

Schlesinger, Helmut

Article

Der Weg zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schlesinger, Helmut (1991) : Der Weg zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 5, pp. 232-238

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136754>

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.

Helmut Schlesinger*

Der Weg zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Die Diskussion um die Ausgestaltung der zweiten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist im vollen Gange. Welches sind die Vorteile einer WWU? Wo besteht die Gefahr von Fehlentwicklungen?

Die Europäische Gemeinschaft hat auf ihrem Weg zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht. Dies ist nicht selbstverständlich. Man erinnere sich, daß ein mit vielen Hoffnungen versehener Anlauf Ende der 60er Jahre unter dem Namen Werner-Plan von der Gemeinschaft bald darauf in den Wirren des zusammenbrechenden Bretton-Woods-Systems nicht fortgeführt wurde. Ganz anders entwickelt sich der zweite Anlauf, der 1988 (Treffen der Regierungschefs in Hannover) genommen wurde. Drei Jahre später, am 1. Juli 1990, begann die erste Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, und im Oktober 1990 beauftragten die Staats- und Regierungschefs zwei Regierungskonferenzen damit, die zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichen Änderungen der Römischen Verträge auszuarbeiten, so daß sie bis Ende 1992 von den Parlamenten ratifiziert werden können. Dieses soll mit Schritten zu einer politischen Union verbunden werden.

Was manchmal etwas zu wenig beleuchtet wird: Es geht nicht allein um eine Währungs-, sondern auch um eine Wirtschaftsunion, also um einen einheitlichen Markt, in dem staatliche Hürden – seien sie z. B. administrativer oder fiskalischer Art –, die den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital behindern könnten, nicht mehr existieren und die gleichen Spielregeln, insbesondere für den Marktzugang, für alle Regionen gelten. Dieser gemeinsame europäische Binnenmarkt soll auf den wichtigsten Feldern bis 1993 erreicht sein.

Zur Wirtschaftsunion muß eine Wirtschaftspolitik hinzukommen, die – wenn sie schon nicht aus einer Hand

stammt – so doch nach einheitlichen Grundsätzen betrieben wird. Dabei genügt es nicht, diese Grundsätze nur als Ziele zu formulieren, sie müssen bereits mit der wirtschaftlichen Wirklichkeit korrespondieren. Die Kommission mahnt an, daß die in der EG zu 60% verabschiedeten Maßnahmen nun auch in den einzelnen Ländern umgesetzt werden müßten¹.

In den erwähnten Beschlüssen von Rom vom Oktober 1990 kommen diese beiden Aspekte zum Ausdruck. Zum einen soll die Wirtschaftsunion in einer marktwirtschaftlichen Ordnung Preisstabilität, Wachstum, Beschäftigung und Umweltschutz anstreben; zum anderen gehören dazu solide Finanz- und Haushaltsverhältnisse sowie ein gewisser sozialer Zusammenhalt. Es hätte meines Erachtens wenig Sinn, diese Ziele der Wirtschaftsunion gering zu bewerten und die Währungsunion allein im Blickfeld zu haben, nur weil es politisch und administrativ leichter ist, eine Währungsunion zu schaffen. So wäre eine Währungsunion schon erreicht, wenn die Wechselkurse der nationalen Währungen unwiderruflich festgesetzt würden und die Verantwortung für die Geldpolitik auf eine gemeinsame Institution übertragen würde. Aber mit einer gemeinsamen Institution verbindet sich politisch auch der Wunsch nach einer einzigen Währung.

Gründe für eine WWU

Ich bin schon oft gefragt worden, warum wollen wir Deutschen eine gemeinsame europäische Währung und worin besteht der Vorteil für Deutschland? Über den wirtschaftlichen Nutzen einer Währungsunion ist viel geschrieben und gerechnet worden. Im sogenannten Cecchini-Bericht ist der Nutzen mittels ziemlich heroischer Annahmen für die EG auf ein um 4,5% höheres BSP, um

* Vortrag gehalten am 6. Mai 1991 im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft, Soziales Europa, Sondernummer 1990, Brüssel 1990, S. VII.

6% niedrigeres Preisniveau und eine um 1,5% höhere Beschäftigung beziffert worden. Eine spätere Studie der EG-Kommission² spricht schlichter von „sicheren Vorteilen“, mikroökonomisch in Form von Effizienzgewinnen durch den Wegfall der Wechselkursunsicherheit und der Transaktionskosten für Devisen im innergemeinschaftlichen Verkehr. Makroökonomisch erwartet man sich Vorteile, vor allem als Folge der höheren Preisstabilität.

