

Herz, Bernhard; Nürk, Bettina

Article — Digitized Version

Die erste Phase der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Herz, Bernhard; Nürk, Bettina (1990) : Die erste Phase der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 6, pp. 313-319

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136648>

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.

Bernhard Herz, Bettina Nürk

Die erste Phase der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Nach nunmehr zwei gescheiterten Anläufen gilt der 1. Juli 1990 als Stichtag für den Beginn der ersten Phase einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Welche Konsequenzen ergeben sich mit dem Einstieg in eine WWU für die wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Gemeinschaft?

Am 1. Juli 1990 beginnt die erste Phase der mit großen Erwartungen verbundenen Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Der europäische Integrationsprozeß soll dann verstärkt auch die Wirtschaftspolitik umfassen. Vielfach wird vermutet, daß in einem integrierten Wirtschafts- und Finanzraum bei abweichenden Wirtschaftspolitiken die Gefahr von regionalen Ungleichgewichten und von Wechselkursspannungen zunimmt. Eine „effektivere Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen den einzelnen nationalen Entscheidungsträgern“ sowie „Gemeinschaftspolitiken

zur Unterstützung einer im ganzen ausgewogenen Entwicklung“ werden daher als unverzichtbare Ergänzung eines einheitlichen Marktes angesehen¹.

Die erste Stufe gilt als „Trainingsphase“ für die Phasen „zwei“ und „drei“ der WWU. Sie sieht vor, daß die konjunkturpolitische Koordination zwischen den EG-Mitgliedsländern auf der operationalen Ebene verstärkt wird. Parallel dazu sollen die institutioneilen Voraussetzungen für einen einheitlichen Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum, insbesondere ein Europäisches Zentralbanksystem, geschaffen werden. Zu diesem Zweck wird im Dezember 1990 eine Regierungskonferenz einberufen.

Dr. Bernhard Herz, 33, und Bettina Nürk, Dipl.-Volkswirtin, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik an der Universität Tübingen.

¹ Vgl. Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion: Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft (Delors-Bericht), Brüssel 1989, S. 11.

Gelingt es den beteiligten Regierungen und Notenbanken, ihre Politiken zunehmend aufeinander abzustimmen, könnten sie einerseits faktisch schon eine WWU schaffen, bevor noch die institutionellen Details festgelegt und entsprechende Gesetze von den nationalen Parlamenten ratifiziert sind. Wird andererseits in der ersten Phase keine größere wirtschaftspolitische Konvergenz erreicht, könnte sich dies negativ auf die Vertragsverhandlungen zur Revision des EWG-Vertrags auswirken. Die stabilitätsorientierten Mitgliedsländer werden sich in ihren Entscheidungen nämlich nicht nur an Absichtserklärungen und Gesetzestexten, sondern vor allem auch an der tatsächlich praktizierten Politik der einzelnen Regierungen orientieren. Nur wenn nicht nur auf der verbalen, sondern auch auf der praktischen Politikebene weitgehende Konvergenz besteht, werden diese Länder bereit sein, wirtschaftspolitische Kompetenzen an die Gemeinschaft abzutreten. Erfolg oder Mißerfolg der ersten Phase werden somit den weiteren Integrationsprozeß maßgeblich mitbestimmen. Dies machen auch die bisherigen negativen Erfahrungen während früherer Anläufe zu einem einheitlichen Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum mehr als deutlich.

Die Delors-Gruppe stellte in ihrem Bericht fest, daß trotz gewisser Erfolge weiterhin erhebliche Defizite in der geld- und fiskalpolitischen Koordination bestehen und schlug die Revision zweier früherer Beschlüsse des Ministerrats zur Politikkoordination vor. Entsprechend verabschiedete der Ministerrat im März 1990 die beiden folgenden Beschlüsse:

- Den „Beschuß des Rates zur Änderung des Beschlusses 64/300/EWG über die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“², der eine Erweiterung der Aufgaben und Kompetenzen des Ausschusses der Zentralbankgouverneure beinhaltet, und
- den „Beschuß des Rates zur Erreichung einer schrittweisen Konvergenz der Politiken und der wirtschaftlichen Ergebnisse während der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Konvergenz-Entscheidung)³, in der der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) mit einer halbjährlichen multilateralen Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Wirtschaftspolitiken in der EG beauftragt wird⁴.

