

Arbeitspapier Nr. 1
Dezember 1995

**Eine EWU braucht
eine sozial ausgewogene Haushaltspolitik
und eine aktive Arbeitsmarktpolitik**

1. Die europäische Währungsunion ist notwendig
 2. Stabilität und Beschäftigung
 3. Die kritische Phase bis zur Verwirklichung der Währungsunion
 - 3.1. Erfüllung der Konvergenzkriterien
 - 3.2. Wachstum und Beschäftigung
 4. Stabilität, Beschäftigung und soziale Dimension in der vollendeten Währungsunion
 - 4.1. Stabilitätsorientierte Geldpolitik
 - 4.2. Gesunde öffentliche Finanzen
 - 4.3. Finanzausgleich
 - 4.4. Stabilitäts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen des Maastrichter Vertrages
- Schlußfolgerung

Nach dem Vertrag von Maastricht (Art. 109j) beginnt die dritte Stufe der europäischen Währungsunion (EWU) spätestens am 1. Januar 1999. Mit Beginn der dritten Stufe werden die Umrechnungskurse der Währungen der teilnehmenden Länder unwiderruflich festgelegt, und es wird eine eigenständige europäische Währung geschaffen. Nach den vorliegenden Plänen sollen die nationalen Münzen und Banknoten im Laufe des ersten Halbjahres 2002 durch auf die einheitliche europäische Währung lautenden Münzen und Banknoten ersetzt werden.

Die Entscheidung darüber, welche Länder der Europäischen Gemeinschaft die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung (darunter die Konvergenzkriterien) erfüllen, soll Ende 1997/Anfang 1998 getroffen werden. Die übrigen Mitgliedsländer der Gemeinschaft werden zu einem späteren Zeitpunkt in die EWU aufgenommen, wenn für jedes einzelne von ihnen festgestellt worden ist, daß es die notwendigen Voraussetzungen hierfür erfüllt.

Im Vorfeld dieser wichtigen Entscheidung werden die Chancen und Risiken der EWU in Deutschland besonders heftig und kontrovers diskutiert.

Daß eine solche Debatte geführt wird, ist zu begrüßen. Denn diese Debatte ist notwendig, da es in Deutschland anders als in anderen Ländern der Gemeinschaft eine breite öffentliche Diskussion vor Abschluß des Maastrichter Vertrages nicht gegeben hat. Ebenso schädlich wie keine Debatte ist jedoch ein Meinungsstreit, der weniger mit Argumenten als mit Angstmacherei geführt wird. Dieser Beitrag will dem entgegenwirken. Er ist ein Plädoyer für die EWU, jedoch eine EWU, die sich durch eine sozial ausgewogenen Haushaltspolitik und durch eine aktive Beschäftigungspolitik auszeichnet.

1. Die europäische Währungsunion ist notwendig

Das Ziel der Schaffung einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wurde schon vor 26 Jahren auf dem europäischen Gipfeltreffen von Den Haag (Dezember 1969) auf Initiative von Willy Brandt und Georges Pompidou festgelegt. Der im Anschluß an dieses Treffen ausgearbeitete "Werner-Plan" scheiterte in den Wirren der ersten Hälfte der 70er Jahre, als der Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods, der erste Ölschock und divergierende Wirtschaftspolitiken in der Gemeinschaft zu Inflation und Arbeitslosigkeit führten.

Ein zweiter, eher pragmatischer Anlauf wurde 1978/79 auf Betreiben von Helmut Schmidt und Valéry Giscard D'Estaing mit der Gründung des europäischen Währungssystems (EWS) unternommen. Trotz wiederholter Krisen führte das EWS in bezug auf Integration und Wachstum zu erheblichen Fortschritten für die Gemeinschaft.

Das EWS ermöglichte den entscheidenden dritten Anlauf, der im Juni 1988 auf Betreiben von Helmut Kohl, François Mitterrand und Jacques Delors vom Europäischen Rat in Hannover in Angriff genommen wurde und der schließlich zu dem im Februar 1992 unterzeichneten Vertrag von Maastricht führte.

Die Beharrlichkeit, mit der das Ziel der EWU verfolgt wurde und wird, hat gewichtige wirtschaftliche und politische Gründe:

- Wirtschaftlich ist der Stabilitätsrahmen der EWU notwendig, damit sich europaweit Wachstum und Beschäftigung ohne Inflation und ohne Störungen durch Krisen der Finanz- und Devisenmärkte entwickeln können. Wachstum und Beschäftigung sind auf Dauer nur bei Stabilität möglich. Die Vorteile des großen europäischen Binnenmarktes können nur in einer Währungsunion voll ausgeschöpft werden. Darüber hinaus würde die EWU einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Weltwährungsordnung erbringen.

Ökonomisch betrachtet schafft die EWU einen Stabilitätsraum, der eine wachstumsfreundliche Abstimmung von Geldpolitik, Haushaltspolitik und Lohnentwicklung begünstigt. Ohne die Währungsunion stehen die Chance für einen EU-weiten Stabilitätsraum sehr schlecht. Einzelne Mitgliedsländer werden auf sich gestellt und ohne den Anreiz, an der EWU teilzunehmen, keine hinreichenden Bedingungen für dauerhaftes Wachstum herstellen können.

