

Caesar, Rolf; Vaubel, Roland; Scharrer, Hans-Eckart

Article — Digitized Version

Der Delors-Bericht: ein wegweisendes Dokument?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Caesar, Rolf; Vaubel, Roland; Scharrer, Hans-Eckart (1989) : Der Delors-Bericht: ein wegweisendes Dokument?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 6, pp. 271-283

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136524>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Delors-Bericht: ein wegweisendes Dokument?

Auf dem bevorstehenden EG-Gipfel in Madrid wird der vom Delors-Ausschuß erarbeitete Bericht über die Etappen zur Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa eine wesentliche Diskussionsgrundlage sein. Prof. Dr. Rolf Caesar, Prof. Dr. Roland Vaubel und Dr. Hans-Eckart Scharrer untersuchen, wie tragfähig die Vorschläge der Delors-Gruppe sind.

Rolf Caesar

Fortschritte sind unverkennbar

Vorschläge für die Verwirklichung einer Europäischen Währungsunion und die Schaffung einer Europäischen Zentralbank haben zur Zeit Hochkonjunktur. Erinnert sei an verschiedene Vorschläge aus Regierungskreisen – vor allem von französischer und italienischer, aber auch von deutscher Seite („Genscher-Initiative“), an die Pläne verschiedener privater Aktionsgruppen („Komitee für die Europäische Währungsunion“, „Neues Monnet-Komitee“, „Europäische Regionalkonferenz“, „Association for the Monetary Union of Europe“) sowie schließlich an einen kürzlich vorgelegten Bericht des Europäischen Parlaments („Franz-Bericht“) samt Entwurf eines Europäischen Notenbankstatuts. Vor allem aber hat der von der sogenannten Delors-Gruppe im April präsentierte „Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft“ die Debatten über den geeigneten Weg zu einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa ohne Zweifel auf eine neue Grundlage gestellt.

Das gilt vor allem wegen der möglichen politischen Wirkungen des Berichts, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen ist der Bericht ausdrücklich von der Konferenz der Regierungschefs 1988 in Auftrag gegeben worden und wird eine wesentliche Diskussionsgrundlage des Madrider Gipfeltreffens im Juni 1989 bilden. Zum anderen verspricht die Zusammensetzung der Delors-Gruppe – alle Notenbankpräsidenten der EG zuzüglich dreier anerkannter Währungsexperten – in Verbindung mit der Tatsache, daß der Bericht (überraschenderweise) einstimmig verabschiedet wurde, eine nachhaltige politische Resonanz.

Grundzüge des Berichts

Gestützt auf eine Bilanz der bisherigen Wirtschafts- und Währungsintegration in der Gemeinschaft, enthält der Bericht zwei Schwerpunkte. Einmal beschreibt er in einer bemerkenswert detaillierten und klaren Art die Endphase der Wirtschafts- und Währungsunion; diese Passagen gehören zweifellos

zu den stärksten Seiten des Berichts. Darüber hinaus skizziert er in Form eines Stufenkonzepts einen konkreten Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion, wobei drei Phasen unterschieden werden; hier verbergen sich die hauptsächlichen Schwächen und offenen Fragen des Berichts.

Bei der Beschreibung der Endphase ist unverkennbar, daß deutsche Vorstellungen im wesentlichen Eingang gefunden haben. Die zentralen Aussagen lauten wie folgt:

□ Wie bereits im Werner-Bericht von 1970 werden als konstituierende Elemente einer Währungsunion drei Bedingungen genannt: Uneingeschränkte, irreversible Konvertibilität der Währungen; Beseitigung der Bandbreiten und unwiderfliche Fixierung der Wechselkursparitäten; vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs und volle Integration der Banken- und sonstigen Finanzmärkte. Eine einheitliche Währung wird zwar nicht als unbedingt notwendig angesehen, jedoch aus psychologischen und politi-

schen Gründen als eine „natürliche und wünschenswerte Weiterentwicklung der Währungsunion“ sowie als „deutliches Zeichen für die Unumkehrbarkeit des Übergangs zur Währungsunion“ betrachtet.

□ Im Hinblick auf das Verhältnis von Wirtschaftsunion und Währungsunion gelten die Grundsätze der Komplementarität und Parallelität. Danach bilden Wirtschaftsunion und Währungsunion „zwei Bestandteile eines Ganzen“ und sollten deswegen parallel zueinander realisiert werden. Insbesondere sei eine Währungsunion ohne einen hohen Grad an wirtschaftlicher Konvergenz nicht vorstellbar.

□ In der Währungspolitik und Wirtschaftspolitik wird eine weitgehende Übertragung von Kompetenzen an gemeinschaftliche Institutionen für notwendig gehalten. Das gilt uneingeschränkt für die Geldpolitik, die durch ein einheitliches Zentralbanksystem zu gewährleisten sei. In der Wirtschaftspolitik wird demgegenüber eine zwingende Zuständigkeit der Union – neben der bereits „vergemeinschafteten“ Agrarpolitik – nur für die Bereiche der Wettbewerbspolitik sowie der Regional- und Strukturpolitik gesehen. Hinzu kommen soll eine verbindliche Koordinierung der Makropolitiken, insbesondere der Finanzpolitik. Im übrigen aber sollen nach dem Grundsatz der Subsidiarität „alle wirtschaftspolitischen Funktionen, die ohne Beeinträchtigung des Zusammenhalts und des Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion auf nationaler (sowie regionaler und lokaler) Ebene wahrgenommen werden könnten“, Angelegenheit der Mitgliedsländer bleiben.

□ Die wesentliche institutionelle Neuerung besteht in der Schaffung eines „Europäischen Zentralbanksystems (EZBS)“. Dieses System soll föderativ strukturiert, dem Ziel

der Preisstabilität verpflichtet und von Weisungen der nationalen Regierungen und Gemeinschaftsorgane unabhängig sein sowie „keine Kredite an öffentliche Stellen gewähren“; soweit damit vereinbar, soll es allerdings auch „die auf Gemeinschaftsebene von den zuständigen Instanzen beschlossene Wirtschaftspolitik unterstützen“.

Drei Phasen

Eine Verwirklichung dieses Systems ist nach Auffassung der Gruppe nur schrittweise im Zuge einer Verstärkung der wirtschafts- und währungspolitischen Zusammenarbeit sowie einer entsprechenden Übertragung von Souveränitätsrechten sinnvoll. Im einzelnen werden dabei drei Phasen vorgeschlagen:

□ In der ersten Phase, die am 1. Juli 1990 beginnen soll, wird „eine größere Konvergenz der volkswirtschaftlichen Ergebnisse

durch verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik“ angestrebt. Institutionelle Änderungen seien dafür nicht nötig. Insbesondere sollten alle EG-Währungen dem Europäischen Währungssystem (EWS) zu gleichen Bedingungen beitreten und alle Hindernisse für die private Verwendung der ECU beseitigt werden. Darüber hinaus „sollte erwogen werden, den Zentralbanken mehr Autonomie zu gewähren“. Der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten hätte Stellungnahmen zur Geld- und Wechselkurspolitik sowie zu anderen monetär relevanten Politikbereichen abzugeben.

