

**VOLKSWIRTSCHAFTLICHER KURZKOMMENTAR**

**Beschlüsse zu einer  
fehlentwicklungsfreien wirtschaftlichen  
Entwicklung in der EWU**

**Von**

**Claus Köhler**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**CLAUS KÖHLER**

**Beschlüsse zu einer fehlentwicklungsfreien  
wirtschaftlichen Entwicklung in der EWU**



VOLKSWIRTSCHAFTLICHER KURZKOMMENTAR

Beschlüsse zu einer  
fehlentwicklungsfreien wirtschaftlichen  
Entwicklung in der EWU

Von

Claus Köhler



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Köhler, Claus:**

Volkswirtschaftlicher Kurzkomentar: Beschlüsse zu einer  
fehlentwicklungsfreien wirtschaftlichen Entwicklung in der EWU /

Claus Köhler. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000

ISBN 3-428-10197-9

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISBN 3-428-10197-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

## Vorwort

Stabile Preise und ein hohes Beschäftigungsniveau sind wichtige wirtschaftspolitische Ziele der Europäischen Union. Mit der Schaffung der Europäischen Währungsunion für elf Mitgliedstaaten sind die Voraussetzungen geschaffen worden, durch eine einheitliche Geld- und Kreditpolitik Preisstabilität zu gewährleisten. Eine einheitliche Wirtschaftspolitik mit dem Ziel, ein hohes Beschäftigungsniveau zu verwirklichen, fehlt bisher. Die Wirtschaftspolitik liegt in den Händen der einzelnen Mitgliedstaaten. Sie betrachten die Wirtschaftspolitik nur als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Man versucht, die Arbeitslosigkeit auf dem Wege der Kooperation zwischen Europäischer Kommission und den Mitgliedstaaten einzudämmen. Die starke Betonung der Subsidiarität bremst diese Bemühungen eher, als dass sie sie fördert.

Der vorliegende Kurzkomentar zu den Beschlüssen für eine fehlentwicklungsfreie wirtschaftliche Entwicklung zeigt die Bemühungen des Europäischen Rates – der Staats- und Regierungschefs der EWU- und EU-Länder –, die Arbeitslosigkeit zu verringern, ohne die Preisstabilität zu gefährden. Diese Beschlüsse sind auch ein Dokument der Zähflüssigkeit des Integrationsprozesses in Europa. Von der Unterzeichnung der Römer Verträge bis zur EWU vergingen mehr als 40 Jahre. Erst mit der Schaffung des Europäischen Systems der Zentralbanken, das vorrangig für stabile Preise zu sorgen hat, ist die geld- und kreditpolitische Aufgabe befriedigend gelöst worden. Man muss sich weiter in Geduld üben, ehe man feststellen können wird, dass auch die wirtschaftspolitischen Voraussetzungen gegeben sind, um zu einem hohen Beschäftigungsniveau zu gelangen. Weitere Länder in die EU aufzunehmen, stellt die Mitgliedstaaten und die EWU vor neue Herausforderungen. Es wird noch großer Anstrengungen bedürfen, um einen Weg zu finden, auf dem man sowohl die Integration der Mitgliedstaaten

vertiefen als auch die Gemeinschaft und Währungsunion erweitern kann.

Diese Arbeit ergänzt den Volkswirtschaftlichen Kurzkomentar zu den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Währungsunion. Sie führt ein wenig durch den Dschungel der vertraglichen Grundlagen und gefassten Beschlüsse des Europäischen Rates, mit denen man sich einer fehlentwicklungs-freien wirtschaftlichen Entwicklung in der EWU nähern will.

Meine Frau hat auch diese Arbeit ideenreich und kritisch begleitet. Dafür danke ich ihr.

