

Scharrer, Hans-Eckart

Article — Digitized Version

## Europäische Währungsunion: kein Feld für politische Kompromisse

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Scharrer, Hans-Eckart (1991) : Europäische Währungsunion: kein Feld für politische Kompromisse, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 10, pp. 501-506

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136806>

### 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.*

Hans-Eckart Scharrer\*

## Europäische Währungsunion: kein Feld für politische Kompromisse

*Mit einer Regierungskonferenz wird gegenwärtig die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion vorbereitet. Welche Vorteile und Risiken sind mit der Europäischen Währungsunion verbunden? Welche Anforderungen sollten bei ihrer vertraglichen Ausgestaltung beachtet werden?*

Bei der geplanten Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) handelt es sich nicht nur um eine ökonomische, sondern um eine eminent politische Frage: den unwiderruflichen Verzicht der Bundesrepublik Deutschland auf ihre währungspolitische Souveränität und die Übertragung aller ihrer monetären Kompetenzen auf die Europäische Gemeinschaft. Für die Errichtung der EWWU gibt es die politische Vorgabe seitens des Europäischen Rates. Die Bedingungen, unter denen ein Verzicht auf die Währungshoheit vertretbar und sinnvoll ist, bedürfen sorgfältiger Prüfung durch das Parlament, und zwar bevor die Verhandlungen in der Regierungskonferenz abgeschlossen sind. Angesichts der Bedeutung dieses Schritts erscheint es ferner angemessen, daß der Bundestag zu gegebener Zeit über den Eintritt in die Endphase der EWWU formell beschließt.

### Logik der Gemeinschaftsentwicklung

Die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion liegt in der Logik ihrer bisherigen ökonomischen und politischen Entwicklung:

□ Seit der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte hat die rechtliche und tatsächliche Verwirklichung des Binnenmarktes rasche Fortschritte gemacht. Bis zum 31. 12. 1992 dürften auf Gemeinschaftsebene alle wesentlichen Beschlüsse nach dem Binnenmarkt-Weißbuch verabschiedet sein, die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht ist absehbar. Die Unternehmen be-

trachten die Gemeinschaft schon jetzt zunehmend als integrierten Produktions- und Absatzraum. Um die Effizienzvorteile des Binnenmarktes vollständig zu realisieren, fehlt ihm allerdings noch ein wesentliches Element: die einheitliche Währung. Sie würde den Übergang von einer Summe nationaler Wirtschaftsräume zu einem einheitlichen europäischen Wirtschaftsgebiet zugleich fördern und symbolisieren.

□ Das Europäische Währungssystem (EWS) hat sich seit seiner Gründung zunehmend zu einer Zone der Preisstabilität und der Wechselkursstabilität entwickelt. Das gilt vor allem für die Kernländer des EWS, d.h. diejenigen Mitgliedstaaten, die sich von Anfang an dem System enger Bandbreiten unterworfen hatten (Deutschland, Frankreich, die Benelux-Länder, Dänemark und Irland). Die Konvergenz der Preisentwicklungen auf niedrigem (seit 1989 allerdings wieder steigendem) Niveau und der ausdrückliche – und zunehmend glaubhafte – Verzicht auf das Instrument der Leitkursänderung gegenüber der D-Mark haben sich in einer immer stärkeren Angleichung der Zinsen dieser Länder niedergeschlagen. Auch das Inflations- und Zinsgefälle im Verhältnis zu den anderen Teilnehmerländern am Wechselkursmechanismus hat sich verringert, ist allerdings noch beträchtlich. Nach dem Beitritt Großbritanniens (1990) nehmen jetzt zehn der zwölf EG-Mitglieder am Wechselkursmechanismus teil (Ausnahmen: Griechenland, Portugal), davon zwei mit erweiterter Bandbreite (Spanien, Großbritannien).