Inwieweit in diesen Studien die Gewinne der Währungsunion überzeichnet und die Risiken unterschätzt werden, kann ich nicht genau abwägen, aber manches spricht für diese Vermutung. Dies gilt zum Beispiel für die fraglichen Vorteile auf einzelwirtschaftlicher Ebene. Die Festschreibung der Wechselkurse und die Einführung einer gemeinsamen Geld- und Wirtschaftspolitik machen Kurssicherungskosten im innergemeinschaftlichen Handel und im Kapitalverkehr entbehrlich und schaffen insoweit eine sicherere Kalkulationsgrundlage. Angesichts des inzwischen erreichten hohen Grades an Wechselkursstabilität im EWS dürften die Effekte aber nicht mehr allzu groß sein.

Die Kommission vermutet auch, daß die „allgemeine Unsicherheit“ durch nationale Währungen und national orientierte Wirtschaftspolitiken bei einer zentralisierten Geldpolitik abnimmt. Dies soll die „Risikoprämie“ auf Sachanlagen und damit die Kapitalkosten senken und so das Wachstum fördern. Wenn die gemeinschaftliche Politik von besserer Qualität ist als die Summe der nationalen Politiken, wenn insbesondere die stabilitätspolitische Qualität der Politik besser ist, kann das so sein. Jedoch ist der EG-Raum keine geschlossene Wirtschaft, sondern offen und steht im Wettbewerb mit der Wirtschaft der übrigen Welt, den es weiterhin – bei schwankenden Wechselkursen – zu bestehen gilt; ob das mit einem riesigen Schiff (340 Mill. Einwohner) besser gelingen wird als mit etwas kleineren, als seetüchtig erwiesenen Einheiten, bleibt offen.

Auch bei den Transaktionskosten wird der Effekt der Währungsunion leicht überschätzt. Es ist richtig, daß, wenn es nur noch eine Währung gibt, Wechselkursgebühren zwischen EG-Währungen entfallen, der Zahlungsverkehr innerhalb der EG etwas vereinfacht und damit billiger würde. Regionale und strukturelle Unterschiede verschwinden damit aber nicht automatisch. Die Gebührensätze für finanzielle Transaktionen von Irland nach Griechenland oder auch von Deutschland nach Griechenland usw. werden auch bei festgeschriebenen Wechselkursen sicherlich noch höher liegen als solche

im jeweiligen „alten Inland“ selbst. Zahlen über ein Einsparpotential scheinen sehr hoch gegriffen.

Vorteile und Risiken

Und wie steht es mit den makroökonomischen Gewinnen einer Wirtschafts- und Währungsunion? Sicherlich wird es positive Wachstumseffekte geben, wie dies bei jeder Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung zu erwarten ist. Wenn die Kommission neuerdings meint, die Erwartungen hierfür hätten in den Jahren seit 1985 (d. h. mit dem Cecchini-Bericht) eine positive Rolle gespielt, so ist dies vermutlich richtig. Der europäische Binnenmarkt wird aber auch in zehn Jahren nicht mit dem der USA oder Japans vergleichbar sein. Gravierende nationale Unterschiede, wie zwischen den Ausbildungs-, Steuer- und Sozialsystemen, bleiben. Selbst die bereits vereinbarte Abschaffung der Steuergrenzen für den Warenverkehr wird auf absehbare Zeit nicht erreicht. Bei den Umsatz- und Verbrauchsteuern werden die Grenzen – und die zugehörigen Kontrollen – nach der bisherigen Beschlußlage in die Büros der Unternehmen verlagert, da man sich auf die Einführung des Ursprungslandprinzips nicht hat einigen können.

Die größten gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte erwartet die EG-Kommission durch die erhofften Stabilitätsfortschritte in der Gemeinschaft. Die positiven Wirkungen eines stabileren Preisniveaus auf die Gesamtwirtschaft in Form von mehr konjunktureller Stabilität, mehr Wachstum, höherer Beschäftigung und größerem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht liegen auf der Hand, und bei richtiger Geld- und Finanzpolitik könnte es in einem gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum durchaus mehr Preisstabilität geben.