Kronberg im Taunus, April 2000

Claus Köhler

## Inhalt

A. Hohes Beschäftigungsniveau und Preisstabilität .....	11
I. Die zwei wichtigen wirtschaftspolitischen Ziele .....	11
II. Einheitliche Geldpolitik in der Gemeinschaft zur Sicherung der Preisstabilität .....	17
III. Keine einheitliche Beschäftigungspolitik in der Gemeinschaft zur Verringerung der Arbeitslosigkeit .....	20
B. Der Beschäftigungspakt: notwendig, aber nicht hinreichend ...	25
I. Vorerst ein Beschäftigungspakt statt einer Beschäftigungsstrategie .....	25
II. Die drei Säulen des Beschäftigungspaktes .....	27
III. Koordinierung der Beschäftigungspolitik – der Luxemburg-Prozess .....	29
IV. Modernisierung der Märkte – der Cardiff-Prozess .....	35
V. Makroökonomischer Dialog – der Köln-Prozess .....	37
C. Angemessenes Wirtschaftswachstum – notwendig und unabdingbar .....	41
I. Der Maßstab: die Wachstumsrate des Produktionspotentials .....	41
II. Wirtschaftswachstum in den Beschlüssen der EU .....	47
III. Preisneutrale Verringerung der Arbeitslosen .....	51
IV. Der quantitative Aspekt angemessenen Wirtschaftswachstums .....	53
V. Erforderliche Investitionen .....	54
VI. Angemessenes Wirtschaftswachstum und die tatsächliche Entwicklung .....	57
D. Preisstabilität – notwendig und unabdingbar .....	59
I. Die quantitative Zielsetzung der Europäischen Zentralbank .....	59
II. Preisstabilität und die tatsächliche Entwicklung .....	63
E. Eine Orientierungsgröße für eine fehlentwicklungsfreie wirtschaftliche Entwicklung .....	65
I. Angemessene Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts .....	65

II. Normative und unvermeidliche Preissteigerungsrate.....	67
F. Koordinierung der Wirtschaftspolitik .....	70
I. Koordinierung statt einheitlicher Wirtschaftspolitik in der EWU.....	70
II. Das Spannungsverhältnis Koordinierung und Subsidiarität	74
G. Orientierungsgröße und Geldpolitik .....	77
I. Die Strategie der Europäischen Zentralbank.....	77
II. Referenzwert ohne Bandbreiten.....	80
III. Das geld- und kreditpolitische Instrumentarium der EZB ..	81
IV. Geldpolitik in der Wirklichkeit .....	85
H. Orientierungsgröße und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten ....	92
I. Keine makroökonomische Orientierung der Finanzpolitik in der EWU.....	92
II. Das Problem der Zuständigkeit für ein hohes Beschäftigungsniveau.....	92
III. Die Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Orientierungsgrößen für die Finanzpolitik.....	94
IV. Notwendige Abweichungen von der Orientierungsgröße ..	96
V. Finanzpolitik in der EWU: der Stabilitätspakt .....	98
VI. Problematische Messgrößen für die Haushaltsdisziplin ...	102
VII. Ausgeglichener Haushalt: keine überzeugenden Gründe ..	104
VIII. Ausgeglichener Haushalt: problembelastet .....	105
IX. Bemühungen um Steuerharmonisierung.....	110
I. Die Finanzpolitik der Europäischen Kommission.....	116
J. Orientierungsgröße und Sozialpartner.....	119
K. Wechselkurse und Finanzmärkte .....	122
I. Der Wechselkursmechanismus in der EU .....	122
II. Wechselkursregelungen gegenüber Drittstaaten .....	128
III. Eine tripolare Währungsordnung.....	130
IV. Finanzmärkte und Globalisierung.....	134
L. Der Erweiterungsprozess.....	143
I. Die allgemeine Herausforderung.....	143
II. Die beitrittswilligen Länder .....	144
III. Wirtschaftliche Probleme .....	148
IV. Institutionelle Fragen.....	155
Zitierte Veröffentlichungen .....	157