□ Die zweite Phase, deren Inkrafttreten einen neuen Vertrag zwischen den EG-Ländern erforderte, ist zeitlich nicht terminiert. Diese Phase wäre in erster Linie ein „Lernprozeß, der zu kollektiven Entscheidungen führt“, wobei jedoch die endgültige Verantwortung für politische Entscheidungen noch bei den nationalen Instanzen verbliebe. Als wichtigste Neuerung ist hierbei die Einrichtung des Europäischen Zentralbanksystems zu sehen, das aus dem Ausschuß der Zentralbankpräsidenten hervorgehen soll. Seine zentrale Aufgabe wäre es, den Übergang von einer Koordinierung unabhängiger nationaler Geldpolitiken zu einer vom EZBS selbst verantworteten gemeinschaftlichen Geldpolitik „in Gang zu setzen“. Naheliegenderweise sei die grundlegende Schwierigkeit in dieser Phase eben in der schrittweisen Übertragung geldpolitischer Kompetenzen zu sehen; die Delors-Gruppe äußert sich hierzu nur salomonisch, sie sehe „sich außerstande, schon jetzt ein detailliertes Modell für diesen Übergang vorzuschlagen“. Paritätsänderungen zwischen den EWS-Währungen werden in der zweiten Phase zwar noch zugelassen, allerdings nur in außer-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Rolf Caesar, 45,
lehrt Volkswirtschaftspolitik
und Finanzwissenschaft
an der Ruhr-Universität
Bochum.*

*Prof. Dr. Roland Vaubel, 41,
ist Ordinarius für Volkswirt-
schaftslehre an der Universi-
tät Mannheim.*

*Dr. Hans-Eckart Scharrer,
51, ist Leiter der Forschungs-
abteilung Internationale Fi-
nanzen, Wirtschaftsbezie-
hungen zwischen Industrie-
ländern im HWWA-Institut
für Wirtschaftsforschung –
Hamburg.*

gewöhnlichen Situationen. Im übrigen sollten, wenn möglich, die Bandbreiten verengt werden. Im wirtschaftspolitischen Bereich werden eine Aufstockung der gemeinschaftlichen Struktur- und Regionalpolitik („eventuell“) sowie eine verstärkte Koordinierung der Finanzpolitik empfohlen. Der letzteren Zielsetzung sollen mit Mehrheitsvotum verabschiedete „Leitlinien“ und „präzise – obgleich noch nicht verbindliche – Regeln“ für Höhe und Finanzierung der nationalen Haushaltsdefizite dienen.

□ Auch für die Endphase wird keine zeitliche Fixierung angegeben. Diese Phase würde mit dem Übergang zu unwiderruflich festen Wechselkursen und mit der uneingeschränkten Übertragung aller monetären und (soweit für die Wirtschaftsunion erforderlich) wirtschaftlichen Kompetenzen auf Gemeinschaftsorgane beginnen. Eine einheitliche Geldpolitik bedeute demnach die vollständige Verantwortung des EZBS für die Erarbeitung und Umsetzung der Geldpolitik, die Devisenmarktinterventionen in Drittwährungen und die Verwaltung der Währungsreserven. Im wirtschaftlichen Bereich werden insbesondere eine weitere Verstärkung der struktur- und regionalpolitischen Transfers innerhalb der Gemeinschaft sowie bindende (vom Ministerrat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament festzulegende) Vorgaben für die nationalen Haushaltspolitiken befürwortet. Hervorzuheben ist, daß die Verwirklichung einer gemeinsamen Währung nicht bereits zu Beginn, sondern erst „im weiteren Verlauf“ der Endphase für zweckmäßig gehalten wird.

Geeignete Integrationsstrategie?

Eine kritische Bewertung des Delors-Berichts läßt sich auf drei unterschiedlichen Ebenen vornehmen.

Zum einen könnte danach gefragt werden, ob die den gesamten Bericht durchziehende grundsätzliche Integrationsstrategie überhaupt adäquat erscheint bzw. ob nicht andere Alternativen vorzuziehen wären, wie sie in der Literatur immer wieder vorgeschlagen werden. Zum zweiten enthält der Bericht ohne Zweifel eine Reihe von Unklarheiten und fragwürdigen Empfehlungen, an denen im einzelnen Kritik ansetzen könnte. Schließlich könnte drittens die eher politische Frage gestellt werden, inwieweit das Konzept des Delors-Berichts überhaupt eine ernsthafte Chance besitzt, in der skizzierten Form verwirklicht zu werden.

Was die erste Beurteilungsebene betrifft, so sind im Schrifttum vor allem zwei Wege vorgeschlagen worden, die im Kern beide auf den gleichen Gedanken abstellen. Hierbei wird die Verwirklichung einer Währungsunion durch Währungswettbewerb anstatt durch institutionelle Kompetenzübertragungen an Gemeinschaftsorgane angestrebt. Die erste Variante ist die viel diskutierte Idee einer Parallelwährung, mit der sich der Delors-Ausschuß nur vergleichsweise kurz auseinandersetzt und die er im Ergebnis für nicht empfehlenswert hält; die dabei angeführten Argumente, nämlich die Sorgen um eine eventuelle Gefährdung der Preisstabilität wegen zusätzlicher Geldschöpfung sowie um zusätzliche Komplikationen bei der Koordinierung der nationalen Geldpolitiken, sind freilich wenig überzeugend. Auch die zweite – beispielsweise vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium kürzlich vorgeschlagene – Variante, die ausschließlich auf den Disziplinierungszwang eines völlig freien Geld- und Kapitalverkehrs setzt und die allmähliche Herausbildung einer Währungsunion als Ergebnis einer „Här-

tung“ des Europäischen Währungssystems vorzieht, wird von der Delors-Gruppe nur am Rande erwähnt. So wird zwar den Marktkräften „ein gewisser disziplinierender Einfluß“ zugeschrieben, gleichzeitig aber Skepsis gegenüber der Wirksamkeit der von den Marktkräften ausgehenden Zwänge geäußert und deshalb eine institutionelle Lösung befürwortet.

Nun ist es selbstverständlich legitim, eine auf institutionellen Beschlüssen mit Kompetenzübertragungen basierende Strategie im Grundsatz abzulehnen und statt dessen auf eine rein funktionelle Integration über Marktmechanismen zu setzen. Akzeptiert man aber den in der Einheitlichen Europäischen Akte bekräftigten Willen, die Europäische Gemeinschaft schrittweise zu einer politischen Union weiterzuentwickeln, so dürfte es kaum realistisch sein, in der Wirtschafts- und Währungspolitik eine gänzlich andere Integrationsstrategie für politisch durchsetzbar zu halten. Aus einer derartigen Sicht erscheint es dann angemessener, den Delors-Bericht prinzipiell an seiner eigenen Integrationsstrategie zu messen und die dabei gemachten Vorschläge auf ihre Problematik im einzelnen zu überprüfen.

Offene Fragen und Probleme

Unverkennbar ist zunächst, daß der Bericht zwei entscheidende Fragen bewußt ausklammert: den Zeitplan für die zweite und dritte Stufe und die genaue Struktur des künftigen EZBS. Beides ist in vielen Stellungnahmen wiederholt kritisiert worden. In der Tat bringen beide Ausklammerungen zwangsläufig erhebliche Unsicherheiten über den konkreten künftigen Weg in zeitlicher und inhaltlicher Abstufung mit sich, und zentrale Implementationsprobleme sind auf diese Weise si-

cherlich nur verschoben worden. Allerdings könnte man dies nicht nur aus politischer Sicht als geschickte Strategie ansehen, die aktuellen Entscheidungsbedarf nicht mit künftigen Konfliktpotential überladen möchte, sondern auch unter ökonomischen Aspekten durchaus positiv bewerten. Sofern nämlich die Endphase der Währungsunion als Richtschnur bestehen bleibt, bestünden auch vergleichsweise geringe Risiken für gravierende Fehler in den Weichenstellungen der Übergangsphasen; zugleich aber sollten die insbesondere in der ersten und zweiten Phase zu machenden Erfahrungen mit einer verstärkten und zunehmend bindende Formen annehmenden Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik sehr wohl eine Chance bieten, ökonomisch voreilige und ineffiziente Entscheidungen möglichst zu vermeiden.