Diesen Vorteilen stehen freilich die Risiken einer Aufgabe des Wechselkurses als Anpassungsinstrument zwischen Wirtschaftsregionen mit großer Disparität gegenüber. Wenn in einem Wirtschaftsraum mit festen Kursen bzw. einheitlicher Währung innere und äußere Störungen „asymmetrischer“ Art auftreten, z. B. die Produktivität in einem Land sich nicht oder nur wenig erhöhen läßt, müssen Lohn- und Preisanpassungen sowie Faktorbewegungen – oder finanzpolitische Ausgleichsmaßnahmen – gut funktionieren, damit es nicht zu darüber hinausgehenden deflationären oder inflationären Störungen in einzelnen Ländern kommt. Sind solche Voraussetzungen aber nicht gegeben, gehen von den Einkommens- und Preisdifferenzen Störungen auf den Wirtschaftsablauf, auf Produktion und Beschäftigung aus, die nicht kleiner sind als die mit Wechselkursanpassungen verbundenen Kalkulationsrisiken, sondern unter Umständen größer und tiefgreifender. Und der Zwang zu finanziellen Transfers von

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Ein Markt, eine Währung, Sondernummer 1990, Brüssel 1990, S. 9 und S. 31.

den reicheren oder auch nur besser wirtschaftenden Ländern zu den anderen nimmt zu.

Dies sind etwas theoretisch klingende Sätze. In der Vergangenheit haben Kollegen von mir und ich selbst ein konkretes Beispiel zu wählen versucht, was passieren kann, wenn zwei Länder eine Währungsunion eingehen und das eine Land die Währung eines anderen, wirtschaftlich höchst unterschiedlich strukturierten übernimmt. Wir wählten unter den notwendigen Einschränkungen, z. B. unter Hinweis auf die unterschiedliche Wirtschaftsordnung vor dem Zusammenschluß, das Beispiel der deutsch-deutschen Währungsunion; durch eine Verkürzung ist diese pädagogische Übung einmal nicht gelungen.

Die politische Realität

Man kann das Problem, um das es geht, aber auch anders und nicht so konkret verdeutlichen: Der Wechselkurs kann für ein Land eine große Hilfe sein, wenn es dem Land nicht gelingt, seine Wirtschaft gegenüber anderen Ländern im Gleichschritt fortzuentwickeln. Gibt es Abwertungen für nationale Währungen als ein Hilfsinstrument nicht mehr, so schlagen sich Fehlentwicklungen unter Umständen in höherer Arbeitslosigkeit und wachsenden staatlichem Transferbedarf nieder. Wären die Preise der Produktionsfaktoren, insbesondere die Löhne, genügend flexibel, so könnte das eventuell sogar vermieden werden.

Aber kann man damit rechnen? Schon im nationalen Rahmen kann man nicht mit Lohnsenkungen rechnen. Im Falle der deutsch-deutschen Einigung ist sogar das Gegenteil eingetreten, nämlich eine starke Erhöhung der Löhne in den neuen Bundesländern bei eher weiter verringerter Produktivität. Mit Recht schrieben die Wirtschaftsforschungsinstitute jüngst: „Die Unternehmen wurden rasch mit einer Lohnpolitik konfrontiert, die sich einseitig an den Westlöhnen und nicht an der Produktivität der ostdeutschen Wirtschaft orientiert“, und fahren an anderer Stelle fort: „Es scheint, als sei den Beteiligten nicht klar, daß eine Angleichung der Löhne in einem so

kurzen Zeitraum fast alle bestehenden Unternehmen in Ostdeutschland bei weitem überfordert.“

Wie wird es in einer WWU sein? Das Problembewußtsein dürfte vorhanden sein. Aber wie ist die politische Realität, vor allem in einigen größeren Ländern? Wie sehr stützen sich manche, insbesondere südliche Länder, z. B. auf das System der Mindestlöhne, auf die Lohnindexierung und eine Koppelung von beiden. Besteht nicht bei dem Gewicht dieser Länder und dem mächtigen Einfluß der Gewerkschaften die Gefahr, daß Mindestlöhne für die ganze EG vorgeschrieben und Indexierungen weiter erlaubt und allgemein angewendet werden?

Hinzu kommen die Probleme der Finanzpolitik. Die Zuständigkeit für sie wird bis auf weiteres in den Händen von nationalen Regierungen und Parlamenten bleiben. Wenn sie nicht weitgehend konvergent ist, wird in einer WWU das Risiko bestehen, daß zwar Schwachwährungsländer mit einer gewissen Berechtigung auf stabilitätspolitische Fortschritte im eigenen Land hoffen können, Hartwährungsländer aber zumindest die Möglichkeit ins Auge fassen müssen, daß die Gemeinschaftswährung eher schwächer ist als die ehemals nationalen Währungen.

Vorteile für Deutschland?

Ich komme auf die eingangs gestellte Frage zurück: Worin liegt der Vorteil der WWU für Deutschland? Die Antwort fällt aus meiner, d. h. aus primär ökonomischer Sicht positiv aus im Hinblick auf Wachstumsfortschritte und Erhöhung des Lebensstandards. Ebenso in Betracht zu ziehen sind aber wachsende finanzielle Belastungen der Steuerzahler und eine mögliche Verschlechterung des Geldwertes.