**Anhang**

I. Aufgaben und Ziele der EU.....	163
II. Preisstabilität.....	167
III. Beschäftigung.....	171
IV. Allgemeine Wirtschaftspolitik.....	177
V. Finanzpolitik der Mitgliedstaaten.....	188
VI. Finanzpolitik der EU.....	198
VII. Steuerpolitik der EU.....	200
VIII. Europäische Investitionsbank.....	202
IX. Wechselkurse.....	203
X. Finanzmärkte und Globalisierung.....	210
XI. Erweiterung der EU.....	215
Sachregister.....	217

## **Abkürzungen**

AKP	Der EU assoziierte Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik
CCL	Contingent Credit Line
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EWS	Europäisches Währungssystem
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HLI	Highly Leveraged Institution
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
IMF	International Monetary Fund
IWF	Internationaler Währungsfonds
MOE	Mittel- und osteuropäische Länder
NZB	Nationale Zentralbanken
PHARE	Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
WKM	Wechselkursmechanismus
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

## **A. Hohes Beschäftigungsniveau und Preisstabilität**

### **I. Die zwei wichtigen wirtschaftspolitischen Ziele**

Ein hohes Beschäftigungsniveau und Preisstabilität gehören in allen Volkswirtschaften und somit auch in der Europäischen Union EU und der Europäischen Währungsunion EWU zu den wichtigen wirtschaftspolitischen Zielen. Die Menschen müssen sich, da der Planet Erde kein Paradies ist, anstrengen, um ihr Leben und das ihrer Familien zu erhalten. Ökonomisch ausgedrückt heißt dies, sie müssen arbeiten. Das bedeutet aber auch, dass es den Menschen ermöglicht werden muss, einer Arbeit nachzugehen. Die Gesellschaft und das heißt stellvertretend der Staat, müssen Rahmenbedingungen setzen und Initiativen ergreifen, um die Unternehmen zu veranlassen, so viele Arbeitsplätze zu schaffen, dass ein hohes Beschäftigungsniveau erreicht wird. Maßnahmen, um die hohe Arbeitslosigkeit in der EWU zu verringern, müssen vor allem der Jugend und den Langzeitarbeitslosen Chancen auf eine wirtschaftliche Betätigung einräumen. Die Staats- und Regierungschefs der EU sehen dies ebenso.

*Card Zi 12: Eine Gesellschaft, die auf Innovation und Integration setzt, muß allen Bürgern, insbesondere den arbeitslosen Jugendlichen und den Langzeitarbeitslosen, die Möglichkeit geben, einer Arbeit nachzugehen und zur wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt beizutragen.*

Auf den Gipfelkonferenzen der EU werden immer wieder die Gründe hervorgehoben, die den Europäischen Rat und die Europäische Kommission veranlassen, sich anzustrengen, um die Arbeitslosigkeit zu verringern.

*Köln P Zi 1: Der Europäische Rat ist der Auffassung, daß mehr Beschäftigung der Schlüssel zu mehr Wohlstand, sozialer Gerechtigkeit und gesellschaftlichem Zusammenhalt ist. Die Bekämpfung der*

*viel zu hohen Arbeitslosigkeit ist deshalb unser wichtigstes wirtschafts- und sozialpolitisches Ziel.*

Wenn die Beschäftigung in einem Lande zunimmt, dann steigen auch die gesamten Leistungen in einer solchen Volkswirtschaft und damit der Wohlstand. Aber dieser Effekt einer höheren Beschäftigung ist nicht der Wesentliche. Viele in der Gesellschaft sind sogar der Auffassung, dass es nicht erforderlich ist, sich darum zu bemühen, den Wohlstand weiter zu erhöhen.

Wichtiger ist bei der Aufzählung das Argument der sozialen Gerechtigkeit. Arbeitslose sind vom Produktionsprozeß ausgeschlossen. Ihr Leben können sie nur erhalten, wenn die im Produktionsprozeß stehenden Beschäftigten ihnen die erforderlichen Mittel bereitstellen. Ein soziales Netz sichert sie ab. Naturgemäß wird aber der Lebensstandard eines Arbeitslosen geringer sein als der eines Beschäftigten. Diese sich dabei entwickelnden sozialen Unterschiede lassen sich nur durch zusätzliche Arbeitsplätze beseitigen.

