dort um 16% zu, und sie machten 52% der gesamtdeutschen Importe aus.

Im Verlaufe des Jahres 1992 dürften die Exporte der Gemeinschaft stärker zunehmen. Das gilt in erster Linie für die Ausfuhren in die Drittländer als Folge einer lebhafteren Nachfrageentwicklung in Nordamerika, anhaltend kräftiger Nachfrageexpansion aus den Ölexportländern sowie einer Reihe von Schwellenländern schon im Sommerhalbjahr. Der innereuropäische Handel dürfte sich erst im späteren Jahresverlauf spürbar verstärken. Unter diesen Gegebenheiten wird das Leistungsbilanzdefizit der Gemeinschaft 1992 niedriger sein als im Vorjahr[16].

Zunahme der Arbeitslosigkeit – Verringerung des Inflationsgefälles

Der konjunkturelle Abschwung, der in den meisten EG-Ländern 1991 verzeichnet wurde, wirkte sich nachteilig auf die Arbeitskräftenachfrage aus und führte zu einer Unterbrechung des starken Beschäftigungszuwachses. In der langen Aufwärtsphase zwischen 1983 und 1990 wurden 9 Mio. Arbeitsplätze geschaffen. Das waren rund Dreiviertel aller seit EG-Gründung in der Gemeinschaft errichteten Plätze. Allerdings reichte dies nicht aus, um das in diesem Zeitraum jährlich um 0,8% zunehmende Arbeitskräfteangebot aufzunehmen und die Arbeitslosigkeit –

sie lag Mitte der Jahre bei deutlich über 10% – entscheidend abzubauen[17]. Bis 1990 rückläufig auf 8,1%, war die Arbeitslosenquote weiter viel zu hoch, und in der gegenwärtigen Flaute ist sie wieder nach oben gerichtet. Dabei zeigten sich zwischen den Ländern deutliche Differenzierungen (vgl. Tabelle).

Die Substitution von Arbeit durch Kapital hat sich in der Gemeinschaft im Zeitraum 1983–1990 deutlich gegenüber den Vorperioden verlangsamt und der Anteil von Teilzeitarbeitsplätzen und der des Dienstleistungsbereichs an der Gesamtbeschäftigung hat zugenommen, so daß das Wirtschaftswachstum insgesamt stärker beschäftigungswirksam wurde. Wenn die Wirtschaftspolitik, wie in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, stabilitätsorientiert betrieben wird und die tarifpolitischen Parteien sich verantwortungsbewußt verhalten, sind die Voraussetzungen für einen erneuten Wachstumsanstieg mit entsprechenden Beschäftigungseffekten gegeben. Interessant ist, daß eine durchschnittliche Wachstumsrate von 3,5% im Zeitraum 1983–1990 – die tatsächliche lag bei 2,9% – gereicht hätte, um die Arbeitslosenquote unter die 5%-Marke zu drücken[18].

Die Verbraucherpreise in der EG waren 1991 im Jahresmittel um 4,7% höher als im Vorjahr. Die Anstiegsrate hat sich damit etwas verringert, ist aber deutlich zu hoch. Die Entwicklung war in den einzelnen Ländern aufgrund unterschiedlicher konjunktureller Entwicklungen, aber auch bedingt durch Sonderfaktoren, nicht einheitlich. Stark rückläufig war die Teuerungsrate in dem bis zum Sommer von der Rezession geplagten Großbritannien. Der Wegfall der preissteigernden Auswirkungen der Grundsteuerreform vom Frühjahr 1990 unterstützte diesen Trend. In Westdeutschland und den Niederlanden verstärkte sich der Preisanstieg, bedingt auch durch die Anhebung indirekter Steuern Mitte 1991. Insgesamt wurde in der EG eine deutliche Verringerung des Inflationsgefälles sichtbar, sieht man von den nicht zum EWS gehörenden Ländern Griechenland und Portugal mit weiter zweistelligen Raten ab[19]. Die Bandbreite zwischen preisstabilstem Land (Dänemark: 2,4%) und inflationsstärkstem Land (Italien: 6,4%) ist relativ eng geworden (vgl. Tabelle). Unter den Gegebenheiten einer sich 1992 erst allmählich erholenden Konjunktur wird mit einer Verlangsamung des Preisauftriebs gerechnet, und der Preisindex für die Lebenshaltung dürfte sich im Mittel der Gemeinschaftsländer um 4% erhöhen[20].

Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik weiter auf schwierigem Pfad

Die geldpolitischen Bemühungen in den Gemeinschaftsländern waren 1991 zumeist weiter auf Eindämmung der Inflationserwartungen gerichtet, ohne – wie die Entwicklung der Geldmengen zeigte – restriktiv zu sein. Im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) verlangt die "Ankerfunktion" der D-Mark in besonderer Weise die Verteidigung des Geldwertes in Deutschland. Ansonsten könnte die Stabilitätsorientierung im EWS insgesamt in Gefahr geraten und damit die europäische Währungsintegration einen Rückschlag erleiden[21]. Die Bundesbank hat 1991 ihren geldpolitischen Kurs in drei Schritten gestrafft, um den erheblich gestiegenen Stabilitätsrisiken Rechnung zu tragen und zu verhindern,

daß sich dauerhaft höhere Inflationserwartungen herausbilden. Im EWS konnten eine Reihe von Partnerländer die ihnen aus der speziellen wirtschaftlichen Situation des vereinigten Deutschlands und ihren eigenen Stabilitätsanstrengungen erwachsenen Zinssenkungsspielräume nutzen und ihren Zinsvorsprung reduzieren. Allerdings ist nach Verringerung des Zinsgefälles zwischen den EWS-Währungen der Spielraum für autonome Zinspolitik enger geworden, wie sich Ende 1991 zeigte[22]. Fast alle Länder folgten – mit der wichtigen Ausnahme Großbritannien – der deutschen Leitzinsanhebung.

Die Finanzpolitik blieb weiter auf Konsolidierung bedacht. Bei einzelnen EG-Ländern zeigten sich allerdings durchaus unterschiedliche Vorgehensweisen. Das zusammengefaßte gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit der EG-Länder erreichte 4,3% des BSP und war damit auch in relativer Rechnung höher als im Vorjahr (vgl. Tabelle). Die Entwicklung zu einem verstärkten Anstieg des Defizits der EG nach 1989 wird in starkem Maße mitbestimmt durch die hohen deutschen Fehlbeträge als Folge der einigungsbedingten Lasten. 1991 machten die von den westdeutschen öffentlichen Haushalten finanzierten und Ostdeutschland zur Verfügung gestellten Nettotransfers (ohne Post, Bahn und Treuhand) 140 Mrd. DM aus. Das gesamtstaatliche deutsche Defizit betrug 3,7% des BIP, nachdem 1989 noch ein geringer Überschuß erzielt worden war. Auch Großbritannien trug rezessionsbedingt kräftig zum Anstieg des Gemeinschaftsdefizits 1991 bei. Bei den anderen EG-Ländern war – bei zum Teil allerdings weiterhin hohen, vom mittelfristigen Konsolidierungsziel weit entfernten Fehlbeträgen – überwiegend eine rückläufige Defizitquote zu verzeichnen (vgl. Tabelle). 1992 dürfte sich das zusammengefaßte Defizit der EG-Länder – unter der Annahme eines wieder leicht zunehmenden Bruttoinlandproduktes – nicht nennenswert erhöhen[23].