Die Kommission hat vor kurzem eine umfangreiche Studie veröffentlicht, in der einzelwirtschaftlich, sozusagen Branche für Branche, die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen EG-Länder untersucht wird. Die „alte“ Bundesrepublik, nur sie ist in die Betrachtung einbezogen, schneidet dabei hervorragend ab, besonders in den für die Zukunft eines hochindustrialisierten Landes wichti-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 135,-
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

gen Industriezweigen³. Wenn das stimmt, und auch noch für Gesamtdeutschland stimmt, spricht vieles für die erste, die positive Begründung, sie schließt aber die zweite nicht aus.

Aus deutscher Sicht sind es in der Tat vor allem politische Gründe, welche die Regierung dazu bewogen haben, die Beschlüsse zur Errichtung der WWU nicht nur mitzutragen, sondern sogar aktiv zu fördern. Die WWU ist darin ein wichtiger Beitrag zu einer politischen Union. Ich kann dies gedanklich voll nach- und mitvollziehen. Doch hätte es keinen Sinn, sich der wirtschaftlichen Probleme nicht bewußt zu sein oder sie gar vorsätzlich zu verdrängen. Eine wirtschaftliche Sturzgeburt können wir Deutschen uns nicht ein zweites Mal leisten.

Doch verlassen wir für einen Augenblick die Pläne für die Zukunft und wenden uns der Gegenwart zu. Die Tendenz zu einer faktischen Währungsregion ist bereits weiter fortgeschritten, als manchem bewußt ist. Mit dem bisherigen Instrumentarium sind wir dem Ziel des EWS, eine Zone innerer und äußerer Währungsstabilität zu schaffen, jedenfalls näher gekommen:

□ Die Veränderungen der Leitkurse im EWS sind zunehmend seltener geworden und nun seit vier Jahren sogar völlig ausgeblieben, dabei hat Italien die Bandbreite für die Lira verengt (auf nominale $+/- 2,25\%$) und Großbritannien und Spanien sind dem Interventionssystem beigetreten. Nur Griechenland und Portugal sind noch nicht in diesem System.

□ Die Spannweite der Inflationsraten in den Mitgliedsländern sowie der Inflationsdurchschnitt in der EG konnten reduziert werden. Ein engerer Kreis von Ländern – größtenteils Gründungsmitglieder der EG – hat bereits jetzt einen hohen Grad an „Konvergenz“ auch auf diesem Gebiet erreicht. Die französischen Politiker erwarten schon den Tag, an dem ihre Inflationsrate niedriger sein wird als unsere, und das kann noch in diesem Jahr passieren; unser Kompliment ist ihnen sicher.

□ Die Zinsentwicklung spiegelt diesen Befund wider. Die Zinssätze haben im langfristigen und teilweise im kurzfristigen Bereich deutlich nachgegeben. Damit hat sich das Zinsgefälle zwischen den Mitgliedswährungen des Systems stärker eingeebnet. Der Zinsabstand zu Frankreich z. B. liegt derzeit bei 1 Prozentpunkt, gegenüber $7\frac{1}{2}$ Prozentpunkte in der zweiten Hälfte 1982. Die volle Konvergenz, von der ich gerade sprach, würde u. a. auch daran zu erkennen sein, daß die Zinsdifferenzen auf den Kreditmärkten der EG-Länder weitgehend verschwunden sind.

³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft, Soziales Europa, a.a.O., S. VII.

Zweifellos hat das EWS die Durchsetzung einer stabilitätsorientierten Finanz- und Geldpolitik unterstützt. Begünstigt wurde die Stabilität des Systems aber auch durch das weltwirtschaftliche Umfeld, durch den längsten konjunkturellen Aufschwung der Nachkriegsgeschichte und einen Desinflationsprozeß, der bis vor kurzem anhält. Eine wesentliche Rolle spielte dabei die deutsche Geldpolitik, die ihren stabilitätsorientierten Kurs beibehielt und dadurch zur Glaubwürdigkeit des Gesamtsystems wesentlich beitrug.

Eine gewisse Zeit hatte es den Anschein, als sei das EWS Opfer seines eigenen Erfolgs geworden. Denn die anhaltende Stabilität der Kurse und das abnehmende Zinsgefälle standen in Kontrast zu den – zwar geringeren, aber doch erkennbaren und sich kumulierenden – Diskrepanzen in der Preisentwicklung der Mitgliedsländer. Tatsächlich blieb eine gewisse Verzerrung der Handelsströme zugunsten der Bundesrepublik nicht aus, bis der Nachfragestoß aus den neuen Bundesländern dies fürs erste mehr oder weniger kompensierte.