Mit diesen Beschlüssen soll die wirtschaftspolitische Koordination in der ersten Phase der WWU auf eine neue Grundlage gestellt werden. Im folgenden soll daher geprüft werden,

- welche Neuerungen die neuen Beschlüsse gegen-

über den alten Regelungen zur wirtschaftspolitischen Koordination in der EG bringen und

- inwieweit diese Beschlüsse angesichts der bisherigen Erfahrungen mit Politikkoordination in der EG eine geeignete Grundlage für mehr wirtschaftspolitische Konvergenz in der ersten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion bilden.

Politikkoordination

Die im Juli beginnende erste Phase ist der dritte konkrete Anlauf zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Davor gingen bereits vom Werner-Bericht aus dem Jahr 1970 und von der Initiierung des Europäischen Währungssystems im Jahr 1979 wichtige Impulse aus⁵. Schon im Werner-Bericht wurde die Notwendigkeit einer schnellen und dauerhaften wirtschaftspolitischen Konvergenz für das Ziel einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion betont. Es war vorgesehen, daß diese – ähnlich wie auch heute – in drei Stufen verwirklicht würde, und zwar bis zum Jahr 1980. Die dabei angewandte Strategie könnte als „institutionalistisch“ charakterisiert werden: Neue Abstimmungsgremien wurden geschaffen, so die Koordinierungsgruppe und der wirtschaftspolitische Ausschuß, und das Koordinationsverfahren wurde in formalisierten Abstimmungsprozeduren geregelt, etwa bei der Vorgabe wirtschaftspolitischer Leitlinien. Der Koordinationprozeß war breit angelegt und sollte alle wichtigen wirtschaftspolitischen Bereiche umfassen.

Letztendlich blieben die neu geschaffenen Abstimmungsprozeduren jedoch wirkungslos. So kam die Studiengruppe „Wirtschafts- und Währungsunion 1980“ unter der Leitung des ehemaligen Vizepräsidenten der Kommission, Robert Marjolin, im Frühjahr 1975 zu einem vernichtenden Urteil: „Wenngleich gewisse technische Fortschritte, zum Beispiel in der Zusammenarbeit der Zentralbanken, erreicht wurden, sind nach Ansicht der Gruppe die seit 1969 unternommenen Anstrengungen gescheitert. Europa ist heute auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion nicht weiter als vor fünf Jahren. Wenn sich die Gemeinschaft überhaupt bewegt

² Kom (90) 81 endg.

³ Kom (90) 82 endg.

⁴ Dieses Verfahren wurde versuchsweise erstmals im Sommer 1989 angewandt.

⁵ Erste Ansätze zur Herbeiführung einer Währungsunion hatte es bereits nach dem Abschluß der ersten Stufe der Übergangszeit zum Gemeinsamen Markt am 31.12.61 gegeben. Die Herbeiführung einer engen Koordinierung der Währungspolitik wurde sowohl von der Kommission in ihrem Aktionsprogramm für die zweite Stufe als auch vom Währungsausschuß in seinem vierten Jahresbericht angesichts der wirtschaftlichen Integrationsfortschritte als notwendig erachtet.

hat, dann rückwärts⁶.“ Als wesentlicher Grund wurde dafür neben den widrigen ökonomischen Rahmenbedingungen – Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods und Ölkrise von 1973 – der fehlende politische Wille verantwortlich gemacht, nationale Souveränitätsrechte und politische Handlungsspielräume aufzugeben⁷.

Nach den schlechten Erfahrungen mit dem anspruchsvollen Konzept des Werner-Berichts war es nur folgerichtig, daß rund zehn Jahre später mit der Einführung des Europäischen Währungssystems (EWS) im Jahre 1979 sehr viel bescheidenere Ziele verfolgt wurden. Das EWS sollte die Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung verbessern und damit dem Prozeß der Europäischen Union neue Impulse verleihen, dagegen war kein konkreter Fahrplan zu einer WWU vorgesehen⁸. Auch die koordinationspolitische Strategie ist eine andere. Die Koordinationsbemühungen beschränken sich auf den monetären Bereich. Statt durch explizite formale Abstimmungsprozeduren und -gremien sollen die nationalen Geldpolitiken implizit über ein System fester Wechselkurse koordiniert werden.

