

ePub^{WU} Institutional Repository

Markus Marterbauer

Europäische Währungsunion und Konsequenzen für die
Kollektivvertragspolitik

Paper

Original Citation:

Marterbauer, Markus (1993) Europäische Währungsunion und Konsequenzen für die Kollektivvertragspolitik. *Department of Economics Working Paper Series*, 17. Inst. für Volkswirtschaftstheorie und -politik, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.

This version is available at: <http://epub.wu.ac.at/6291/>

Available in ePub^{WU}: May 2018

ePub^{WU}, the institutional repository of the WU Vienna University of Economics and Business, is provided by the University Library and the IT-Services. The aim is to enable open access to the scholarly output of the WU.

**EUROPÄISCHE WÄHRUNGSUNION
UND KONSEQUENZEN
FÜR DIE KOLLEKTIVVERTRAGSPOLITIK**

ALOIS GUGER AND MARKUS MARTERBAUER

Working Paper No. 17

January 1993

Address of the authors:

*Alois Guger
Austrian Institute
of Economic Research
Arsenal Objekt 20
P.O.Box 91
A-1103 Vienna
AUSTRIA
Tel.: 43-1-78 26 01/ext. 264*

*Markus Marterbauer
Department of Economics
Vienna University of Economics and
Business Administration
Augasse 2-6
1090 Vienna
AUSTRIA
Tel.: 43-1-313 36/ext 4511
Fax: 43-1-313 36-728*

Dieses Papier stellt die schriftliche Fassung unseres Referates auf der Europa-Enquete der Gewerkschaft der Privatangestellten im Oktober 1992 in Wien dar. Wir danken der GPA für die Einladung zum Referat und den Teilnehmer/innen der Enquete für ihre Diskussionsbeiträge .

UB-WU WIEN



+J10037606

1. Währungspolitische Integration in Europa

Für die Entwicklung einzelner Volkswirtschaften und der Weltwirtschaft insgesamt ist die Wahl eines Wechselkurssystems von entscheidender Bedeutung. Je nach Orientierung des Systems, das heißt der Entscheidung über mehr oder weniger feste bzw. flexible Wechselkurse und strikt regulierten bzw. völlig freien Kapitalverkehr, ergeben sich völlig unterschiedliche Konstellationen für den Einsatz und den Erfolg des restlichen wirtschaftspolitischen Instrumentariums und für das Umfeld, in dem die Lohnpolitik zu agieren hat. Die Weltwirtschaft war nach dem zweiten Weltkrieg zunächst durch das von lange anhaltender Stabilität gekennzeichnete System von Bretton-Woods geprägt. Es handelte sich hierbei um ein System weitgehend fixierter Wechselkurse, mit der Möglichkeit zur Neufestsetzung der Leitkurse und eingeschränktem Kapitalverkehr. Diese Kombination erlaubte eine relativ flexible Handhabung des geldpolitischen Instrumentariums in den einzelnen Volkswirtschaften und insgesamt eine expansive, auf Wirtschaftswachstum ausgerichtete, "keynesianische" Fiskalpolitik. Das System von Bretton-Woods war allerdings wesentlich vom US-Dollar geprägt. Als der Dollar Ende der 60er Jahre infolge des Vietnam-Kriegs in einen Konflikt zwischen seiner Rolle als "Weltgeld" und seiner Rolle als nationale Währung geriet, zerbrach auch das Wechselkursregime von Bretton-Woods (vgl. Herr/Voy 1989).

International erfolgte ein Übergang zu flexiblen Wechselkursen, wie es von der ökonomischen Profession der Monetaristen schon lange gefordert worden war. Dieses System flexibler Wechselkurse war durch eine laufende Erhöhung der Kapitalmobilität, durch extrem restriktive Geldpolitik über eine Strenge Geldmengenkontrolle und durch restriktive Fiskalpolitik gekennzeichnet (Bhaduri/Steindl 1985). Nicht nur, daß die Erwartungen in Richtung einer Erhöhung der nationalen wirtschaftspolitischen Autonomie nicht erfüllt wurden (vgl. Dornbusch/Frankel 1987), der Übergang zu flexiblen Wechselkursen und monetaristischer Wirtschaftspolitik ging einher mit weltweiten wirtschaftlichen Turbulenzen, die in hoher Unsicherheit über Kosten-, Nachfrage- und Preisentwicklungen, in einer schockartigen Erhöhung der Arbeitslosenraten in den meisten Industrieländern und in einem scharfen Inflationsanstieg ihren Ausdruck fanden. In den Europäischen Gemeinschaften versuchte man zunächst nach dem Zusammenbruch von "Bretton-Woods" zumindest regional festere Wechselkurse in Form der "Europäischen Währungsschlange" zu etablieren; diese scheiterte aber an der Weltwirtschaftskrise und wurde in der zweiten Hälfte der 70er Jahre schrittweise aufgelöst.

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaften war die zweite Hälfte der 70er Jahre kaum durch ein Fortschreiten der Integrationsbemühungen gekennzeichnet, im Gegenteil kam es

etwa im Währungsbereich zu desintegrativen Entwicklungen. Auf der anderen Seite schritt die Integration der Finanzmärkte rasch voran und die noch vorhandenen Kapitalverkehrskontrollen verloren zunehmend an Wirksamkeit.

In dieser Situation wurde auf die Initiative von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing gegen den heftigen Widerstand der deutschen Bundesbank und der jeweiligen Oppositionsparteien im März 1979 das Europäische Währungssystem (EWS) geschaffen. Das EWS ist durch die Festlegung bilateraler Wechselkurse gekennzeichnet. Diese Wechselkurse können nur nach einstimmigem Beschluß aller Mitgliedsstaaten geändert werden, innerhalb der festgelegten Schwankungsmargen sind beide betroffenen Zentralbanken zur Intervention auf den Devisenmärkten verpflichtet.

Zielsetzung der Schaffung des EWS war einerseits der Versuch, über die Etablierung eines Systems relativ fester Wechselkurse Anstöße für eine Beschleunigung der politischen Integration zu geben, andererseits über eine Stabilisierung von Wechselkursen und Preisniveau den europäischen Handel anzuregen und auch ökonomisch zu einem Zusammenwachsen der EG beizutragen.

