

Maastrichter Vertrag, EWS-Krise und optimaler Währungsraum

Prof. Dr. Klaus Busch, geb. 1945 in Brake/Unterweser, Studium der Politikwissenschaft und der Volkswirtschaftslehre an der FU Berlin, lehrt an der Universität Osnabrück.

Mit Ihrem Beschluß vom 1. August 1993, die Schwankungsbreite der Wechselkurse von 2,25 Prozent auf 15 Prozent nach oben und unten zu erhöhen, haben die Finanzminister das Europäische Währungssystem (EWS) faktisch suspendiert. Der Fahrplan des Maastrichter Vertrages zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in Europa, der bereits für den 1. Januar 1994 den Übergang zur zweiten Stufe vorsieht, ist damit — trotz gegenteiliger Bekundungen zahlreicher Politiker - in hohem Maße gefährdet.

Für den kritischen Beobachter des EG-Prozesses kommt diese Entwicklung nicht überraschend, und für die Europäische Gewerkschaftsbewegung besteht kein Anlaß, aufgrund der EWS-Krise die Trauerflagge zu hissen. Im Gegenteil: das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion liegt nicht im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Europa, sondern verschlechtert deren soziale Lage aus mehreren Gründen fundamental:

1. Die starre Orientierung der Geld- und Fiskalpolitik vieler EG-Staaten auf die Maastrichter Konvergenznormen¹ hat die Wirtschaftskrise, die in Europa im Jahre 1991 begann, wesentlich vertieft. Trotz teilweise dramatisch steigender Arbeitslosenquoten (z. B. über 20 Prozent in Spanien und Irland), haben viele Regierungen wegen der Maastrichter Ziele an ihrem restriktiven Wirtschaftskurs festgehalten und damit eine prozyklische Politik betrieben. Erst im Herbst 1992 haben einige europäische Notenbanken begonnen, ihre Geldpolitik nach und nach zu lockern, eine Politik, für die jetzt - nach der faktischen Suspendierung des EWS - ein wesentlich größerer Spielraum existiert.

2. Sollte die in den mittelfristigen Konvergenzprogrammen von acht EG-Staaten angekündigte Wirtschaftspolitik realisiert werden, entstünde im wei-

¹ Diese Normen sind in dem Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Art. 109 des Maastrichter Vertrages wie folgt festgelegt worden:

- Die Inflationsrate darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate jener - höchstens 3 - Mitgliedstaaten liegen, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben;
- die Gesamtschulden des Staates sollen 60 Prozent und die Nettoneuverschuldung der öffentlichen Hand 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen nicht überschreiten;
- die langfristigen Nominalzinssätze dürfen um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz in jenen - höchstens 3 - Mitgliedstaaten liegen, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielen;
- die Währung eines Landes muß sich seit mindestens 2 Jahren innerhalb des normalen Bandes des Wechselkursmechanismus des EWS (+2,25 Prozent) bewegen und darf innerhalb dieses Zeitraums gegenüber einer anderen Währung eines Mitgliedstaates nicht abgewertet worden sein.

teren Verläufe der neunziger Jahre in Europa ein ökonomisches Szenarium, das - wenn auch mit unterschiedlicher Akzentuierung - von stagnierenden oder sinkenden Realeinkommen, einer weiteren Umverteilung des Sozialprodukts zugunsten der Kapitaleigentümer, steigenden Steuer- und Abgabenbelastungen und einer wachsenden Arbeitslosigkeit geprägt ist.² Die Konvergenzpolitik würde folglich eine erhebliche Verschlechterung der sozialen Lage der abhängig Beschäftigten mit sich bringen.

3. Die Fixierung der Geld- und Fiskalpolitik zahlreicher EG-Staaten auf das Ziel der Wechselkursstabilität hat von 1987 bis zur Krise des EWS im Jahre 1992 zu einer verfrühten Simulation der Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion geführt. Durch die Politik der „Überbewertungen“ der eigenen Währungen erlitten Italien, Spanien, Großbritannien und Portugal Wachstums- und Beschäftigungsverluste, die die Verhandlungsposition der Gewerkschaften dieser Länder negativ beeinflusst haben.

4. Die Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion würde in Europa die Fähigkeit der Gewerkschaften schwächen, ein effektives Lohnkartell zu bilden. Neoklassiker wie Olaf Sievert haben bereits formuliert, daß die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion die Macht der Gewerkschaften fundamental beeinträchtigen werde und insofern in Europa durch die Einführung der gemeinsamen Währung ein „optimaler Währungsraum“ entstehen wird.³ Die schwächsten Glieder im europäischen Konvoi, das heißt die Gewerkschaften in Irland, Portugal, Spanien und Griechenland, würden vermittelt über den Wettbewerbsmechanismus die Tarifpolitik in Europa bestimmen.

5. Generell würden in einer Wirtschafts- und Währungsunion den Lohnabhängigen bei ökonomischen Ungleichgewichten zwischen den Volkswirtschaften wesentlich höhere Anpassungslasten aufgebürdet als in einem System anpassungsfähiger Wechselkurse. An die Stelle des Wechselkursinstruments als Anpassungsvariable träte unter diesen Voraussetzungen die Lohnflexibilität — und das heißt Lohnflexibilität *nach unten*.