Während daher diese Lücken im Bericht sehr wohl ambivalent eingeschätzt werden können, erscheinen einige andere Vorschläge der Delors-Kommission sicherlich fragwürdig. Hierbei seien nur drei Punkte herausgegriffen:

□ Problematisch ist zunächst die durchgängig betonte angebliche Notwendigkeit, einen Prozeß der Währungsintegration mit einem forcierten Ausbau von gemeinschaftlichen Struktur- und Regionalpolitiken zu verbinden. Zum einen wecken die Erfahrungen mit den einschlägigen Aktivitäten sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch im nationalen Rahmen sehr wohl erhebliche Zweifel an ihrer Effizienz. Darüber hinaus entbehrt die von manchen Ökonomen vertretene und im politischen Raum nur allzu gern aufgegriffene These von einem angeblich zwangsläufigen Zusammenhang zwischen Währungsintegration und Finanzausgleichsbedarf einer ausreichenden theore-

tischen Fundierung. Unbestreitbar ist zwar, daß in einer politischen Union mit erheblichen Wohlstandsunterschieden ein interregionaler Finanzausgleich nicht nur aus distributiven Gründen unverzichtbar sein wird, sondern auch aus allokativen Überlegungen heraus angeraten sein kann. Eine Währungsunion schafft aber als solche keine zusätzlichen regionalen Ungleichgewichte, sondern legt sie höchstens in stärkerem Maße offen, weil das Anpassungsinstrument des Wechselkurses entfällt.

□ Auch in bezug auf mögliche Wechselkursänderungen in der Übergangsphase vertritt die Delors-Gruppe eine problematische Auffassung. Wenn nämlich Wechselkursänderungen schon in der ersten Phase erschwert und in der zweiten Phase nur noch ausnahmsweise erlaubt sein sollen, dann wird hiermit der Grundsatz der Parallelität de facto zugunsten einer Priorität für den Grundsatz der Wechselkursstabilität verlassen.

□ Zündstoff bergen auch die Hinweise im Delors-Bericht, daß im Verhältnis gegenüber Drittwährungen gegebenenfalls gemeinschaftliche Devisenmarktinterventionen anzustreben seien. Vom Standpunkt einer Währungsunion mit zwar nach innen festen, aber nach außen flexiblen Wechselkursen wären solche Manipulationen prinzipiell inadäquat.

Preisstabilität

Entscheidender als alle derartigen einzelnen Kritikpunkte erscheinen freilich die Bedenken bezüglich der politischen Realisierungschancen des Delors-Berichts.

□ So ist es zweifellos begrüßenswert, daß das Ziel der Preisstabilität für ein künftiges EZBS Priorität haben soll. Die Einschränkung, daß das EZBS die „auf Gemeinschafts-

ebene von den zuständigen Instanzen beschlossene Wirtschaftspolitik unterstützen“ soll, erscheint zunächst im Lichte der Erfahrungen mit einer nahezu analogen Formulierung im Bundesbankgesetz (wo allerdings nur von der Unterstützung der „allgemeinen Wirtschaftspolitik“ die Rede ist) relativ unbedenklich, solange das Ziel der Preisstabilität tatsächlich Vorrang behält.

Gerade dies ist aber im Hinblick auf ein künftiges EZBS mit einem großen Fragezeichen zu versehen, und zwar vornehmlich unter zwei Aspekten: Einmal bliebe die konkrete Interpretation dessen, was unter „Preisstabilität“ zu verstehen wäre, im Falle einer diskretionären Geldpolitik auf europäischer Ebene ebenso eine Auslegungsfrage wie bei den entsprechenden Zielsetzungen im nationalen Rahmen; die Varianten reichen hier von absoluter Preisstabilität im Sinne des Fehlens jeglicher Inflation (oder auch Deflation) bis zu recht großzügigen Auslegungen von „relativer Stabilität“.

Am problematischsten dürfte aber die Frage sein, ob selbst ein eindeutig auf Preisstabilität verpflichtetes EZBS in der politischen Realität eines vereinigten Europa eine solche Prioritätensetzung auch stets durchhalten würde und könnte. Wenngleich die Geldpolitiken in den meisten Gemeinschaftsländern seit 1983 unverkennbar stärker stabilitätsorientiert geworden sind und auch durchaus bemerkenswerte Erfolge bei der Inflationsbekämpfung erzielt wurden, so dürften doch die Vorstellungen über den angemessenen Grad an „Preisstabilität“ in den verschiedenen Ländern der Gemeinschaft noch höchst unterschiedlich sein; die wiederkehrenden Vorwürfe an die Adresse der Deutschen, sie seien von einem „Inflationstrauma“ befallen und verfolgten eine übertrieben restriktive

Geldpolitik (ein angesichts der tatsächlich eher zu expansiven deutschen Geldpolitik der letzten Jahre sehr bezeichnender Vorwurf), lassen hier wenig Gutes hoffen.

Unabhängigkeit des EZBS?

Ein noch größeres Fragezeichen muß hinter die Ausführungen der Delors-Gruppe über die künftige „Unabhängigkeit“ eines EZBS gegenüber den politischen Instanzen gesetzt werden. Zwar ist es sicherlich ein Erfolg für den Bundesbankpräsidenten, der das einzige deutsche Mitglied in der Delors-Gruppe war, daß eine uneingeschränkte Weisungsungebundenheit für das künftige EZBS einstimmig in den Bericht aufgenommen wurde. Allerdings bietet eine solche juristische Klausel als solche noch keinen hinreichenden Schutz gegen politische Pressionen auf den Träger der Geldpolitik. Das gilt bereits für die Deutsche Bundesbank, die sich in der Vergangenheit durchaus mit beachtlichen politischen Einflußversuchen konfrontiert sah, diesen freilich meist erfolgreich widerstanden hat.

Wesentlich bedenklicher könnte die Situation auf europäischer Ebene werden. Betrachtet man etwa die Notenbankgesetze in vielen anderen Gemeinschaftsländern, so beschleichen den Leser des Delors-Berichts doch manche Zweifel, wie ernst die Passage über die Unabhängigkeit des EZBS gemeint sein dürfte. Tatsache ist nämlich, daß in vielen anderen Gemeinschaftsländern die Notenbanken de jure weitgehenden Weisungs-, Genehmigungs- und Kontrollrechten der Regierungen unterliegen. Das gilt vor allem auch für Frankreich, Großbritannien und Italien – die drei größten Mitgliedsländer der Gemeinschaft neben der Bundesrepublik Deutschland.

Entscheidender allerdings als die einschlägigen Normen sind die faktischen Beziehungen zwischen Notenbank und Staat. So verstehen sich beispielsweise sowohl die Banque de France als auch die Bank of England ausschließlich als ausführende Organe ihrer Schatzministerien. Daß beide Notenbankpräsidenten den Delors-Bericht unterschrieben haben, läßt sich nun sicherlich nicht so interpretieren, daß sie damit einen Aufstand gegen ihre Regierungen wagen wollten; vielmehr ist davon auszugehen, daß die ausdrückliche Billigung der politischen Entscheidungsträger vorlag. Wer dies nun als Indiz für eine tatsächlich vorhandene Bereitschaft bewerten wollte, die Notenbanken aller EG-Länder de jure – und vor allem de facto – weisungsunabhängig zu machen, der sei lediglich an die wiederholten Äußerungen des französischen Finanzministers Bérégovoy erinnert, daß man die Kontrolle der Geldpolitik „nicht einer Institution, nicht den Bürokraten überlassen“ dürfe.

Umgehungsmöglichkeiten

In die gleiche Richtung weist die Erfahrung mit dem vor einigen Jahren im französischen Wahlkampf groß angekündigten Vorschlag für eine Ausweitung der „Autonomie“ der Banque de France; dieser Vorschlag verschwand nach dem Wahltermin postwendend wieder in der Versenkung. Wer daher glauben sollte, Länder mit einer traditionell der Regierung untergeordneten Notenbank ließen sich im Zuge der Europäischen Währungsintegration auf einen völlig entgegengesetzten Pfad bringen, verrät wenig Realitätssinn.

Im übrigen bestünden auch bei Verwirklichung vollständiger funktionaler Unabhängigkeit (d. h. Weisungsungebundenheit) immer noch

die auch bei den nationalen Notenbanken vielfach genutzten Einflußmöglichkeiten im personellen Bereich. Der Delors-Bericht spricht hier nur von einer „angemessen langen Amtszeit“ und äußert sich überhaupt nicht zur Frage einer eventuellen Abberufungsmöglichkeit; auch sollen die Mitglieder des EZBS-Rates ausnahmslos von politischen Instanzen bestellt werden. Eine „Aushebelung“ der funktionellen Autonomie durch eine personelle „Politisierung“ ist daher, wenngleich nicht vorgezeichnet, so doch zumindest nicht auszuschließen.