Betrachtet man zu Beginn der 90er Jahre, wo weitere weitreichende währungspolitische Integrationschritte in Europa zur Diskussion stehen, die ökonomische Entwicklung im EWS, so stellt sich diese wie folgt dar: Bis zu den Turbulenzen auf den Devisenmärkten im September 1992 nahmen die Währungen aller EG-Mitgliedsländer mit Ausnahme der griechischen Drachme am Wechselkursmechanismus des EWS teil. Die Wechselkursschwankungen haben deutlich abgenommen, zwischen 12.1.1987 und 14.9.1992 fand keine Neufestlegung der EWS-Wechselkurse ("Realignment") statt. Die Glaubwürdigkeit der Währungsrelationen war bis zu diesem Zeitpunkt recht stark, die Spekulationsanfälligkeit des Systems war deutlich zurückgegangen.

Auch das Inflationsniveau in den EWS-Teilnehmerländern ist deutlich gesunken und die Inflationsdifferenzen zwischen den Ländern haben stark abgenommen. Gleichzeitig fand in den 80er Jahren ein weiterer Aufbau eines Sockels an Massenarbeitslosigkeit in Europa statt. Diese Entwicklung steigender Arbeitslosenraten und sinkender Inflationsraten hat im wesentlichen zwei Ursachen, wobei eine davon außerhalb des EWS, die andere im EWS situiert ist. Mit der Zurückdrängung des politischen Einflusses des Keynesianismus und dem Übergang zu monetaristisch und angebotsseitig orientierten ökonomischen Politikvorschlägen wurde in der zweiten Hälfte der 70er Jahre eine Schwerpunktverschiebung der wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen vom Vollbeschäftigungsziel zum Preisniveaustabilitätsziel vorgenommen. Restriktive Geld- und

Fiskalpolitik, eine Schwächung der Gewerkschaften im Lohnverhandlungsprozeß durch die zunehmende Arbeitslosigkeit und den Abbau des Sozialstaates, sowie die negativen Auswirkungen des "zweiten Ölpreisschocks" führten rasch zu einer Wirtschaftssituation hoher Realzinssätze sowie geringer Wachstums- und Beschäftigungsdynamik.

Die Konzeption des EWS hat diese Tendenz verstärkt. Aufgrund der Tatsache, daß beginnend mit März 1983 und im striktem Sinn ab 1987 eine Hartwährungsstrategie etabliert wurde, die keine vollkommene Kompensation für inflationsbedingte Wettbewerbsfähigkeitsverluste vorsah, war im EWS eine Disziplinierungsfunktion in Form eines Zwangs zu interner Anpassung implementiert. Die Anpassung erfolgte gegenüber der BRD, einem Land mit niedrigen Preissteigerungsraten und hohen Exportüberschüssen, dessen Notenbank mit zunehmender Härte eine Antiinflationstrategie der Geldpolitik ohne Scheu vor entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Kosten inner- und außerhalb der BRD durchführte. Die Stärke der deutschen Bundesbank stieg mit abnehmender Zahl der Realignments und zunehmender Kapitalverkehrsliberalisierung im EWS. Die DM wurde zur Ankerwährung und man sprach zunehmend von der "DM-Dominanz" im EWS. Damit kam auch eine wirtschaftspolitische Orientierung, die das EWS in Form einer strikten Antiinflationorientierung nahm, zum Ausdruck. Insbesondere Frankreich, aber auch andere Länder, die das Beschäftigungsziel nicht außenwirtschaftlichen Zwängen opfern wollten, gerieten damit in ein wirtschaftspolitisches Dilemma. Eine aus Beschäftigungsgründen erwünschte expansive Geld- und Fiskalpolitik wurde durch die damit verbundenen Gefahren von Kapitalflucht und Verlust an Wettbewerbsfähigkeit verunmöglicht (vgl. Sachs/Wyplosz 1986).

Für diese Länder stellt sich der status quo wie folgt dar: Weitgehend fixierte Wechselkurse zwischen 1987 und 1992 und ein nahezu vollständig liberalisierter Kapitalverkehr standen im Widerspruch zur de jure weiter bestehender nationalen Souveränität in der Geldpolitik, die de facto bedeutet, daß die deutsche Bundesbank, die ihre geldpolitischen Entscheidungen aufgrund ihrer subjektiven Einschätzungen der bundesdeutschen Wirtschaftslage fällt, die Geldpolitik für ganz Europa bestimmt. Wird dieser status quo als unbefriedigend betrachtet, weil er aufgrund einer einseitigen Priorisierung des Preisstabilitätsziels die traditionellen Ziele des "magischen Vielecks der Wirtschaftspolitik" nicht gleich gewichtet und damit implizit gegen das Vollbeschäftigungs- und Verteilungsziel gerichtet ist, so bestehen im wesentlichen zwei Alternativen, diesen Widerspruch zu überwinden. Das EWS könnte zum einen wieder in ein System rückverwandelt werden, in dem Realignments häufiger vorgenommen werden, um Inflationsdifferenziale auszugleichen. Dieser desintegrative Schritt müßte allerdings in jedem Fall um eine Wiedereinführung weitgehender Kapitalverkehrskontrollen erweitert

werden, um Abwertungs-Kapitalflucht-Spiralen durch destabilisierende Devisenspekulationen, die das EWS auch in der zweiten Septemberhälfte 1992 schwer erschüttert haben, möglichst zu vermeiden. Bestehen bleiben würde in einem derartigen System allerdings die Gefahr von Abwertungs-Inflations-Spiralen.

Die zweite Alternative, die vor allem auf französischen Druck hin mit dem Delors-Plan und den Maastrichter Verträgen zu beschreiten versucht wurde, besteht darin, die fixierten Wechselkurse und den liberalen Kapitalverkehr um eine europäische Zentralbank zu ergänzen, die ihre geldpolitischen Entscheidungen nicht ausschließlich an den Erfordernissen eines einzelnen Landes sondern an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Europas orientiert. Dies bedeutet die Schaffung einer Europäischen Währungsunion (vgl. hierzu ausführlicher Isemann/Marterbauer 1992 und die Diskussion in Heft 4/1992 der Zeitschrift "Kurswechsel").