- Politisch ist die EWU ein weiterer, eminent wichtiger Schritt im Prozeß der europäischen Einigung. Ohne diesen Integrationsprozeß wäre die friedliche Vereinigung Deutschlands nicht möglich gewesen. Die Währungsunion wird die Gemeinschaft vertiefen und weitere Fortschritte bei der politischen Einigung Europas nach sich ziehen. Dies ist auch notwendig, damit die Erweiterung der Gemeinschaft auf die mittel- und osteuropäischen Länder möglich wird und damit die Gemeinschaft - als größter Welthandelspartner und mit dem weltweit größten Sozialprodukt - die ihr in der Welt zustehende politische Rolle spielen kann. Ein Scheitern der EWU hätte fatale Folgen für die Zukunft Europas.

Die für die EWU sprechenden Gründe sind so schwerwiegend, daß in der gegenwärtigen Debatte das Ziel, die Währungsunion zu verwirklichen, nicht in Frage gestellt werden sollte. Hinzu kommt, daß die Grundsatzfrage schon entschieden ist. Der Vertrag von Maastricht wurde von allen 15 Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft nach ihren jeweiligen demokratischen Spielregeln ratifiziert: pacta sunt servanda!

Deutschland würde Argwohn erwecken und gegen seine vitalen Interessen verstoßen, wenn es den Maastrichter Vertrag in Frage stellen würde. Seine Haltung zu diesem Vertrag gilt in den EU-Partnerländern als Gradmesser des europapolitischen Engagements der Deutschen und ihrer Absage an nationalistische Verirrungen.

Ebensowenig sollte eine vollentwickelte politische Union, etwa in der Form eines europäischen Bundesstaates, zur Vorbedingung für die Währungsunion gemacht werden. Der bisherige, pragmatische und politische Integrationsprozeß hat dieses Ziel nie ausgeschlossen, aber auch nie als Vorbedingung für den nächsten Schritt im Integrationsprozeß postuliert. Dies jetzt zu fordern, hieße in der gegenwärtigen Situation, die Zahl der möglichen Teilnehmerländer drastisch einzuschränken oder gar die EWU auf unbestimmte Zeit zu verschieben - beides würde dem Prozeß der europäischen Integration schweren Schaden zufügen. Gewiß sind Fortschritte im Bereich der sozialen Dimension, der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Unionsbürgerschaft und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres sowie im institutionellen Bereich dringlich. Daraus dürfen jedoch keine unüberwindlichen Hürden für die Währungsunion werden.

2. Stabilität und Beschäftigung

Gerade wer die EWU will, darf die Ängste der Bürger nicht beiseite schieben. Diese Ängste beziehen sich vor allem auf folgende Punkte :

- (i) Es wird befürchtet, daß im Zusammenhang mit der EWU die Ziele der Preisstabilität und der gesunden öffentlichen Finanzen vernachlässigt werden und daß möglicherweise ein hoher Transferbedarf zugunsten der weniger wohlhabenden Länder entsteht.
- (ii) Es wird weiterhin befürchtet, daß die EWU die Verwirklichung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele beeinträchtigt.

Diese Ängste müssen ernst genommen werden. Damit die Währungsunion von den Bürgern akzeptiert wird, müssen auf die Fragen, die diesen Befürchtungen zugrunde liegen, klare Antworten gegeben werden. Dies gilt sowohl

- für die kritische Phase bis zur Verwirklichung der EWU, als auch
- für die vollendete Währungsunion.

Im Mittelpunkt der zu gebenden Antworten steht die Interdependenz von Stabilität und Beschäftigung.

In bezug auf die sind in der Gemeinschaft in den letzten Jahren große Fortschritte erzielt worden. Gleichwohl ist die Arbeitslosigkeit weiterhin viel zu hoch! Im September waren 17,4 Millionen EU-Bürger ohne Arbeit, das entspricht einer Arbeitslosenquote von über 10 Prozent!

Soziale Not und die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit gefährden jedoch den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Mitgliedsländer und der Gemeinschaft insgesamt. Sie gefährden auch die notwendige Konvergenz und damit das Erreichen des wachstumsfreundlichen Stabilitätsraums.

Der Abbau der Arbeitslosigkeit muß ein eigenständiges und vorrangiges Ziel der Gemeinschaft werden. Eine günstige Beschäftigungsentwicklung wird zu Recht auch als Voraussetzung für das Zustandekommen der EWU gesehen. Stabilität und Konvergenz auf der einen sowie Wachstum und Beschäftigung auf der anderen Seite bedingen sich gegenseitig und müssen zugleich angestrebt werden.

Deshalb: Wer die Währungsunion will, muß für mehr Beschäftigung sorgen. Das gilt für beide Phasen: bis zur EWU und in der EWU.