Wie schon im Vorjahr ging auch 1991 der Reallohnanstieg in der Gemeinschaft über den Zuwachs der Produktivität hinaus, so daß die realen Lohnstückkosten weiter anstiegen, mit negativen Rückwirkungen auf Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit. Die zunehmende Verringerung der Wechselkursanpassungen, insbesondere in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, und, in jüngerer Zeit, das Engagement für eine umfassende Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) haben die Bedeutung der Löhne als gesamtwirtschaftliche Größe in der Gemeinschaft verstärkt. Mit der zunehmenden Einengung der nationalen geld- und finanzpolitischen Spielräume im Zuge der stufenweisen Verwirklichung der WWU wird die wirtschaftliche Leistung der einzelnen Mitgliedstaaten und die geographische Verteilung der Wirtschaftstätigkeit innerhalb der Gemeinschaft in zunehmendem Maße von der relativen Entwicklung der Löhne zwischen Mitgliedstaaten und Regionen abhängen[24]. Aufgrund der – so die Kommission – "Umkehrung des Trends maßvoller Lohnsteigerungen", wie er in den 80er Jahren vorherrschte, werden in zahlreichen Mitgliedstaaten zur Erreichung des notwendigen Konvergenzniveaus im Hinblick auf die WWU tiefgreifende Änderungen des wirtschaftspolitischen Kurses notwendig sein[25].

Besonders herausgefordert wegen seines großen ökonomischen Gewichts in der Gemeinschaft und seiner währungspolitischen Ankerfunktion ist hier auch

Deutschland. Die Lohnpolitik leistet gegenwärtig nicht den von ihr zu erwartenden Beitrag zur Bewältigung der wirtschaftspolitischen Herausforderungen, die im Zuge der Vereinigung Deutschlands entstanden sind: in Ostdeutschland steigen die Löhne unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach einem festgelegten Stufenplan; in Westdeutschland liegen die Lohnabschlüsse über dem der gesamtwirtschaftlichen Situation angemessenen Niveau[26].

Mittelfristiger Ausblick: Maastricht und die Folgen

Die Maastrichter Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs zur WWU werden für die künftige Wirtschafts- und Währungspolitik von weitreichender Bedeutung sein. In einem dreistufigen Prozeß, dessen erste Stufe bereits am 1. Juli 1990 in Kraft trat, soll nach Ablauf der am 1. Januar 1994 beginnenden zweiten Phase frühestens 1997, spätestens zum 1. Januar 1999 eine WWU errichtet werden. Bemerkenswert ist angesichts der bis in die jüngste Vergangenheit heftigen ordnungspolitischen Kontroversen die ausdrückliche Hervorhebung der wettbewerbsgesteuerten Marktwirtschaft als Wirtschaftssystem der Gemeinschaft. Abzuwarten bleibt allerdings, wie sich dies in der wirtschaftlichen Praxis der nächsten Jahre niederschlägt. Einige Gemeinschaftsländer haben – mit dem Argument der Notwendigkeit einer Verstärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts – eine Aufstockung der Transfermittel über einen die bisherigen Strukturfonds ergänzenden "Kohäsionsfonds" durchsetzen können.

Vertragsgemäß wird die geldpolitische Verantwortung in der dritten Stufe auf die Gemeinschaft übergehen[27]. Für die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik ist dann das – unabhängige – Europäische System der Zentralbanken (ESZB) zuständig, das sich vorrangig vom Ziel der Preisstabilität leiten zu lassen hat. Nur soweit es ohne Beeinträchtigung dieses Zieles möglich ist, stützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik. Das Anfang 1994 zu etablierende Europäische Währungsinstitut (EWI) hat noch keine monetäre Steuerungsfunktion, sondern soll geldpolitisch koordinierend wirken. Primär wird es die institutionellen und instrumentellen Vorbereitungsarbeiten für die Endstufe übernehmen.