Ist man der Meinung, daß eine Abwertungsstrategie für entwickelte Industrieländer aufgrund der damit verbundenen Gefahren einer strukturellen Inflationsanheizung oder destabilisierender Devisenmarktspekulationen keine sinnvolle Strategie mehr darstellt, so sind dennoch die konkrete Ausgestaltung und die Bedingungen der Schaffung einer Währungsunion einer kritischen Betrachtung zu unterziehen.

Die einseitige Ausrichtung der in den Maastrichter Verträgen konzipierten Europäischen Zentralbank auf das Ziel der Preisstabilität und insbesondere die fiskalischen Konvergenzkriterien, die zu enorm restriktiven Anpassungsstrategien in den 90er Jahren führen werden und damit die potentiell positiven Wachstumseffekte des EG-Binnenmarktprogrammes zunichte machen können, sind aus beschäftigungspolitischer Sicht mit großer Skepsis zu betrachten (Isemann/Marterbauer 1992). Selbst die nicht eben ausgesprochenen beschäftigungsorientierten Ökonomen des Internationalen Währungsfonds sprechen von einem Wachstumsdämpfer, den die kontraktiven Effekte der Konvergenzkriterien als Art "Konvergenzpreis" in Europa kurz- bis mittelfristig bewirken werden.

Trotz der skeptischen Einschätzung der konkreten Ausgestaltung der Maastrichter Währungsunion scheint heute klar zu sein, daß eine Reorientierung der europäischen Geldpolitik im Sinne einer Beachtung der Interessen aller europäischen Länder und realwirtschaftlichen Zielsetzungen kaum auf einem anderen Weg als über eine Währungsunion und die Etablierung einer europäischen Zentralbank zu erreichen sein wird.

Damit stellt sich die Frage, welche Länder an dieser Währungsunion teilnehmen sollen, das heißt wie groß der "optimale Währungsraum" sein soll. Diese Frage hat zunächst einen politischen Aspekt: Die Währungsunion ist ein wichtiger Schritt, der die politische Integration Europa weiter vorantreibt. Für Länder, die an der Währungsunion nicht teilnehmen, besteht deshalb die Gefahr, zu "Europäern zweiter Klasse", mit entsprechend geringerem gesamtpolitischen Einfluß, zu werden. In der Diskussion der ökonomischen Aspekte ist konkret die Frage zu diskutieren, ob Abwertungen weiterhin ein geeignetes Instrument für Staaten mit hohen Inflationsniveaus und geringer Produktivität zum Ausgleich ihrer Wettbewerbsfähigkeitsnachteile darstellen. Neben den Gefahren von Abwertungs- Inflations- und Abwertungs-Kapitalflucht-Spiralen stellt sich das Problem, daß, verstärkt durch die Effekte der Schaffung des europäischen Binnenmarktes, die regionale und sektorale Differenzierung in Europa zunehmen wird, was einen an regionalen Kriterien orientierten Ausgleichsmechanismus notwendig macht, während Abwertungsstrategien an nationalen Kriterien orientiert sind. Ein zweiter Aspekt, der in diesem Zusammenhang zu diskutieren ist, ist die Frage nach den Alternativen zu einer Abwertungsstrategie für benachteiligte Regionen. Grundsätzlich bieten sich hierfür die Fiskalpolitik und die Lohnpolitik an.

2. Realwirtschaftliche Konsequenzen einer Währungsunion

Die Schaffung einer einheitlichen Währung in Europa bedeutet ökonomisch, daß ab einem bestimmten Stichtag - frühestens am 1.1.1997 - für immer fixe Kurse festgelegt sind. Wie gut ein solcher Schritt vorbereitet sein muß, zeigen uns die Probleme, die die BRD hat, die DDR Wirtschaft zu integrieren. Der politisch motivierte und ökonomisch völlig irrealer Wechselkurs zwischen der DM und der DDR-Mark bedeutet für die ostdeutsche Wirtschaft eine Aufwertung von ca. 350% (vgl. Franz 1992), eine Wechselkursänderung, die selbst eine starke, anpassungsfähige Ökonomie nicht zu ertragen fähig gewesen wäre. Die derzeitigen hohen fiskalpolitischen Kosten der deutschen Vereinigung finden ihre Ursache auch in der verfehlten Festlegung der Währungsrelationen.

In der bisherigen Entwicklung des EWS lassen sich zwei Perioden unterscheiden: Eine Periode der relativen Flexibilität mit Leitkursanpassungen (Realignments) zwischen 1979 und 1987 und eine Periode fixer Kurse seit dem 12.1.1987 bis zu den Währungsturbulenzen Mitte September. In der ersten Periode kam es zu 11 Realignments, in der zweiten seit 1987 schwankten die EWS-Währungen nur innerhalb der vorgesehenen Bandbreiten.

Fassen wie die Länder, die aufgewertet haben in einen Aufwertungsblock und die

Abwertungsländer in einen Abwertungsblock zusammen und vergleichen wir die Inflations- und Wachstumsentwicklung der beiden Blöcke in den beiden Perioden:

Abbildung 1: Performance der Auf- und Abwertungsländer

	Wechselkurs gegenüber DM	Verbraucher- preise	BIP, real
	Veränderung 1982/87 in % pro Jahr		
Aufwertungsblock	-2 1/2	+3 1/2	+2
Abwertungsblock	-6	+6 1/2	+3
	Veränderung 1987/91 in % pro Jahr		
Aufwertungsblock	-1/2	+3	+3 1/2
Abwertungsblock	-1/2	+6 1/2	+2

BRD, Frankreich, Niederlande, Schweiz, Belgien, Österreich
Großbritannien, Italien, Schweden, Finnland, Dänemark

In der Periode relativer Flexibilität - insbesondere zwischen 1982 und 1987 - haben die Abwertungsländer nominell im Durchschnitt 6% pro Jahr gegenüber der DM abgewertet und sie hatten mit 6 1/2% eine um 3 Prozentpunkte höhere Inflation als der Aufwertungsblock, ihre durchschnittliche Wachstumsrate war aber mit 3% um einen Prozentpunkt höher als jene der Aufwertungsländer.