3. Die kritische Phase bis zur Verwirklichung der Währungsunion

3.1. Erfüllung der Konvergenzkriterien

Der Beschluß, die Währungsunion zu verwirklichen, wird nur dann gefaßt, wenn die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages von einer ausreichenden Zahl von Mitgliedsstaaten erfüllt wird.

Für die Überprüfung Ende 1996 müßte zur Verwirklichung der EWU die Mehrheit der Mitgliedsstaaten die Konvergenzkriterien erfüllen (Art. 109 j, § 3 des Vertrages). Schon jetzt ist abzusehen, daß dies nicht der Fall sein wird. Für die Überprüfung Ende 1997/Anfang 1998 ist keine Mehrheit mehr erforderlich. Vielmehr bilden die Mitgliedsländer, die die Kriterien erfüllen, am 1.1.1999 die EWU (Art. 109 j, § 4).

Doch auch im zweiten Fall würde eine EWU ohne Deutschland und Frankreich wenig Sinn machen. Deshalb wird häufig die Frage aufgeworfen, ob der Beginn der EWU nicht besser aufgeschoben werden sollte, bis eine größere Anzahl von Mitgliedsstaaten die Kriterien erfüllt. Dies stünde jedoch im Widerspruch zu den Bestimmungen des Vertrages. Die ihm zugrundeliegende Strategie zielt gerade darauf ab, durch Einhaltung der Konvergenzkriterien und des Zeitplans der EWU einen Anreiz zu stabilitätsorientierter Wirtschaftspolitik zu schaffen. Zudem ist nicht zu leugnen, daß diese Strategie bisher durchaus positive Wirkungen gezeitigt hat. Deshalb herrscht darüber im Ministerrat weitgehend Konsens. Alle Mitgliedsstaaten (außer Luxemburg, das keine "Konvergenzprobleme" hat) haben Konvergenzprogramme vorgelegt.

Um den Stabilitätsraum herzustellen, dürfen weder die Konvergenzkriterien noch der Zeitplan zur Einführung der EWU in Frage gestellt werden.

Schon jetzt ist die Inflationsrate in der Gemeinschaft so niedrig wie in der besten Zeit der 60er Jahre. Etwa 11 der 15 Mitgliedsstaaten erfüllen schon 1995 das Kriterium für die Preisentwicklung. Auch bei den langfristigen Zinsen zeichnen sich keine besonderen Probleme ab. Jedoch ist die Erfüllung des Kriteriums der Wechselkursstabilität - abgesehen vom engen Kern der um die DM gruppierten Währungen (HFL, BFR, ÖS, FF, DKR, IR£) - weniger gut gewährleistet. Dies hängt nicht nur mit den Kursbewegungen des Dollars, sondern vor allem auch mit der unzureichenden Glaubwürdigkeit der Haushaltskonsolidierung einzelner Mitgliedsländer zusammen.

Hingegen kann bei Fortsetzung der Konsolidierungsanstrengungen und bei günstiger Wirtschaftsentwicklung damit gerechnet werden, daß 8 bis 10, vielleicht sogar 11 der 15 Mitgliedsstaaten bis zum Jahre 1997 ein Haushaltsdefizit unter 3 Prozent des BIP erreichen werden. Die Reduzierung der Staatsverschuldung hängt eng mit Konsolidierung der Haushalte zusammen. 1997 könnte die Staatsschuld von 4 Mitgliedsstaaten unterhalb der Schwelle von 60 Prozent des BIP liegen. Bei 4 bis 5 anderen Mitgliedsstaaten wird diese Schwelle nicht erreicht werden, die Schuldenquote jedoch tendentiell sinken. Bei diesen Ländern könnte geprüft werden (entsprechend Artikel 104c, Absatz 2b des Vertrages), ob ihre Schuldenquote "hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert".

Es läßt sich also nicht leugnen, daß auf dem Wege zur Währungsunion beachtliche - wenn auch im Budgetbereich noch nicht ausreichende - Konvergenz- und Stabilisierungsfortschritte gemacht wurden. Ob sie ausreichen werden, um die EWU zum 1. Januar 1999 mit einer Mehrheit der Mitgliedsländer zu beschließen, ist noch offen. Dies wird von weiteren Erfolgen bei der Haushaltskonsolidierung abhängen.

3.2. Wachstum und Beschäftigung

Nach der Rezession von 1992/93 hat die Europäische Kommission versucht, der grundlegenden Bedeutung des in Art. 2 des Vertrages definierten Beschäftigungszieles besser gerecht zu werden. Mit ihrem Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" vom Dezember 1993 löste sie eine breite Diskussion aus.

Diese Diskussion hat in den Beratungen des Europäischen Rates in Brüssel (Dez. 1993) und Essen (Dez. 1994) sowie in den "Grundzügen der Wirtschaftspolitik" (Art. 103 § 2 des Vertrages) vom Dezember 1993, Juli 1994 und Juli 1995 ihren Niederschlag gefunden. Im Hinblick auf die anstehende Sitzung des Europäischen Rates in Madrid (Dez. 1995) haben fast alle Mitgliedstaaten mehrjährige Beschäftigungsprogramme vorgelegt, mit denen sie im Rahmen einer Gemeinschaftsstrategie ein höheres Beschäftigungsniveau erreichen wollen.