□ Politisch hat sich die Gemeinschaft als zukunftsweisendes Modell der Zusammenarbeit zwischen gleichbe-

---

*Dr. Hans-Eckart Scharrer, 53, ist Leiter der Abteilung Internationale Finanzen, Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

---

\* Überarbeitete Stellungnahme des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages über die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion am 18. September 1991 in Bonn.

rechtigten Partnerländern im Rahmen einer supranationalen Organisationsform bewährt. Welchen Weg Westeuropa bei der Überwindung nationaler Grenzen und der Verwirklichung gemeinsamer Politiken bereits zurückgelegt hat, wird nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Ereignisse in Osteuropa deutlich. Die Geld- und Währungspolitik wird bisher noch in nationaler Verantwortung betrieben, wobei die D-Mark im EWS zunehmend in die Rolle der Ankerwährung, die Deutsche Bundesbank in die Rolle der Leit-Zentralbank hineingewachsen ist. Diese Lösung, bei der die Währungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten die Politik der Bundesbank (wenn auch letztlich freiwillig)<sup>1</sup> nachvollziehen, ohne auf sie Einfluß nehmen zu können, gerät – ungeachtet der damit erzielten stabilitätspolitischen Erfolge – zunehmend in Widerspruch zu der politischen Idee der EG als „Gemeinschaft“ und künftig als Politischer Union. Auch für die Bundesrepublik ist es auf die Dauer problematisch, ihre (Geld-)Politik der Gemeinschaft „aufzuzwingen“ – mit allen daraus resultierenden politischen Konflikten.

### Vorteile und Risiken

Die mit einer EWWU verbundenen ökonomischen Vorteile hat die EG-Kommission in ihrer Studie „Ein Markt – Eine Währung“<sup>2</sup> beschrieben und zum Teil zu quantifizieren versucht. Sie liegen vor allem im Wegfall des Wechselkursrisikos sowie der Transaktionskosten im innergemeinschaftlichen Zahlungsverkehr und den daraus resultierenden Effizienz- und Wachstumsgewinnen, in der Reduzierung der Zinsspanne zwischen Einlagen- und Kreditzinsen durch den verschärften Wettbewerb auf einem integrierten europäischen Finanzmarkt, in einer (vermuteten) geringeren Anfälligkeit der europäischen Wirtschaft gegen externe Schocks und in einer Stärkung der ökonomischen und wirtschaftspolitischen Position der Gemeinschaft im multipolaren Wirtschafts- und Währungssystem.

Allerdings hat die Gemeinschaft – und die Bundesrepublik – bei einem Übergang zu einer EWWU durchaus etwas zu verlieren: Eine stabile (Anker-)Währung und eine glaubwürdige (Leit-)Zentralbank sind wertvolle Güter. Sie sollten nur dann aufgegeben werden, wenn eine hinreichende Gewähr für einen stabilitätspolitischen Erfolg des europäischen Unternehmens besteht: nur dann lassen sich auch die erhofften ökonomischen Vorteile der EWWU realisieren. Dabei muß klar sein, daß eine Garantie für einen Erfolg nicht gegeben werden kann: der Übergang zu einer neuen Geldverfassung ist unvermeidlich

mit Risiken verbunden. Immerhin sollten die Bedingungen so gestaltet werden, daß die vorhersehbaren Risiken minimiert, die stabilitätspolitischen Erfolgchancen maximiert werden.

Dazu gehören: volle Klarheit über die Implikationen der EWWU, ein sachgerechter rechtlicher und institutioneller Rahmen, eine über längere Zeit bewiesene gute Stabilitäts-Performance der Teilnehmerländer und ein Beitritt zur Währungsunion auf freiwilliger Basis, gegründet auf die ökonomische Fähigkeit. Wie sind gemessen an diesen Forderungen die bisherigen Diskussionen sowie die Ergebnisse der Regierungskonferenz zu bewerten?