Im folgenden Beitrag werde ich diese Thesen näher begründen, indem ich zunächst die Verschärfung der momentanen Wirtschaftskrise durch die Maastrichter Konvergenzpolitik untersuche, im Anschluß daran die Krise des EWS analysiere und schließlich die Frage des optimalen Währungsraums aus gewerkschaftlicher Sicht diskutiere.⁴

Die Wirtschaftskrise 1991/93 und die Maastrichter Konvergenzpolitik

Die Gemeinschaft erlebt zur Zeit eine Wirtschaftsrezession, die wesentlich tiefer ausfällt und länger anhält, als ursprünglich erwartet. Ging der Jahres-

2 Folgende EG-Staaten haben Konvergenzprogramme vorgelegt: Irland, Spanien, Italien, Portugal, Griechenland, Niederlande, Belgien und Deutschland.

3 Olaf Sievert, Geld, das man nicht selbst herstellen kann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. September 1992, S. 13.

4 Dieser Artikel stützt sich auf eine von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegebene Expertise mit dem Titel Gewerkschaftliche Tarifpolitik in Europa - Handlungsbedingungen und -möglichkeiten in alternativen Integrationsszenarien, Osnabrück, April 1993.

Wirtschaftsbericht der EG für 1991/92 noch davon aus, daß sich das Wirtschaftswachstum der Gemeinschaft nach einem Rückgang auf 1,3 Prozent im Jahre 1991 bereits 1992 mit 2,25 Prozent wiederbeleben werde und 1993 ein Wachstum von 2,5 Prozent erzielt werden könnte, malt der Jahreswirtschaftsbericht 1992/93 ein wesentlich düsteres Bild von der Wirtschaftslage der Gemeinschaft. Nach einer Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von immerhin noch 1,4 Prozent im Jahre 1991 wird für 1992 ein weiterer Rückgang der Wachstumsrate auf 1,1 Prozent registriert und für 1993 ein Wert von 0,75 Prozent vorausgeschätzt. Erst 1994 wird mit einer Wachstumsrate von 1,75 Prozent eine bescheidene Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit erwartet.

Die Wirtschaftskrise spiegelt sich in allen inländischen Nachfragekomponenten wider:

- aufgrund rückläufiger Realeinkommen schwächte sich von 1990 bis 1993 der private Konsum deutlich ab;
- die Bruttoanlageinvestitionen stagnierten in den Jahren 1991 und 1992 und sind 1993 sogar rückläufig;
- selbst die Wachstumsraten des Staatsverbrauchs sind kontinuierlich gesunken, und zwar von 1990 2,1 auf 0,75 Prozent im Jahre 1993 und indizieren damit die von den meisten EG-Staaten praktizierte prozyklische Haushaltspolitik.

Besonders dramatisch schlägt sich die Wachstumsschwäche der Gemeinschaft auf dem Arbeitsmarkt nieder. Konnte die Gemeinschaft von 1986 bis 1990 noch hohe Wachstumsraten bei der Erwerbstätigkeit erreichen, so schrumpfte die Zahl der Erwerbstätigen 1992 und 1993 um 0,7 bzw. 0,75 Prozent. Die Arbeitslosenquote der Gemeinschaft wird damit 1993 mit 11 Prozent den Negativrekord des Jahres 1985 einstellen, die Zahl der Arbeitslosen dürfte in diesem Jahre ca. 17 Mio. erreichen. Der Jahreswirtschaftsbericht 1991/92 war dagegen für 1992 und 1993 noch von einem bescheidenen Beschäftigungswachstum und einem nur leichten Anstieg der Arbeitslosenquote von 8,6 Prozent im Jahre 1991 auf 9,25 Prozent im Jahre 1993 ausgegangen.

Die Ursachen der augenblicklichen Wirtschaftskrise in der Gemeinschaft sind einerseits in der Wachstumsverlangsamung in den Industrieländern seit 1990, andererseits in der restriktiven Wirtschaftspolitik der EG-Staaten zu sehen. In allen wichtigen Industrieländern - in den EG- und EFTA-Staaten, den USA, Japan und Kanada - ist 1991 gegenüber 1990 ein deutlicher Wachstumseinbruch zu verzeichnen: Die durchschnittliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts dieser Ländergruppe ist von 2,5 Prozent im Jahre 1990 auf 0,9 Prozent im Jahre 1991 gesunken. In der EG, den EFTA-Staaten und Japan verschärfte sich im Jahre 1992 der rückläufige Wachstumstrend, nur in den USA und Kanada setzte in diesem Jahr eine moderate Erholung der Wirtschaftsaktivitäten ein.⁵ Insofern paßt sich die EG in den Konjunkturtrend der führenden Industrieländer ein, dennoch haben auch

⁵ Vgl. Kommission der EG, Jahreswirtschaftsbericht 1993, Brüssel, S. 4; Institut für Weltwirtschaft, Die Weltwirtschaft, 2/1991, S. 4; Institut für Weltwirtschaft, Die Weltwirtschaft, 4/1992, S. 361.