In den "Grundzügen der Wirtschaftspolitik" der Gemeinschaft¹ und in der im Oktober von der Europäischen Kommission vorgelegten "Europäischen Beschäftigungsstrategie"² wird ein Weg aufgezeigt, wie Stabilität, Wachstum und Beschäftigung zugleich erreicht werden können. Diese Strategie zielt darauf ab, den konjunkturellen Aufschwung in einen mittelfristigen Wachstumsprozeß zu überführen, der von kapazitätsausweitenden und arbeitsplatzschaffenden Investitionen getragen wird. Ein solcher Prozeß ist die unabdingbare Voraussetzung für Konvergenz und Abbau der Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig erleichtert er die notwendigen strukturpolitischen Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und für ein besseres Funktionieren der Arbeitsmärkte.

Der makroökonomische Teil dieser Strategie beruht auf drei grundlegenden Forderungen :

- (i) Eine gemeinschaftsweit stabilitätsorientierte Geldpolitik, die nicht restriktiv wirkt, wenn sie durch angemessene Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Haushalte und der Löhne unterstützt wird.
- (ii) Eine schrittweise Verringerung der Haushaltsdefizite, die mittelfristig zum Gleichgewicht der Haushalte führen sollte. Dadurch werden niedrigere Zinsen und niedrigere Risikoprämien ermöglicht und die gesamtwirtschaftliche Ersparnis gestärkt. Durch niedrigere Zinsen und die größere Verfügbarkeit von Ersparnissen werden zudem die Investitionsprozesse unterstützt.

Auf diese Weise wirkt die im Rahmen dieser Strategie durchgeführte Budgetkonsolidierung nicht wachstumshemmend, sondern im Gegenteil wachstumsfördernd. Je niedriger die Haushaltsdefizite (oder je höher die Haushaltsüberschüsse), um so größer ist das Wachstums- und Beschäftigungspotential.

Somit ist die Budgetkonsolidierung Vorbedingung dafür, daß Wachstum und Beschäftigung mittelfristig aufrechterhalten werden können. Allerdings kann sie, insbesondere zu Beginn, schmerzhaft sein. Deshalb sollte sie sozial ausgewogen vorgenommen werden. Andernfalls besteht Gefahr, daß der soziale Konsens zerbricht.

¹ Es handelt sich um die vom Rat im Dezember 1993, im Juli 1994 und im Juli 1995 beschlossenen "Grundzüge der Wirtschaftspolitik", Vgl. Europäische Wirtschaft, Nr. 55, 59 und 60.

² Vgl.: "Die europäische Beschäftigungsstrategie" Dok. KOM(95) 465 endg. Zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Madrid am 15. und 16.12.1995 von der Kommission am 11.10.1995 beschlossene Mitteilung.

Die sowohl für Wachstum und Beschäftigung als auch zur Erfüllung der Konvergenzkriterien notwendige Haushaltskonsolidierung muß sozial ausgewogen sein, d.h., sie darf nicht einseitig zu Lasten der sozial Schwachen gehen.

- (iii) Eine makroökonomisch angemessene Lohnentwicklung, für die die Sozialpartner im Rahmen ihrer Tarifautonomie die Verantwortung tragen: Die Nominallohnentwicklung sollte mit einer niedrigen Inflationsrate vereinbar sein. Hierdurch wird der Konflikt mit dem Stabilitätsziel vermieden, während die Geldpolitik weniger restriktiv werden kann. Dabei kann die durchschnittliche Reallohnentwicklung im Trend durchaus positiv sein, sie sollte jedoch - wie dies seit Beginn der 80er Jahre tatsächlich der Fall ist - hinter dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsanstieg zurückbleiben. Dies wird noch einige Jahre lang erforderlich sein, um
- angesichts des seit den 60er Jahren kräftig gestiegenen Kapitalkoeffizienten und des weltweit anhaltend hohen Realzinsniveaus - eine ausreichende Rentabilität kapazitätsausweitender und arbeitsplatzschaffender Investitionen zu gewährleisten.

Eine so gestaltete makroökonomische Strategie vermeidet den Konflikt mit der stabilitätsorientierten Geldpolitik, ein Konflikt, der in der Vergangenheit (z.B. 1990-92) ein wichtiges Wachstums- und Beschäftigungshindernis darstellte. Wenn die Umsetzung dieser Strategie für die Finanzmärkte glaubwürdig ist, kommt es zu keinen spekulativen Krisen. Sie stärkt die Rentabilität und fördert kapazitätsausweitende und arbeitsplatzschaffende Investitionen. Bei günstiger Entwicklung der Investitionen kann in der Gemeinschaft ein Beschäftigungswachstum von 1 bis 1,5% pro Jahr erreicht werden. Damit würde die Arbeitslosenquote um 0,5 bis 1% pro Jahr sinken.