In der zweiten, strengen Fixkursperiode blieben die Abwertungsländer bei fast gleichem Inflationsabstand wie in der ersten Periode mit zwei Prozent realem Wachstum um 1 1/2 Prozentpunkte hinter dem Aufwertungsblock zurück.

Als das Instrument der Wechselkursänderung nicht mehr zur Verfügung stand, mußten die traditionellen Abwertungsländer, wie Italien oder Großbritannien auf Wachstum verzichten, um der Stabilitätsmarke der deutschen Bundesbank gerecht zu werden, und die Kostenentwicklung über geringe Lohnsteigerungen in Zaum zu halten.

Die Inflationsraten haben sich zu Beginn der 90iger Jahre angenähert und bis zum Herbst 1992 wurde das EWS als Erfolg gefeiert, Mitte September konnten allerdings einige Länder der Spekulation nicht mehr standhalten, und das Pfund und die Lira mußten aus dem EWS ausscheiden. Die Erfüllung der Konvergenzkriterien für den Eintritt in die WWU wird für eine Reihe von Ländern wohl noch größere reale Kosten bedeuten; es wird schwer sein, im verbleibenden halben Jahrzehnt die nötige realwirtschaftliche Konvergenz herbeizuführen.

2.1. Lohnpolitik trägt neben der Fiskalpolitik die Hauptlast der Anpassung

Wie in einem System vollständig fixer Wechselkurse so können in der WWU mit einheitlicher Währung Verschiebungen in der Wettbewerbssituation zwischen den Mitgliedsstaaten nicht mehr durch Auf- und Abwertungen ausgeglichen werden. Das Instrument der Wechselkursanpassung steht nur mehr gegenüber Drittländern zur Verfügung. Innerhalb des Währungsgebietes kann nur über Arbeitskostenänderungen oder über die Mobilität der Faktoren eine Anpassung an geänderte Wettbewerbsbedingungen zustande kommen. Das Binnenmarktkonzept der vier Freiheiten soll hier die Grundlage für die entsprechende Mobilität legen.

Da trotz freiem Personenverkehr im Binnenmarkt die Mobilität des Faktors Arbeit weit hinter der Kapitalmobilität zurückbleiben wird (was sicher auch wünschenswert ist), wird die Lohnpolitik die Hauptlast der Anpassungsbürde zu tragen haben. Verschlechtert sich die Wettbewerbslage eines Landes, beispielsweise durch geringere Produktivitätszuwächse als in den übrigen Regionen der Union, so wird die Lohnpolitik darauf Rücksicht nehmen müssen, andernfalls kommt es zu einem Produktions- und Beschäftigungsrückgang.

Nach der Philosophie der Architekten des Systems lösen flexible Löhne und Preise und die Mobilität der Produktionsfaktoren die realen Probleme: Steigen in einer Region die Lohnstückkosten rascher, weil die Produktivitätsfortschritte geringer sind, wird dort das Lohnwachstum geringer sein müssen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Durch das billigere Arbeitsangebot würde mehr Kapital in die Region fließen und die Produktivität wieder steigen, sonst würden Arbeitskräfte in Gebiete abwandern, in denen höhere Löhne gezahlt werden.

Soweit dieser Anpassungsmechanismus nicht reibungslos funktioniert (und vieles spricht dafür) und um die Situation von Problemregionen nicht weiter zu verschärfen, sieht die EG-Konzeption Struktur- und Kohäsionsfonds zur Transferleistung an benachteiligten

Regionen vor. Welch große Aufgaben hierbei noch auf die Fiskalpolitik zukommen können, kann am Extrembeispiel der Höhe jener Mittel dargestellt werden, die die BRD in die neuen Bundesländer zu transferieren hat.

2.2. Makroökonomische Stabilität und Institutionen der Lohnbildung

Das Hauptproblem der Wirtschaftspolitik besteht nach der derzeit vorherrschenden ökonomischen Philosophie in dem technischen Problem der Steuerung der Geldmenge. Bei stabiler Geldvorsorge würde sich auch der reale Wirtschaftsprozess stabil entwickeln und automatisch Vollbeschäftigung und Wachstum garantieren. Ländern, die die Preisentwicklung nicht im Griff haben, fehlt es an Disziplin in den öffentlichen Finanzen und in der Kontrolle der Geldpolitik.

Inflation ist aber kein rein technisches Problem der Geldmengensteuerung sondern ein eminent politisches Problem, das in den Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern begründet liegt. Die Institutionen der Lohnbildung spielen eine entscheidende Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit und Stabilitätspolitik eines Landes. In der einen Gruppe von Ländern führt jede konjunkturelle Erholung sofort zu Lohnkostensteigerungen und einem Drehen der Lohn-Preis-Spirale, während es anderen gelingt, ein hohes Beschäftigungsniveau mit relativ stabilen Preisen zu vereinbaren. Historisch gewachsene Arbeitsbeziehungen und Institutionen sind ausschlaggebend für die Flexibilität des Systems und determinieren langfristig in hohem Maße die Wettbewerbsposition eines Landes (Blaas/Guger 1985, Guger 1992)

Während im klassischen "laissez-faire"-Kapitalismus die Rute der Arbeitslosigkeit die Lohnentwicklung und damit den Geldwert kontrolliert, haben sich gerade in den schwierigen siebziger Jahren nach der Erdölkrise korporatistische Institutionen, wie die der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft als besonders geeignet erwiesen, ein hohes Beschäftigungsniveau und relative Preisstabilität miteinander zu vereinbaren. Mächtige, zentral organisierte Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit einem möglichst umfassenden Vertretungsanspruch sind in der Lage langfristige gesamtwirtschaftliche Interessen zu vertreten und durchzusetzen.