„interne“ Faktoren die Wachstumsbedingungen der Gemeinschaft verschlechtert. Hier ist vor allem die restriktive Wirtschaftspolitik aufgrund der Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages zu nennen. Das Institut für Weltwirtschaft schreibt in seiner Konjunkturprognose vom Dezember 1992: „Ein wichtiger Grund für die fortgesetzte Konjunkturschwäche in Europa ist, daß in fast allen Ländern die Geldpolitik verengt worden war. Bedeutsam hierfür waren die in dem Vertrag von Maastricht festgelegten Bedingungen für die Teilnahme an der europäischen Währungsunion. Danach müssen die EG-Länder vor Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion bestimmte Kriterien erfüllen, insbesondere auch in bezug auf die Stabilität des Preisniveaus und der Wechselkurse ihrer Währungen im Europäischen Währungssystem. Diese Kriterien können von vielen Ländern nur erreicht werden, wenn sie sich schon jetzt um nachhaltige Änderungen ihrer Wirtschaftspolitik bemühen“.⁶ Um ihre Beitrittsfähigkeit zur Wirtschafts- und Währungsunion zu unterstreichen, hielten viele EG-Staaten an den herrschenden Wechselkursen im EWS fest, obwohl dies durch die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere die mangelnde Konvergenz bei den Inflationsraten, keineswegs gerechtfertigt war. Damit koppelten diese Staaten ihre Geldpolitik auf Gedeih und Verderb an die Politik der Deutschen Bundesbank.

Aufgrund der inflatorischen Spannungen, die der Wiedervereinigungsboom in Deutschland 1990/91 auslöste, verschärfte die Deutsche Bundesbank ihren geldpolitischen Kurs: Sie erhöhte im Dezember 1991 die Leitzinsen. Die übrigen am Wechselkursmechanismus (WKM) des EWS teilnehmenden Staaten schlossen sich diesem Schritt unmittelbar an. Statt gegenüber der DM abzuwerten, was in vielen Fällen aufgrund der Überbewertungen der Währungen ohnehin angezeigt war- so insbesondere in Italien, Spanien und Großbritannien -, um sich auf diese Weise Spielraum für die binnenwirtschaftlich dringend erforderlichen Zinssenkungen zu verschaffen, verschärfen also die WKM-Staaten ihren restriktiven Kurs der Geldpolitik. Die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme in der EG wurden damit durch die Geldpolitik zusätzlich verschärft. Im Jahreswirtschaftsbericht der EG von 1993 wird dies wie folgt formuliert: „Infolge der hochgradigen finanziellen Integration innerhalb der Gemeinschaft, des Gewichts der deutschen Wirtschaft und vor allem der Zwänge des EWS-Wechselkursmechanismus - noch verstärkt durch die tief verwurzelte Überzeugung, daß die DM niemals gegenüber anderen Gemeinschaftswährungen abgewertet würde - wurden die restriktiven monetären Bedingungen auf die gesamte Gemeinschaft übertragen. Nach einer ersten Phase, während der die von der deutschen Einigung ausgehenden Effekte das Wachstum stimulierten - die positiven Nachfrageeffekte überwogen dabei gegenüber den restriktiven Auswirkungen der strafferen monetären Bedingungen -, entstand so eine Situation, in der die übrigen Mitgliedstaaten deflationäre Impulse erhielten, die von der anhaltend restriktiven Geldpolitik im Inland und der Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit in Deutschland ausgingen. Dies wiederum schuf Probleme bei der wirtschaftspolitischen Koor-

⁶ Institut für Weltwirtschaft, Die Weltwirtschaft, 4/1992, S. 356.

dinierung und führte letzten Endes, da die Nachfrage 1991 und 1992 in den meisten EG-Ländern sehr schwach war, zu einer sehr heiklen Situation. Besonders schwierig war die Lage im Vereinigten Königreich, das sich in einer ersten Rezession befand."⁷

Doch nicht nur die Geldpolitik der EWS-Staaten war wegen des Festhaltens an den ehrgeizigen Wechselkurszielen restriktiv, auch von der Finanzpolitik gingen wegen der Orientierung vieler Mitgliedstaaten an den Maastrichter Konvergenzkriterien keine expansiven Impulse aus. Zwar stieg das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in der Gemeinschaft von 4,6 Prozent im Jahre 1991 auf 5,3 Prozent im Jahre 1992 - für 1993 wird ein Wert von 5,7 Prozent vorausgesagt -, dieses Ergebnis ist aber sehr stark von der Vergrößerung des Defizits in Großbritannien um 4,3 Prozentpunkte beeinflusst. „In den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft waren die diskretionären wirtschaftspolitischen Maßnahmen im großen und ganzen neutral, wobei die Lockerung in manchen Mitgliedstaaten durch entsprechende Straffungen in anderen weitgehend ausgeglichen wurde. Dieser Trend dürfte auch 1993 anhalten, und das Gesamtdefizit der Gemeinschaft wird weiter auf 5,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen, wobei für das Vereinigte Königreich eine weitere erhebliche Vergrößerung des Defizits um über 2 Prozentpunkte erwartet wird.“⁸