Diese Strategie ist notwendige Voraussetzung für eine günstige Entwicklung von Beschäftigung und Konvergenz. **Wachstum und Beschäftigung einerseits und Stabilität und Konvergenz andererseits sind zwei Seiten einer Medaille.**

Um die Wirksamkeit dieser Strategie zu erhöhen, muß sie durch strukturpolitische Maßnahmen im den Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten ergänzt werden, und zwar

- um die endogenen Wachstumskräfte und die Wettbewerbsfähigkeit weiter zu stärken;
- um inflationäre Spannungen zu vermeiden, wenn die Arbeitslosigkeit sinkt, und
- um das Wachstum umweltfreundlicher und beschäftigungswirksamer zu gestalten.

Der strukturpolitische Teil dieser Strategie zielt nicht darauf ab, das europäische Sozialmodell durch ungezügelt Deregulierung und Flexibilisierung zu zerstören und Beschäftigung mit neuer Armut zu erkaufen. Vielmehr wird eine Politik der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und eine Reform der Arbeitsmarktpolitik angestrebt, damit die Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte besser funktionieren. Dabei soll die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt und soziale Ausgrenzungen vermindert werden bei. Besonders wichtig ist hierbei eine aktive Arbeitsmarktpolitik (s.u.).

Die europäischen Sozialpartner unterstützen diese Strategie.³ Sie betonen, daß die Probleme von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung gemeinsam angegangen werden müssen und sind bereit, die ihnen hierbei zukommende Verantwortung zu übernehmen. Dazu gehört auch eine Lohnpoli-

³ Gemeinsame Stellungnahme der europäischen Sozialpartner vom 16.5.1995: "Leitlinien der Sozialpartner zur Umwandlung des konjunkturellen Aufschwungs in einen dauerhaften und arbeitsplatzschaffenden Wachstumsprozeß".

tik, die mit dem Stabilitätsziel vereinbar ist und die die Rentabilität arbeitsplatzschaffender Investitionen stärkt.

Trotz alledem ist nicht zu leugnen, daß weiterhin für die Erfüllung der Konvergenzkriterien wie auch für Wachstum und Beschäftigung in der Gemeinschaft große Risiken bestehen. Eines dieser Risiken ist, daß die Gemeinschaftsstrategie möglicherweise nicht von allen Ländern mit der notwendigen Entschlossenheit umgesetzt wird. Ein weiteres Risiko stellen spekulative Bewegungen in den Devisenmärkte dar, die freilich auch durch mangelnde Glaubwürdigkeit der Politik einzelner Mitgliedsländer ausgelöst werden können.

Wenn andererseits Regierungen und Sozialpartner die Gemeinschaftsstrategie einvernehmlich und entschlossen umsetzen, sollte es möglich sein, solche Risiken zu vermindern. Aufgrund der günstigen Strukturdaten (niedrige Inflation, moderate Lohnsteigerungen, zunehmende Rentabilität von Investitionen, niedrige Zinsen und ein expansiver Welthandel) sollte sogar eine deutlich bessere als die gegenwärtig vorhersehbare Wirtschaftsentwicklung möglich sein. Hier liegt eine große Chance.

Der Europäische Rat sollte in Madrid am 15. und 16. Dezember 1995 die Gefahren, die der Verwirklichung der Währungsunion drohen, erkennen und sich mit Entschiedenheit der Umsetzung einer europäischen Stabilitäts-, Wachstums- und Beschäftigungsstrategie zuwenden

In der gegenwärtigen Situation ist es besonders wichtig, daß die erforderliche Haushaltskonsolidierung sozial ausgewogen und glaubhaft durchgeführt wird. Sie muß sozial ausgewogen sein, damit der soziale Konsens und die Akzeptanz des Integrationsprojektes der Gemeinschaft nicht noch weiteren Schaden erleiden. Sie muß glaubwürdig sein, um erratische Zins- und Wechselkursbewegungen zu vermeiden. Eine glaubwürdige Politik der Budgetkonsolidierung entlastet die Geldpolitik, erschließt Spielräume für Zinssenkungen und den Abbau von Risikoprämien (durch beides werden die Haushalte zusätzlich entlastet) und fördert so Wachstum und Beschäftigung. Zugleich vermindert sie den Aufwertungsdruck auf die DM bzw. den Abwertungsdruck auf die Partnerwährungen.

Zum anderen ist es sehr wichtig, daß die auf europäischer Ebene schon konzipierte **aktive Arbeitsmarktpolitik** entschlossen in die Tat umgesetzt wird. Ihre wichtigsten Aufgaben sind:

- die Verbesserung der Qualität des Humankapitals; dies stärkt Wettbewerbsfähigkeit und Produktionspotential und erhöht die Chancen der Erwerbspersonen;
- die Erleichterung der Wiedereingliederung der Arbeitslosen; dadurch werden inflationäre Spannungen beim Abbau der Arbeitslosigkeit und die soziale Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen vermieden;
- die Erhöhung der Beschäftigungswirksamkeit des Wachstums, ohne das Wachstum selbst zu beeinträchtigen. Dies beschleunigt den Anstieg der Beschäftigung im Rahmen des makroökonomisch möglichen Wachstums. Wichtige Instrumente hierfür sind: (1) eine Senkung der Lohnnebenkosten am unteren Ende der Lohn- und Produktivitätsskala, (2) eine kostenniveauneutrale und flexible Verkürzung und Reorganisation der Arbeitszeit, die von den Sozialpartnern auszuhandeln ist, sowie (3) die Förderung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich und im Umweltschutz.