Ein einzelner Arbeitnehmer bzw. eine Einzelgewerkschaft kann durch hohe Lohnforderungen die relative Einkommensposition verbessern: Setzt aber die Gewerkschaftsbewegung als ganzes Lohnsteigerungen durch, die über die Produktivitätszuwächse hinausgehen, so wird damit vor allem ein Drehen der Lohn-Preis-Spirale ausgelöst. Eine nationale Gewerkschaftsbewegung kann dagegen das

gesamtwirtschaftliche und längerfristige Interesse im Auge haben und abwägen, inwieweit ein kurzfristiger Erfolg, die internationale Wettbewerbsfähigkeit oder die Investitionsbereitschaft der Unternehmer untergräbt und damit langfristig die Beschäftigungs- und Reallohnwachstumschancen dämpfen kann.

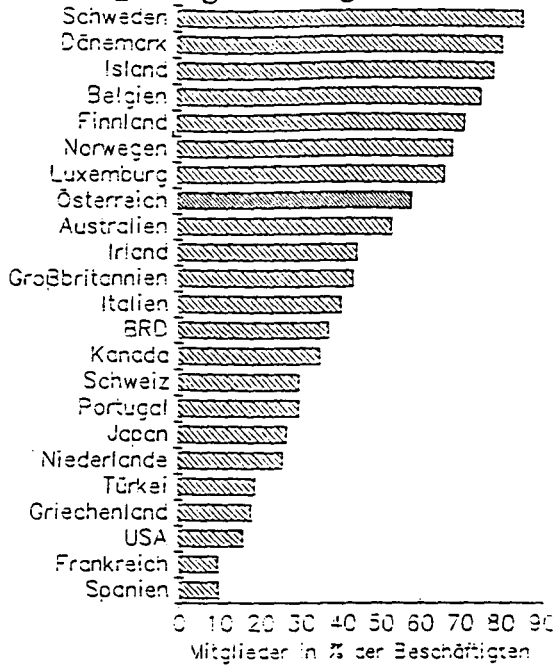
Die Entwicklung in den siebziger und achtziger Jahren hat gezeigt, daß die korporatistisch organisierten Länder mit kooperativen Gewerkschaften am ehesten in der Lage waren, die Preisentwicklung ohne Arbeitslosenraten in den Griff zu bekommen. Solche Länder würden also eher in der Gruppe der Aufwertungsländer zählen und in der Lage sein, die monetären Ziele ohne größere Wachstumseinbußen zu erfüllen.

Schon im Gefolge der Erdölkrisen zeichneten sich diese Länder durch hohe Lohnflexibilität aus; das heißt die Löhne haben in den skandinavischen Staaten und in Österreich auf externe Preisschocks und steigende Arbeitslosigkeit flexibler reagiert als in Ländern, in denen die Lohnbildung stärken marktwirtschaftlichen Kräften überlassen blieb.

Was sind nun die wichtigsten Kriterien für makroökonomische adäquaten Institutionen der Lohnbildung?

1. Der Zentralisierungsgrad: Wie zentral sind die Arbeitsmarktparteien organisiert und auf welchem Niveau werden Kollektivvertragsverhandlungen geführt, auf der Unternehmensebene, der Branchenebene oder auf gesamtwirtschaftlicher Ebene? Österreich steht bei diesem Kriterium in den letzten Jahrzehnten gemeinsam mit Schweden an der Spitze. In Österreich werden wohl die Lohnverhandlungen nicht zentral geführt - den Metallern kommt allerdings praktisch Lohnführerschaft zu-, aber die Verbände sind auf beiden Seiten sehr zentral organisiert, dies kommt auch in der Stellung der Präsidenten im Rahmen der Sozialpartnerschaft und deren starken politischen Einfluß zu Geltung.
2. Der Organisationsgrad: Wie hoch ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften bzw. der Arbeitnehmerorganisation und der Unternehmerverbände und haben diese uneingeschränkten Vertretungsanspruch; inwieweit konkurrieren sich Verbände? Operationalisiert wird dieses Kriterium am gewerkschaftlichen Organisationsgrad. In Österreich ist nicht nur der gewerkschaftliche Organisationsgrad relativ hoch, beide Seiten sind vor allem auch über die Pflichtmitgliedschaft in den jeweiligen Kammern vollständig organisiert.

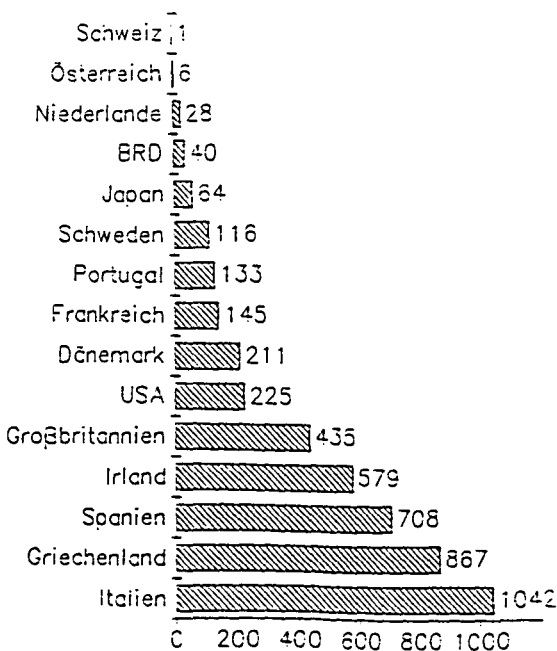
Abbildung 2: Organisationsgrad



3. Grad an Kooperation: Das Klima der Zusammenarbeit der Sozialpartner und ihre Gesprächsbasis bilden eine wichtige Vorbedingung, um gemeinsame Ziele zu formulieren und zu verfolgen. Die Kooperationsbereitschaft der Sozialpartner wird in der Regel an den Streikzahlen gemessen. Auch hier nimmt Österreich hinter der Schweiz einen Spitzenplatz ein.

