

Veröffentlichungen des
Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung

Band 41

Orientierungshilfen für die Wirtschaftspolitik

Von

Claus Köhler



Duncker & Humblot · Berlin

CLAUS KÖHLER

Orientierungshilfen für die Wirtschaftspolitik

**Veröffentlichungen des
Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung**

Band 41

Orientierungshilfen für die Wirtschaftspolitik

Von

Claus Köhler



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

**Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.**

Alle Rechte vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin

Druck: AZ Druck und Datentechnik GmbH, Kempten (Allgäu)

Printed in Germany

ISSN 0720-7239

ISBN 3-428-11620-8

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺**

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Wirtschaft und Wirtschaftspolitik stehen im Umbruch der Globalisierung. Ursache ist die elektronische Revolution, die den Computer, das Internet und Intranets, die E-Mail, das Fax und Satelliten hervorgebracht hat. Diese technische Entwicklung hat die wirtschaftlichen Grenzen niedergerissen und zu einem weltweiten Freihandel geführt. Unternehmen suchen für ihre Produktion Standorte, an denen sie die geringsten Kosten haben. Teilweise hat die Globalisierung auch die politischen nationalen Grenzen überwunden und Integrationsräume geschaffen, z.B. in Europa die Europäische Union EU, in Amerika die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA und den Gemeinsamen Südamerikanischen Markt Mercosur, in Asien die Freihandelszone des Verbandes Südostasiatischer Staaten AFTA und in Afrika den Gemeinsamen Markt für das Östliche und Südliche Afrika COMESA Free Trade Area. Aus Nationalstaaten ist ein globales Dorf geworden. Technische Entwicklungen lassen sich nicht rückgängig machen. So muss die Welt mit der Globalisierung leben.

Beschäftigung, Preise und Märkte werden von der Globalisierung stark beeinflusst. Anpassungsprozesse zwischen reichen und armen Gebieten stellen die Wirtschaft, die Wirtschaftswissenschaft und die Politik vor neue Herausforderungen. Mit Aspekten der Wirtschaftspolitik – einem hohen Beschäftigungsniveau, der Preisniveaustabilität und einer notwendigen Wechselkursstabilisierung – beschäftigt sich die vorliegende Arbeit. Auch die Methodik der Analyse bleibt von der Globalisierung nicht unberührt. Analytische Sätze treten in den Vordergrund.

Anregungen für diese Arbeit gaben Vorlesungen und Diskussionen an der Universität Hannover. Meine Frau, Dr. Ingeborg Köhler-Rieckenberg, hat durch ihre Hinweise und kritische Begleitung einen wesentlichen Anteil an dieser Arbeit.

Bad Soden, Mai 2004

Claus Köhler

Inhaltsverzeichnis

A. Wirtschaftspolitische Ziele und Verantwortung	11
1. Ziele von existenzieller Bedeutung	11
2. Der rechtliche Rahmen und Verantwortung	12
B. Herausforderung: hohes Beschäftigungsniveau	16
1. Das Ziel hohes Beschäftigungsniveau nachhaltig verletzt	16
2. Ursachen der Arbeitslosigkeit	16
3. Die Ära des Offshoring	21
4. Die Bedingung, Arbeitslosigkeit zu verringern: angemessenes Wirtschaftswachstum	24
5. Das angemessene/nicht angemessene Wirtschaftswachstum in Deutschland	28
6. Quantitative Zielsetzungen für die Verringerung der Arbeitslosigkeit ...	30
7. Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit	34
8. Ein einflussreicher öffentlicher Haushalt	38
9. Haushaltsregeln für die nationalen Volkswirtschaften in der EU	39
10. EU-Regeln für öffentliche Haushalte – mit Problemen behaftet	41
a) Das Problem der Fixierung eines bestimmten Wirtschaftswachstums durch die Haushaltsregeln	41
b) Das Problem prozyklischer Wirkungen der Haushaltsregeln	43
c) Das Problem automatischer Stabilisatoren und ausgeglichener öffentlicher Haushalte	44
d) Das Problem der Gerechtigkeit ausgeglichener öffentlicher Haus- halte	46
11. EU-Regeln für öffentliche Haushalte – von Problemen befreien	47
a) Großzügigere Interpretation der Schuldenstandsregel bei Schwan- kungen des Wirtschaftswachstums	47
b) Eine Ausgabenregel, um prozyklischen Wirkungen zu begegnen ...	48
c) Haushaltskonsolidierung durch aktive Finanzpolitik	50
12. Mehr kaufmännisch ausgerichtetes Schuldenmanagement	52
13. Dem Offshoring mit Hochtechnologien begegnen	53
14. Schulden und Ersparnisse in einer Volkswirtschaft	55
15. Die klassische Theorie überbetont	59
C. Herausforderung: Preisniveaustabilität	65
1. Das quantitative Ziel der monetären Politik	65
2. Die monetäre Strategie der Europäischen Zentralbank	68