### Implikationen der EWWU

Die Implikationen der EWWU sind in der politischen Diskussion in der Bundesrepublik – soweit sie überhaupt geführt wurde – bisher noch nicht hinreichend deutlich geworden. Der Vertragsentwurf (Stand: 20. Juni 1991)<sup>3</sup> vermittelt bei oberflächlicher Lektüre den Eindruck, als ginge es vor allem um eine dauerhafte Fixierung der Wechselkurse zwischen den (fortexistierenden) nationalen Währungen. Tatsächlich geht es um weit mehr:

- um die vollständige und unwiderrufliche Abtretung der nationalen Währungshoheit (Geld- und Wechselkurs-hoheit) an die Europäische Gemeinschaft, d.h.,
- um die Aufgabe des eigenen Geldes, hier: der D-Mark, zugunsten einer neuen, einheitlichen europäischen Währung,
- um den Verzicht auf die eigenverantwortliche Bestimmung der Geld- und Wechselkurspolitik und
- um den Verzicht auf eine eigene Zentralbank, die diesen Namen verdient: die Bundesbank würde zu einer weisungsgebundenen „Zweigstelle“ der Europäischen Zentralbank (EZB), auch wenn sie formal als eigene Rechtsperson bestehen bliebe.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, daß die tatsächliche Kontrolle der nationalen Zentralbanken über Geldmenge, Zinsen und Preisniveau angesichts des engen europäischen und internationalen Preis- und Zinszusammenhangs schon heute eingeschränkt ist. Allerdings verfügt die Bundesbank als (De-facto-)Leit-Zentralbank im EWS zur Zeit noch über einen deutlich höheren Freiheitsgrad als die Zentralbanken unserer Partnerländer; insofern hat die Bundesrepublik auch mehr aufzugeben als diese.

<sup>1</sup> Der Beitritt zum EWS und der Verzicht auf Leitkursänderungen gegenüber der D-Mark sind freiwillige nationale Grundentscheidungen, aus denen sich die geldpolitische Abhängigkeit von der Bundesbank erst ableitet.

<sup>2</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Ein Markt – Eine Währung, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 44, Oktober 1990.

<sup>3</sup> Vgl. Draft Treaty on the Union, in: Europe Documents Nr. 1722/1723 vom 5. Juli 1991.

In der Wechselkurspolitik geht es zunächst um die Politik gegenüber dem Dollar: hier hat die Bundesregierung mit der Entscheidung für das Floating die monetäre Kontrolle im Inland gesichert, die im Bretton-Woods-System verlorengegangen war. In der EWWU obliegt die Bestimmung des Wechselkursregimes, wie alle monetären Entscheidungen, den Organen der Gemeinschaft.

Bereits heute haben die deutschen Währungsbehörden praktisch keine Kontrolle mehr über den Wechselkurs der D-Mark gegenüber den Währungen der Kernländer des EWS: diese Länder haben ihre Währungen explizit oder implizit an die D-Mark gekoppelt und werden diese Politik aus Gründen der internen und externen Glaubwürdigkeit (Lohn- und Preisdisziplin, Zinsvorteil) auch durchhalten wollen. Gegenüber diesen Valuten ist eine Aufwertung der D-Mark – wenn sie denn gewünscht würde – de facto nicht mehr möglich. Argumente gegen die EWWU, die sich auf das Wechselkursargument stützen, sind daher – jedenfalls für die Bundesrepublik – wenig überzeugend. Entsprechend geringer sind allerdings auch die möglichen Effizienzgewinne einer EWWU, die der Bundesrepublik aus dem Wegfall der Wechselkurs-Risikoprämie erwachsen: die Zinsdifferenz gegenüber wichtigen Wirtschaftspartnern ist bereits heute minimal.

### Verlagerung der Anpassungskosten

Was die stabilitätspolitischen Implikationen der EWWU betrifft, so dürften die Einbußen an Geldwertstabilität vermutlich gering und tolerierbar sein, wenn der Teilnehmerkreis sich (zunächst) auf die Mitglieder der „Kerngruppe“ des EWS beschränkt. Diese Länder haben in den letzten Jahren ein hohes Maß an Konvergenz bei Stabilität realisiert (die zur Zeit zu beobachtende Abweichung vom Stabilitätspfad steht zu dieser grundsätzlichen Orientierung nicht in Widerspruch). Allerdings sind stabilitätspolitisch motivierte (Zins-)Entscheidungen der Bundesbank mindestens in Frankreich regelmäßig auf Kritik gestoßen. Mit wachsendem und zunehmend heterogener Teilnehmerkreis nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, daß die europäische Währung eine deutlich schlechtere Stabilitäts-Performance aufweist als die D-Mark im Leitwährungssystem.

