

## Die Koordinierungsgruppe für Wirtschafts- und Finanzpolitik

ANDREAS KEES

Die Koordinierungsgruppe der Gemeinschaft ist in der interessierten Öffentlichkeit wenig bekannt. Sie wirkt im Stillen und bereitet die monatlichen Sitzungen des Rats der Wirtschafts- und Finanzminister vor. In der Koordinierungsgruppe ist jedes Land und die Kommission durch einen hohen Beamten repräsentiert, der möglichst direkt den Minister vertritt. Staatssekretär Schlecht vom Bundeswirtschaftsministerium ist das deutsche Mitglied. Da der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister in der Regel einmal pro Monat zusammentritt, tagt die Koordinierungsgruppe ebenfalls einmal pro Monat und zwar jeweils eine Woche vor der Ratstagung.

Die Koordinierungsgruppe wurde im Zuge der ersten Bemühungen um eine Wirtschafts- und Währungsunion zu Beginn der siebziger Jahre geschaffen. Es hatte sich gezeigt, daß es für die Vorbereitung der Ratstagung einer gesonderten Gruppe von Wirtschaftspolitikern auf hohem Niveau bedurfte und sich dafür der Ausschuß der ständigen Vertreter nicht anbot.

Die Aufgaben der Gruppe liegen vor allem in der Gegenüberstellung und Koordinierung der makroökonomischen Wirtschaftsentwicklung innerhalb der Gemeinschaft. „Um die Kohärenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu wahren, müssen ihre Durchführung und ihre Wirkungen überwacht werden, damit jede Abweichung von den gemeinschaftlich festgelegten Leitlinien schnell korrigiert werden kann.“<sup>1</sup> Kernaufgabe der Koordinierungsgruppe sind die dreimal jährlich stattfindenden Beratungen über die wirtschaftspolitischen Leitlinien. Im ersten Vierteljahr findet eine erste Überprüfung der am Jahresende verabschiedeten Leitlinien für das laufende Jahr und eine eventuelle Anpassung statt; im Juli werden aufgrund der Vorwirtschafsbudgets die Orientierungsdaten erneut überprüft. Außerdem werden bei dieser Gelegenheit quantitative Orientierungsdaten für die Entwürfe der Staatshaushalte des folgenden Jahres festgelegt; sie beziehen sich auf die Entwicklung des Haushaltsvolumens, die Richtung und den Umfang der Salden sowie ihre Finanzierungs- bzw. Verwendungsart. Am Jahresende bereitet die Gruppe auf der Grundlage eines Jahresberichts der Kommission die Leitlinien für das kommende Jahr vor.

Artikel 9 der Entscheidung des Rats vom Februar 1974 fordert darüber hinaus: „Permanente Konsultationen über die von den Mitgliedstaaten geplanten Maßnahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und deren Vereinbarkeit mit den vom Rat festgelegten wirtschaftspolitischen Leitlinien finden in der Koordinierungsgruppe statt. Diese Konsultationen müssen stattfinden, bevor eine Entscheidung fällt, und die für die Konvergenz der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft bedeutsamsten Maßnahmen einbeziehen.“ Aus der Fülle der in der Vergangenheit behandelten Themen seien beispielsweise erwähnt: die Probleme der Ölpreisentwicklung und ihre Rückwirkung auf die Gemeinschaft, die Vorbereitung einer Gemeinschaftsposition für die westlichen Weltwirtschaftsgipfel, Fragen der Indexierung und Fragen des Protektionismus.

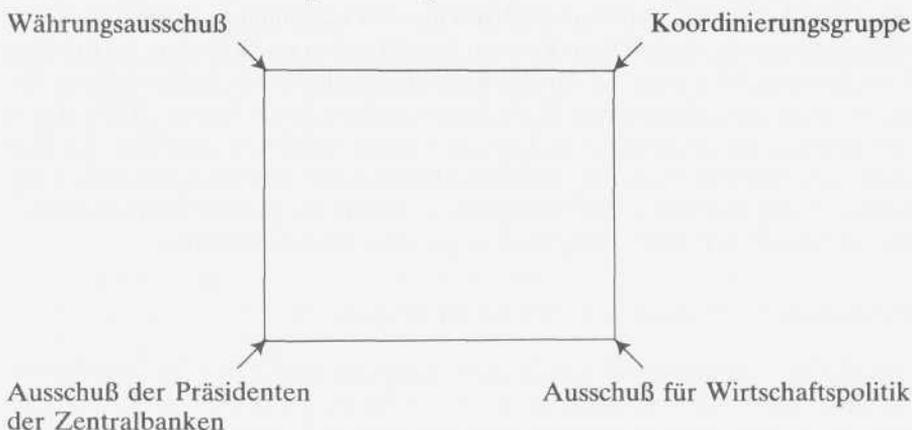
#### *Politische Koordinierung statt technischer Vorarbeiten*