a) Die wirtschaftliche Analyse (die eine Säule).....	68
b) Die monetäre Analyse (die andere Säule).....	69
3. Der Verzicht auf Zwischenziele.....	72
4. Konsequenzen für den Transmissionsprozess.....	77
5. Der Transmissionsprozess in kleinen Schritten.....	81
a) Schritt 1: Von den liquiden Mitteln der Banken zu den Geldmarkt- zinsen.....	81
b) Schritt 2: Von den Geldmarktsätzen zu den Krediten.....	88
c) Schritt 3: Von den Krediten zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ...	91
d) Schritt 4: Die Verteilung auf das reale BIP und das Preisniveau.....	92
e) Schritt 5: Vom nominalen BIP zur Geldmenge M3.....	93
f) Der Transmissionsprozess in der EWU.....	95
6. Kritik an der Zinspolitik der EZB.....	99
7. Zusammenwirken von Finanzpolitik und Geld- und Kreditpolitik.....	101
D. Notwendige Wechselkursstabilisierung.....	105
1. Wechselkurse: das Problem eines zweiten Preises.....	105
2. Devisenmärkte: ohne rechte Orientierung.....	108
a) Orientierungsgröße Veränderung der Kaufkraftparität.....	108
b) Orientierungsgröße Veränderung der Zinsparität.....	109
c) Orientierungsgröße Leistungsbilanz.....	110
d) Verunsicherte Spekulation.....	113
3. Handelsneutralität zur Sicherung eines fairen internationalen Wett- bewerbs.....	117
4. Kapitalverkehrsneutralität zur Stabilisierung der Wechselkurs- erwartungen.....	119
5. Spannungen durch Interessengegensätze.....	121
6. Spekulationen auf den internationalen Devisenmärkten verhindern.....	124
7. Eine tripolare Währungsordnung.....	125
Zitierte Veröffentlichungen.....	127
Personen- und Sachregister.....	131

Verzeichnis der Übersichten, Schaubilder und Tabellen

Übersicht 1: Zu den Ursachen der Arbeitslosigkeit	19
Übersicht 2: Zur Verringerung der Arbeitslosigkeit	27
Übersicht 3: Zu Arbeitsstundenverlängerung und Arbeitslosigkeit	37
Übersicht 4: Eine bestimmte Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts als Konsequenz der Maastricht-Kriterien.....	42
Übersicht 5: Analytische Sätze: ein Instrument der quantitativen Darstellung eines Transmissionsprozesses	79
Übersicht 6: Konkurrierende Theorien	100
Übersicht 7: Unterschiedliche Ziele – koordiniertes Vorgehen	103
Übersicht 8: Zinsarbitrage und Devisenkurspekulation	115
Übersicht 9: Handelsneutralität und Kapitalverkehrsneutralität der Wechselkurse	120
Schaubild 1: Angemessenes/nicht angemessenes Wirtschaftswachstum	26
Schaubild 2: Kurve angemessenes/nicht angemessenes Wirtschaftswachstum in Deutschland.....	29
Schaubild 3: Nettogeldvermögen in der Bundesrepublik Deutschland 2002 in Mrd. €	56
Schaubild 4: Finanzierungssalden 1999 bis 2002	59
Schaubild 5: EWU – Referenzwert und monetäre Entwicklung	91
Schaubild 6: Veränderungen des Dollarkurses, Preis- und Zinsdifferenz zwischen EWU und USA	106
Tabelle 1: Arbeitslosenquoten	17
Tabelle 2: Komparative Kosten und absolute Preise	22
Tabelle 3: Verringerung der Arbeitslosigkeit	33
Tabelle 4: Der Transmissionsprozess finanzieller Impulse auf die reale Sphäre	44
Tabelle 5: Der öffentliche Haushalt und volkswirtschaftliche Leistungen in der Bundesrepublik Deutschland.....	49

