

Wirtschafts- und Finanzpolitik im Gemeinsamen Markt

Mit dem vorliegenden Band¹⁾, in dem in einer Reihe von Aufsätzen erste Fachleute der europäischen Integration zu Worte kommen, hat die Friedrich-Ebert-Stiftung wieder eine hervorragende publizistische Leistung vollbracht. Dabei liegt der Hauptton auf jenem Aspekt der Integrationspolitik, der zwangsläufig ungleich schwieriger ausfällt als der Abbau der Handelshindernisse: nämlich der „gemeinsamen Politik“. Ausgeklammert sind dabei die speziellen Bereiche der Agrar- und Verkehrspolitik. Der Schwerpunkt liegt hier auf der Konjunktur-, Steuer- und Wettbewerbspolitik.

Mit diesen Problemen befassen sich Direktor Dr. *Steffe* (Generaldirektion II der EWG) und Prof. *Rüstow* (Universität Erlangen), wobei der letztere den Hauptton auf die fiskalpolitischen Maßnahmen legt. Außerdem erörtert Dr. *Werte* (Ifo-Institut München) das Sonderproblem der öffentlichen Investitionen als Mittel zur Konjunktursteuerung.

Dr. *Steffe* trifft gleich zu Beginn seiner Darlegungen die Feststellung, daß ein Gemeinsamer Markt keine stark unterschiedliche Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik vertrage. Das ist immerhin eine in dieser radikalen Formulierung erstaunliche Feststellung für einen Exponenten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Sodann zieht er die Parallele zwischen Wirtschafts- und Wachstumspolitik, wobei er betont, dem Vertrag liege keineswegs die altliberale Vorstellung eines Nachtwächterstaates zugrunde; vielmehr sei die Zielsetzung des Wachstums im EWG-Vertrag deutlich festgelegt.

Nun bestreitet *Steffe* keineswegs, daß schon eine Verpflichtung zur Koordinierung der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten eine recht fühlbare Einschränkung der Souveränität darstelle. Dabei komme es in der ersten Etappe darauf an, hier eine gewisse Koordinierung vorzunehmen, die so elastisch bleiben müsse, daß für die einzelnen Länder noch Spielraum bleibt: So habe man z. B. Frankreich eine Abwertung zugestehen müssen, und so müsse man anerkennen, daß Deutschland umgekehrt einen Preisanpassungsprozeß nach oben durchmache, schon um das Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz auszugleichen.

Später allerdings — so betont *Steffe* — müsse man auf eine Zentralisierung in der Entscheidung in der Konjunkturpolitik hinwirken. Schwierigkeiten sieht er dabei im Hinblick auf die Prognose, die allerdings die Kommission schon in ihrer Methodik zu entwickeln begonnen habe, in enger Zusammenarbeit mit den Institutionen der Mitgliedsländer. Im Anschluß an die Prognose soll nun der Ausschuß für Konjunkturpolitik, in dem aus jedem Mitgliedsland drei hohe Beamte tätig sind, die eigentliche Koordinierung vornehmen, und zwar in enger Zusammenarbeit mit dem Währungsausschuß und der Konferenz der Finanzminister. Bei der letzteren Institution handelt es sich um eine Einrichtung, die ursprünglich im Vertrag nicht vorgesehen war und auch nicht auf Ministerratsbeschluß zustande kam, die sich vielmehr aus dem dringenden Bedürfnis zur Koordinierung der Finanzpolitik erklärt.

Steffe ist der Meinung, daß bisher schon beachtliche Erfolge auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik erzielt worden seien, obwohl sich die Gemeinschaft und ihre Organe durchaus noch in der „Einfahrperiode“ befinden. Immerhin sei das Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft dem Volumen nach zwischen 1957 und 1961 um mehr als ein Fünftel, die Industrieproduktion um ein rundes Drittel gestiegen, während die USA und Großbritannien nur die Hälfte dieser Wachstumsintensität erreichen konnten. In einigen Ländern habe man sogar eine Überbeschäftigung erlebt, besonders bemerkenswert sei

1) Wirtschafts- und Finanzpolitik im Gemeinsamen Markt. Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung. Verlag für Literatur und Zeitgeschehen, Hannover 1963. 147 S., brosch. 19,80 DM.

das rasche Wachstum der italienischen Wirtschaft und die Aufholtendenz in Frankreich. Entscheidend bleibe für die Zukunft der politische Wille zur Sicherung des einmal erreichten Niveaus; besonders erfreulich sei auch, daß es gelungen sei, die Konjunkturstabilität mit einer relativen Stabilität des Preisniveaus zu verbinden.

Prof. *Rüstow* ergänzt diese Analyse durch eine Reihe von Fragen, die ebenfalls das Problem des stetigen Wachstums bei voller Konvertibilität der Währungen ansprechen. Er geht insofern etwas mehr in Einzelheiten, als er die kreditpolitische Bremse in ihrer Begrenztheit erkennt: Niemals kann die Kreditpolitik als aktiver Motor wirken. Außerdem beschränkt sich ihr unmittelbarer Einfluß auf die zinsempfindlichen Bereiche der Wirtschaft. Schon damit ist für die EWG vorgezeichnet, daß eine gemeinsame Konjunkturpolitik über den kreditpolitischen Bereich hinausgehen muß.