Allgemein wird diesem Verfahren heute zumindest ein gewisser Erfolg bescheinigt: Die Wechselkursschwankungen zwischen den beteiligten Währungen verringerten sich, und die Inflationsentwicklung konvergierte auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Gleichzeitig sind aber im Handel zwischen den EWS-Ländern zunehmende Ungleichgewichte zu beobachten, und die nationalen Finanzpolitiken sind nach wie vor durch starke Divergenzen gekennzeichnet. Trotz seiner Erfolge wurde auch das EWS nicht – wie ursprünglich vorgesehen – im Rahmen einer zweiten institutionellen Phase in ein „endgültiges System“ übergeführt. Gemäß der Entschließung des Europäischen Rats vom 5. Dezember 1978 sollte dieser Übergang nach spätestens zwei Jahren erfolgen. Diese Erfahrungen liefern erste Anhaltspunkte für die Beurteilung der neuen Beschlüsse, mit denen der Europäische Rat nach einem weiteren Jahrzehnt konjunkturpolitischer Praxis den erneuten Einstieg in eine WWU vorbereitete.

Die neuen Beschlüsse

Die neuen Entscheidungen zur Politikkoordination in der EG sind vor dem Hintergrund zweier grundlegender Entwicklungslinien zu sehen:

□ im Bereich der Fiskalpolitik wird versucht, bei prinzipieller Aufrechterhaltung nationaler Autonomie das aktuell bestehende informelle Abstimmungsverfahren durch ein System allgemein verbindlicher fiskalpolitischer Grundsätze zu ergänzen. Dies geschieht vor dem

Hintergrund der in allen Mitgliedstaaten zu beobachtenden Umorientierung vom Konzept der nachfrageorientierten Globalsteuerung hin zu mehr angebotsbestimmten Verstetigungsstrategien;

□ im Bereich der Geldpolitik wird dagegen darauf abgezielt, die bisher praktizierte Form impliziter Politikkoordination im Rahmen des EWS durch die Vergemeinschaftung der Geldpolitik im Rahmen eines Europäischen Zentralbanksystems in ein explizites Koordinationsverfahren zu überführen.

Im folgenden wird getrennt für die Bereiche Geld- und Fiskalpolitik untersucht, welche Änderungen sich mit der Einführung der ersten Phase der WWU für die wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Gemeinschaft ergeben.

In der Einleitung zur Konvergenz-Entscheidung von 1974 wurde zwar betont, daß die schrittweise Verwirklichung der WWU (bis 1980) unbedingt voraussetze, daß die Konvergenz der Mitgliedstaaten „bereits jetzt erreicht wird und in hohem Grade erhalten bleibt“⁹. Konkrete Zielsetzungen wurden jedoch nicht genannt. So hatten die nationalen wirtschaftspolitischen Instanzen große Spielräume bei der Festlegung, welche wirtschaftlichen Größen konvergieren sollten und auf welchem Niveau dies zu geschehen habe. Im Rahmen des Koordinationsprozesses waren somit nicht nur die angemessenen Politikmaßnahmen festzulegen, sondern auch die sich wandelnden Endziele der Politik immer wieder neu zu bestimmen. Zusätzliche Konflikte waren somit vorprogrammiert.

Die neue Konvergenz-Entscheidung benennt dagegen einen Wunschkatalog: Das magische Dreieck „dauerhaftes und inflationsfreies Wachstum zusammen mit hohem Beschäftigungsstand“¹⁰. Beachtet werden sollen auch „die Grundsätze eines gesunden öffentlichen Finanz- und Währungsgebarens, gesunder Zahlungsbilanzen und offener wettbewerbsfähiger Märkte“¹¹. So werden zwar die anzustrebenden Ziele ausdrücklich festgehalten, allerdings ohne eine Rangfolge im Falle von Zielkonflikten anzugeben. An der grundsätzlichen Problematik hat sich somit nichts geändert, nur daß jetzt

⁶ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 4-1975, S. 33.

⁷ Vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 4-1975, S. 34.

⁸ Vgl. z. B. die Mitteilung des Vorsitzenden des Europäischen Rats in Brüssel im Dezember 1978, in: Europa-Archiv 1979 (Jg.34), S. 123 ff.

⁹ Entscheidung des Rates vom 18. Februar 1974 zur Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 63 vom 5.3.74, S.16 ff.

¹⁰ Kom (90) 82 endg. Art. 1.

¹¹ Ebenda.

nicht mehr über den Kreis der anzustrebenden Ziele, sondern über die Gewichtung dieser Ziele diskutiert werden muß.