10 **Verzeichnis der Übersichten, Schaubilder und Tabellen**

Tabelle 6:	Europäische Zentralbank – Bestände von Nichtbanken und der Liquiditätssaldo in Mrd. €	83
Tabelle 7:	Zinssätze in der EWU	89
Tabelle 8:	Der Transmissionsprozess in der Europäischen Währungsunion ..	96
Tabelle 9:	Die Elastizität der Preise und des realen BIP in Bezug auf die Zinsen	99
Tabelle 10:	Leistungsbilanzsalden der USA und der EWU – Aufwertung (+) bzw. Abwertung (–) des US-\$	111
Tabelle 11:	Current Accounts 2002	123

A. Wirtschaftspolitische Ziele und Verantwortung

1. Ziele von existenzieller Bedeutung

Ein hohes Beschäftigungsniveau und somit eine geringe Arbeitslosigkeit sowie ein stabiles Preisniveau sind die primären wirtschaftspolitischen Ziele, die in einer Gesellschaft zu verwirklichen sind. Beide Ziele haben die herausgehobene Stellung, weil sie für die Menschen von existenzieller Bedeutung sind.

Jeder Mensch muss sich anstrengen, wirtschaftlich ausgedrückt, muss arbeiten, um sein Leben und das seiner Familie zu erhalten. Wer arbeiten will, aber keinen Arbeitsplatz findet, wer also arbeitslos ist, dem wird die Möglichkeit, für sich und seine Familie zu sorgen, genommen. Er und seine Familie können nur existieren, wenn der Staat und damit letztlich die arbeitenden Menschen ihm solidarisch helfen. Arbeiten zu müssen, aber keine Beschäftigung zu finden, ja eventuell nicht einmal eine Chance zu haben, beschäftigt zu werden, ist eine schwere menschliche und psychologische Belastung. Belastet ist der Arbeitslose, seine Familie und die Gesellschaft.

Es gibt Menschen, die arbeiten könnten und einen Arbeitsplatz erhalten würden, wenn sie sich darum bemühten. Sie finden es aber angenehmer, soziale Unterstützungen in Anspruch zu nehmen. Das sind keine Kavaliersdelikte. Wer sich derart in ein soziales Netz fallen lässt, beutet arbeitende Menschen aus. Man muss solchem Tun hart begeben, in dem man ihnen die solidarische Hilfe verwehrt.

Nicht minder wichtig als das Ziel hohes Beschäftigungsniveau ist das Ziel Preisstabilität. Genauer formuliert muss es heißen, das Ziel Preisniveaustabilität. Die Wirtschaftspolitik muss das Preisniveau stabil halten, nicht die einzelnen Preise. Preisbewegungen der Einzelpreise sind in einer Marktwirtschaft essentiell. Sie steuern das Angebot und die Nachfrage und damit die Investitionen und den Verbrauch. Auch das Ziel Preisstabilität ist existentiell für die Menschen. Sie sind nämlich gehalten, für ihren Unterhalt nach Beendigung ihres Arbeitslebens zu einem Teil selbst zu sorgen. Sie müssen auch gegen finanzielle Belastungen bei Krankheit und anderen Unbillen gewappnet sein. Das bedeutet, sie müssen Teile ihres Einkommens rechtzeitig zurücklegen; sie müssen sparen. Diese hart erarbeiteten Rücklagen werden gefährdet, wenn die Preise steigen. Bei einer Preissteigerungsrate von 3% verlieren die Ersparnisse in einem Zeitraum von 20 Jah-

ren rund 45% ihrer ursprünglichen Kaufkraft. Solche Preissteigerungen können Menschen in Not bringen. Im Zeitraum von 1957 bis 1999 z. B., als die Deutsche Bundesbank bemüht war, das Preisniveau zu stabilisieren, betrug die durchschnittliche jährliche Preissteigerungsrate 3,0%.

Gesamtwirtschaftlich führen Preissteigerungen zu Fehlinvestitionen, von denen die Wirtschaft restriktiv beeinflusst wird. Investitionen werden normalerweise vorgenommen, wenn die Nachfrage nach Gütern oder Dienstleistungen zunimmt. Steigen die Preise, dann können Unternehmen das fälschlicherweise als ein Zeichen zunehmender realer Nachfrage ansehen. Das kann sie veranlassen zu investieren. Zu spät bemerken sie, dass die reale Nachfrage ausgeblieben ist. Ihre Investitionen werden zu Fehlinvestitionen. Neue Investitionen werden nicht mehr vorgenommen; Arbeitskräfte werden entlassen.