Abbildung 3: Streikhäufigkeit

Durch Streiks verlorene Arbeitstage
je 1000 Arbeitnehmer
(Jahresdurchschnitt von 1970 bis 1990)



Österreich nimmt in den meisten Klassifikationen, die versuchen, das Ausmaß an Korporatismus zu bestimmen, einen Spitzenplatz ein. Die EFTA-Länder weisen generell aus dieser institutionellen Sicht makroökonomisch eine "günstigere" Struktur auf als die EG-Länder. Zur Zeit befinden sich allerdings Schweden und Finnland in beträchtlichen Schwierigkeiten (vgl. Marterbauer/Schweighofer/Walterskirchen 1992).

Abbildung 4: Korporatismusordnung

Korporatismusrangordnungen		
Bruno-Sachs	Blyth	Calmfors
Österreich	Österreich	Österreich
BRD	Norwegen	Norwegen
NIEDERLANDE	Schweden	Schweden
Norwegen	DÄNEMARK	DÄNEMARK
Schweden	Finnland	Finnland
Schweiz	BRD	BRD
DÄNEMARK	BELGIEN	NIEDERLANDE
Finnland	NIEDERLANDE	BELGIEN
BELGIEN	(Japan)	FRANKREICH
(Japan)	FRANKREICH	U.K.
U.K.	U.K.	ITALIEN.
FRANKREICH	ITALIEN	(Japan)
ITALIEN	(USA)	Schweiz
(Kanada)	(Kanada)	(USA)
(USA)		(Kanada)

Quelle: Calmfors-Driffill (1988)

Anmerkung: EG-Länder in Großbuchstaben

EFTA-Länder in Normalschrift

Außereuropäische Länder in Klammern

Zusammenfassend: Kooperativistisch bzw. sozialpartnerschaftliche organisierte Länder sind

eher in der Lage, die Lohnentwicklung mit dem Produktivitätswachstum in Einklang zu bringen und damit die Stabilitätskriterien zu erfüllen, ohne Beschäftigungs- oder Wachstumseinbußen hinnehmen zu müssen.

2.3. Österreichs Hartwährungspolitik als Laborexperiment für die WWU

Nach der Errichtung des EWS hat sich Österreich entschlossen, den Schilling an die DM zu binden. Diese sogenannte "Hartwährungspolitik" wurde seit der Jahreswende 1981/82 mit einem ö S/DM Mittelkurs von 7,04 konsequent durchgehalten. Damit bildet Österreich mit der BRD de facto seit 10 Jahren eine "Währungsunion", die als Laborexperiment für die WWU gelten kann (Breuss 1992).

Mit der strengen Bindung an die DM und einem relativ freien internationalen Kapitalverkehr hat Österreich seine geldpolitische Autonomie praktisch aufgegeben, mit der Folge einer immer stärkeren monetären Konvergenz zwischen Österreich und der BRD. Bestand anfangs noch ein positives Zinsdifferential zwischen Österreich und der BRD von 1/2 bis 1 Prozentpunkt, so ist in den letzten Jahren das Vertrauen in die österreichischen Hartwährungspolitik soweit gestiegen, daß die Zinspolitik praktisch gleich ist und keine Risikoprämie für Finanzanlagen in Österreich mehr bezahlt werden muß. Abgesehen von fiskalisch bedingten Sprüngen (MWST-Erhöhungen) haben sich auch die Inflationsraten seit Mitte der achtziger Jahre mehr und mehr angenähert.

Mit der Wechselkursbindung wird aber nicht nur die Autonomie in der Geldpolitik aufgegeben, es wird auch der nationale Spielraum in der Lohn- und Einkommenspolitik eingeengt: Die Löhne sind wohl in Österreich in den siebziger und achtziger Jahren um rund 1 1/2 Prozentpunkte pro Jahr rascher gewachsen als in der BRD, aber in Österreich hat sich das Produktivitätswachstum in den achtziger Jahren weniger abgeschwächt, so daß sich die für die Wettbewerbsfähigkeit relevante Lohnstückkostenentwicklung deutlich annäherte.

Die Differenz in der Lohnstückkostenentwicklung, die in den siebziger Jahren bei 2 Prozentpunkten lag, ist in den achtziger Jahren auf 0,2 Prozentpunkte zusammengeschrumpft.

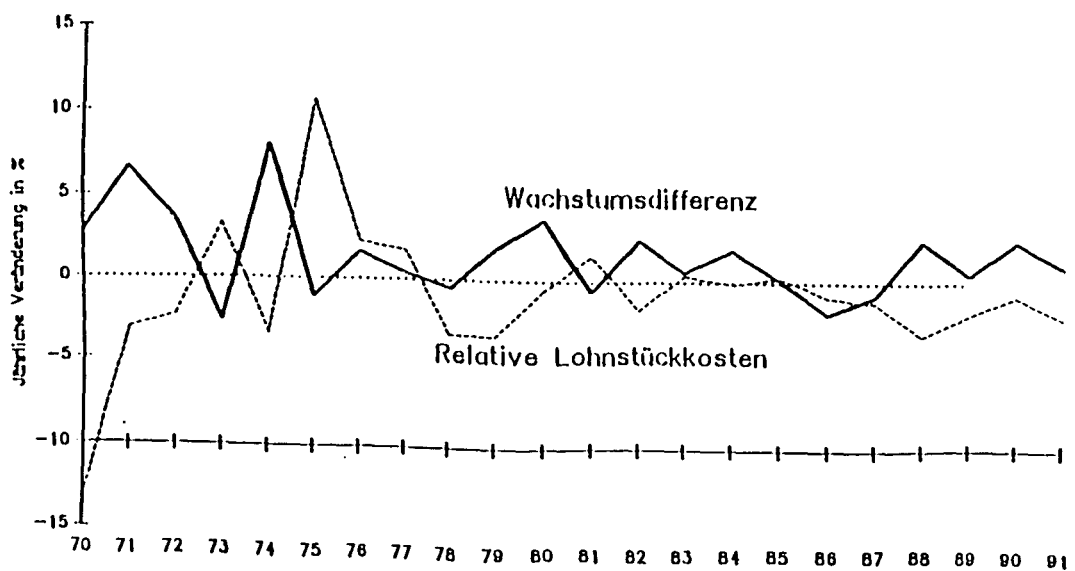
Während die monetäre Konvergenz nach einer Wechselkursbindung relativ rasch eintritt, dauert die notwendige realwirtschaftliche Anpassung länger. Vor allem hat sich der Außenhandel mit der BRD weiter intensiviert; der Anteil Deutschlands an den österreichischen Exporten liegt heute bei rund 37% und an den Importen bei schwach

44%. Damit einher ging auch ein stärkerer konjunktureller Gleichschritt in den beiden Ländern.