Eine ausgeprägte antizyklische Finanzpolitik wurde in der Rezession 1991/93 nur von Großbritannien durchgeführt, eine maßvoll expansive Politik darüber hinaus von Frankreich, Irland und Dänemark, dagegen haben Belgien, Griechenland, Spanien, Italien und Portugal ihre Konsolidierungspolitik trotz des Wirtschaftsabschwungs fortgesetzt. „In den meisten Ländern ist der Spielraum der Finanzpolitik für konjunkturstützende Maßnahmen erheblich eingeengt (...). In Westeuropa haben die für den Beitritt zur europäischen Währungsunion festgelegten Konvergenzkriterien einige Länder zusätzlich unter Handlungszwang gesetzt. So sind z. B. in Italien, in Spanien und in Belgien einschneidende Maßnahmen zur Verringerung der Budgetdefizite vom Parlament beschlossen worden.“⁹ Insgesamt hat in der EG damit der restriktive Kurs der Wirtschaftspolitik die Rezession verschärft. Die Orientierung an den Maastrichter WWU-Plänen hat die währungs- und wirtschaftspolitischen Instanzen in vielen EG-Ländern gefangen genommen und so eine flexible, den jeweiligen ökonomischen Notwendigkeiten gehorchende Politik verhindert.

Die Krise des Europäischen Währungssystems (EWS) und die Suspendierung des Festkurssystems

Angesichts der wachsenden Wirtschaftsprobleme der EG im Verlaufe der Jahre 1991 und 1992 verlor die Hartwährungsoption in der Wirtschaftspolitik zahlreicher Mitgliedstaaten immer mehr an Glaubwürdigkeit. Es wurde

7 Kommission der EG, Jahreswirtschaftsbericht 1993, a. a. O., S. 15.

8 Kommission der EG, Jahreswirtschaftsbericht 1993, a. a. O., S. 15 f.

9 Institut für Weltwirtschaft, Die Weltwirtschaft, 4/1992, S. 357.

zunehmend in Zweifel gestellt, ob die Politik der Nichtanpassung der Währungsparitäten - die nunmehr über fünf Jahre betrieben wurde - in einer Periode steigender Arbeitslosigkeit, wachsender Haushaltsprobleme und hoher Zinsen aufrechterhalten werden könne. In dieser Situation reichte die zusätzliche Verunsicherung aus, die durch die Ratifikationskrise des Maastrichter Vertrages und den Verfall des Dollarkurses im Spätsommer 1992 aufkam, um das EWS aus einer virtuellen in eine offene Krise zu stürzen.¹⁰

Die Krise im Europäischen Währungssystem im Herbst und im Winter 1992/93 war Ausdruck der verfehlten Wechselkurspolitik, die die Regierungen der am Wechselkursmechanismus teilnehmenden Staaten seit 1987 betrieben haben. Seit 1987 simulierten diese Staaten die Endstufe der WWU, obwohl von einer ökonomischen Konvergenz noch längst nicht die Rede sein konnte. Die Folge dieser Politik war eine stark überbewertete Lira, ein überbewertetes Pfund Sterling, eine überbewertete Peseta und eine real stark unterbewertete DM. In einem Festkurssystem können solche „falschen“ Kurse nur durch große Zinssatzdifferenzen zwischen den Währungen unterschiedlicher Härte behauptet werden, wollen die Zentralbanken nicht permanent im Markt intervenieren. Diese Zinssatzdifferenzen überstiegen im EWS die Inflationsraten-differenzen erheblich und beinhalteten deshalb auch eine Risikoprämie gegen unerwartete Wechselkursänderungen. Eine Wechselkursstabilität konnte im EWS nach 1987 damit nur *künstlich* hergestellt werden. Der Preis für diese Scheinstabilität war sehr hoch:

- Die verzerrten Wechselkurse führten in Deutschland zu Wachstums- und Beschäftigungsgewinnen, aber in Italien, Großbritannien und Spanien zu Output- und Beschäftigungsverlusten.
- die überhöhten Zinsen beeinträchtigten in den Schwachwährungsländern die Kapitalakkumulation, führten also ihrerseits auch zu Wachstums- und Beschäftigungseinbußen. Wegen der hohen Zinsen waren Investitionen auf den Finanzmärkten häufig rentabler als Sachkapitalanlagen.

Die Schwachwährungsländer waren bereit, diesen Preis zu zahlen, weil sie hofften, durch die Strategie der Überbewertung eher die Geldwertstabilität zu erreichen als durch eine Strategie anpassungsfähiger Wechselkurse. Durch die Überbewertung sollten die Importe verbilligt, die heimische Wirtschaft unter einen Rationalisierungsdruck gesetzt und die Gewerkschaften zu Zugeständnissen in der Lohnpolitik gezwungen werden. Da aber diese Strategie nur im Zeitraum von mehreren Jahren erfolgreich sein kann, waren einerseits die Output- und Beschäftigungsverluste sehr hoch, und andererseits wuchs die Überbewertung der Währungen Jahr für Jahr.