Die Doppelfunktion der Investitionen, die *Rüstow* anspricht, betrifft einmal die Schaffung neuer Arbeitsplätze und zum andern den Einkommenseffekt. Bezüglich der Schaffung neuer Arbeitsplätze sieht *Rüstow* nun ein entscheidendes Faktum in der Tatsache, daß das durchschnittliche Lebensalter aller Produktionsanlagen in Europa um etwa 20 Jahre liegt. *Rüstow* rechnet somit damit, daß im Durchschnitt jährlich etwa 5 vH der Arbeitsplätze von Stilllegung ihrer Anlagen betroffen werden; er meint, daß dann auch etwa 5 vH der Arbeitskräfte alljährlich freigesetzt und an neuen Arbeitsplätzen beschäftigt werden müßten. Diese Gleichsetzung von Ersatzinvestitionen und Umstrukturierung der Beschäftigung erscheint nicht ganz schlüssig.

Interessant ist der Hinweis *Rüstows* auf seine Tätigkeit im Wirtschaftsministerium zur Zeit *Brünnings*, wo er an der Ausarbeitung der Arbeitbeschaffungspläne maßgeblich beteiligt war; "leider seien diese Pläne eben erst später unter diktatorischer Regierung zum Tragen gekommen. Es ist durchaus berechtigt, wenn er dabei betont, wie wichtig die Erkenntnis von der Notwendigkeit beschäftigungspolitischer Überlegungen in einem demokratischen Klima ist. Insbesondere plädiert er für eine fiskalpolitische Ergänzung der Kreditpolitik.

Werte schließt an diese Ausführungen an, wobei er hervorhebt, daß das Instrumentarium unserer Konjunkturpolitik dringend ergänzungsbedürftig sei. Bisher sei die antizyklische Fiskalpolitik vielfach daran gescheitert, daß einmal die gesamte öffentliche Nachfrage keine geeignete Manövriermasse darstelle — weil zuviel festgelegte Ausgaben darin enthalten seien —, und weil weiter bisher immer für eine Konjunkturpolitik von der Annahme ausgegangen wurde, der zukünftige Konjunkturverlauf ließe sich auf recht lange Perioden hin voraussagen und man brauche nur punktweise einzugreifen.

Es ist interessant, daß ein Vertreter des Ifo-Instituts, das immerhin doch privatwirtschaftlichen Kreisen sehr nahesteht, die öffentlichen Ausgaben als nicht unbedingt ausreichend für konjunkturpolitischen Einsatz ansieht und den Schwerpunkt auf eine Untermauerung der öffentlichen Investitionen legt, wobei die kompensatorische Auftragsvergabe, der Ausbau der sogenannten Infrastruktur und überhaupt eine langfristige Auftragsvergabe seitens des Staates — auf der Basis sogenannter „rollierender fünfjähriger Investitionspläne“ — den Schwerpunkt darstellt. Ebenso bedeutsam ist es, wenn *Werle* rückhaltlos eine Planung für den Infrastrukturbereich im französischen Sinne befürwortet.

Diesen drei Aufsätzen folgen die Darstellungen von Prof. *Haller* zur Harmonisierung der Finanz- und Steuerpolitik generell und von Direktor *Jansen* (Generaldirektion Wettbewerb der EWG) zum spezifischen Problem der Harmonisierung der Umsatzsteuern. Prof. *Haller* geht aus von der Theorie der komparativen Kosten und meint, daß ein Ausgleich der Zahlungsbilanzrelationen durch Verwendung des geeigneten Wechselkurses zustande kommen soll. Dabei beachtet er allerdings nicht, daß spezielle Ungleichgewichte in bestimmten Branchen auf diese Weise nicht unbedingt ausgeglichen

werden können. Bei seiner Gegenüberstellung der Wirkungen der Exportüberschüsse von konjunkturell zurückhängenden Ländern und der Importüberschüsse von Ländern mit konjunktureller Übersteigerung sagt er nicht ganz klar, wie man erreichen kann, daß die letztere Tendenz stärker wird als die erstere, und wie gesamtinflationäre Tendenzen sodann zu vermeiden sind. Es erscheint auch nicht unbedingt überzeugend, wenn er die Besteuerungsstruktur aus seinen Überlegungen von vornherein ausklammert.

Diese Überlegungen konzentrieren sich einmal auf die Frage der relativen Höhe der Staatsausgaben, zum anderen auf ihre Aufteilung bei gegebenem Gesamtumfang und endlich auf die Frage der Finanzierung. Zur Frage der relativen Höhe legt er den Hauptton auf eventuelle Ausweichbewegungen des Steuerbelasteten bzw. auf die sogenannte Anstachelungswirkung, die in den Staatsausgaben liegen kann. Mit Recht geht er davon aus, daß in einem relativ hohen Steuerdruck letztlich die politische Willensbildung in Form eines Wunsches nach einer relativ hohen Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse zum Ausdruck komme.