Mit der stärkeren Verflechtung und dem engeren Konjunkturverbund mit der BRD hat Österreich seinen Wachstumsvorsprung gegenüber Deutschland verloren. In der Phase vor der strikten Hartwährungspolitik zwischen 1973 und 1981 lag der jährliche Wachstumsvorsprung Österreichs noch bei 0,5 Prozentpunkten, seither ist er auf 0,1 Prozentpunkte geschrumpft. "Diesen Kosten der Hartwährungspolitik von 0,4 BIP-Prozentpunkte steht der Nutzen der Verringerung des Inflationsabstandes zu Deutschland um 0,5 Prozentpunkte gegenüber" (Breuss 1992) (1,3%-Punkte vor der Hartwährungsphase, 0,8 seither).

Die Bedeutung der Rücksichtnahme der Lohnpolitik auf die internationale Konkurrenzposition kann im Fall Österreich sehr eindrucksvoll demonstriert werden. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der relativen Lohnstückkosten der Industrie zur BRD und die Differenz zwischen Österreich und der BRD in der Industrieproduktion. Die Bedeutung der Flexibilität der Lohnpolitik tritt hier klar zutage.

Abbildung 5: Relative Lohnstückkosten und Wachstumsdifferenz in der Industrie gegenüber der BRD



2.4. Lohnpolitische Konsequenzen

Die Lohnpolitik ist bei der Bildung der WWU nicht direkt angesprochen, obwohl ihr zusammen mit der Fiskalpolitik die Hauptlast der Anpassung auferlegt ist. In der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) stehen rein monetäre Ziele im Vordergrund, auch die Konvergenzkriterien, die für die Teilnahme an der WWU erfüllt sein müssen, basieren auf rein monetären Zielvorstellungen, die Arbeitslosigkeit, das Wirtschaftswachstum, die Einkommensverteilung oder der regionale Wohlstandsausgleich bleiben völlig außer Betracht.

Die Priorität für monetäre Ziele gibt einen deflationären Bias vor, der in Richtung niedriger Inflationsraten, hoher Realzinsen, hoher Rentiereinkommen und weiterer Umverteilung zugunsten der Kapitaleinkünfte und zu Lasten der Arbeits- und Gewinneinkommen geht. Die Eurozentralbank gibt durch ihre Geldmengen- und Zinspolitik das Stabilitätsziel vor und die Lohnpolitik trägt die Last der Anpassung infolge von Änderungen in den Wettbewerbsverhältnissen zwischen den einzelnen Ländern. Länder mit institutionellen Voraussetzungen, die eine flexible Anpassung der Löhne erlauben, werden ihre Konkurrenzposition erhalten oder ausbauen und damit Vollbeschäftigung erhalten können. In den übrigen Ländern wird die Arbeitslosenrate die Kontrolle über die Lohnentwicklung übernehmen.

Eine Alternative zu dieser WWU von Maastricht könnte ein Modell der Kooperation nach dem Vorbild der Sozialpartnerschaft bilden, in der auch realwirtschaftliche Ziele Eingang finden und die Sozialpartner zusammen mit der Regierung und der Notenbank in die Zielformulierung eingebunden sind. In einem solchen Modell kann die Lohnpolitik der Geld- und der Zinspolitik einkommenspolitisch den Rücken frei halten, sodaß Vollbeschäftigung angestrebt werden kann, ohne daß sich sofort die Lohn-Preis-Spirale zu drehen beginnt.

Die zentralen Fragen der Bildung einer Währungsunion werden aber sein, ob erstens der Übergang zu vernünftigen Ausgangskursen erfolgt (DDR!) und ob sich zweitens die reale Wirtschaftsentwicklung der Teilnehmerländer so weit konvergiert, daß die Anforderungen an die Lohnpolitik im Rahmen ihrer Möglichkeiten bleiben. Werden beide Bedingungen nicht erfüllt, können enorme Lasten auf die Fiskalpolitik zukommen.

Wir haben gesehen, daß bestimmte institutionelle - der österreichischen Sozialpartnerschaft vergleichbare - Voraussetzungen die erfolgreiche Teilnahme an der WWU begünstigen. Abgesehen von den (monetären) Konvergenzkriterien dürften

Österreich und die meisten EFTA-Staaten aus dieser Sicht in einer relativ guten Position in einer künftigen Währungsunion sein.

Für Österreicher sehen wir daher in einer WWU keine größeren Probleme auf die Lohnpolitik zukommen. Wir haben aus der Phase der Hartwährungspolitik genug Erfahrung, eine künftige Euro-Zentralbank wird wohl kaum anspruchsvollere monetäre Stabilitätsziele vorgeben als die deutsche Bundesbank.

3. Schlußbemerkungen

Kehrt man schließlich auf die gesamteuropäische Ebene zurück und versucht man ein Szenario zu entwerfen, in dem innerhalb einer Währungsunion den wirtschaftspolitischen Zielen der Vollbeschäftigung, des Wirtschaftswachstums und der Verteilungsgerechtigkeit höhere Bedeutung zukommt als dies in der derzeitigen Situation der Fall ist, so müßte dieses Szenario vor allem vom Versuch geprägt sein, den Einsatz einzelner wirtschaftspolitischer Instrumente gegenseitig abzustimmen und zu koordinieren. Eine Zielfestsetzung auf Wachstum und Wohlstand verlangt in einem nächsten Schritt eine Klärung der Frage, wie einzelne Wirtschaftspolitikbereiche zur Zielerreichung beitragen können.