Die Aufgabenstellung und die Zusammensetzung schließen technische Vorarbeiten durch die Gruppe weitgehend aus. In der Regel werden die Vorarbeiten von der Kommission ausgeführt. Die Gruppe erteilt gelegentlich auch einen Auftrag an den Ausschuß für Wirtschaftspolitik. Die Ergebnisse ihrer Beratungen werden vom Präsidenten auf der Tagung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister vorgetragen. Es sind dies kurze Zusammenfassungen von zuvor in der Gruppe auf der Grundlage von Berichten der Kommission ausgearbeiteten Leitlinien. Handelt es sich um gesonderte Probleme, so versucht die Gruppe, ihre Ergebnisse in kurzen communiquéartigen Berichten für den Rat zusammenzufassen.

Die Arbeitsweise der Koordinierungsgruppe wird von dem starren Verfahren des Rates beeinflusst. Die Gruppe ist im Unterschied zu den anderen wichtigen Koordinierungsorganen beim Rat angesiedelt, der auch ihr Sekretariat stellt. Um die Verbindung zu den anderen Koordinierungsorganen der Gemeinschaft zu fördern, nimmt auch der Sekretär des Währungsausschusses an ihren Tagungen teil. Nachteilig wirkt sich vor allem der rasche Wechsel der Präsidenten aus, der mit dem halbjährlichen Wechsel des Ratsvorsitzes erfolgt. Auf der einen Seite kann es für das Land des Ratsvorsitzenden von Vorteil sein, wenn der Präsident der Gruppe aus den eigenen Regierungsreihen kommt, andererseits spricht die Erfahrung von gut einem Jahrzehnt Koordinierungsgruppe und die Praxis anderer Ausschüsse für eine längere Präsidentschaft, was durchaus im Rahmen des Rates möglich sein sollte. Die Arbeitsweise der Gruppe ist durch die Offenheit ihrer Diskussion und durch die Vertraulichkeit ihrer Beratungen gekennzeichnet.

*Die Koordinierungsgruppe im Koordinierungsgefüge der Gemeinschaft*

Auf Gemeinschaftsebene gibt es folgendes Viereck von Ausschüssen:



Die Tatsache, daß in der Koordinierungsgruppe im Unterschied zu den anderen Ausschüssen keine Vertreter der Zentralbanken sind, schließt es aus, bestimmte Währungsfragen in ihr zu behandeln, da das die Eigenständigkeit der Zentralbanken beeinträchtigen könnte. Von der Sache her sind die Beziehungen zum Ausschuß für Wirtschaftspolitik sehr eng. Man könnte zwischen beiden Ausschüssen sogar ein Konkurrenzverhältnis sehen. In der Praxis hat sich aber zwischen beiden eine gute Zusammenarbeit eingespielt. Die politische Zusammensetzung gibt der Koordinierungsgruppe ihr eigenes Gepräge.

Umgekehrt ist der Ausschuß für Wirtschaftspolitik besser in der Lage, selbst auf der Grundlage technischer Arbeiten die politischen Entscheidungen vorzubereiten. Seine Stellungnahmen werden in Sitzungen oder in schriftlichen Verfahren technisch ausführlicher vorbereitet. Gelegentlich nimmt auch der Präsident des Ausschusses für Wirtschaftspolitik an den Beratungen der Koordinierungsgruppe teil. Auch achtet der Ausschuß für Wirtschaftspolitik darauf, daß seine Stellungnahmen direkten Zugang zum Rat der Wirtschafts- und Finanzminister finden.

*Auf dem Weg zur ‚EWS-konformen‘ Koordinierung*

Im Kräftefeld internationaler Wirtschaftspolitik gibt es verschiedene Abstufungen der Zusammenarbeit: Die schwächste Form ist die Kooperation, so wie sie in den größeren internationalen Institutionen (IWF, OECD, GATT) oder auch anlässlich der Weltwirtschaftsgipfel stattfinden. Ihr Kennzeichen ist die Zusammenarbeit nach einem allgemeinen – oft kodifizierten – Rahmen unter Wahrung der vollen nationalen Autonomie. Demgegenüber greift die Koordinierung tiefer in die makro-ökonomische Zielbestimmung der einzelnen Länder ein. In dieser Hinsicht gibt es auch im Internationalen Währungsfonds (IWF)

eine wirksame Koordinierung, wenn über die Kreditbereitstellung, verbunden mit wirtschaftspolitischen Auflagen, die Ziele eines Landes verändert werden. Koordinierung ist aber eine Sache gleichartiger und eng verflochtener Länder.

Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft hängt in hohem Maße vom Erfolg der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken ab. In einer Gemeinschaft hochentwickelter Länder mit gemeinsamen Zielen entsteht ein wirtschaftspolitisches Solidarverhältnis des gegenseitigen Gebens und Nehmens. Eine Kreditbereitstellung im Rahmen des (EWS), wie der jüngste Zahlungsbilanzkredit an Frankreich, erfolgt in einem vielfältigen Koordinierungsgefüge. Der Kredit ist eine Verlängerung der Koordinierungsbemühungen der vorausgegangenen Wechselkursanpassung und der dadurch verstärkten Anpassungspolitik. Andererseits hängen in einer eng verflochtenen Gemeinschaft die Erfolge dieser Politik von der Verwirklichung einer Wirtschaftsbelebung in den Partnerländern ab.

Als maßgebende Faktoren für die Koordinierung sind somit folgende anzusehen:

- Die EG-Länder sind aufgrund ihrer großen Handelsverflechtung zwar zu einer Wirtschaftsgemeinschaft aber noch nicht zu einer Gemeinschaft zentraler Wirtschaftspolitik geworden. Das letztere kann nur im Zuge einer politischen Union erreicht werden. Es besteht also ein Spannungsfeld zwischen dem Erfordernis nach einheitlicher Wirtschaftspolitik und der natürlichen Differenzierung der Wirtschaftspolitiken, die Ausdruck unterschiedlicher politischer Wertsetzungen sind. Die Koordinierung vollzieht sich in diesem Spannungsfeld.
- Die Gemeinschaft ist mehr als die Addition der nationalen Wirtschaften. Es entsteht ein Proprium der Gemeinschaft, das in der Koordinierung zur Entfaltung gebracht wird. Dieses Proprium sollte zu einer Wertverbesserung führen, kann sich aber in gewissen Fällen auch ins Negative kehren.
- Diese Zusammenhänge werden auch erkennbar im Bereich der entstehenden Konjunkturgemeinschaft. Trotz einer mittelfristigen Annäherung der Konjunkturen werden von Zeit zu Zeit desynchrone Konjunkturfälle auftreten, die zur Korrektur der Ungleichgewichte genutzt werden müssen. Entwickeln sich die Konjunkturen synchron, so treten andere Koordinierungsaufgaben auf (Sicherung der Zielgleichheit).
- Die Schaffung des EWS war ein Ausdruck der Konkretisierung der Koordinierung in einem Umfeld international flexibler Wechselkurse. Es ist ein qualitativer Sprung von einer Koordinierung durch Worte zu einer solchen durch operationelle Zwänge. Die laufende Wechselkurspolitik, und insbesondere die Interventionen, werden voll und ganz vom EWS-Mechanismus bestimmt. Außerdem erfolgt die Änderung der Wechselkurse nicht mehr im nationalen Alleingang, sondern innerhalb eines gemeinschaftlichen Beschlußverfahrens. Damit sind im Koordinierungsgefüge der Gemeinschaft Katalysatoren eingebaut, die die wirtschaftspolitischen Beziehungen zwi-

schen den Ländern verändern. Zeiten der Wechselkursänderung sind Zeiten erhöhter Spannungen, in denen sich wirtschaftspolitische Korrekturmaßnahmen politisch oft besser durchsetzen lassen. Nach den Regeln der Strategie ist jede Maßnahme, die man im Zustand der Spannung ergreift, wichtiger und erfolgreicher als dieselbe Maßnahme im Zustand des Gleichgewichts. Natürlich wäre es Ausdruck einer hundertprozentig erfolgreichen Koordinierung, wenn solche an sich notwendigen wirtschaftspolitischen Korrekturen vorher rechtzeitig ergriffen worden wären und wenn dadurch eine Änderung der Wechselkurse hätte vermieden werden können. Solche Koordinierungserfolge kann aber die Gemeinschaft noch nicht aufweisen, sie waren übrigens für die Anfangsphase des EWS nicht erwartet worden.

*Koordinierung ist eine Aufgabe des wirtschaftspolitischen Inhalts*

Nichts wäre gefährlicher, als die Koordinierung zu einer Sache der Verfahren statt der Inhalte werden zu lassen. Die Gemeinschaft verfügt bereits über ein weitverzweigtes System von Koordinierungsgremien und muß sich dieser Gefahr stets bewußt sein. Erfolgreiche Koordinierung setzt deshalb zwei Faktoren voraus:

- Erstens die inhaltliche Ausfüllung der Koordinierung, die stets von der makroökonomischen Zielebene ausgehen muß. Diese Zielebene kann ‚verfassungsartig‘ festgelegt sein, sie bildet sich aber in der konkreten wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung;
- Zweitens die Ausarbeitung wirtschaftspolitischer Handlungsempfehlungen und ihre Umsetzung in der nationalen Wirtschaftspolitik. Dies ist eine Sache der Überzeugungsmacht, da Koordinierung in der Regel ohne das Instrument von Sanktionen arbeiten muß.