Kurzum: Eine sozial ausgewogene Haushaltspolitik und eine aktive Arbeitsmarktpolitik sind unbedingt erforderlich:

- * **erstens um den sozialen Problemdruck bereits in der Phase der Konvergenz abzumildern und diese politisch abzusichern,**
- * **zweitens um zu verhindern, daß wie in den USA mehr Beschäftigung mit neuer Armut erkaufte wird und**
- * **drittens um das Wachstum beschäftigungswirksamer zu machen.**

Darüber hinaus könnte ein europäisches "Bündnis für Beschäftigung und Konvergenz", das sich an dem vor kurzem vom IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel vorgeschlagen "Bündnis für Arbeit" anlehnen würde, einen wichtigen Beitrag für den Abbau der Arbeitslosigkeit und die Verwirklichung der EWU leisten. Der Europäische Rat von Madrid sollte die europäischen Sozialpartner auffordern, ein solches Bündnis auszuarbeiten. Art. 118b des Vertrages sieht eine solche Möglichkeit vor.

4. Stabilität, Beschäftigung und soziale Dimension **in der vollendeten Währungsunion**

Auch nach der Verwirklichung der EWU müssen Stabilität und Beschäftigung gewährleistet sein.

Zunächst werden die Zeit zwischen dem Beschluß der Bildung der Währungsunion (Ende 1997/ Anfang 1998) und der unwiderruflichen Festlegung der Wechselkurse (1.1.1999) und der Zeitraum, den die Einführung der gemeinsamen Banknoten erfordern wird (spätestens im ersten Halbjahr 2002), sicherlich Perioden erhöhter Unsicherheit sein. Auch hier ist der Europäische Rat am 15. und 16. Dezember 1995 aufgerufen, die notwendigen politischen Impulse zu geben, um diese Fristen möglichst zu verkürzen und ein klares Szenario festzulegen, das die Spekulationsrisiken und die Gefahren für Stabilität und Beschäftigung so weit wie möglich vermindert.

Weiterhin muß die in der Öffentlichkeit entstandene Unsicherheit darüber ausgeräumt werden, ob die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages ausreichen, um in der vollendeten Währungsunion Stabilität, gesunde öffentliche Finanzen, Beschäftigung und sozialen Fortschritt zu gewährleisten.

4.1. Stabilitätsorientierte Geldpolitik

Die die europäische Währungsordnung betreffenden Teile des Vertrages garantieren eine stabilitätsorientierte Geldpolitik. Sie sollten auf der Regierungskonferenz von 1996-1997 auf keinen Fall zur Disposition gestellt werden. Die Europäische Zentralbank sollte ihren im Vertrag festgelegten Auftrag, die Preisstabilität zu gewährleisten, mit dem gleichen Engagement verfolgen wie die Deutsche Bundesbank.

4.2. Gesunde öffentliche Finanzen

Zur Gewährleistung gesunder öffentlicher Finanzen enthält der Maastricht-Vertrag vier wichtige Bestimmungen, die vermeiden sollen, daß die Stabilität durch unseriöse Budgetpolitik beeinträchtigt wird:

- Das Verbot der monetären Finanzierung der Haushaltsdefizite nach Art. 104 des Vertrages schließt die wichtigste Inflationsquelle im Haushaltsbereich.
- Das Verbot eines bevorrechtigten Zugangs öffentlicher Instanzen zum Kapitalmarkt (Art. 104a) stellt sicher, daß der "Schuldner Staat" den Kapitalmarkt nur zu gleichen Bedingungen wie der private Sektor in Anspruch nehmen darf.
- Der Ausschluß einer Haftung der Gemeinschaft und/oder nationaler öffentlicher Instanzen für die Schulden anderer öffentlicher Instanzen (Art. 104b) soll sicherstellen, daß die Kapitalmärkte selbst die Bonität der öffentlichen Schuldner beurteilen müssen. Die sich hieraus ergebenden Risikoprämien für "schlechte" öffentliche Schuldner sollen diese von weiterer Verschuldung abhalten.
- Die Mitgliedsstaaten sollen übermäßige öffentliche Defizite vermeiden (Art. 104c). Dies bedeutet, daß die Konvergenzkriterien im Budgetbereich auch in der vollendeten Währungsunion respektiert werden müssen.