Dezentralisierung der fiskalpolitischen Koordination

Das alte Koordinationsverfahren orientierte sich an den in der EG üblichen Verfahrensregeln. Die Kommission machte Vorschläge zu wirtschaftspolitischen Leitlinien oder zum Jahreswirtschaftsbericht, die der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses beriet und verabschiedete. Dieses ursprüngliche Konzept einer Koordination auf Basis zentral von der Kommission erstellter wirtschaftspolitischer Leitlinien gilt heute vor allem wegen seiner starken Zentralisierung und „Politisierung“ des Koordinationsprozesses als gescheitert.

Das neue Konzept ist sehr viel weniger ambitiös und orientiert sich stärker an der aktuellen konjunkturpolitischen Praxis. Den Mitgliedstaaten wird letztlich nur ein Diskussionsforum zur Verfügung gestellt, innerhalb dessen die internationalen Effekte nationaler Maßnahmen besprochen werden können. Um die Kompatibilität der nationalen Politiken voranzutreiben, „kann der Rat wirtschaftspolitische Anregungen geben und auf Vorschlag der Kommission wirtschaftspolitische Empfehlungen aussprechen“¹².

Es kommt somit zu einer Rückverlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene. Der Ministerrat und nicht mehr die Kommission besitzt das Initiativrecht und nimmt die zentrale Rolle im wirtschaftspolitischen Koordinationsprozeß ein. Die neue Regelung trägt somit der Tatsache Rechnung, daß die Mitgliedstaaten derzeit nicht gewillt sind, ihre fiskalpolitische Autonomie aufzugeben.

Mit der neuen Konvergenz-Entscheidung wird das bisherige formal sehr ausdifferenzierte konjunkturpoli-

tische Prozedere durch die offener gestaltete multilaterale Überwachung ersetzt. Das in der alten Konvergenz-Entscheidung von 1974 festgelegte Koordinierungsverfahren hatte vorgesehen, daß der Ministerrat einmal im Monat wirtschafts- und währungspolitische Probleme erörterte. In einem mehrstufigen Verfahren wurden ex ante wirtschaftspolitische Leitlinien für die Mitgliedstaaten erstellt, die dann im laufenden Wirtschaftsjahr angepaßt und im abschließenden Jahreswirtschaftsbericht ex post evaluiert wurden. Im Falle wirtschaftlicher „Störungsfälle“ waren unterschiedliche Verfahren vorgesehen, je nachdem, ob ein Abweichen der nationalen Maßnahmen von den Leitlinien des Rats festgestellt wurde, ob es schwerwiegende Bedenken gegen die von Mitgliedstaaten geplanten Politiken gab oder ob die wirtschaftlichen Entwicklungen in einem Mitgliedstaat erhebliche Gefahren für andere Mitgliedstaaten hervorriefen.

Mit der multilateralen Überwachung wird der genau entgegengesetzte Weg gegangen. Anstelle des formalisierten, auf Publizität bedachten Prozedere tritt ein sehr informelles, auf Diskretion angelegtes Verfahren. Die Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, daß das alte Verfahren durch seine Außenorientierung zu sehr „politisiert“ war. Sachliche Diskussionen über die wirtschaftlichen Probleme der einzelnen Länder waren nicht möglich und es wurden keine verbindlichen Zusagen über Politikmaßnahmen abgegeben. Daher führt der Ministerrat die multilaterale Überwachung im engeren Rahmen durch; es nehmen nur die Finanzminister und ihre Stellvertreter teil. Die Bedeutung informeller Aussprachen zeigt sich auch an der zunehmenden Bedeutung der halbjährlichen inoffiziellen Treffen der Finanzminister und Notenbankgouverneure, die außerhalb des institutionellen Rahmens der EG abgehalten werden.

¹² Kom (90) 82 endg. Art. 2.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Hans Günther Oberlack

Großoktav,
261 Seiten, 1990,
brosch. DM 59,-
ISBN 3-87895-384-4

HANDELSHEMMNISSE DURCH PRODUKTSTANDARDS

Ökonomische Aspekte ihrer Beseitigung

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Auch im Falle von Gefahren für die wirtschaftliche Stabilität und den wirtschaftlichen Zusammenhalt der Gemeinschaft durch potentielle oder tatsächliche wirtschaftliche Entwicklungen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten liegt die Initiative für eine Prüfung der Wirtschaftslage allein beim Rat. Er kann gegebenenfalls Empfehlungen über notwendige wirtschaftspolitische Korrekturen aussprechen¹³. Erfolgt eine derartige Bedrohung durch Ereignisse außerhalb der Gemeinschaft, „so findet in den zuständigen Gemeinschaftsgremien eine Konsultierung statt, um etwaige Maßnahmen in Betracht zu ziehen“¹⁴.