*Liss Zi 32: Der beste Schutz gegen soziale Ausgrenzung ist ein Arbeitsplatz.*

Besonders wichtig aber ist das Argument des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Es wird vom Europäischen Rat mehrmals hervorgehoben.

*Lux N Zi 2.: Die Frage der Beschäftigung ist eines der wichtigsten Anliegen des europäischen Bürgers, und es muß alles darangesetzt werden, um die Arbeitslosigkeit, deren unannehmbar hohes Niveau den Zusammenhalt unserer Gesellschaften bedroht, zu bekämpfen.*

Hier geht es nicht um den Zusammenhalt der Staaten untereinander, sondern um den Zusammenhalt in der Gesellschaft bei der Bejahung demokratischer Grundwerte. Deutschland lieferte ein Beispiel, wie wirtschaftliche Fehlentwicklungen solche Grundwerte beseitigen können. Das war der Fall, als eine Generation durch Inflation (1923/24) alle ihre Ersparnisse einbüßte und danach in der Weltwirtschaftskrise (1929/30) Viele ihre Arbeitsplätze verloren. Dies trug zur Radikalisierung und schließlich zum Nationalsozialismus bei.

Man hat den Eindruck, dass diesem Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Fehlentwicklungen – Inflation und Arbeitslosigkeit – einerseits und radikalen Tendenzen in der

Gesellschaft andererseits nicht mehr die Aufmerksamkeit zugemessen wird, die ihm zukommt. Gegen Ende der siebziger Jahre war es allgemeine Auffassung: „Was das Vollbeschäftigungsziel anlangt, so muß man vermuten, daß es um so dringlicher wird, je länger es in bestimmtem Maße verletzt ist: Eine Arbeitslosigkeit von – sagen wir – 4 oder 5 v.H. mag in einem Lande wie der Bundesrepublik für ein halbes Jahr und vielleicht auch für ein Jahr erträglich sein, nachdem es jahrelang weniger als 1 v.H. waren, aber wenn die Unterbeschäftigung mehrere Jahre andauert und infolgedessen auch mehr und mehr Familien als Dauerplage betrifft, kann die Situation politisch gefährlich werden.“ (Giersch (1977), S. 195). Seit 1981, d.h. seit 19 Jahren werden diese Werte überschritten und in den letzten vier Jahren waren die Arbeitslosenquoten zweistellig. Es ist daher kaum überraschend, wenn erneut ein Rechtsextremismus aufkeimt. Man kann diese Entwicklung als „ekelhaft“ und die daran beteiligten Menschen, meist Jugendliche, als „ewig Gestrige“ kennzeichnen. Weiter hilft das nicht. Weiter hilft nur, wenn man energisch anpackt, was die Staats- und Regierungschefs der EU gefordert haben: Eine Gesellschaft muss allen Bürgern die Möglichkeit geben, einer Arbeit nachzugehen.

Nicht nur die Willenserklärungen in den Schlußfolgerungen des Vorsitzes der Gipfelkonferenzen, sondern auch der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Vertrag über die Europäische Union fordern daher, ein hohes Beschäftigungsniveau zu verwirklichen. So bestimmt der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft EGV:

*Art. 2 EGV: Aufgabe der Gemeinschaft ist es, ... ein hohes Beschäftigungsniveau ... zu fördern.*

Auch der Vertrag über die Europäische Union EUV gibt ein solches Beschäftigungsziel vor:

*Art. 2 EUV: Die Union setzt sich folgende Ziele: ...*

*– die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus. ...*

Zu den wirtschaftlichen Grundforderungen der Menschen gehört, neben der Möglichkeit einer Arbeit nachzugehen, auch die nach Preisstabilität. In einer arbeitsteiligen auf Geld basieren-