Die Einhaltung der Bestimmungen der Art. 104, 104a und 104b läßt sich verhältnismäßig einfach überprüfen. Ob ein Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit hat oder nicht, wird nach Art. 104c in einem umfangreichen Verfahren von Kommission und Rat geprüft und vom Rat festgestellt. Wenn ein Mitgliedstaat mit übermäßigem Defizit der Empfehlung des Rates, dieses Defizit in einer bestimmten Frist abzubauen, nicht nachkommt, so können nach Art. 104c, § 11 Sanktionen bis hin zu Geldbußen verhängt werden.

Darüber, ob diese Sanktionen ausreichen, ist in letzter Zeit eine lebhafte öffentliche Debatte entstanden. Inzwischen gibt es Vorschläge, diese Regeln durch freiwillige Selbstverpflichtung und/ oder "Automatisierung" der Sanktionen unterhalb der Ebene einer Vertragsänderung wirksamer auszugestalten.

Besonders mit Blick auf die öffentliche Akzeptanz der EWU in Deutschland sollte durch ein Zusatzabkommen zum Maastrichter Vertrag die Verpflichtung zu stabilitätsorientierter Haushaltspolitik verankert werden.

4.3. Finanzausgleich

Die Befürchtung, die EWU mache einen hohen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedern der Währungsunion erforderlich, erscheint bei näherem Hinsehen wenig begründet.

Die Förderung des Aufholprozesses der weniger wohlhabenden Regionen und Länder und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft erfolgt im wesentlichen über die "nach oben" begrenzten Strukturfonds, wobei Artikel 130b des Vertrages die Verantwortlichkeit der nationalen Politik klar festlegt; die Gemeinschaftssolidarität hat diese Politik lediglich zu unterstützen. Ein automatischer Finanzausgleich ist nicht erforderlich und wäre im übrigen nur im Rahmen einer bundesstaatlichen Verfassung der Gemeinschaft denkbar. Gleichwohl könnte eine verstärkte Konditionalität bei der Vergabe der Strukturfondsmittel zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite von Nutzen sein.

Die Folgen eines möglichen Konflikts zwischen stabilitätsorientierter Geldpolitik einerseits und der Haushalts- und Lohnpolitik andererseits können und sollen in der Gemeinschaft nicht über einen massiven Finanzausgleich - wie zwischen West- und Ostdeutschlands nach der Einigung - gemildert werden. Zudem passen in den Regionen der Gemeinschaft die Produktivitäts- und Einkommensniveaus erheblich besser zusammen, als dies in Ostdeutschland nach der Einigung der Fall war. Trotz erheblicher Produktivitäts- und Lohnkostenunterschiede zwischen den einzelnen Ländern unterscheiden sich die gesamt-

wirtschaftlichen Lohnstückkosten in der Gemeinschaft nur geringfügig: einem niedrigen Produktivitätsniveau entsprechen niedrige Löhne (z.B. Portugal); einem hohen Produktivitätsniveau hohe Löhne (z.B. Deutschland).

4.4. Stabilitäts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen des Maastrichter Vertrages

Damit in der vollendeten Währungsunion Stabilität, Wachstum und Beschäftigung gleichzeitig gewährleistet werden können, besteht ein umfangreicher Koordinierungsbedarf zwischen der stabilitätsorientierten Geldpolitik einerseits und der Haushalts-, Lohn- und Beschäftigungspolitik andererseits. Die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft und der Mitgliedsländer steht hier ebenso in der Pflicht wie die Sozialpartner.

Inhaltlich geht es um die koordinierte Umsetzung der unter Punkt 3.2. skizzierten Beschäftigungsstrategie der Gemeinschaft. Deren Ziele und die Koordinierungsverfahren sind im Vertrag von Maastricht festgelegt:

- Artikel 2 umfaßt unter anderem die Ziele eines beständigen, nichtinflationären und umweltverträglichen Wachstums, eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines hohen Maßes an sozialem Schutz und sozialer Sicherheit.
- Artikel 102a bestimmt, daß die Wirtschaftspolitik zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 2 beitragen soll.
- Artikel 118b beinhaltet die Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern, "bis hin zu vertraglichen Übereinkünften, wenn diese es für wünschenswert halten".
- Artikel 103 definiert die Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und legt das Koordinierungsverfahren fest.

Diese im Vertrag bestehende Verbindung zwischen Zielen und Koordinierungsverfahren kann in einer sekundären Gesetzgebung aufgrund von Art. 103 Abs. 5 klarer bestimmt werden. Dadurch wird noch deutlicher, daß bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik im weiteren Sinn (einschließlich der Haushaltspolitik und der Tarifpolitik) die Wachstums-, Beschäftigungs- und sozialen Ziele des Artikels 2 des Vertrages anzustreben sind. Durch die sekundäre Gesetzgebung könnten und müßten dann die Koordinierungsprozeduren im einzelnen festgelegt werden. Dies könnte z.B. durch die **Schaffung eines Koordinierungsausschusses für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung** oder durch die **obligatorische Konsultation der Sozialpartner auf der Grundlage von Art. 118b** erreicht werden.