Die multilaterale Überwachung des Ministerrats wird vom Währungsausschuß vorbereitet, der damit an Einfluß gewinnt¹⁵. Der wirtschaftspolitische Ausschuß ist dagegen am Koordinationsprozeß nur noch mittelbar beteiligt¹⁶. An den Sitzungen des Währungsausschusses, die speziell die multilaterale Überwachung vorbereiten, nehmen zukünftig aus dem Kreis des wirtschaftspolitischen Ausschusses als Sachverständige jeweils ein Vertreter der Kommission und jedes Mitgliedslandes teil. Diese indirekte Beteiligung des wirtschaftspolitischen Ausschusses an der multilateralen Überwachung kam auf Drängen der Bundesregierung zustande. Sie ist vor dem Hintergrund interministerieller Konflikte zu sehen. Es sollte verhindert werden, daß in Fragen der europäischen Politikkoordination das im wirtschaftspolitischen Ausschuß vertretene Wirtschaftsministerium gegenüber dem im Währungsausschuß vertretenen Finanzministerium weiter an Einfluß verliert. Diese Regelung ist für den Koordinationsprozeß kontraproduktiv, vergrößert sie doch wieder den Teilnehmerkreis und mindert so die Effizienz des Währungsausschusses. Der spezifische Vorteil dieses Gremiums liegt gerade darin, daß ein kleiner, eingespielter Kreis hochrangiger Experten in diskreter Atmosphäre koordinationspolitische Probleme diskutieren kann.

Die Zusammenarbeit zwischen den Koordinierungseinrichtungen wird durch die gegenseitige Teilnahme der Ausschußvorsitzenden an den Sitzungen anderer Gremien verbessert. So nehmen die Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und des Währungsausschusses in Zukunft an den Sitzungen des Rats zur multilateralen Überwachung teil. Zur Förderung der

¹³ Vgl. Kom (90) 82 endg. Art. 5.

¹⁴ Kom (90) 82 endg. Art. 6.

¹⁵ Die einzelnen EG-Länder werden im Währungsausschuß von jeweils einem Vertreter des Finanzministeriums, in der Regel auf Staatssekretäresebene, und von einem Vertreter der Notenbank repräsentiert. Von der Kommission nehmen ebenfalls zwei Experten teil.

¹⁶ In ihm sind die einzelnen Mitgliedstaaten und die Kommission mit jeweils vier weniger hochrangigen Beamten vertreten.

Übereinstimmung zwischen den Geld- und den anderen Wirtschaftspolitiken wird der Vorsitzende des Ausschusses der Zentralbankpräsidenten zukünftig zu den einschlägigen Tagungen des Rats eingeladen.

Das Europäische Parlament ist auch weiterhin nicht direkt am Prozeß der Politikkoordination beteiligt, auch wenn seine Informationsrechte gegenüber dem Rat, der Kommission und dem Gouverneursrat erweitert wurden. Es konnte zu seinen Gunsten nur das Recht durchsetzen, den Präsidenten des Rats einzuladen, „vor dem entsprechenden Ausschuß des Europäischen Parlaments zu erscheinen, wenn der Rat politische Empfehlungen abgegeben hat“¹⁷.

Schon mit den Koordinierungsbeschlüssen von 1964 und 1974 wurde versucht, die nationalen Konjunkturpolitiken ex ante in der Planungsphase abzustimmen. Auch die neue Konvergenz-Entscheidung zielt in diese Richtung und verlangt, daß der Rat die nationalen Haushaltspläne „möglichst“ vor deren Aufstellung überprüft¹⁸. Es sind aber keine Mechanismen und Sanktionen vorgesehen, die eine Abstimmung der Haushaltspläne erzwingen könnten. In der neuen Konvergenz-Entscheidung ist dann auch nur von Lernprozessen die Rede, die zu zunehmend kompatiblen Wirtschaftspolitiken mit entsprechenden konkreten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten führen sollten¹⁹.