Bei Teilnahme einer großen Zahl von Mitgliedstaaten von Anfang an nimmt auch das Risiko zu, daß die Anpassungskosten der Länder mit hoher Inflationsneigung direkt oder indirekt der Gemeinschaft aufgebürdet werden. Bei rascher und kräftiger Rückführung der Inflationsrate ist eine – auch länger anhaltende – Stabilisierungskrise in diesen Ländern nicht auszuschließen. Sie hätte dort mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Anstieg des Staatsdefizits für konsumtive Zwecke (Sozialleistungen) zur Folge.

Das gleiche Ergebnis müßte eintreten, wenn – nach Verwirklichung der Währungsunion – eine rasche Angleichung der Arbeitseinkommen im Gemeinschaftsraum ohne Rücksicht auf das regionale und sektorale Produktivitätsgefälle betrieben würde (wie zwischen Ost- und Westdeutschland). Dieses Defizit müßte direkt (durch höhere Finanzleistungen aus dem EG-Etat) und/oder indirekt (durch einen gemeinschaftsweiten Zinsanstieg) von den übrigen Mitgliedstaaten mitgetragen werden. Finanzielle und realwirtschaftliche Transfers sind jedoch nur dann zu rechtfertigen, wenn sie geeignet sind, das wirtschaftliche Entwicklungsgefälle abzubauen. Sie zur Kompensation der Schäden eines verfrühten Beitritts zur EWWU einzusetzen, hieße, die gemeinschaftliche Solidarität zu mißbrauchen.

Diese Überlegungen sprechen dafür, die Teilnahme an der Währungsunion von der Erfüllung strikter ökonomischer Voraussetzungen abhängig zu machen, d.h., den Teilnehmerkreis zunächst auf die Länder der Kerngruppe zu beschränken.

### Rechtlicher und institutioneller Rahmen

Zu den Anforderungen, die an den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EWWU zu stellen sind, gehören:

- die gesetzliche Verpflichtung des Europäischen Zentralbanksystems (EZBS) auf das Ziel der Geldwertstabilität;
- die institutionelle und materielle Unabhängigkeit des EZBS und die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder seiner Leitungsorgane;
- bindende Vorschriften zur Begrenzung der staatlichen Haushaltsdefizite;
- kein Terminautomatismus, sondern eindeutige, enge Voraussetzungen für die Teilnahme an der institutionellen Endstufe der EWWU, möglichst auch an der Übergangsstufe;
- klare Abgrenzungen zwischen den Organen der Gemeinschaft.

Was zunächst die Verpflichtung des EZBS auf das Ziel der Geldwertstabilität betrifft, so sehen Art. 3 Abs. 2 des Vertragsentwurfs und Art. 2 des Statutenentwurfs für das EZBS vor, daß sich die Geld- und Wechselkurspolitik bzw. das EZBS vorrangig (wenn auch nicht ausschließlich) an diesem Ziel zu orientieren haben. Dem ist zuzustimmen. Um so wichtiger erscheint eine Neuformulierung des Art. 105 des Vertragsentwurfs mit dem Ziel, auch hier den Vorrang der Geldwertstabilität im Zielkatalog des EZBS stärker als bisher deutlich zu machen.