Diese Politik rollte damit der Währungsspekulation gleichsam einen roten Teppich aus, lud sie ein, mit geringstem Risiko enorme Gewinne einzustreichen. Sobald nämlich das Gebäude künstlicher, falscher Wechselkurse von außen (z. B. durch einen Dollarverfall) oder von innen (z. B. die Maastricht-

¹⁰ Vgl. hierzu auch den Jahreswirtschaftsbericht 1993 der EG-Kommission, a. a. O., S. 17.

Ratifikationskrise) belastet wurde, und die Versicherung der Regierungen, sie wollten die Wechselkurse auf alle Fälle verteidigen, an Glaubwürdigkeit verlor, nahm die Finanzwelt die Einladung zu Extraprofiten an, ermittelte schnell die Schwachstellen des Kunstgebäudes und zerstörte es. Die Politik der Deutschen Bundesbank war im Herbst und im Winter 1992/93 nur am Rande für die Krise verantwortlich. Auch eine Zinssatzsenkung der deutschen Zentralbank hätte das System nicht zusammenhalten können. Große Veränderungen der Wechselkursenerwartungen können durch die Zinspolitik der Zentralbanken kaum kompensiert werden. Erwarten die Märkte etwa eine 10- bis 15prozentige Abwertung der italienischen Lira, könnten selbst größere zinspolitische Schritte der deutschen und der italienischen Zentralbank die Flucht aus der Lira nicht mehr verhindern. Der Swapsatz, die Differenz zwischen erwartetem und aktuellem Wechselkurs in Prozent des aktuellen Wechselkurses, bleibt stets größer als die Zinsdifferenz zwischen Italien und Deutschland und lädt damit zu Umschichtungen der kurzfristigen Kapitalanlagen zwischen beiden Ländern ein.

Die Reinigungskrise im Europäischen Währungssystem war spätestens seit der Wiedervereinigung Deutschlands, die das deutsche Zinsniveau weiter nach oben trieb, überfällig. Früher oder später mußten die seit 1987 zunehmend verzerrten Währungsparitäten angepaßt werden.

Im September 1992 entscheiden sich die Regierungen Großbritanniens und Italiens, ihre Währungen vorübergehend nicht mehr am Wechselkursmechanismus des EWS teilnehmen zu lassen, beide Währungen floaten seitdem und haben gegenüber den übrigen WKM-Währungen deutlich an Wert verloren. Die Währungen Spaniens, Portugals und Irlands wurden im Verlaufe der Krise des Jahres 1992/93 ebenfalls, teilweise mehrfach abgewertet. Interessant ist, daß das EWS auch nach diesen Schritten, die die seit 1987 aufgestauten Über- bzw. Unterbewertungen der WKM-Währungen korrigierten, nicht mehr zu seiner früheren Stabilität zurückfinden konnte. Als im Frühjahr und im Sommer 1993 die Zentralbanken Frankreichs, Belgiens, der Niederlande und Dänemarks ihre Geldpolitik aus binnenwirtschaftlichen Gründen in größerem Umfange zu lockern begannen als die Deutsche Bundesbank und ihre Zinsen teilweise unter das deutsche Niveau zurückführten, schien dies von den Finanzmärkten zunächst akzeptiert zu werden. Unterstützt wurde diese Entwicklung von einer Debatte über die vergleichsweise schlechten deutschen Fundamentaldaten (Inflationsrate, Staatsverschuldung, Tiefe der Rezession), die eine Abwertungstendenz der DM und damit ein Absinken der Zinsen einiger WKM-Währungen unter das deutsche Niveau begründeten. Im Verlaufe des Sommers schlug dann allerdings die Stimmung an den Finanzmärkten wieder zugunsten der DM um, insbesondere als sich zeigte, daß die Deutsche Bundesbank aus stabilitätspolitischen Gründen nicht bereit war, das von der französischen Zentralbank eingeschlagene Tempo der Zinssenkungen mitzugehen. Die Spannungen im EWS verschärfen sich derartig, daß die EG-Finanzminister am 1. August 1993 beschlossen, die Bandbreite im Wechsel-

kursmechanismus von 2,25 Prozent auf 15 Prozent nach oben und unten zu erweitern und damit das Festkurssystem faktisch zu suspendieren.