2. Der rechtliche Rahmen und Verantwortung

Die größte Aufmerksamkeit erhält das Ziel hohes Beschäftigungsniveau. Das wird in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dokumentiert: „Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit“ (Erklärung (1948), Art. 23 Abs. 1). Betont wird in diesem Artikel ferner das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit und das Recht auf angemessene und befriedigende Entlohnung, „die ihm und seiner Familie einer der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert und die, wenn nötig, durch andere soziale Schutzmaßnahmen zu ergänzen ist“. Die Erklärung der Menschenrechte geht also über das Recht auf Arbeit hinaus. Sie formuliert Bedingungen einer sozialen Marktwirtschaft.

Dem Thema hohes Beschäftigungsniveau nimmt sich auch die Charta der Vereinten Nationen an: „Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen a) die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg; ...“ (Charta (1945), Art. 55). Die Vereinten Nationen verweisen mit ihren Formulierungen auf einen wichtigen Zusammenhang. Frieden und Freundschaft zwischen den Nationen ist u. a. von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. Ein hohes Beschäftigungsniveau ist eines dieser wirtschaftlichen Bedingungen. Wird es nachhaltig und dauerhaft verfehlt, können Frieden und Freundschaft zwischen Nationen gefährdet werden.

Die nächste rechtliche Stufe, die sich mit dem Ziel hohes Beschäftigungsniveau auseinandersetzt, ist der EG-Vertrag. Dieses Ziel gehört zu den Aufgaben der Europäischen Union: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion ... ein hohes Beschäftigungsniveau, ... zu fördern.“ (EG-Vertrag (1997), Art. 2). Die technische Entwicklung in den Industriestaaten verlangt in Europa Märkte, die über nationale Grenzen hinausgehen. Der Gemeinsame Markt, der eine einheitliche Währung erfordert, ist somit ein Instrument, um die Beschäftigungslage vor allem in den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion zu verbessern.

Schließlich gibt es die rechtliche Basis auf nationaler Ebene. In der Bundesrepublik Deutschland ist dies das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft.“ Dieses Gesetz verlangt, Bund und Länder haben ihre Maßnahmen so zu treffen, „dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“ (StuWVGes (1967), § 1). Das Gesetz verlangt nicht nur, dass die beiden existentiellen Ziele hohes Beschäftigungsniveau und Preisniveaustabilität verwirklicht werden. Daneben soll zu einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht und stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beigetragen werden. Diese vier Ziele sollen „gleichzeitig“ erreicht werden. Jede Zielkombination verlangt eine auf sie abgestimmte wirtschaftspolitische Strategie. Das Wort gleichzeitig schließt Strategien aus, bei denen ein Ziel auf Kosten eines anderen Zieles verwirklicht wird. Ein hohes Beschäftigungsniveau darf also nicht dadurch versucht werden zu erreichen, dass man hohe Preissteigerungsraten akzeptiert. Ebenso darf Preisstabilität nicht versucht werden zu verwirklichen, indem man das Wirtschaftswachstum drosselt und hohe Arbeitslosigkeit toleriert.

Je mehr Ziele gesetzt werden, die gleichzeitig verwirklicht werden sollen, umso schwieriger ist es, eine wirtschaftspolitische Strategie zu formulieren, die diesem Anspruch gerecht wird. Schon bei drei Zielen, einem hohen Beschäftigungsniveau, Preisstabilität und einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht spricht man von einem magischen Dreieck. Da Magie etwas mit Zauber und Geheimkunst zutun hat, bedeutet magisches Dreieck, dass diese drei Ziele gleichzeitig durch eine rationale Wirtschaftspolitik kaum zu verwirklichen sind. Man muss sich daher zunächst darauf konzentrieren, ein hohes Beschäftigungsniveau und Preisniveaustabilität gleichzeitig zu erreichen.

Im rechtlichen Rahmen, der für ein wirtschaftspolitisches Ziel gesetzt ist, ist die unterste Stufe dafür verantwortlich, dieses Ziel zu verwirklichen. Bei