Schließlich gelten gewisse Bedenken ähnlicher Art auch in bezug auf diejenigen Vorschläge des Delors-Berichts, die sich auf eine mögliche Finanzierung von Budgetdefiziten (auf nationaler wie auf Gemeinschaftsebene) durch eine künftige EZBS beziehen. Die Formulierungen sind hier zwar scheinbar eindeutig in dem Sinne, daß „keine Kredite an öffentliche Stellen“ gewährt werden sollen, so daß die finanzielle Unabhängigkeit des EZBS gewährleistet wäre. Da das EZBS aber neben anderen geldpolitischen Instrumenten auch dasjenige der Offenmarktpolitik erhalten soll, bestünden dadurch grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten einer „indirekten Staatsfinanzierung“ wie derzeit auf nationaler Ebene. Insofern bestünde auch hier eine nicht ungefährliche Umgehungsmöglichkeit einer scheinbar eindeutigen Restriktion.

Fazit

Insgesamt betrachtet ist der Delors-Bericht, wenngleich in mancher Hinsicht von politischen Kompromissen nicht ganz frei, doch zweifellos ein eindrucksvolles Beispiel für die Fortschritte, die sich seit Anfang der achtziger Jahre im währungspolitischen Denken außerhalb der Bundesrepublik vollzogen haben.

Der Bericht ist unverkennbar in weiten Teilen ein „deutsches Papier“, das von den Vorstellungen der Deutschen Bundesbank, wie sie in den letzten Jahren wiederholt von maßgeblichen Mitgliedern des Zentralbankrats vertreten worden sind, nicht allzu weit entfernt scheint. Wer von der Hypothese ausgeht, daß

eine politische Integration in Europa wünschenswert, aber sicherlich nur stufenweise realisierbar ist, der sollte mit dem im Delors-Bericht entworfenen Konzept einer stufenweisen Verwirklichung der Währungsunion durchaus glücklich werden können; einzelne Schwachpunkte müßten dabei sicherlich noch über-

dacht und korrigiert werden. Allerdings kann der Verfasser seine Skepsis nicht verhehlen, daß die politische Realität einer Europäischen Geldpolitik im Endeffekt doch ganz anders aussehen könnte, als man sie sich nach dem Delors-Bericht vorstellen würde. Papier ist geduldig, Politiker nicht!

Roland Vaubel

Überholte Glaubenssätze

Der Delors-Bericht ist ein politisches Dokument – zum Teil sogar nur ein diplomatisches. Er muß daher im politischen Zusammenhang gesehen werden. Zwei Umstände sind für das Verständnis des Berichts von besonderer Bedeutung: der gegenwärtige Zustand des Europäischen Währungssystems (EWS) und die zukünftigen Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes.

Im Europäischen Währungssystem ist – wenn auch später als in den anderen OECD-Ländern – ein gewisses Maß an Preisstabilität eingeleitet. Die Deutsche Bundesbank hat in dem Stabilisierungsprozeß die Führungsrolle übernommen. Sie versetzte die Regierungen der anderen Mitgliedsländer in die Lage, die Verantwortung für die unvermeidliche, wenn auch nur vorübergehende Stabilisierungskrise zumindest teilweise auf ausländische Institutionen abzuwälzen. Jetzt hat die Bundesbank ihre Schuldigkeit getan, und ihre unbeirrbarkeitspolitik wird – vor allem in Paris und Rom – als lästig und ärgerlich empfunden. Durch eine neue währungspolitische Initiative wollte man

erreichen, daß sich die Bundesbank der Mehrheit der europäischen Notenbanken unterordnet, und vielleicht, daß sie einmal ganz in einer europäischen Zentralbank auf- bzw. untergeht.

Das Projekt eines Europäischen Binnenmarktes, mit dem die Europäische Gemeinschaft der angebotspolitischen Wende der achtziger Jahre Tribut zollt, zielt auch auf einen Abbau der Kapitalverkehrskontrollen ab. Wenn es dazu kommt, sind die anderen Notenbanken einem verschärften Konkurrenzdruck des deutschen Musterknaben ausgesetzt. Die geldpolitische Bindung würde noch enger. Da die Kapitalmarktliberalisierung andernorts als Konzession an die Bundesrepublik (und Großbritannien) gilt, glaubt man, als Gegenleistung mehr Einfluß auf die europäisch-deutsche Geldpolitik (und den EWS-Beitritt Großbritanniens) fordern zu können. Zudem läßt sich – für manche überzeugend – argumentieren, zu einem richtigen Binnenmarkt gehöre auch eine Währungsunion.

Da nicht die Bundesregierung, sondern die Bundesbank den euro-

päischen Stein des Anstoßes bildet, lag es nahe, die Sache von den Zentralbankpräsidenten erledigen zu lassen, den französischen Präsidenten der EG-Kommission zum „Klassensprecher“ zu ernennen und den ungeliebten Klassenbesten gemeinsam in die Enge zu treiben. Da die Anwesenheit der Stellvertreter oder sonstiger Verstärkung hierbei hinderlich gewesen wäre, wurden die Zentralbankpräsidenten „in their personal capacity“ eingeladen. Was für Vorschläge würde man von einem solchen Gremium der Zentralbankpräsidenten erwarten?

Erstens würde es kaum überraschen, wenn die Versammelten für die allernächste Zukunft wesentlich mehr Kompetenzen für den Ausschuß der EG-Zentralbankgouverneure forderten.

Zweitens wäre zu vermuten, daß sie für mehr politische Autonomie der nationalen Zentralbanken eintreten.

Drittens dürften sie sich gegen einen innereuropäischen Währungswettbewerb und eine konkurrenzfähige europäische Parallelwährung aussprechen.

Viertens wäre zu erwarten, daß sie für den Fall einer Währungsunion eine möglichst autonome, föderal konzipierte europäische Zentralbank vorschlagen, die zwar formal auf das Ziel der Preisstabilität verpflichtet wird, de facto aber für Zielverfehlungen nicht zur Rechenschaft gezogen werden kann.

Schließlich wären die Zentralbankpräsidenten durchaus bereit, diejenigen Wünsche des Kommissionspräsidenten zu unterstützen, die ihre eigenen Interessen nicht tangieren: zum Beispiel die Forderung nach einer verbindlichen europäischen Koordination der Haushaltspolitik (gemeinschaftliche Festlegung der nationalen Haushaltsdefizite) und nach einer kräftigen Ausweitung des EG-Haushalts (insbesondere für die Regional- und Strukturpolitik). Soweit sich die Zentralbankpräsidenten durch das Projekt

der Währungsunion bedroht fühlen, sind sie überdies daran interessiert, durch möglichst weitreichende Forderungen nach „parallelen Integrationsfortschritten“ auf solchen anderen Gebieten die Gründung einer Europäischen Zentralbank zu verhindern.

Der Delors-Bericht entspricht allen diesen Erwartungen.

Anmaßung von Wissen

Befürwortet der Ausschuß das Ziel einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion? Diese Frage war nicht von den Zentralbankpräsidenten zu klären. Sie waren auf Beschluß des Europäischen Rates (vom Juni 1988 in Hannover) eingeladen worden „... to study and propose concrete stages leading towards economic and monetary union“. Nicht das „Ob“,

sondern das „Wie“ stand zur Diskussion. Die Präsidenten der autonomen Mitgliedszentralbanken hätten nur – was schwer vorstellbar ist – die Einladung bei einer solchen Zielvorgabe ablehnen können.