Möglicherweise hätte dieser Schritt vermieden werden können, wenn die Deutsche Bundesbank zu größeren Zinssenkungen bereit gewesen wäre. Andererseits ist nicht 2x1 übersehen, daß die EG-Regierungen durch die falsche Wechselkurspolitik im Zeitraum von 1987 bis 1992 die Glaubwürdigkeit ihrer Politik sehr stark untergraben haben. Wer im September 1992 im britischen Bath noch erklärt, am Paritätengitter im Wechselkursmechanismus werde nicht gerüttelt, dann aber im Juli 1993 im dänischen Kolding eingestehen muß, daß die starre Handhabung dieses Mechanismus seit 1987 ein Fehler gewesen sei, darf sich über spekulative Attacken im EWS nicht beschweren.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die faktische Freigabe der Wechselkurse im EWS den einzelnen EG-Staaten die Freiheit gibt, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die ihren nationalen Verhältnissen und Optionen stärker Rechnung trägt. Großbritannien ist es nach der Freigabe des Pfund Sterling im September 1992 gelungen, auf der Basis starker Zinssenkungen und einer Abwertung der Währung als erstes EG-Land den Weg aus der tiefen Wirtschaftskrise zu finden. Sollten die Regierungen Frankreichs und Dänemarks der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine höhere Priorität beimessen als der Wahrung der Währungsstabilität, hätten sie jetzt nach der Befreiung aus dem Zwangskorsett des Wechselkursmechanismus die Möglichkeit, entsprechende expansionspolitische Maßnahmen einzuleiten. Ganz zu schweigen von Spanien und Irland, wo eine Arbeitslosenquote von mehr als 20 Prozent ohnehin eine solche Politik dringend erforderlich macht. Sollte es mehreren EG-Ländern auf diese Weise gelingen, die Wirtschaftskrise schneller zu überwinden als Deutschland, wird in absehbarer Zeit die DM unter einen starken Abwertungsdruck geraten, der im neuen, flexibleren Wechselkursmechanismus besser aufgefangen werden kann als im alten System. Während die starre WWU-Option in der EG von 1987 bis 1992 schwere wirtschaftspolitische Schäden angerichtet hat - verzerrte preisliche Wettbewerbsverhältnisse und überhöhte Zinsen haben vor allem in den Schwachwährungsländern über einen längeren Zeitraum zu Wachstums- und Beschäftigungsverlusten geführt —, bieten die neuen Verhältnisse im Wechselkursmechanismus des EWS die Chance, die Wirtschaftskrise in der EG schneller zu überwinden.

Die EG - Ein optimaler Währungsraum aus gewerkschaftlicher Sicht?

Die Vorteile eines einheitlichen Währungsraums - der Fortfall der Devisentransaktionskosten und des Wechselkursrisikos - werfen die Frage nach den Grenzen des Raumes mit gemeinsamer Währung auf. Berücksichtigen wir nur die Tauschmittelfunktion des Geldes, dann ist offensichtlich die gesamte Welt der optimale Währungsraum, denn in diesem einheitlichen Währungsraum sind die Transaktionskosten am niedrigsten, und nur hier entfällt das Wechselkursrisiko vollständig.

Robert A. Mundell hat in seinem berühmten Aufsatz aus dem Jahre 1961 als erster die Frage nach zusätzlichen Kriterien für die Ermittlung des optimalen Währungsraumes gestellt. Sein Ergebnis lautet: Regionen, zwischen denen keine Faktormobilität stattfindet, sollten durch verschiedene Währungen voneinander getrennt werden.¹¹ Mundell erläutert seine These an einem einfachen Zwei-Länder/Zwei-Regionen-Beispiel: In beiden Einheiten, A und B, herrsche zunächst Vollbeschäftigung, die Leistungsbilanzen seien im Gleichgewicht, die Löhne und Preise nach unten starr und die Zentralbanken am Ziel der Geldwertstabilität orientiert. Verschiebe sich unter diesen Bedingungen die Nachfrage von B nach A, dann entstehe unter der Voraussetzung, daß es sich um zwei Länder mit getrennten Währungen handele, in B Arbeitslosigkeit und in A Inflation. Verhindere die Währungsbehörde in A durch eine restriktive Geldpolitik einen inflatorischen Prozeß, dann liege die gesamte Anpassungslast aufgrund der Leistungsbilanzungleichgewichte ausschließlich bei B. Bei starren Löhnen und Preisen entwickle sich deshalb in B ein Prozeß der Einkommensreduktion und der Arbeitslosigkeit. Handele es sich bei A und B um Regionen eines Landes mit gemeinsamer Währung, führe die Nachfrageverschiebung von B nach A zu Arbeitslosigkeit in B und zu einem inflatorischen Druck in A. Wolle die Währungsbehörde durch geldpolitische Maßnahmen die Arbeitslosigkeit in B verringern, erhöhe sie damit die inflatorischen Spannungen in A.

Mundell sieht nun zwei Möglichkeiten, um die beschriebenen Dilemmata zu vermeiden: Im Falle zweier Länder mit unterschiedlicher Währung könne B abwerten und A aufwerten. Dies würde in B die Arbeitslosigkeit und in A den inflatorischen Druck beseitigen. Im Falle zweier Regionen eines Landes mit gemeinsamer Währung müsse eine Wanderung der Produktionsfaktoren von B nach A stattfinden, um die wirtschaftspolitischen Instanzen von der Wahl zwischen Arbeitslosigkeit in B oder Inflation in A zu befreien. Seien die Produktionsfaktoren allerdings zwischen den beiden Regionen A und B immobil, wäre es vernünftiger, für beide Regionen getrennte Währungen einzuführen.