Etwas verwundert steht man auch vor der Tatsache, daß sich Italien in eine höchst schwierige finanzpolitische Lage manövrieren konnte, ohne daß dem Wechselkurs seiner Währung etwas passierte (auch heute ist die Lira im EWS nicht schwach). Das EWS hat das Fehlverhalten nicht sanktioniert, sondern in gewisser Weise belohnt, indem die Märkte – sozusagen im Vertrauen auf innergemeinschaftliche Kontrolle der „Stabilitätsgemeinschaft EWS“ – ihre Risikoprämie reduzierten. Der von manchen Wissenschaftlern, auch dem wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, vermutete Sanktionsmechanismus, daß in der WWU für hoch verschuldete Mitgliedsländer schlechtere Konditionen gelten und damit Anpassungen erzwungen werden, dürfte in einer künftigen WWU noch weniger funktionieren.

Umgekehrt meinen manche EG-Länder, daß die Wechselkursstabilisierung im EWS ihnen höhere Zinsen abverlangt, als es binnenwirtschaftlich – bei Abschwächung der Konjunktur – angemessen wäre; sie unterschätzen aber vielleicht den Zinsvorteil, der für sie als EWS-Mitglied gilt; anders ausgedrückt, ohne EWS-Verband und zeitweilige Wechselkursgarantie würde manches Land höhere Zinsen haben.

Die erste Stufe der WWU

Parallel zu diesen Entwicklungen trat Mitte vorigen Jahres die erste Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion in Kraft. Aufgabe dieser Stufe ist es, in einer Art „Lernprozeß“ auf wirtschafts- und währungspolitischen Gebiet zunehmend „kompatible Wirtschaftspolitiken mit entsprechend konkreten Verpflichtungen der Mit-

gliedstaaten⁴ zu erreichen. Ziel der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit ist ein hoher Grad an Konvergenz der wirtschaftlichen Ergebnisse als Voraussetzung für Fortschritte in Richtung auf die Wirtschafts- und Währungsunion.

Im Vordergrund steht die Haushaltspolitik, deren – freiwillig unverbindliche – Kontrolle „möglichst“ bereits im Vorfeld, also vor Aufstellung der Haushaltspläne erfolgen soll. Außerdem wurde eine stärkere Zusammenarbeit der Notenbankgouverneure, insbesondere die „Koordination der Geldpolitik mit dem Ziel der Preisstabilität, vereinbart“, de facto handelt es sich dabei um die Fortführung der Aufgaben, die der Ausschuß der Notenbankgouverneure seit langem wahrnimmt.

Für die deutsche Seite ist von essentieller Bedeutung, daß diese Zusammenarbeit die Stabilitätspolitik nicht schwächt. Koordinierungsgremien können in diesem Stadium die nationalen Notenbanken, so auch die Bundesbank, von ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht entbinden, „die Währung zu sichern“.

Wird dieser Grundsatz eingehalten, und bislang sprechen die Erfahrungen nicht dagegen, so kann diese erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion wichtige Vorleistungen für einen Erfolg der späteren Endstufe erbringen. Die bestehenden Divergenzen zu reduzieren, verlangt einen Anpassungszeitraum bis zum Inkrafttreten der letzten Stufe der Währungsunion, dessen Länge man gegenwärtig noch nicht festlegen sollte.

Divergenzen bei Kosten und Preisen, bei Defiziten in den öffentlichen Haushalten und in außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten wird man auch etwas längerfristig nicht ganz beseitigen können, wie man am Beispiel regionaler Unterschiede in einer nationalen Volkswirtschaft sieht. Doch sind die Divergenzen auf europäischer Ebene noch zu groß. Dasselbe gilt für die beträchtlichen Unterschiede in den institutionellen Strukturen, die wirtschaftlichen Grundorientierungen sowie Verhaltensweisen der Tarifpartner und deren Rahmenbedingungen (z. B. Indexierung).

Die Bundesbank hat in ihrer Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung (sie ist ja allein der deutsche Verhandlungspartner) eingehend darauf hingewiesen; wir dürfen feststellen, daß es hier keine Meinungsverschiedenheiten gibt.