Anders als die Geldpolitik in der dritten Stufe wird die Haushaltspolitik nicht vergemeinschaftet. Die Haushaltspolitik wird jedoch einem stufenweise strengeren Abstimmungsprozeß unterworfen. Durch vertragliche Verankerung wichtiger stabilitätspolitischer Grundsätze soll sichergestellt werden, daß Stabilitätspolitik nicht allein auf der (sonst überforderten) Geldpolitik beruht. Als ab 1994 geltende Grundsätze sind insbesondere zu nennen: das Verbot der monetären Finanzierung der öffentlichen Haushalte (Art. 104, 104 a); Eigenverantwortlichkeit jedes Mitgliedes für seine Staatsschulden (Art. 104 b) sowie Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite durch die Mitglieder (Art. 104 c). Anhand von festgelegten Kriterien überwacht die Kommission die Haushaltsentwicklung der Mitgliedstaaten und prüft, ob ein "übermäßiges" Defizit vorliegt. Ist dies der Fall, setzt der Rat ein auf den Abbau des Defizits hinwirkendes Verfahren in Gang, das – in der Endstufe – auch die Möglichkeit finanzieller Sanktionen einschließt.

Neben den Chancen, die die Maastrichter Beschlüsse zur WWU für den wirtschaftlichen Einigungsprozeß mit sich bringen, dürfen mögliche Risiken nicht übersehen werden. Kritisch stellt die Bundesbank fest, daß eine Währungsunion als "nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft" für ihren dauerhaften Bestand eine umfassende Politische Union erfordere, deren Entwicklung aber noch nicht erkennbar sei[28]. Allerdings könnte sich hier in der Gemeinschaft eine Neuorientierung bis 1996 ergeben, wenn erneut über die Ausgestaltung der Politischen Union verhandelt wird.

Der Eintritt der Mitgliedsländer in die dritte Stufe ist an eine Reihe von Kriterien gebunden. Die sich als Ergebnis der bisherigen Wirtschaftspolitik ergebende Ausgangslage zu Anfang der 90er Jahre ist noch wenig ermutigend. Gegenwärtig erfüllen nur drei EG-Länder die Konvergenzkriterien für die Beitrittsfähigkeit. Nicht verdrängt werden darf die Gefahr, daß die Beitrittskriterien unter dem Druck des stringenten Terminplans aufgeweicht werden. Es könnte eine politische Entscheidung für eine größere Teilnehmerzahl gefällt werden, weil sonst die "kritische Masse"[29] für die Funktionsfähigkeit der WWU nicht erreicht wird. Das birgt nach Wegfall des Wechselkurses als Anpassungsparameter im erheblichen Maße die Gefahr politisch motivierter Forderungen nach (ineffizienten) Transfers. Auch die Konvergenzkriterien selbst sind nicht unproblematisch. So wird bei den Preisen auf relative Preisstabilität abgestellt. Bei den Defiziten wird der "Staatshaushalt" herangezogen, so daß die Defizite in "Schattenhaushalten" verborgen werden könnten. Die nächsten Jahre werden für die Gemeinschaft erhebliche wirtschaftspolitische Herausforderungen bringen, und sie muß den Nachweis führen, daß sie fähig ist, eine "Stabilitätskultur" zu entwickeln und zu vertiefen, die allein auf Dauer Beschäftigung und Wachstum sichert.

Anmerkungen

1 Vertrag über die Europäische Union v. 7. 2. 1992, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 16 v. 12. 2. 1992.

2 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Jahreswirtschaftsbericht 1991–1992 (Stärkung des Wachstums und Verbesserung der Konvergenz), in: Europäische Wirtschaft, Nr. 50 (1991), S. 6.

3 Vgl. Großer, Günter/Weinert, Günter: Die wirtschaftliche Lage Westeuropas, in: Weltkonjunkturdienst (Hrsg. HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg), Nr. 1 (1992), S. 3.

4 So weist die Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute in ihrem Gutachten über "Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1992" v. 9. 4. 1992 für die Bundesrepublik Deutschland real ein Nullwachstum des BIP aus.

5 Vgl. Großer/Weinert, a. a. O., S. 7.

6 Vgl. ebd., S. 29.

7 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Kapazitätsauslastung in der Industrie und Beschäftigungserwartungen, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft B, Nr. 2 (1992), S. 3.