Interessant ist nun, daß in jüngster Zeit einige Befürworter des Maastrichter WWU-Projektes gerade die *Nichterfüllung* des Mundell-Kriteriums als entscheidende Voraussetzung für einen Erfolg der Einheitswährungsstrategie in Europa betrachten. Sie erklären die keynesianische Prämisse starrer Löhne für überholt und setzen ihr Vertrauen in das Anpassungsinstrument „Lohnflexibilität“. Je geringer die Arbeitskraftmobilität in Europa sei, desto wirkungsvoller könne auf dezentralen Märkten der Lohn-Preis-Mechanismus zur Geltung kommen. Heinrich Matthes, stellvertretender Generaldirektor für Wirtschaft und Finanzen der EG-Kommission und einer der Vertreter dieser These, argumentiert, daß bei einer ausreichend flexiblen Lohnpolitik in der WWU auch das Zentrum-Peripherie-Gefälle nach und nach eingeebnet werden könne.¹² Wegen des überdurchschnittlichen Produktivitätswachstums

11 Robert A. Mundell, A Theory of Optimum Currency Areas, in: American Economic Review, 1961, Bd. 51.

12 Heinrich Matthes, Währungsunion mit Peripherie?, in: Wirtschaftsdienst, 12/1992.

in den schwächeren EG-Staaten könnten dort die Reallöhne schneller ansteigen als im Zentrum der EG und gleichzeitig die Lohnstückkosten fallen. Die Rentabilität der Peripherie verbessere sich damit, dieser Standortvorteil locke vermehrt Kapital an und führe zu überdurchschnittlichen Wachstumsraten, die die Einkommensdisparitäten in Europa schrittweise abbauen würden. Eine schwache übernationale Struktur der Gewerkschaften in Europa bzw. dezentrale Verhandlungsstrukturen in der Lohnpolitik, bei denen die Gewerkschaften der Schwachlohnländer in Kooperation mit dem jeweiligen nationalen Kapital ihre spezifischen Wettbewerbsvorteile bewußt ins Spiel bringen, ist die eine zentrale Prämisse der Argumentation Matthes'. Eine geringe Mobilität der Arbeitskräfte, die aufgrund hoher regionaler Arbeitslosenquoten in der Peripherie den Druck auf die Gewerkschaften erhöht, ist die zweite Voraussetzung eines integrationsfördernden WWU-Projektes.

Ähnlich wie Heinrich Matthes argumentiert Olaf Sievert in seinem ordnungspolitischen Plädoyer für die Europäische Währungsunion.¹³ Sievert sieht nicht so sehr im Fortfall der Transaktionskosten und des Wechselkursrisikos den Vorteil der Währungsunion, ihr größter Vorzug bestehe vielmehr darin, daß sie die nationalen Arbeitsmärkte im Verhältnis zueinander zu echten Wettbewerbsmärkten mache. Fehlverhalten in der Lohnpolitik könne nicht mehr durch Wechselkurspolitik korrigiert werden, die Gewerkschaften könnten die Zentralbank nicht mehr unter Druck setzen, eine permissive Geldpolitik zu betreiben: „Die Europäische Zentralbank wird zu fern sein, als daß man sie glaubwürdig zum Sündenbock machen kann. So wird es, allmählich zwar, doch verlässlich, zu Verhaltensänderungen in der Lohnpolitik kommen. Das kartellartige Ritual nationaler Lohnrunden als Streit um die Einkommensverteilung wird mehr und mehr geprägt sein vom Wettbewerb der Länder und Regionen um Arbeitsplätze. Und dieser Wettbewerb wird härter werden. Durchaus zum Vorteil eines hohen Beschäftigungsstandes. Internationaler Wettbewerb ist vermutlich der zwingendste Weg zur Einsicht der Arbeitnehmer, daß sie mit ihren Arbeitgebern in erster Linie in einem Boot sitzen und erst in zweiter Linie im Klassenkampf miteinander stehen.“¹⁴

Als zentrale Prämisse seiner Einschätzung betrachtet Sievert die Schwäche der europäischen Gewerkschaften. Weil die lohn- und beschäftigungspolitischen Interessen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu unterschiedlich seien, es keine gemeinschaftsweite Sozialversicherung gäbe und die effektive Mobilität der Arbeitskräfte zu gering sei, werde es nicht zu einer umfassenden Abstimmung zwischen den nationalen Gewerkschaften in der Lohnpolitik kommen. Es werde vielmehr mehr Wettbewerb geben. Damit gibt Sievert eine neue Antwort auf die Frage des optimalen Währungsraums: „Optimal ist ein Währungsraum, der nennenswert größer, möglichst mehrfach größer ist als der Raum, für den sich ein wirksames Lohnkartell etablieren läßt“.¹⁵

¹³ Sievert, a. a. O., S. 13.

¹⁴ Ebd., S. 13.

¹⁵ Ebd., S. 13.

Die Gewerkschaften in Europa sollten aus dieser Debatte über die Funktionsmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion und die Kriterien für einen optimalen Währungsraum lernen, daß für sie eine gemeinsame Währung nur in einem Wirtschaftsraum akzeptabel sein kann, der folgende Bedingungen erfüllt:

1. Das Produktivitätsniveau innerhalb der Wirtschaft dieses Raumes sollte keine großen Differenzen aufweisen.
2. Die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb des einheitlichen Währungsgebietes sollte hoch sein (Mundell-Kriterium).
3. Die Gewerkschaften sollten in der Lage sein, im gesamten Währungsgebiet ein effektives Lohnkartell mit zentral koordinierten Tarifverhandlungen zu organisieren.