*EWS-Koordinierung im offenen Zielsystem*

Zur Zeit der Gründung des EWS war es nicht möglich, eine eindeutige Priorität für das Ziel der inneren Stabilität (Preisstabilität) gegenüber dem Ziel der äußeren Stabilität (Wechselkursstabilität) in den Verfassungstexten niederzulegen. Im Schlußkommuniqué des Europäischen Rates vom Juli 1978 in Bremen betonen die Regierungschefs, daß „ein System einer engeren währungspolitischen Zusammenarbeit nur dann erfolgreich sein wird, wenn die Teilnehmerländer eine Politik verfolgen, die sowohl im Inland als auch im Ausland zu einer größeren Stabilität führt; dies gilt gleichermaßen für Defizit- und Überschußländer“<sup>2</sup>. In der das EWS gründenden Entschließung des Europäischen Rats vom Dezember 1978 in Brüssel heißt es in Punkt 1.3.: „Wir sind fest entschlossen, den dauerhaften Erfolg des EWS durch eine auf größere innere und äußere Stabilität gerichtete Politik sowohl für Defizit- als auch für Überschußländer zu gewährleisten.“<sup>3</sup> Die Vorrangstellung der inneren Preisstabilität deutet eine Zielpriorität an, sie wird aber von den Anhängern der prioritären Wechselkursstabilität geleugnet.

Der Ausschuß für Wirtschaftspolitik hat das offene Zielsystem eindeutiger umgrenzt, doch hat dieser Bericht nicht das Gewicht einer Ratsentscheidung. Der Ausschuß äußert sich dazu wie folgt: „Die notwendige Voraussetzung für ein harmonisches und dauerhaftes Funktionieren des Systems besteht darin, daß die Preissteigerungsraten auf den niedrigstmöglichen Stand angeglichen werden. Diese Angleichung der Preissteigerungsraten auf einem mäßigen Niveau bildet die sicherste Garantie für die Stabilität der Wechselkurse und das Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen.“

Nach überwiegender Auffassung der EWS-Länder ist im EWS der inneren Preisstabilität der Vorrang einzuräumen. Im offenen Zielsystem kommt es von Zeit zu Zeit zu Spannungen, die zur Grenze aber auch Chance der Koordinierung werden können. Verfolgt aber das im EWS führende Land – die Bundesrepublik – eine auf innere Stabilität ausgerichtete Wirtschaftspolitik, dann führt der Zwang des Wechselkursmechanismus selbst im Falle einer unzureichenden ex-ante Koordinierung nachträglich, d.h. bei den dann erforderlich werdenden Leitkursanpassungen, dazu, daß alle EWS-Länder der Preisstabilität wieder Priorität einräumen<sup>4</sup>.

Würde man von der Koordinierung den vorherigen vollen Ausgleich dieser wirtschaftspolitischen Spannungen erwarten, so wäre sie wohl überfordert. Auch in dieser wirtschaftspolitischen Herausforderung bleibt eine unerfüllte Restforderung. Das besagt jedoch nichts gegen die Notwendigkeit der Koordinierung. Sie erhält aus dieser Spannung ihre Dynamik und nichts würde die Koordinierungsgruppe besser kennzeichnen, als das Einverständnis, diese Herausforderung stets wieder neu aufzugreifen.

### Anmerkungen

1 Entscheidung des Rates zur Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der EWG, in: Kompendium von Gemeinschaftstexten im Bereich der Währungspolitik, Ausgabe 1979, Brüssel: Währungsausschuß der EG, S. 94.

2 Ebenda, S. 41.

3 Ebenda, S. 42.

4 Siehe ergänzend dazu Peter-W. Schlüter, Wirtschafts- und Währungspolitik, in diesem Band.

### Weiterführende Literatur

Harbrecht, Wolfgang, Europa auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion, Bern/Stuttgart: Verlag Haupt 1981.

Scharrer, Eckart u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Das Europäische Währungssystem. Bilanz und

Perspektive eines Experiments, Bonn: Europa Union Verlag 1983.

Währungsausschuß (Hrsg.), Kompendium von Gemeinschaftstexten im Bereich der Währungspolitik, Brüssel 1979.