Die Endstufe

In der ersten Stufe soll die für die Wirtschafts- und Währungsunion erforderliche Änderung des EG-Vertrags

⁴ Entscheidung des Rates zur Erreichung einer schrittweisen Konvergenz der Politiken und der wirtschaftlichen Ergebnisse während der ersten Stufe der WWU vom 12. 3. 1990.

für die zweite und dritte Stufe der WWU beschlossen werden. Diese Beratungen sind nun in vollem Gang, seit längerem liegen Vorarbeiten für die Endstufe vor. Das Zwischenstück zwischen dem jetzigen Fundament und dem späteren Dach, die Stufe II, haben die Architekten erst in einem Vorentwurf in Angriff genommen:

Es herrscht Einvernehmen, daß spätestens mit dem *Eintritt in die Endstufe*, auf die ich zunächst eingehe, ein arbeitsfähiges Europäisches Zentralbanksystem existieren muß, das aus einem Zentralinstitut und den nationalen Zentralbanken besteht; nach den bisherigen Vorarbeiten wird das System hinsichtlich der Aufgaben und der Leitungsstruktur weitgehend dem Bundesbankmodell oder eher der Bank deutscher Länder mit ihrem stark föderativem Charakter angelehnt sein.

Im Entwurf der Notenbankgouverneure, gegenüber dem es bisher wenig Abweichungen gibt, wurde Übereinstimmung in folgenden Punkten erzielt:

- prioritäre Verpflichtung auf die Geldwertstabilität,
- institutionelle, funktionelle und personelle Unabhängigkeit,
- Verbot der Kreditgewährung an öffentliche Haushalte und
- naturgemäß Beendigung einer eigenständigen Politik der als regionale Niederlassungen weiterbestehenden nationalen Notenbanken.

In zwei wichtigen Fragen gibt es bisher keine Einigung; sie charakterisieren seit langem unterschiedliche Haltungen.

- Erstens: Einige unserer Partner halten es für nötig, daß der Rat der Regierungschefs oder der Finanzminister dem Zentralbanksystem allgemeine Orientierungen vorgeben kann. Nach unserer Meinung wäre das mit der Unabhängigkeit der Notenbank nicht zu vereinbaren. Das Bundesbankgesetz (§ 12) spricht von Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik im Rahmen der prioritären Aufgabe.
- Zweitens: Manche Partner, eher etwas mehr Länder als bei Punkt eins, wünschen, daß die Zuständigkeit für die Wechselkurspolitik, z. B. Formulierung verbindlicher Wechselkursziele, allein in der Hand des Rates verbleibt. Wechselkursvorgaben binden aber die Geldpolitik und können den stabilitätspolitischen Auftrag unterminieren, wie wir aus der Zeit des Bretton-Woods-Systems wissen.

Zur Wirtschaftsunion gehört eine hinreichende Verpflichtung aller Mitgliedstaaten zu einer dauerhaften Stabilitätsorientierung ihrer Finanzpolitik. Da in der WWU die finanzpolitischen Entscheidungen weitgehend in der

Hand der Mitgliedstaaten bleiben, müssen auf Gemeinschaftsebene vertragliche Vorkehrungen einschließlich bindender Regeln und Sanktionen für eine wirksame Haushaltsdisziplin in allen Mitgliedstaaten geschaffen werden. Die Auffassungen der Mitgliedsländer zu diesen Konzepten sind noch vergleichsweise weit auseinander, da Auflagen und Sanktionen natürlich in die einzelstaatliche Souveränität der Länder eingreifen, ja die Souveränität eines Landes sich auf diesem Gebiet im besonderen manifestiert.

Andererseits kann das Ausscheren eines Landes aus der Budgetdisziplin die gemeinschaftliche Geldpolitik erheblich beeinträchtigen, ganz abgesehen von den vermutlich unmittelbaren Folgen für die Haushalte anderer Länder und den Gemeinschaftshaushalt.

Das Beschreiben und In-Statuten-fassen der dritten Stufe ist eine Sache, das Inkrafttreten eine andere. Die Regierungen haben bei ihren Beschlüssen von Rom ein Inkrafttreten der zweiten Stufe zum 1. 1. 1994 vorgesehen. Vor allem auf deutschen Druck sind aber gleichzeitig die Bedingungen genannt worden, die hierfür erfüllt sein müßten. Das Inkrafttreten der dritten Stufe müßte noch stärker konditioniert werden. Drei Jahre nach Inkrafttreten der zweiten Stufe soll auf der Basis eines Fortschrittsberichts entschieden werden, wann die WWU in Kraft gesetzt werden kann; diese Entscheidung soll nicht vor 1997 getroffen werden. Ich möchte nicht ausschließen, daß diese Termine noch manche Änderung erfahren.

Die Zwischenstufe

Damit komme ich zu der gegenwärtig schwierigsten Diskussion, jener über die Zwischenstufe, die sogenannte zweite Stufe. Worum geht es? Kurz gesagt um die Frage, wie man die weiter bestehende Verantwortung nationaler Notenbanken für ihre fortbestehenden Währungen mit dem Ziel vereinbart, nach eben dieser Übergangsperiode bereit zu sein, diese Verantwortung aufzugeben und der Europäischen Zentralbank zu übertragen.