8 Vgl. ebd.

9 Vgl. Großer/Weinert, a. a. O., S. 41.

10 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wirtschaftliche Vorausschätzungen für 1992 und 1993, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Nr. 11/12 (1991), S. 3.

11 Vgl. Großer/Weinert, a. a. O., S. 37.

12 Hinzuweisen ist darauf, daß es erhebliche statistische Diskrepanzen im Ausweis der weltweiten Leistungsverflechtung gibt. Die Leistungsbilanz der Welt mit sich selbst müßte definitionsgemäß ausgeglichen sein. 1990 überstiegen die Passiva der Leistungsbilanz mit sich selbst die Aktiva – bei zunehmender Tendenz – um 84 Mrd. $. Diese statistische Diskrepanz kann die Wirtschaftsanalyse nicht unerheblich beeinflussen.

13 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Jüngste Entwicklung des internationalen Anpassungsprozesses, in: Europäische Wirtschaft, Heft A, Nr. 3 (1992), S. 2.

14 Vgl. ebd. Auch die deutschen Nettoleistungen an die Europäische Gemeinschaft stiegen 1991 um 7,5 Mrd. DM an; vgl. Deutsche Bundesbank: Geschäftsbericht 1991, S. 35.

15 Vgl. UN Monthly Bulletin of Statistics, Nr. 3 (1992), S. 96.

16 Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, a. a. O., S. 16 f.

17 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Arbeitsmarktentwicklungen in der Gemeinschaft seit 1983, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 50 (1991), S. 141 ff.

18 Vgl. ebd., S. 151.

19 Portugal trat im April 1992 dem EWS bei.

20 Vgl. Großer/Weinert, a. a. O., S. 42.

21 Vgl. Deutsche Bundesbank: Geschäftsbericht 1991, S. 42.

22 Vgl. ebd., S. 5.

23 Vgl. Großer/Weinert, a. a. O., S. 27.

24 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Lohnanpassung in der Europäischen Gemeinschaft: die Erfahrung der 80er Jahre, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 50 (1991), S. 94.

25 Vgl. ebd., S. 116.

26 Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, a. a. O., S. 70.

27 Vgl. Rahmsdorf, Detlef W.: Währungspolitik, in diesem Band.

28 Vgl. Deutsche Bundesbank: Stellungnahme des Zentralbankrates, abgedruckt in: Monatsbericht 2 (1992), S. 53.

29 Nölling, Wilhelm: Eine "mißglückte, frühgeburtliche" monetäre Union könnte die Bundesrepublik teuer zu stehen kommen, in: Handelsblatt, Nr. 39 v. 25. 2. 1992.

Weiterführende Literatur

Deutsche Bundesbank: Die Beschlüsse von Maastricht zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Zur Weitergeltung der D-Mark und ihrer späteren Ablösung durch eine europäische Einheitswährung, in: Monatsbericht, Nr. 2 (1992).

HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg: Weltkonjunkturdienst, lfd. Ausgaben.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Jahreswirtschaftsbericht 1991–1992, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 50 (1991); Analytische Studien: (1) Lohnanpassung in der Europäischen Gemeinschaft: die Erfahrung der 80er Jahre; (2) Rentabilität des Anlagevermögens und ihre Beziehung zu Investitionen; (3) Arbeitsmarktentwicklungen in der Gemeinschaft seit 1983; (4) Der Außenhandel der Gemeinschaft: ein Überblick; (5) Deutsche Vereinigung: Folgen und Aussichten für Ostdeutschland; (6) Die Haushaltspolitik in der Gemeinschaft: Entwicklungen und Perspektiven im Hinblick auf die Haushaltsdisziplin; (7) Entwicklungen am Geldmarkt und Arbeitsweise des EWS-Wechselkursmechanismus im ersten Jahr der Phase 1 der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 50 (1991).

OECD: Economic Outlook, Nr. 50, Paris December 1990.

Ridinger, Rudolf: Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, in: Europa-Archiv 5 (1992).