Für die Geldpolitik einer einheitlichen Europäischen Zentralbank heißt das, daß sie in ihren Handlungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und die wirtschaftspolitische Orientierung in Gesamteuropa Rücksicht zu nehmen hat und insbesondere nicht ausschließlich auf die Sicherung der Preisstabilität ohne Beachtung der Entwicklung der anderen wirtschaftlichen Daten orientiert sein soll. Die wichtige Rolle der Höhe des Zinsniveaus für Investitionsdynamik, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung muß entsprechend betont werden.

Im Szenario einer Abstimmung der Wirtschaftspolitik kommen der Fiskalpolitik im Rahmen einer Währungsunion verstärkt Bedeutung und neue Aufgaben zu. Auf regionaler und sektoraler Ebene hat die Fiskalpolitik in ihrer Funktion als "automatischer Stabilisator" die Rolle eines Ausgleichsinstruments für realwirtschaftliche Schocks zu erfüllen. Auf europäischer Ebene soll die Fiskalpolitik die effektive Nachfrage sichern, die für die Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus notwendig ist; zum anderen kommt ihr die Rolle zu, in Form eines Finanzausgleichs dafür zu sorgen, daß die Entwicklungschancen unterentwickelter und peripherer Regionen gefördert werden und ein gemeinschaftsweiter ökonomischer Ausgleich erreicht wird. Ein Ausbau der Konzeption der Kohäsions- Strukturfonds ist hierbei von wichtiger Bedeutung zu.

Für die Tarif- und Kollektivvertragspolitik wird es auf europäischer Ebene in nächster Zeit wichtig sein, die Institutionen zu entwickeln, die den Wirtschafts- und Sozialpartnern größeren Einfluß ermöglichen und gleichzeitig eine stärkere Einbindung dieser Organisation in die gesamteuropäische Wirtschaftspolitik erlauben. Vorbilder für eine derartige Entwicklung können ohne Zweifel jene Länder darstellen, in denen korporatistische Systeme schon bisher mit Erfolg agiert haben. Das österreichische Beispiel zeigt allerdings, daß eine derartige institutionelle Entwicklung einen historischen Prozeß darstellt, der nicht kurzfristig inszeniert werden kann.

Literatur:

Bhaduri A./Steindl J., The Rise of Monetarism as a Social Doctrine, in: Arestis P., Postkeynesian Economic Theory, Brighton 1985

Blaas W./Guger A., Arbeitsbeziehungen und makroökonomische Stabilität im internationalen Vergleich, in: Gerlich P./Grande E./Müller W.C. (Hrsg.), Sozialpartnerschaft in der Krise, Böhlau, Wien 1985, S. 255-277

Breuss F., Was erwartet Österreich in der Wirtschafts- und Währungsunion der EG?, WIFO-Monatsberichte JG. 65 (10) 1992, S. 536-548

Calmfors L./Driffill J., Centralization of Wage Bargaining, Economic Policy, April 1988, S. 13-61

Dornbusch R./Frankel J., The Flexible Exchange Rate System: Experiences and Alternatives, In: Borner S., International Finance and Trade in a Polycentric World, London 1988

Franz W. (1992), Vollbeschäftigung als Ziel und Stabilitätspolitik unter geänderten Bedingungen, Referat auf der wissenschaftlichen Tagung der Kammern für Arbeiter und Angestellte für Wien, Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den 70er Jahren, 23./24.11. 1992, Wien, mimeo

Herr H./Voy K., Währungskonkurrenz und Deregulierung der Weltwirtschaft, Marburg 1989

Guger A., Corporatism: Success or Failure? Austrian Experiences, In: Pekkarinen J. Pohjola M./Rowthorn B. (Hrsg.) Social Corporatism. A Superior Economic System? Clarendon Press, Oxford 1992, S. 338-362

Isemann H./Marterbauer M., Währungspolitische Integration oder Desintegration in Europa? Überlegungen zur Notwendigkeit einer Europäischen Währungsunion, in : Kurswechsel, Heft 2/1992

Marterbauer M./Schweighofer J./Walterskirchen E., Von der Deregulierung zur Bankden- und Wirtschaftskrise in Schweden, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 4/1992, S. 515-537

Neue Züricher Zeitung , Fernausgabe

Sachs J./Wyplosz Ch., The Economic Consequences of President Mitterand, in: Economic Policy 1986



Bisher sind in dieser Reihe erschienen:

Eigl R., Experimentelle Methoden in der Mikroökonomik, No. 1, Mai 1991

Dockner E., Long N.V., International Pollution Control: Cooperative versus Non-Cooperative Strategies, No. 2, September 1991

Andraea C.A., Eigl R., Der öffentliche Sektor aus ordnungspolitischer Sicht, No. 3, Oktober 1991

Dockner E., A Dynamic Theory of Conjectural Variations, No. 4, Oktober 1991

Feichtinger G., Dockner E., Cyclical Consumption Pattern and Rational Addictions, No. 5, Oktober 1991

Marterbauer M., Die Rolle der Fiskalpolitik im Schwedischen Wohlfahrtsstaat, No. 6, Dezember 1991

Pichler E., Cost-Sharing of General and Specific Training with Depreciation of Human Capital, No. 7, Dezember 1991

Pichler E., Union Wage Bargaining and Status, No. 8, Dezember 1991

Pichler E., Costs of Negotiations and the Structure of Bargaining - a Note, No. 9, Dezember 1991

Nowotny E., The Austrian Social Partnership and Democracy, No. 10, Dezember 1991

Pichler E., Walther H., The Economics of Sabbath, No. 11, April 1992

Klatzer E., Unger B., Will Internationalization Lead to a Convergence of National Economic Policies?, No. 12, June 1992

Bellak C., Towards a Flexible Concept of Competitiveness, No. 13, May 1992

Koren St., Stiassny A., The Temporal Causality between Government Taxes and Spending, No. 14, August 1992

Altzinger W., Ost-West-Migration ohne Steuerungsmöglichkeiten?, No. 15, September 1992

Bellack Ch., Outsiders' Response to Europe 1992, Case of Austria, No. 16, December 1992