Nach den bisherigen Erfahrungen sind daher von der ersten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion keine neuen Impulse hinsichtlich einer verbindlicheren Abstimmung der Fiskalpolitiken zu erwarten. Die erste Phase bringt somit materiell keine wesentlichen Änderungen. Die neue Konvergenz-Entscheidung zielt vielmehr darauf ab, die konjunkturpolitische Praxis, wie sie sich in letzter Zeit herausgebildet hat, zu kodifizieren.

Neue Gewichtung der wirtschaftspolitischen Ziele

Der revidierte Beschluß über die Zusammenarbeit der EG-Zentralbanken reflektiert die Weiterentwicklung der währungspolitischen Zusammenarbeit im EWS und ist vor dem Hintergrund der Bemühungen um ein Europäisches Zentralbanksystem zu sehen. Eine engere Koordination der nationalen Geldpolitiken dürfte einfacher sein als im Bereich der Fiskalpolitik, da bereits heute ein sehr stringentes implizites Koordinationsverfahren in Form des Wechselkursmechanismus des EWS existiert. In der „Trainingsphase“ der ersten Stufe der WWU soll dieser Abstimmungsmechanismus an ein

¹⁷ Kom (90) 82 endg. Art. 8.

¹⁸ Vgl. Kom (90) 82 endg. Art. 3.

¹⁹ Vgl. Kom (90) 82 endg. Art. 2.

explizites Koordinationsverfahren herangeführt werden.

Der alte Beschluß zum Ausschuß der Zentralbankgouverneure aus dem Jahr 1964 nannte als einziges Ziel die Stabilität der Wechselkursparitäten. Dieses Ziel wurde anläßlich der Gründung des EWS nochmals mit dem Hinweis bekräftigt, daß Währungsstabilität ein grundlegendes Element der Strategie für mehr Wirtschaftswachstum in Stabilität, Vollbeschäftigung und Angleichung der Lebensverhältnisse in der EG sei.

Im neuen Beschluß über die Zusammenarbeit der EG-Notenbanken werden als Endziele wieder der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der Gemeinschaft und nichtinflationäres Wachstum genannt. Im Gegensatz zu den früheren Beschlüssen wird jetzt aber binnenwirtschaftliche Preisstabilität als Vorbedingung für stabile Wechselkurse und als unerlässlich für den Erfolg der Union bezeichnet. Entsprechend soll die Geldpolitik in der WWU auf Preisstabilität verpflichtet werden.

Zentralisierung der Geldpolitik

Der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten erhält mit dem neuen Beschluß zur Zusammenarbeit der EG-Notenbanken neue Aufgaben und Rechte. Seine Rolle als Nukleus eines zukünftigen Europäischen Zentralbanksystems wird bekräftigt. Der Ausschuß ist jetzt zu Entscheidungen der nationalen Behörden über die Ausrichtung der Geldpolitik, etwa bei Festlegung der Kredit- und Geldmengenziele, im voraus zu hören. Darüber hinaus kann er an einzelne Regierungen und den Ministerrat Stellungnahmen richten, wenn sie Maßnahmen ergreifen, die die innere und äußere monetäre Situation der Gemeinschaft beeinflussen können. Für das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Rat verfaßt er einen analog zu den Geschäftsberichten der nationalen Notenbanken gehaltenen Jahresbericht über seine Tätigkeit und die monetäre und finanzielle Situation in der Gemeinschaft. Weiterhin wird ein – wenn auch kleiner – permanenter Stab zur monetären Analyse am Sitz des Gouverneursausschusses bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel eingerichtet. Die Stellung des Gouverneursausschusses wird somit gestärkt mit dem Ziel, geldpolitische Souveränitätsrechte auf die Gemeinschaft zu übertragen und zu einer Zentralisierung der Geldpolitik zu kommen. Dies bringt außerdem – entgegen der Entwicklung im finanzpolitischen Bereich – eine stärkere Formalisierung der geldpolitischen Abstimmung mit sich.