Die Erfüllung des ersten Kriteriums soll gewährleisten, daß sich zwischen den Regionen des gemeinsamen Währungsgebietes keine allzu großen Unterschiede in der Entwicklung der Produktivität ergeben, die eine Anpassung über das Instrument Lohnflexibilität erforderlich machen würden. Die zweite Bedingung stellt sicher, daß regionale Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten, die etwa aus einem internationalen Strukturwandel erfolgen, der die Regionen der Union in unterschiedlichem Ausmaße berührt, durch die Mobilität der Arbeitskräfte abgebaut werden können. Auch die Erfüllung dieser Bedingung entlastet die Tarifpolitik. Das dritte Kriterium schließlich soll verhindern, daß aufgrund ungleich starker Gewerkschaften in den Mitgliedstaaten der Union sich die Lohnstückkosten in den einzelnen Volkswirtschaften sehr unterschiedlich entwickeln. Die Regionen mit *schwachen* Gewerkschaften würden ansonsten über den Wettbewerbsmechanismus die Lohnpolitik des gesamten Konvois bestimmen.

Eine Überprüfung der Frage, ob die Europäische Gemeinschaft diese drei Kriterien für ein optimales Währungsgebiet erfüllt, fällt negativ aus: Aus den ungleichen Produktivitätsniveaus in Irland, Portugal, Griechenland und Spanien auf der einen sowie den acht übrigen EG-Staaten auf der anderen Seite resultieren ungleiche Produktivitätszuwachsraten, die das Instrument der Wechselkursanpassung erfordern, sollen nicht die Löhne die Anpassungslast in den schwächer wachsenden Volkswirtschaften tragen. Die Mobilität der Arbeitskräfte in der EG ist so schwach ausgeprägt, daß Entlastungseffekte für die regionalen Arbeitsmärkte mit hohen Arbeitslosenquoten von der Migration der Arbeitskräfte nicht erwartet werden können. Daß auch das dritte Kriterium für ein optimales Währungsgebiet im gewerkschaftlichen Sinne nicht erfüllt ist, ergibt eine Untersuchung der Tarifpolitik in der EG. In den achtziger Jahren vollzog sich der Abbau der realen Lohnstückkosten in der Gemeinschaft sehr ungleichmäßig: Auf der einen Seite stehen Griechenland, Großbritannien und Italien, Länder, in denen die realen Lohnstückkosten weiterhin anstiegen oder nur leicht reduziert wurden, den anderen Pol stellen die Länder Irland, Spanien, Portugal und die Niederlande dar, in denen die realen Lohnstückkosten von 1980-1990 zwischen 13 und 18 Prozent abnahmen. Die

übrigen Mitgliedstaaten der EG - Deutschland, Belgien, Dänemark und Frankreich - bilden ein Mittelfeld, in welchem die realen Lohnsrückkosten zwischen 8 und 11 Prozent sanken.¹⁵

Für die Perspektiven der Lohnpolitik in der WWU ist dabei von besonderem Interesse, daß neben einem ungleichen makroökonomischen Umfeld vor allem Unterschiede in den Gewerkschaftsstrukturen für die Diskrepanz in den tarifpolitischen Erfolgen verantwortlich sind. Es ist z. Z. nicht zu erkennen, daß die Ansätze zu übernationalen Gewerkschaftsstrukturen in Europa in der Lage sind, die Differenzen zwischen den nationalen Gewerkschaftsbewegungen in bezug auf den Organisationsgrad, den Gewerkschaftspluralismus, den Kooperationsstil und das Verhältnis von Staat und Gewerkschaften zu mindern, geschweige denn aufzuheben. Neben diesen Divergenzen erweist sich für die Abstimmung der Tarifpolitik in Europa ein ökonomischer Strukturfaktor als Schranke. Da die schwächer entwickelten Volkswirtschaften Irland, Portugal, Spanien und Griechenland höhere Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität verzeichnen als die übrigen EG-Länder, können die Gewerkschaften der „ärmeren“ Staaten sich gegebenenfalls mit einem Mix von überdurchschnittlichen Reallohnzuwachsen und gleichzeitigem Abbau der realen Lohnstückkosten zufriedengeben. Eine solche Politik, die in Irland, Portugal und Spanien in den achtziger Jahren praktiziert wurde, schwächt auf Dauer die Wettbewerbsposition der Regionen (Volkswirtschaften) mit stärkeren Gewerkschaften, selbst wenn diese sich in ihrer Lohnpolitik an der Produktivitätsregel orientieren sollten. Die Wirtschafts- und Währungsunion würde damit die Gewerkschaften - im Sinne Sieverts und Matthes - in ein verstärktes Konkurrenzverhältnis setzen, das für die Tarifkompetenz der Gewerkschaften in Europa verheerende Folgen hätte.

16 Kommission der EG, Europäische Wirtschaft, Nr. 51, Mai 1992, S. 228.