Ganz klar ist mir bis heute nicht, warum man diese zweite Stufe braucht, wenn man schon in der ersten weiß, daß man in die ganz andere Zukunft der dritten Stufe eingehen will. Ist die zweite Stufe also eine Verlobungszeit mit dem unausgesprochenen Vorbehalt, vor dem Traualtar doch noch umkehren zu können? Oder ist das Motto der Ewig-Verlobten zu vermuten: Ja, schon, aber jetzt noch nicht. Die „Verlobung“ ist in Rom mit dem Begriff der „Schaffung“ der „Institution“ in Aussicht genommen worden. Letztere soll vor Inkrafttreten der Endstufe errichtet werden. Von dem, was darunter zu verstehen ist, ist nur eines klar, nämlich daß die potentiell Verlobten dies erst noch klären müssen.

□ Der britische Vorschlag sieht nach der Stufe I erstens eine eigenständige dreizehnte Währung, die „Hard-ECU“, vor. Diese Kunstwährung soll gegenüber der härtesten Währung der EG nicht abgewertet werden können, im Gegensatz zur jetzigen ECU, die z. B. gegenüber der D-Mark seit ihrer Schaffung um 18% abgewertet hat. Zweitens und vor allem soll die harte ECU als Parallelwährung von der „Institution“ ausgegeben werden und mit den vorhandenen nationalen Währungen konkurrieren. Die Leitung des Fonds soll ein Gremium, bestehend aus den Zentralbankgouverneuren der beteiligten Länder und einer Art Direktorium, übernehmen, also eine Art dreizehnte Notenbank oder „Currency board“ für eine dreizehnte Währung. Diese Währung soll dann in Konkurrenz und Substitution zu den anderen treten.

□ Frankreich, Italien und das eine oder andere Land verstehen unter der „Institution“ ein EZBS, das schon zu Beginn des Jahres 1994 geschaffen wird, obgleich die Geldpolitik in der Übergangsstufe weiter in nationaler Verantwortung bleibt. Ein Ziel ist, daß in der Übergangsstufe bereits eine gemeinsame Interventionspolitik gegenüber Drittwährungen betrieben werden kann, vielleicht sollen auch ECU (Korb-ECU) ausgegeben und dabei die nationalen Währungen stärker „an die Kandare“ genommen werden.

□ Die deutsche Regierung mit Unterstützung des einen oder anderen Mitgliedslandes interpretiert die „Institution“ als „Rat der Notenbankgouverneure“, der aus dem Gouverneursausschuß hervorgehen soll. Der Gouverneursrat könnte sich in der Übergangsstufe um die Angleichung der Notenbankinstrumente und -strukturen bemühen, während die Verantwortung für die Geldpolitik, wie allgemein akzeptiert, bei den nationalen Notenbanken bleibt. Sie soll – wie wir meinen – auch nicht beschnitten werden um so wichtige Teilgebiete wie die Wechselkurspolitik. Eine übergeordnete Instanz mit eigenem Apparat, eine „halbgebackene“ Zentralbank, um diesen Ausdruck von Sir Alan Walters hierauf anzuwenden, wäre jedenfalls nicht sinnvoll.

Der deutsche Vorschlag bedeutet nicht, daß in dieser zweiten Stufe nichts weiteres zu geschehen hätte. Die Unabhängigkeit der nationalen Notenbanken sollte dort gesichert werden, wo sie diesen bisher vorenthalten wird. Die Kooperation der Geldpolitiken sollte weiter durch klare Orientierungen etwa anhand abgestimmter Geldmengenziele und deren Einhaltung verbessert werden. Mit anderen Worten: In der nationalen Geldpolitik soll man materiell möglichst viel von dem verwirklichen, was später von der Stufe III insgesamt gefordert wird. Die Stufe III kann durch die Schaffung einer Institution allein keine Wunder vollbringen.

Eine Geldpolitik kann nur dann im Sinne der Aufrechterhaltung der Geldwertstabilität erfolgreich sein, wenn dieses Ziel in der Bevölkerung tief verankert ist. Ist das nicht der Fall, haben es auch unabhängige Notenbanken schwer, sich der Pressionen von Regierungen zu erwehren, die oft nur kurzfristige Ziele im Auge haben. Nur wenn Öffentlichkeit und öffentliche Meinung hellhörig sind und ihr eigenes langfristiges Interesse an stabilem Geld gegen mögliche Vernebelungsversuche durch inflatorische Politik artikulieren, kann eine Notenbank ihren Auftrag voll erfüllen; ich meine, dazu bedarf es in einigen Ländern der EG noch einer gewissen Reifezeit.