Bei der funktionalen Gliederung der Staatsausgaben sagt er ebenfalls mit Recht, daß auch die übrigen Länder der Gemeinschaft z. B. daran interessiert sein können, ob ein Land relativ hohe Verteidigungslasten zu tragen hat: Die damit gegebene Verschlechterung der Produktionsbedingungen für dieses Land müsse eigentlich seitens der anderen Länder ausgeglichen werden, weil sonst die Produktionskraft der ganzen Gemeinschaft leidet. Die Finanzierung der Staatsausgaben endlich sei unter konjunkturellen Gesichtspunkten zu entscheiden; es brauche nicht überall dieselbe Methodik dabei vorzuherrschen.

Mit seinen Einzeldarlegungen greift *Haller* in die Darstellung von Direktor *Jansen* über, der in einem klassischen Aufsatz die verschiedenen Gesichtspunkte darstellt, wie sie bei der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Forderung nach der Einführung eines gemeinsamen Mehrwertsteuersystems geführt haben. In einer Zwischenetappe soll zunächst ein „nichtkumulatives“ System eingeführt werden, das allerdings doch schon in der Praxis weitgehend auf ein Mehrwertsteuersystem hinauslaufen muß. Der Sinn dieser Umstrukturierung des Steuersystems ist dabei der, daß man nur bei einer Mehrwertsteuermethodik klar die Belastung der einzelnen Güter erkennen kann, womit eine Wettbewerbsneutralität nicht nur im Binnenland zwischen vertikal durchintegrierten Firmen und anderen erreicht wird — damit auch eine Ausschaltung von Konzentrationstendenzen, die vom Steuersystem ausgehen —, sondern gleichzeitig auch ein Ausgleich an den Grenzen erleichtert und damit der Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern gefördert wird.

Das Problem des Wettbewerbsrechtes im Gemeinsamen Markt ist sodann das Thema des Generaldirektors der entsprechenden EWG-Generaldirektion, *Verloren van Themaat*, an dessen Darstellung sich die Ausführungen des Präsidenten des Bundeskartellamtes, Dr. *Günther*, über die deutsche Kartellgesetzgebung als eventuelles Vorbild einer Wettbewerbsregelung und endlich der Aufsatz von *Herbert Gross* über vertikale Preisbindung anschließen. *Verloren van Themaat* betont, daß unterschiedliche nationale Gesetzgebungen die Harmonisierung des Wettbewerbsrechts erschweren; immerhin sei in den Bereichen des Kartell- und Monopolrechts, der Fragen des Dumpings, der Beihilfen, des Steuerausgleichs usw. schon manches in der Gemeinschaft erreicht worden.

Eine Angleichung des Wettbewerbsrechtes in den einzelnen Ländern wird mit der fortschreitenden Entwicklung des Gemeinsamen Marktes immer notwendiger. Präsident *Günther* kommt in seiner Untersuchung zu der Schlußfolgerung, daß in mancher Hinsicht zwar noch immer ein sehr großer Ermessensspielraum für die kartellrechtlichen Entscheidungen nach dem EWG-Kartellrecht bestehe, andererseits aber das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen gerade bei Kartellfragen mit einem Fragezeichen zu versehen sei. Für die eigentliche Technik des Verfahrens sei jedoch die Regelung des

KARL KÜHNE

deutschen Gesetzes in mancher Hinsicht durchaus anzuerkennen; mit der Verordnung Nr. 17 des EWG-Kartellrechtes habe der Ministerrat allerdings etwas andere Regelungen getroffen.

Für *Herbert Gross* ist es immerhin bemerkenswert, wenn er feststellt, daß die vertikale Preisbindung in allen Industriestaaten heute in der Defensive sei; er betont die Tendenz zu neuen Vertriebsformen, die weitgehend Preisbindungen und breite, garantierte Handelsspannen ausschalten.

Abschließend erörtert Prof. *Weisser* die Frage nach den Aufgaben der öffentlichen und freigemeinnützigen Unternehmen im Wettbewerb des Gemeinsamen Marktes. Er geht dabei auf die Vielzahl der außerökonomischen Voraussetzungen der Wettbewerbspolitik ein, wobei er klarstellt, daß eine rein wettbewerbsbezogene Marktwirtschaft keineswegs am schnellsten zu dem jeweils erreichbaren Maximum an Sozialprodukten führen müsse. Die Vielfalt der realisierten Unternehmenstypen im Gemeinsamen Markt biete eine Chance der Freiheit; man müsse die Wettbewerbspolitik jedoch speziell auch im Lichte einer Einzelwirtschaftspolitik sehen. Abschließend stellt *Weisser* fest, daß die öffentlichen und freigemeinnützigen Unternehmen der erwerbswirtschaftlichen Initiative nicht nur gewachsen, sondern zum Teil überlegen sei.

Man kann feststellen, daß die in diesem Band gesammelten Aufsätze, die sich in sehr glücklicher Form ergänzen, ein wahres Kompendium wirtschaftspolitischer Grundsätze für den Integrationsbereich darstellen.