Ob eine europäische Einheitswährung effizient und wünschenswert ist, hängt im wesentlichen davon ab, ob die Kosteneinsparungen im innergemeinschaftlichen Zahlungsverkehr oder die Abstriche beim Preisstabilitätsziel schwerer wiegen. Die richtige Antwort kann kein Politiker, kein Zentralbankpräsident und auch kein Wirtschaftswissenschaftler wissen. Sie kann nur von denen gegeben werden, die Geld nachfragen, halten und benutzen. Wenn Geld ein natürliches Monopolgut ist, zerstört sich der Wettbewerb zwischen den Währungen von selbst, und die beste Währung

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Georg Koopmann

Großoktav,
119 Seiten, 1989,
brosch. DM 39,-
ISBN 3-87895-371-2

HANDELSPOLITIK UND INTERNATIONALE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Das Beispiel der amerikanischen Textil- und Bekleidungsindustrie

Seit mehr als 15 Jahren wird der internationale Textilhandel durch das Welttextilabkommen (MFA) reguliert, das sich bis heute zu einem protektionistischen Monstrum entwickelt hat. Die vorliegende Fallstudie weist nach, daß die Textilindustrie – nicht aber die Bekleidungsindustrie – hinter den handelspolitischen Schutzmauern des MFA zwar eine beachtliche Investitionsdynamik entfaltetete. Letztlich haben sich aber diese Investitionen volkswirtschaftlich nicht ausgezahlt: Eine durchgreifende Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Textilindustrie ist nicht erreicht worden, die Industrie ist – ebenso wie die Bekleidungsindustrie – vom Außen-schutz heute so abhängig wie vor 15 Jahren.

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

setzt sich durch. Indem der Europäische Rat den Zentralbankpräsidenten das Ziel einer Währungsunion vorgab, maßte er sich also Wissen an, das er nicht besitzt und auch nicht besitzen kann.

Der Zielkonflikt zwischen der Währungsunion und der Preisstabilität kann auch nicht dadurch aufgelöst werden, daß die Europäische Zentralbank – so wie die Bundesbank durch das Bundesbank-Gesetz – auf das Ziel der Preisstabilität verpflichtet wird. Auch unter dem Bundesbank-Gesetz hat es ja in Deutschland sehr unterschiedliche Inflationsraten gegeben. Daß der Delors-Ausschuß für eine weitgehend autonome und der Preisstabilität verpflichtete Europäische Notenbank eintritt, ist nicht gering zu achten; aber da er selbst für den Fall dauerhafter Zielverfehlungen keine korrigierenden Sanktionen vorsieht, kann auch er den Zielkonflikt nicht beseitigen. Dies könnte nur eine Regel wie die folgende: wenn die jährliche Inflationsrate im gleitenden Durchschnitt der letzten vier Jahre die Marke von (zum Beispiel) 3 Prozent übersteigt, wird der gesamte Zentralbankrat ohne Pensionsansprüche entlassen.

Ohne wirksame Sanktionen hängt der Grad der Zielverfehlung weitgehend von der öffentlichen Meinung des betreffenden Landes ab. In Deutschland dominierte meist der Wunsch nach Preisstabilität. In der Europäischen Gemeinschaft war dies bisher nicht der Fall. Ein von der Bundesbank geführtes EWS verspricht daher mehr Preisstabilität für Europa als die vom Delors-Ausschuß konzipierte Europäische Zentralbank. Diese Überlegung liegt auch der einmütigen Empfehlung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium (Gutachten vom 21. 1. 1989, Ziffer 9) zugrunde: „Noch reicht die Bereitschaft

und Fähigkeit zur Konvergenz der Wirtschaftspolitik bei Stabilität . . . nicht so weit, daß man das Wagnis einer Währungsunion eingehen könnte.“

Irrige Vorstellungen

Auch das Delors-Komitee hat seinen Bericht einstimmig verabschiedet. Es wäre daher nicht fair zu bemängeln, daß er kaum neue oder interessante Gedanken enthält. Interessant ist jedoch, welche alten Glaubenssätze heute unter Zentralbankpräsidenten noch konsensfähig sind.

Dazu gehört erstens die Vorstellung, daß das Einfrieren der Paritäten und die Verringerung oder Beseitigung der Bandbreiten zwischen den Mitgliedswährungen eine notwendige oder auch nur sinnvolle Zwischenstufe für den späteren Übergang zu einer Einheitswährung sei. In Wahrheit ist es günstiger und leichter, die inflationierenden nationalen Währungen nicht erst über die Wechselkurspolitik zu stabilisieren, sondern sie und die anderen Mitgliedswährungen (entweder bei freier Währungswahl oder zwangsweise) direkt durch die stabile Gemeinschaftswährung zu ersetzen. Denn da die Wechselkursstrategie weniger glaubwürdig ist und daher größere Produktions- und Beschäftigungseinbrüche bewirkt als der Übergang zu einer gemeinsamen Währung, ist sie die kostspieligere Methode, eine Konvergenz bei Preisstabilität herbeizuführen.

Gehalten hat sich auch die Meinung, eine Währungsunion mache eine verbindliche Koordination der nationalen Haushaltspolitiken notwendig. Die Erfahrung in vielen existierenden Föderalstaaten beweist tagtäglich, daß dies nicht so ist und daß gerade eine dezentralisierte Fiskalpolitik wichtige Vorteile bietet.

Die Behauptung des Gegenteils kann jedoch – wie erwähnt – einem taktischen Kalkül entspringen.

Ganz ähnlich verhält es sich mit der im Bericht geäußerten Befürchtung, die Währungsunion könne sich negativ auf die peripheren Regionen auswirken und erfordere daher eine substantielle Verstärkung der europäischen Regionalpolitik „to help to equalise production conditions through investment programmes in such areas as physical infrastructure, communications, transportation and education“ (Ziffer 29 des Delors-Papiers). Die Währungsunion kann den peripheren Regionen aber genauso gut nützen, und es kann auch nicht das Ziel sein, überall unabhängig von den natürlichen Ballungsvorteilen „gleiche Produktionsbedingungen“ zu schaffen. Dies wäre ineffizient und auch keine treffsichere Sozialpolitik. Wenn die europäische Regionalpolitik dennoch eine immer größere Rolle spielt, so hat dies eher damit zu tun, daß sich die Empfängerstaaten auf diesem Wege ihre Zustimmung zu den anderen Gemeinschaftsbeschlüssen abkaufen lassen. Diese Taktik sollte man nicht ermutigen.

Falsche Verknüpfung

Nach Ansicht des Delors-Ausschusses erfordert nicht nur die Währungsunion die Wirtschaftsunion, sondern auch umgekehrt die Wirtschaftsunion die Währungsunion: „A common monetary policy, in support of a single currency area, would be necessary for the Community to develop into an economic union“ (Ziffer 25). Unter einer Wirtschaftsunion versteht der Ausschuß einen Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Wettbewerbs-, Regional- und Strukturpolitik und einer koordinierten Makropolitik. Damit die Parallelismusthese nicht tautologisch wird, definiert er die Ma-

kropolitik unter Ausschluß der Geldpolitik. Aber wieso ist eine Währungsunion eine notwendige Voraussetzung für den Binnenmarkt, für eine gemeinsame Wettbewerbs-, Regional- oder Strukturpolitik oder für eine koordinierte Makro-, sprich: Haushaltspolitik? Zu einem europäischen Binnenmarkt gehört ein europäischer Binnenmarkt für Währungen, aber nicht ein europäisches Währungsmonopol. Vollkommene Integration der Gütermärkte bedeutet nicht, daß jeder die gleichen Güter kauft. Vollkommene Integration der Kapitalmärkte impliziert nicht, daß jeder die gleichen Wertpapiere besitzt. Genauso ist vollkommene Währungsintegration nicht dadurch definiert, daß jeder das gleiche Geld hält oder zu Zahlungen verwendet. Denn die gleichen Unterschiede in den Präferenzen und Erwartungen, die erklären, warum sich verschiedene Menschen für verschiedene Warenkörbe oder Portefeuilles entscheiden, können auch zu Unter-

schieden in der Währungswahl führen.

In einem europäischen Binnenmarkt für Währungen wäre nicht nur der Kapitalverkehr, sondern auch die Währungswahl im inländischen Zahlungsverkehr von staatlichen Beschränkungen und Diskriminierungen frei. Der Delors-Ausschuß spricht sich gegen eine Diskriminierung des privaten ECU (gegenüber anderen Devisen) aus. Von einem europäischen Binnenmarkt für Währungen aber schreibt er nichts.