Inwieweit der Gouverneursrat an Einfluß gewinnen wird, bleibt indes abzuwarten. Im neuen Beschluß über die Zusammenarbeit der Notenbanken sind dafür zwar

die rechtlichen Grundlagen gelegt, allerdings haben die nationalen Entscheidungsträger auch weiterhin viele Möglichkeiten, sich dem beabsichtigten stringenteren Koordinationsprozeß zu entziehen. Als Beispiel sei hier der vorsichtig formulierte Versuch angeführt, auch in der Geldpolitik eine Abstimmung ex ante zu erreichen. Nach dem revidierten Beschluß ist der Ausschuß von den nationalen Instanzen zu „Entscheidungen über die Ausrichtung der Geldpolitik, wie etwa die jährliche Festlegung nationaler Geld- und Kreditmengenziele normalerweise im voraus zu hören“²⁰. Was unter dem Normalfall zu verstehen ist, wird allerdings nicht näher erläutert. Auch in der Geldpolitik bleibt es damit nach wie vor der Entscheidung der Mitgliedstaaten überlassen, ihre Pläne gegenseitig abzustimmen.

Darüber hinaus wird der Einfluß des Gouverneursausschusses auch in der ersten Phase der WWU von mehreren Seiten wesentlich beschränkt. So findet wie bereits erwähnt die geldpolitische Koordination de facto über das EWS statt. Die nationalen Geldpolitiken müssen somit nicht in Gesprächen des Gouverneursausschusses aufeinander abgestimmt werden, sondern werden im Rahmen von Devisenmarktinterventionen bzw. über nationale Maßnahmen zur Verhinderung solcher Interventionen koordiniert.

Zudem ist die Mehrzahl der Mitglieder des Gouverneursausschusses politisch nicht unabhängig, sondern an Weisungen ihrer Finanzminister gebunden. Interessanterweise gibt es zur Zeit in der EG kein Gremium, in dem auf höchster Ebene die jeweils national geldpolitisch Verantwortlichen direkt zusammentreffen. So sitzen im Gouverneursausschuß mehrheitlich Präsidenten abhängiger Notenbanken. Im Ministerrat ist wiederum die Deutsche Bundesbank als unabhängige Notenbank nicht vertreten. Einzig im Währungsausschuß sind die jeweiligen geldpolitisch verantwortlichen Instanzen gemeinsam vertreten, wenn auch „nur“ auf der Ebene der Stellvertreter.

Des weiteren können sich für die einzelnen Vertreter der Mitgliedstaaten aus ihrer doppelten Mitgliedschaft in den nationalen Zentralbanken auf der einen und im Gouverneursausschuß auf der anderen Seite Probleme ergeben. So sind Situationen denkbar in denen sich etwa der Präsident der Deutschen Bundesbank einem Konflikt zwischen den jeweiligen Aufgaben und Verpflichtungen ausgesetzt sieht. Denn während seiner Tätigkeit im Gouverneursrat hat er die Ziele der Gemeinschaft zu berücksichtigen, als Mitglied des Zentralbankrats ist er dem gesetzlichen Auftrag nach § 3

²⁰ Kom (90) endg. Art. 3.

des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank verpflichtet.

Schließlich bleibt abzuwarten, welche Konsequenzen sich aus der Ernennung des Präsidenten der Deutschen Bundesbank zum Vorsitzenden des Ausschusses der Zentralbankgouverneure für die jetzt auf drei Jahre verlängerte Amtszeit ergeben werden. Einerseits kann hieraus auf die Bereitschaft der übrigen Mitgliedstaaten geschlossen werden, sich nun auch explizit im Rahmen der geldpolitischen Koordinierung an den Zielvorstellungen der Bundesbank zu orientieren und der Preisstabilität den Vorrang vor allen anderen Zielgrößen einzuräumen. Andererseits ist aber auch denkbar, daß der deutsche Notenbankpräsident auf diese Weise in kollektive Zielsetzungen eingebunden werden soll, so daß die Präferenzen der Weichwährungsländer wieder stärker den Kurs der Geldpolitik in der Gemeinschaft bestimmen können.

Ausblick

Vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklung ist nicht zu erwarten, daß die fiskalpolitische Koordination in der ersten Phase der WWU wesentlich gestärkt wird²¹. Letztendlich wird mit der neuen Konvergenz-Entscheidung kein neuer Koordinationsmechanismus installiert, sondern die gängige konjunkturpolitische Praxis, die sich im Laufe der Jahre als machbar erwiesen hat, kodifiziert: Die EG-Einrichtungen stellen Foren bereit, innerhalb derer wirtschaftliche Entwicklungen und Politikmaßnahmen erörtert werden. Damit bleibt die Abstimmung im Bereich der Fiskalpolitik weit weniger stringent als in der Geldpolitik. Nach allen Erfahrungen tun sich die europäischen Regierungen und Parlamente sehr schwer, ihre fiskalpolitische Autonomie auch nur teilweise aufzugeben. Allenfalls scheint in der zweiten und dritten Phase eine Einigung auf eine Reihe fiskalpolitischer Grundsätze, wie der Verzicht auf eine Monetisierung der Staatsverschuldung oder Regeln zur Beurteilung von Verschuldungshöchstgrenzen, machbar. Die Ausfüllung und Anwendung derartig koordinierter Budgetregeln bliebe aber weiterhin nationalen Regierungen und Administrationen vorbehalten.