Mitglieder dieses Koordinierungsausschusses sollten hochrangige Vertreter der Zentralbank, der Finanz- und Wirtschaftsminister und der Kommission sein. Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie die Sozialpartner in die Koordination von stabilitätsorientierter Geldpolitik einerseits und Haushalts- und Lohnpolitik andererseits besser einbezogen werden können. Ziel dieser Koordinierung sollte sein, Konflikte zwischen der Geldpolitik und der Haushalts- und Lohnpolitik zu vermeiden. Solche Stabilitätskonflikte waren in der Vergangenheit ein wichtiges Wachstumshindernis. Einige Mitgliedsstaaten haben gute Erfahrungen mit einer solchen makroökonomischen Koordinierung gemacht: Sie stärkt die Akzeptanz der Stabilitätspolitik und fördert ein "beschäftigungsfreundliches" Policy-mix. Die Zuständigkeiten dieses Koordinierungsausschusses müßten von denen des in Art. 109c § 2 des Vertrages vorgesehenen Ausschusses, der den derzeitigen Währungsausschuß ersetzen soll, abgegrenzt werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich auch die Frage der Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Festlegung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die im Rat nach Art. 103 §2 mit qualifizierter Mehrheit erfolgt. Im Rahmen des bestehenden Vertrages kann dieses Problem über ein interinstitutionelles Abkommen zwischen Rat, Parlament und Kommission gelöst werden.⁴

Diese Überlegungen zeigen, daß der Vertrag von Maastricht durchaus die Möglichkeit enthält, auch den Wachstums- und Beschäftigungszielen die notwendige Priorität zuzuordnen und die entsprechenden Verfahren zu schaffen. Diese Möglichkeiten sollten zur Sicherung von Stabilität und Beschäftigung unbedingt ausgeschöpft werden.

Die notwendige Ergänzung der Wirtschaftspolitik durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, wie dies zuvor dargelegt wurde, ist im Vertrag unzureichend verankert. Hier **sollte die Regierungskonferenz 1996 einen neuen Artikel (oder ein neues Kapitel) in den Vertrag aufnehmen, der die Arbeitsmarktpolitik - unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips - als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse konstituiert und die notwendigen Koordinierungsprozeduren festlegt.**

Der Maastricht-Vertrag enthält alle wesentlichen Elemente der erfolgreichen deutschen Wirtschafts- und Währungsordnung. Was die Sozialordnung betrifft, ist er jedoch weit weniger entwickelt. Um das Vertrauen der Bürger und insbesondere der Arbeitnehmer in die europäische Integration zu stärken und um die Akzeptanz der EWU zu verbessern, ist es daher **erforderlich, die Grundsätze der europäischen Sozialcharta und das Maastrichter Sozialprotokoll in den Vertrag aufzunehmen**. Die Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung sollte auch auf diesen Bereich ausgedehnt werden und in diesen Fällen dem Europäischen Parlament das Mitentscheidungsrecht zugestanden werden.

4 Sollte eine Revision des Art. 103 ins Auge gefaßt werden, so wie dies das Europäische Parlament wünscht, müßten die gleichen, oben dargelegten Aspekte berücksichtigt werden. Allerdings müßte in diesem Fall die Artikulation des Gemeinschaftsinteresses durch eine verstärkte Rolle der vor dem Parlament verantwortlichen Kommission verbessert werden und dem Parlament sollte bei Mehrheitsbeschlüssen des Rates das Mitentscheidungsrecht zugestanden werden.

Schlußfolgerung

Es besteht dringender Handlungsbedarf: zur Rettung der Währungsunion und zur Stärkung der Beschäftigung.

Ob es ab 1999 zur EWU kommen kann oder nicht, entscheidet sich in den nächsten Monaten. Die Ängste der Bürger sollten ernst genommen werden. In Deutschland droht die EWU durch eine z.T. unsachliche Debatte diskreditiert zu werden. Dieser Gefahr muß durch unzweideutige Stellungnahmen der politisch Verantwortlichen begegnet werden.

Darüber hinaus ist in Deutschland und auf der Ebene der Gemeinschaft eine glaubwürdigere und besser koordinierte Politik notwendig:

- damit Stabilität und Konvergenz sowie Wachstum und Beschäftigung gleichzeitig die notwendigen Fortschritte machen,
- damit die Realisierung dieser Ziele auch in der vollendeten Währungsunion gewährleistet werden kann, und
- damit möglichst viele Länder schon 1997 die Konvergenzkriterien erfüllen.

Fehlt diese Glaubwürdigkeit, so muß mit weiteren erratischen Reaktionen der Finanz- und Devisenmärkte gerechnet werden. In einem solchen Falle würden Konvergenz und Beschäftigung entscheidend beeinträchtigt. Sowohl die EWU als auch der Abbau der Arbeitslosigkeit würden auf unbestimmte Zeit unmöglich werden. Europa würde in eine tiefe politische Krise gestürzt.

Um dies zu vermeiden, sind jetzt klare und glaubwürdige politische Impulse notwendig, insbesondere was eine sozial ausgewogene Haushaltskonsolidierung und eine aktive Arbeitsmarktpolitik betrifft.