Die sogenannte Parallelwährungsstrategie lehnt der Ausschuß aus zwei Gründen ab: „Firstly, an additional source of money creation without a precise linkage to economic activity could jeopardize price stability. Secondly, the addition of a new currency, with its own independent monetary implications, would further complicate the already difficult endeavour of coordinating different national monetary policies“ (Ziffer 47).

Der erste Einwand mißverstehet die Strategie, gegen die er sich richten soll. Die Parallelwährung ist (von den meisten Autoren) nicht als zusätzliche Geldquelle, sondern als mögliches Substitut für die nationalen Währungen gedacht: Parallelwährung soll nur im Austausch gegen nationale Währungen emittiert werden. Der zweite Einwand besagt, daß Konkurrenz – auch im Währungsbereich – das Geschäft belebt. Als Anbieter von (Basis-) Geld präferieren Zentralbankpräsidenten – wie alle Produzenten – das ruhige Leben des Gebietsmonopolisten und eine internationale Koordination, die sich nicht des geldpolitischen Wettbewerbs, sondern kartellarischer Absprachen bedient.

Die Anbieter haben meist andere Interessen als die Nachfrager. Vielleicht sollte der Europäische Rat einmal einen Ausschuß der Geldnachfrager einsetzen? Oder gar jeden einzelnen Bürger selbst entscheiden lassen?

Hans-Eckart Scharrer

Stabilitätspolitischer Grundkonsens erforderlich

Die Europäische Gemeinschaft hat ihre eigene Dynamik. Kaum drei Jahre, nachdem die Regierungskonferenz über die Einheitliche Europäische Akte das Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu einem inhaltsleeren Klammerausdruck in einer Kapitelüberschrift reduziert hatte, „erinnerte“ der Europäische Rat auf seiner Tagung 1988 in Hannover daran, daß „die Mitgliedstaaten bei der Annahme der Einheitlichen Akte bestätigt haben, daß sie eine schrittweise Verwirklichung der Wirt-

schafts- und Währungsunion anstreben“. Der sogenannte Delors-Ausschuß wurde beauftragt, „die konkreten Etappen zur Verwirklichung dieser Union zu prüfen und vorzuschlagen“.

Es gehörte demnach nicht zu seinen Aufgaben, zu prüfen, ob die Gemeinschaft sinnvollerweise zu einer WWU weiterentwickelt werden sollte und ob die Zeit dafür schon reif ist. Diese Fragen sind mit dem Prüfungsauftrag bereits politisch – in positivem Sinne – beantwortet. Dennoch erscheint es nützlich, sich

diese Fragen am Anfang des Weges zu einem derart ehrgeizigen Ziel noch einmal zu stellen.

Dabei sollte eines klar sein: Die WWU hat zusätzlich zu der ökonomischen eine eminent politische Dimension. Auch wenn man der Behauptung von Jacques Rueff, „L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas“, mit der gebotenen Skepsis gegenübersteht, so wird man doch anerkennen müssen, daß die Schaffung einer WWU – und insbesondere eine von einem Europäischen Zentralbanksystem (EZBS)

gesteuerte einheitliche Währung – eine starke zusätzliche Klammer für die Gemeinschaft sein kann. Dies setzt freilich voraus, daß Klarheit über die politischen und sozioökonomischen Implikationen dieses Schritts besteht und daß die Mitgliedstaaten und ihre Wirtschaftsbürger bereit sind, die Konsequenzen des Verzichts auf nationale Geldpolitik zu akzeptieren. Andernfalls müßte die WWU – wie schon die Gemeinsame Agrarpolitik – zu einer schweren Hypothek für die Gemeinschaft werden.

Konsequenz des Binnenmarktes

Mit dem Binnenmarktprogramm soll bis Ende 1992 ein integrierter Markt von kontinentaler Dimension geschaffen werden. Diesem Ziel dient die Umsetzung des Kommissions-Weißbuchs: die Beseitigung der Binnengrenzen, die Anglei-

chung oder gegenseitige Anerkennung der nationalen Normen und Standards, die Öffnung der staatlichen Beschaffungsmärkte, der Aufbau eines europäischen Finanzmarktes, die Verwirklichung eines einheitlichen Marktes für Dienstleistungen, die Harmonisierung der indirekten Steuern. Zur vollen Realisierung der möglichen Ressourcenersparnisse und Effizienzgewinne fehlt diesem Markt freilich ein entscheidendes Element: eine einheitliche Währung.

Das Nebeneinander nationaler Währungen und unverbundener nationaler Währungsbehörden ist ökonomisch der Fortexistenz von Binnen-Wirtschaftsgrenzen vergleichbar: Gemessen an einem Zustand mit Einheitswährung bedeutet der Zustand höhere Transaktions- und Informationskosten für die Wirtschaftssubjekte. Nationale Allein-

gänge in der Wirtschaftspolitik, die Wiedereinführung von Devisenbeschränkungen, Wechselkurschwankungen und – für EWS-Teilnehmer – Leitkursänderungen bis hin zu einem Ausscheiden aus dem EWS sind unter dem derzeitigen Währungsregime der Gemeinschaft nicht auszuschließen. Diese Risiken stehen der Ausbildung eines integrierten europäischen Finanzmarktes entgegen, implizieren unterschiedliche Risikoprämien auf den nationalen Finanzmittelmärkten (keine volle Substituierbarkeit der Währungen) und begünstigen die Fehlleitung – einschließlich der Unterlassung – von Sach- und Finanzinvestitionen. Richtig ist allerdings, daß ein Mehr an Wirtschaftsintegration auch ohne eine einheitliche Währung möglich ist und Effizienzsteigerungen nach sich zieht.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Axel Sell

INVESTITIONEN IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Einzel- und gesamtwirtschaftliche Analysen

Das Buch zeigt anhand einer Fallstudie, die den gesamten Text begleitet, in leicht nachvollziehbarer Weise, wie Informationen für Zwecke der Wirtschaftlichkeitsrechnung von Investitionen in Entwicklungsländern aufbereitet werden. Demonstriert wird auch, wie Planungsunterlagen und Dokumentationen (Liquiditätspläne, Planbilanzen u. a.) erstellt werden müssen, die eine interne Beurteilung von Projektideen ermöglichen. Auf der Grundlage der betriebswirtschaftlichen Finanzanalyse wird sodann unter Berücksichtigung von grundlegenden Arbeitspapieren von Weltbank und UNIDO mit Hilfe von Standardtableaus schrittweise eine Cost-Benefit-Analyse entwickelt. Da das Buch sowohl die Beurteilung von Direktinvestitionen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht ermöglicht als auch die Bewertung rein inländischer Projekte in Entwicklungsländern zuläßt, dürfte es für alle Entwicklungsplaner zu einem unentbehrlichen Handbuch werden.

Großoktav,
394 Seiten, 1989,
brosch. DM 59,-
ISBN 3-87895-369-0

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

Der Delors-Ausschuß weist noch auf einen anderen Gesichtspunkt hin: Mit der wachsenden Verflechtung der Güter-, Dienstleistungs- und Finanzmärkte in Europa nimmt auch die ökonomische Interdependenz zwischen den EG-Mitgliedstaaten immer mehr zu. Monetäre und reale Schocks pflanzen sich rascher über die – irrelevant werden – Ländergrenzen hinweg fort. Zugleich läßt die Fähigkeit der nationalen Behörden nach, auf makroökonomische Fehlentwicklungen im Alleingang mit geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen wirksam zu reagieren (Frankreich 1981-83!). Die Errichtung des Binnenmarktes '92 und die damit einhergehende weitere Vertiefung der Marktintegration wird den in der ökonomischen Theorie seit langem beschriebenen Widerspruch zwischen den Zielen Wechselkursstabilität, Freiheit des Kapitalverkehrs und wirtschaftspolitische Autonomie künftig noch stärker fühlbar machen.