Welches der vorgeschlagenen Konzepte sich durchsetzen wird, welche Kompromisse ausgehandelt werden, ist nicht nur für eine kurze Zeit des Übergangs von Bedeutung. Denn sowohl die britische Lösung als auch die anderer Partnerländer bringt die Gefahr mit sich, daß die Handlungsfähigkeit der Bundesbank bereits zu einem Zeitpunkt beeinträchtigt wird, in dem die Voraussetzungen für eine Währungsunion noch nicht gegeben sind. Man muß nicht so argwöhnisch sein wie der „Economist“, der dieser Tage meinte: „Politicians would try to use the stage-two Euro-bank as a back door towards influence over Bundesbank policy and might be tempted to postpone indefinitely the hard economic choices involved in a transition to stage three, preferring instead to transfer national monetary competence bit by bit to the Euro-bank in the name of integration.“⁵ Der Economist befürchtet dies nicht zuletzt als Folge eines politischen Kompromisses, bei dem dem deutschen Drängen nach einer umfassenden politischen Union nachgegeben und dafür von deutscher Seite der Schaffung der „Institution“ auf währungspolitischen Gebiet zugestimmt würde; möge er nicht recht behalten.

Schlußbemerkungen

Die zweite Regierungskonferenz, die die vertraglichen Voraussetzungen für eine politische Union festlegen soll, beschäftigt sich freilich nicht mit einer Föderation im klassischen Sinne, sondern mit Änderungen der Kompetenzen und Kontrollrechte von Gemeinschaftsorganen, besonders des Europaparlaments, und mit der Übertragung eng begrenzter nationaler Verantwortlichkeiten an die Gemeinschaft. Diese Begrenzung ist im gegenwärtigen Stadium wahrscheinlich sinnvoll.

Im Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten der Endstufe und darüber hinaus muß man freilich Regeln für die Verteilung von Anpassungskosten finden; diese werden sich eher in Grenzen halten lassen, wenn die Anpassung

der Lebensverhältnisse in den Ländern vorwiegend marktwirtschaftlichen Mechanismen überlassen und nicht versucht wird, von vornherein einen Mechanismus von Transferleistungen vorzusehen. Was hier in der deutsch-deutschen Ad-hoc-Vereinigung notwendig ist und von einer durch die geschichtliche Entwicklung unfreiwillig geteilten Nation ökonomisch auch verlangt werden kann, dürfte nicht zum Vorbild für eine Vielvölker-Gemeinschaft genommen werden. Auch das Solidaritätsbewußtsein in einer Nation darf nicht überschätzt werden.

Ein letztes Wort zu den Verhandlungen selbst: Ich glaube mich nicht zu irren, daß das öffentliche Interesse an dem Thema Europäische Währungsunion in unserem Land nicht besonders groß ist. Mit den Beratungen in den derzeit laufenden Regierungskonferenzen steht freilich für uns einiges auf dem Spiel. „Eine Währungsgemeinschaft ist eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft, die nach aller Erfahrung für ihren Bestand eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt.“⁶

So schwer die innerdeutschen Probleme lasten mögen, auf längere Sicht wird sie Deutschland überwunden haben. Zwischenzeitliche Fehlentscheidungen, so schlimm sie sein mögen, können im Verlaufe korrigiert oder kompensiert werden. Die anstehenden Entscheidungen zur Europäischen Währungsunion können, wenn sie einmal getroffen und von den Länderparlamenten ratifiziert sind, nicht mehr geändert werden.

Naturgemäß entspricht die Interessenlage unserer Partnerländer nicht unbedingt der unseren. Manches Land mag sich den Ausweg aus den enormen inländischen Problemen – etwa beim Staatshaushalt und der Inflation – auch aus der Wirkung von politischem Druck der Gemeinschaftsorgane erhoffen, obgleich diese Art der Fremdkurierung auch kein sicheres Rezept ist.

Für uns ist, was den Einfluß von Gemeinschaftsbestimmung angeht, dergleichen kaum zu erwarten. Die D-Mark soll ja der Anker bleiben, so lange es nicht eine gleich gute oder noch bessere Währung gibt. Wir müssen auch im Interesse Europas bestrebt bleiben, die wirtschaftlichen Errungenschaften der alten Bundesrepublik zu erhalten, im deutsch-deutschen Einigungsprozeß und im Einigungsprozeß in der EG ist das eine doppelte Aufgabe. Ich brauche wohl kaum zu unterstreichen, daß dabei – bezogen auf die begrenzten geistigen und physischen Energien – die Zusammenarbeit aller wirtschaftlich und politisch wichtigen Gruppierungen in unserem Lande mehr denn je erforderlich ist.

⁵ The Economist, 4. Mai 1991, S. 83.

⁶ Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa vom September 1990.