In der Geldpolitik werden sich Regierungen und Parlamente dagegen wahrscheinlich weniger stark einer Übertragung von Souveränitätsrechten an eine supranationale Einrichtung in den nächsten beiden Phasen

²¹ Vgl. auch N. Klöten: Der „Delors-Bericht“, in: Europa-Archiv, 1989 (Jg. 45), S. 251-260.

²² Alfred Müller-Armack, Rolf Hasse, Volker Merx, Joachim Starbatty: Stabilität in Europa. Strategien und Institutionen für eine europäische Stabilitätsgemeinschaft, Düsseldorf, Wien 1971, S. 74 f.

der WWU entgegensetzen. In diesem Bereich haben sie ihre geldpolitische Autonomie sowieso schon auf die Deutsche Bundesbank übertragen, entweder explizit per Gesetz wie in der Bundesrepublik Deutschland oder implizit wie in anderen EWS-Ländern durch die Teilnahme am Wechselkursmechanismus des EWS. Im Zwischenstadium der ersten Phase ist aber auch weiterhin keine stärkere direkte Ex-ante-Koordination der nationalen Geldpolitiken im Gouverneursrat zu erwarten.

Solange den Gemeinschaftseinrichtungen keine Möglichkeiten gegeben sind, die Durchführung einmal getroffener Abmachungen zu sichern, ist eine effiziente Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten über ihre Konjunkturpolitik unmöglich: „Koordinierungsgremien, mögen sie noch so gut durchdacht sein und noch so viele konjunkturpolitisch relevante Bereiche abdecken, sind nutzlos, solange divergierende Wirtschaftspolitiken verfolgt werden und solange keine Sanktionsmechanismen drohen²².“ Es fehlt nämlich nicht nur jeglicher Zwang auf die nationalen Verhandlungspartner, sich an gemeinsame Richtlinien zu halten. Auch der Anreiz dazu sinkt, denn keiner kann sich darauf verlassen, daß die „Mitspieler“ die von ihnen versprochenen Maßnahmen auch durchführen, und jeder wird deshalb umso vorsichtiger bei der Einhaltung der eigenen Verpflichtungen sein. Gleichzeitig besteht die Gefahr, daß weitreichende Zusagen – zu deren Umsetzung man von vornherein gar nicht bereit ist – in der Absicht gemacht werden, die anderen Mitgliedstaaten zu veranlassen, ihrerseits mehr Zugeständnisse zu machen.

Vor diesem Hintergrund sind von der anstehenden ersten Phase der WWU keine wesentlichen Impulse für die weitere Entwicklung der wirtschaftspolitischen Koordination in Europa zu erwarten. Die eingeführten Neuerungen erleichtern zwar den wirtschaftspolitischen Diskussionsprozeß, übernehmen aber in den wesentlichen Aspekten das alte (Nicht-)Koordinationsverfahren. Es liegt somit an der Regierungskonferenz im Dezember 1990, über institutionelle Veränderungen die WWU zu schaffen. Hier zeigen aber die vorbereitenden Verhandlungen, daß auch weiterhin in einzelnen Ländern sehr große Vorbehalte gegenüber einer Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte bestehen. Doch ist wohl nicht zu erwarten, daß der aktuelle Einstieg in die WWU ein ähnliches Schicksal erleidet wie seine beiden Vorgänger. Angesichts der fortschreitenden Integration der Waren- und Finanzmärkte wächst in den Mitgliedstaaten die Einsicht in die zunehmende Ineffizienz isolierter konjunkturpolitischer Maßnahmen. Die Bereitschaft zu mehr zwischenstaatlicher Abstimmung nimmt deshalb zu. Sich für die nahe Zukunft mehr zu erhoffen, wäre jedoch unrealistisch und müßte zu Enttäuschungen führen.