Geht man davon aus, daß die Freiheit des Kapitalverkehrs im Binnenmarkt Europa nach 1992 nicht mehr zur Disposition steht und daß die Mitgliedstaaten stabile Wechselkurse wünschen, dann stellt sich die Aufgabe, die Erosion der nationalen wirtschaftspolitischen Kompetenzen durch die Fähigkeit zu gleichgerichtetem gemeinschaftlichen Handeln wettzumachen: durch die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Freilich scheint besondere Eile nicht geboten. Im EWS hat sich im Laufe des letzten Jahrzehnts eine Aufgabenverteilung herausgebildet, nach der die Bundesbank als Stabilitätsanker des Systems den geldpolitischen Kurs vorgibt und die Partnerländer durch eine entsprechende Politik den Leitkurs ihrer Währung gegenüber der D-Mark verteidigen. Auf diese Weise konnte das EWS sich zunehmend als Stabilitätsblock

etablieren. Das Bandbreitensystem erweist sich dabei als hinreichend elastisch, um temporär divergierende Entwicklungen aufzufangen. Daran wird sich auch nach Aufhebung der restlichen Kapitalverkehrsbeschränkungen in Frankreich und Italien qualitativ nichts ändern.

Stabilitätspolitischer Grundkonsens?

Der Delors-Ausschuß hat deshalb auch gut daran getan, auf die Vorgabe eines Termins für den Übergang von der ersten in die zweite Stufe der WWU zu verzichten. Der stabilitätspolitische Grundkonsens im Kreise der EWS-Länder erscheint noch nicht so weit gefestigt, daß auf dieser Basis der institutionelle Sprung zu einer europäischen Zentralbank gewagt werden könnte. Eine Konvergenz der Preisentwicklungen auf einem Niveau relativer Stabilität ist erst seit etwa 1986 zu registrieren, wobei besonders Italien noch immer nach oben abweicht. Die Entwicklung hin auf dieses Niveau war immer wieder von Forderungen bestimmter Partnerländer nach einer expansiveren Geldpolitik der Bundesbank begleitet. Viel weniger besteht ein solcher Grundkonsens bisher mit den Ländern außerhalb des EWS, auch wenn – besonders im Falle Spaniens – deutliche Stabilisierungserfolge nicht zu übersehen sind.

Tatsächlich ist die Rückkehr zur (relativen) Geldwertstabilität nur zum Teil „hausgemacht“: Der starke Rückgang des Dollarkurses sowie des Ölpreises seit 1985 haben den Stabilisierungsprozeß zweifellos gefördert. Daß die Inflationsmentalität der sozialen Gruppen und die Neigung der Regierungen, Beschäftigungs- oder Budgetprobleme durch Inflation „lösen“ zu wollen, bereits dauerhaft gebrochen wäre – dies läßt sich aus der jüngsten Entwicklung keinesfalls herauslesen.

Die fortbestehenden Realzinsdifferenzen deuten darauf hin, daß die Währungsbehörden noch nicht überall die stabilitätspolitische Glaubwürdigkeit genießen, deren sich die Bundesbank erfreut.

Gefahr von Fehlverhalten

Es ist nicht zu erwarten, daß die Wirtschaftssubjekte und sozialen Gruppen ihre auf bestimmte geldpolitische Reaktionsmuster gegründeten Verhaltensweisen mit der Einführung einer einheitlichen Europäischen Währung einfach ablegen würden. Erhebliche regionale Strukturverzerrungen, einschließlich der Herausbildung oder Vergrößerung eines innergemeinschaftlichen Beschäftigungsgefälles, wären auf die Dauer unvermeidlich, wenn die Löhne in bestimmten Regionen regelmäßig stark über den Produktivitätsfortschritt hinaus stiegen, während sie in anderen Regionen sich annähernd in Einklang mit den Produktivitätszuwächsen bewegten oder gar dahinter zurückblieben. Auf die Möglichkeit, divergierende Kosten- und Preisentwicklungen durch Änderungen der Wechselkurse auszugleichen, sollte die Gemeinschaft nicht vorschnell verzichten. Die Geschichte des EWS ist auch eine Geschichte von Wechselkursanpassungen, und das letzte Realignment liegt erst zwei Jahre zurück. Die Verwirklichung des Binnenmarktes und die dadurch ausgelöste Beschleunigung des regionalen und sektoralen Strukturwandels dürfte weitere Leitkurskorrekturen erfordern.

Die politischen Folgen mangelnder regionaler Anpassung an den von einem Europäischen Zentralbanksystem gesetzten einheitlichen geldpolitischen Rahmen wären fatal: Forderungen nach höheren finanziellen Ressourcentransfers, nicht zur Finanzierung der Entwicklung, sondern zur Subventio-

nierung anti-ökonomischen Verhaltens. Und wachsender Druck auf die Währungsbehörde, überhöhte Lohnsteigerungen durch eine expansive Geldpolitik zu akkommodieren, um eine Stabilisierungskrise zu vermeiden; ein Druck, dem besonders Mitglieder des europäischen Zentralbankrats, die Länder mit eher „inflationistischer“ Tradition vertreten, leicht nachgeben könnten. Ein verfrühter Übergang zur Währungsunion könnte daher im Desaster enden: mit höherer Inflation und höherer (regionaler) Arbeitslosigkeit. Diese Entwicklung ist nicht zwingend, aber doch hinreichend wahrscheinlich, um eine angemessene „Lernphase“ zur Einübung stabilitätsgerechten Verhaltens – und gegebenenfalls zur Überprüfung des Vorhabens einer WWU – zu fordern.

Variable Geometrie

Auch gilt es, die Option einer Gemeinschaft der „variablen Geometrie“ aktiv zu verfolgen. Was die Beteiligung an der WWU betrifft, so formuliert der Delors-Bericht: „Konsens über die Endziele der Gemeinschaft und Beteiligung an ein und demselben System von Institutionen sollten beibehalten werden, doch mit einer gewissen Flexibilität hinsichtlich des Zielpunkts und der Bedingungen, zu denen sich einzelne Mitgliedsländer bestimmten Mechanismen anschließen“ (Tz. 44). Diese Flexibilität ist eine notwendige Erfolgsbedingung der WWU: Der Versuch, alle Mitgliedstaaten – ungeachtet ihrer wirtschaftspolitischen Interessenlage und sozioökonomischen Voraussetzungen – zugleich in das Prokrustesbett einer WWU zu zwingen, ist weder den Ländern noch der WWU förderlich. Einvernehmen sollte vor allem darüber herrschen, daß die Teilnahme an einem Europäischen Zentralbanksystem und einer ge-

meinsamen Währung zunächst nur für den Kreis der Länder in Frage kommen kann, die in der Vorbereitungsphase durch eine erfolgreiche Stabilitätspolitik demonstriert haben, daß sie für diesen Schritt reif sind. Das EWS kann dabei als ein Modell dienen: Es existiert seit nunmehr zehn Jahren, dennoch nehmen bisher nur acht Mitgliedstaaten, darunter Italien mit erweiterter Bandbreite, am Wechselkursmechanismus teil.

Unabhängiger Status der Zentralbank

Der Delors-Ausschuß spricht sich dafür aus, die beiden Säulen der WWU, die Währungsunion und die Wirtschaftsunion, parallel zu verwirklichen. Die Währungsunion ist – in Einklang mit dem Werner-Bericht von 1970 – definiert als ein Raum mit völliger und irreversibler Währungskonvertibilität, liberalisiertem Kapitalverkehr, der Beseitigung der Bandbreiten für Wechselkurschwankungen und der unwiderruflichen Fixierung der Währungsparitäten, in der ein unabhängiges Europäisches Zentralbanksystem gemeinschaftlich die Geldpolitik festlegt und umsetzt und die Wechselkurspolitik der Gemeinschaft gegenüber Drittwährungen handhabt; letztlich ist eine einheitliche Währung anstelle der nationalen Valuten vorgesehen.

Hinsichtlich des Status des föderativ strukturierten EZBS hat sich der Ausschuß – wie vor kurzem bereits das Europäische Parlament – ohne Vorbehalt für die Übernahme des deutschen Modells ausgesprochen. Danach soll der EZBS-Rat auf die Wahrung der Geldwertstabilität verpflichtet werden und bei der Erfüllung seiner Aufgaben von Weisungen der nationalen Regierungen und Gemeinschaftsorgane unabhängig sein. Die Unabhängigkeit des EZBS würde zusätzlich gesi-

chert durch eine lange Amtszeit der Mitglieder des Rates, das Verbot der Kreditgewährung an öffentliche Stellen und die Verfügungsgewalt über eigene geldpolitische Instrumente. Zugleich wäre das EZBS verpflichtet, die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft zu unterstützen, allerdings nur, soweit dies mit seinem Ziel, der Geldwertsicherung, vereinbar ist.

Es wäre falsch, in dieser Empfehlung des Ausschusses an den Europäischen Rat einen deutschen „Sieg“ zu sehen. Wenn ein Sieg zu feiern ist, dann der Sieg der ökonomischen Vernunft. In den letzten beiden Jahrzehnten seit dem Übergang zum Floating hat sich das Prinzip der wirtschaftspolitischen Gewaltenteilung zwischen Regierung und Zentralbank, wie es in der Bundesrepublik praktiziert wird, gegenüber anderen Modellen als überlegen erwiesen. Zwar war die Politik der Bundesbank nicht immer fehlerfrei. Sie war aber frei von systematischen Fehlern, wie sie einer nach Maximierung der Wählerstimmen strebenden Wirtschaftspolitik eigen sind. Sie war daher, was das Ziel der Geldwertstabilität betrifft, stets glaubwürdig. Indem sie der Budgetpolitik des Staates und der Einkommenspolitik der Tarifvertragsparteien klare Grenzen setzte, hat sie zudem – soweit diese Grenzen beachtet wurden – zur Verstetigung der Wirtschaftsentwicklung beigetragen. Das Europäische Währungssystem hat von der Rolle der D-Mark – und der Bundesbank – als „Anker“ profitiert, wie der Delors-Ausschuß ausdrücklich hervorhebt. Ein ersatzloser Wegfall des Ankers zur Verwirklichung der „reinen“ demokratischen Lehre kann daher auf keinen Fall zur Debatte stehen.

Das Votum des Delors-Ausschusses ist freilich nicht mehr als eine Empfehlung. Es wird noch erheblicher Überzeugungsarbeit bedür-

fen, um auch in anderen EG-Ländern dieser Idee den Boden zu bereiten. Wenn der französische Wirtschaftsminister Bérégovoy in einem Zeitungsinterview äußert, daß er eine „autonome“ europäische Zentralbank einem „unabhängigen“ Institut vorziehe und im gleichen Atemzug erklärt, daß ausgerechnet die Banque de France eine „wirkliche“ Autonomie besitze, dann muß dies nicht nur in der Bundesrepublik Zweifel an dem Nutzen einer WWU hervorrufen. Diese Zweifel werden noch verstärkt, wenn er die Geldpolitik des EZBS – ohne irgendeine stabilitätspolitische Einschränkung – eingebunden sehen möchte in gesamtwirtschaftliche Ziele, die die Regierungen definieren, und wenn er zugleich mehr Kompetenzen für die Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten fordert. Da die Vertreter der Mitgliedstaaten mit verschiedenen Zungen sprechen, muß der Europäische Rat vor dem Betreten des Weges zur WWU Klarheit schaffen.

Auch ein nach dem Muster der Bundesbank verfaßtes europäisches Währungsinstitut garantiert freilich keinesfalls eine Geldpolitik nach deutschen Stabilitätsnormen. Hierin liegt das Risiko einer WWU für die Bundesrepublik (aber auch für Europa), ein Risiko, das sich selbst durch noch so ausgeklügelte institutionelle oder rechtliche Vorkehrungen nicht ausschalten läßt.

Koordinierungsbedarf

Während der Delors-Bericht die institutionellen Merkmale der Währungsunion klar umreißt (mit Ausnahme der geldpolitischen Instrumente, zu denen er schweigt), bleibt er hinsichtlich der Koordinierung der makroökonomischen Politiken, einem Kernelement der Wirtschaftsunion, eher vage. Anders als der Werner-Bericht verzichtet er auf die Forderung nach einem „wirtschafts-

politischen Entscheidungsgremium“ mit „effektiver Entscheidungsgewalt“ bezüglich der Eckwerte der nationalen Haushalte. Allerdings tritt er für „bindende Regeln und Verfahren für die Haushaltspolitik“, einschließlich Obergrenzen für die nationalen Haushaltsdefizite und für die Kreditaufnahme in außergemeinschaftlichen Währungen ein (Tz. 33).

Das Verhältnis von nationaler und gemeinschaftlicher Haushaltspolitik einerseits, nationaler Budgetpolitik und europäischer Finanzpolitik andererseits bedarf einer neuen Diskussion. Zu fragen ist insbesondere, ob in einem System mit Einheitswährung tatsächlich ein höherer finanzpolitischer Koordinierungsbedarf entsteht als im EWS, und wie er gegebenenfalls zu begründen ist. Zu den Erfahrungen im EWS gehört erstens, daß weder große innergemeinschaftliche Unterschiede noch drastische Änderungen der nationalen Haushaltsalden im Widerspruch zu stabilen Wechselkursen – und damit auch zu einer Gemeinschaftswährung – stehen müssen. Zweitens hat sich gezeigt, daß der Wettbewerb finanzpolitischer Konzeption notwendig und geeignet ist, nationale Verkrustungen aufzubrechen; deswegen spricht viel gegen finanzpolitische „Kartellbildungen“ durch Koordinierung. Zu den Erfahrungen gehört freilich auch, drittens, daß der Einsatz der Finanzpolitik zur Konjunktursteuerung ineffizient ist, wenn er national isoliert betrieben wird.

In letzter Konsequenz impliziert die Unterwerfung der nationalen Haushalte unter bindende EG-Leitlinien eine Aushöhlung der vornehmsten Kompetenz der Parlamente der Mitgliedstaaten. Dies sollte nicht ohne Not geschehen. Inwiefern tatsächlich ein Bedarf für größere Gemeinschaftskompetenzen hinsichtlich der nationalen Haus-

haltspolitik besteht, läßt sich im Laufe der ersten Phase der WWU in Ruhe experimentell studieren. Frühzeitige Festlegungen sollten auf jeden Fall vermieden werden.

Nicht zu vertreten wäre es, wenn die Vergemeinschaftung der Währungspolitik als Begründung für eine Aufstockung der Regionalhilfen oder für eine sektorale Strukturpolitik auf Gemeinschaftsebene herhalten müßte. Bei einer nationalen Wirtschaftspolitik (einschließlich Lohnpolitik), die sich an der vorgegebenen Rate der Geldmengenerweiterung orientiert, ist die Realisierung eines hohen Grades von Geldwertstabilität nicht mit Beschäftigungs- und Wachstumseinbußen verbunden – und anti-ökonomische Wirtschaftspolitik sollte die Gemeinschaft nicht alimentieren. Zu Recht warnt der Delors-Bericht davor, Einkommen zu subventionieren, und er weist auf die Bedeutung von Lohnflexibilität und Arbeitskräftemobilität für die Regionalentwicklung hin.

Der Europäische Rat in Madrid steht vor der Aufgabe, über den Einstieg in die WWU zu befinden. Sollte er sich dafür entscheiden, die Gemeinschaft auf den Weg zur WWU zu bringen, so ist zu hoffen, daß er die Vorgaben des Delors-Ausschusses zum Europäischen Zentralbanksystem ohne Abstriche übernimmt. Die institutionelle Finalität der WWU darf nicht im dunkeln bleiben, und sie muß sich schon in der ersten Phase konkretisieren: in einem ausdrücklichen stabilitätspolitischen Mandat an den Ausschuß der Zentralbankgouverneure (Kloten), in einer größeren Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken und in dem Verzicht auf die Schutzklauseln, die eine Entliberalisierung des Kapitalverkehrs möglich machen. Die erste Phase wird der Test für die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten sein, die WWU zu verwirklichen.