Wesentliche Elemente der institutionellen Unabhängigkeit des EZBS sind die eigene Rechtspersönlichkeit der EZB sowie der nationalen Zentralbanken und die alleinige Entscheidungskompetenz des EZBS (im Rahmen seiner Aufgaben). Nach dem Vertragsentwurf scheinen diese Elemente gesichert. Allerdings besteht noch erheblicher Handlungsbedarf auf der Ebene der nationalen Zentralbanken: Die meisten von ihnen sind schlicht nachgeordnete Behörden der Finanzministerien. Die Bereitschaft der Partnerländer, ihren Zentralbanken einen Status der Unabhängigkeit zu verleihen, wird ein Test sein für die Ernsthaftigkeit ihres Engagements für die EWWU und ein unabhängiges EZBS. Art. 109 C des Vertragsentwurfs sieht vor, daß der Prozeß zur Herstellung der Unabhängigkeit vor dem Eintritt in die Übergangsperiode am 1. Januar 1994 eingeleitet werden soll. Dies sollte präzisiert werden, etwa im Sinne einer Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens vor diesem Zeitpunkt.

#### **Persönliche und materielle Unabhängigkeit**

Eine wichtige Voraussetzung für die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Leitungsorgane des EZBS (Direktorium und Rat) ist eine hinreichend lange Amtszeit sowie der Ausschluß der Abberufung aus politischen Gründen. Für die Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank ist diese Forderung mit einer achtjährigen Amtszeit erfüllt (Art. 108 Abs. 2 Vertragsentwurf). Unzureichend ist die vorgesehene Mindestamtszeit von fünf Jahren für die Präsidenten der nationalen Zentralbanken (Art. 14 Statutenentwurf), die in dieser Eigenschaft zugleich Mitglieder des Rates des EZBS sind.

Eine Ausdehnung auf acht Jahre erscheint dringend geboten.

Die materielle Unabhängigkeit des Systems setzt zunächst voraus, daß das EZBS über die zu seiner Aufgabenerfüllung erforderlichen Instrumente selbständig verfügen kann. In den meisten Mitgliedstaaten befinden sich wichtige geldpolitische Instrumente wie der Diskontsatz unter der Kontrolle der Regierung bzw. des Finanzministers. Die uneingeschränkte Übertragung dieser Instrumente auf die nationalen Zentralbanken im Zusammenhang mit der Herstellung ihrer Unabhängigkeit ist ein weiterer Test für die Ernsthaftigkeit des EWWU-Vorhabens. Zugleich ist das Instrumentarium zu harmonisieren: Für eine regional oder national differenzierte Geldpolitik ist in einer Währungsunion kein Platz.

#### **Quellen unkontrollierter Geldschöpfung**

Ein anderer, nicht minder wichtiger Aspekt der materiellen Unabhängigkeit betrifft die Frage, ob die stabilitätsorientierte Geldpolitik des EZBS durch die staatliche Finanz- und Wirtschaftspolitik – gewollt oder ungewollt – konterkariert werden kann. Eine erste mögliche Quelle unkontrollierter Geldschöpfung ist die Finanzierung von Haushaltsdefiziten durch das EZBS. Diese Quelle wird nach dem derzeitigen Stand der Verhandlungen künftig so gut wie verschlossen: Art. 104 Abs. 1 des Vertragsentwurfs und Art. 21.1 des Statutenentwurfs verbieten der EZB und den nationalen Zentralbanken die Gewährung jeder Art von Krediten an die öffentliche Hand (einschließlich EG) ebenso wie den obligatorischen Ankauf

### **VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

Yoshihide Ishiyama

## **INTERNATIONAL MONETARY REFORM IN THE 1990s: ISSUES AND PROSPECTS**

Großoktav,  
52 Seiten, 1990  
brosch. DM 53,-  
ISBN 3-87895-405-0

Die Sasakawa Peace Foundation hat von 1988 bis 1990 ein Forschungsprogramm zur Reform des internationalen Währungssystems durchgeführt. Beteiligt waren das Institute for International Economics, Washington, D.C., das HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und ein Komitee hochkarätiger japanischer Experten, dessen Generalsekretär der Verfasser dieses Buches ist. Die Studie setzt sich mit den wichtigsten währungspolitischen Problemen und Lösungsansätzen auseinander, die von der Gutachtergruppe diskutiert wurden.

**VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG**

staatlicher Schuldtitel direkt vom Emittenten; der indirekte Ankauf bleibt möglich, steht aber unter dem Vorbehalt des Stabilitätsziels. Das Verbot der Staatsfinanzierung durch die Notenbank soll auf nationaler Ebene bereits vor Eintritt in die Übergangsphase am 1. Januar 1994 umgesetzt werden (Art. 109 C Vertragsentwurf); dies ist übrigens auch für die Bundesrepublik (Kassenkredite an Bund und Länder) von Bedeutung. Zu kritisieren ist freilich, daß Sanktionen bei einem Verstoß gegen diese Bestimmung nicht vorgesehen sind.

Eine zweite mögliche Quelle unkontrollierter Geldschöpfung sind Devisenmarktinterventionen zur Verteidigung marktwidriger Leitkurse oder eine auf Wechselkursstabilisierung gerichtete Zinspolitik. Die deutschen Erfahrungen besonders in der Endphase des Bretton-Woods-Systems sind dafür ein abschreckendes Beispiel. Nach dem vorliegenden Vertragsentwurf ist die Gefahr, daß die Geldpolitik an die Kette des Wechselkurses gelegt werden könnte, nicht gebannt. Die Bestimmung des Wechselkurssystems der Gemeinschaft und die Festsetzung, Änderung und Abschaffung von Leitkursen gegenüber Drittwährungen fallen gemäß Art. 109 Abs. 1 in die Kompetenz des (Ecofin-)Rates, der darüber einen Konsens mit dem Rat des EZBS herbeiführen soll. Die laufende Devisenpolitik ist Aufgabe des EZBS. Inwieweit dabei der Stabilitätsvorbehalt greift, ist offen. Bei der vorgesehenen Regelung wird es bei einem Widerspruch zwischen einem vorgegebenen Wechselkursziel und dem Stabilitätsziel wesentlich darauf ankommen, ob die EZB bereit ist, einen Konflikt mit dem Rat der Gemeinschaft zu riskieren und unter Hinweis auf den vertraglich festgeschriebenen Vorrang der Geldwertstabilität die Interventionen auszusetzen. Zu fordern ist, die Kompetenz für die Wechselkurspolitik uneingeschränkt auf das EZBS zu übertragen. Mindestens aber muß vertraglich gesichert werden, daß Beschlüsse über das Wechselkurssystem vom Rat nur einstimmig getroffen werden können.

#### **Bindende Budgetvorschriften notwendig**

Auf bindende Vorschriften zur Begrenzung der Haushaltsdefizite ist in den Vertragsverhandlungen vor allem von deutscher Seite immer wieder gedrängt worden. Die ökonomische Rolle strikter Budgetregeln ist dabei nicht immer verstanden worden. Bei Ausschluß einer monetären Finanzierung des Staatsdefizits ist ein (unmittelbarer) Zusammenhang zwischen der Höhe des Finanzierungssaldos und der Expansion der Geldmenge nicht gegeben. Eine Gefährdung der Preisniveaustabilität kann deshalb vor allem aus einer Aufblähung der Gesamtnachfrage resultieren; dies könnte vor allem dann relevant werden, wenn mehrere große Mitgliedstaaten gleichzeitig einen expansiven Kurs in der Finanzpolitik steuern.

Bedeutsamer erscheint in der Regel der Allokationsaspekt: Eine hohe staatliche Nachfrage nach Finanzierungsmitteln führt zu einem Anstieg der Kapitalmarktzinsen und verdrängt damit tendenziell private Investitionen. Dieser Zusammenhang gibt Anlaß zu der – in der Bundesrepublik verwirklichten – Forderung, den staatlichen Finanzierungssaldo in der Regel auf die Höhe der öffentlichen Investitionen zu begrenzen („goldene Budgetregel“).

Im Vertragsentwurf findet sich diese – oder eine andere – Regel nicht wieder. Art. 104 Abs. 2 gibt Zeugnis von der Unfähigkeit der Mitgliedstaaten, sich auf konkrete Bestimmungen zu verständigen; dies soll dem Rat überlassen bleiben. Dabei wären Budgetvorschriften dieses Typs, sofern sie – vor Eintritt in die Übergangsstufe – auf nationaler Ebene verfassungsmäßig verankert würden (erforderlichenfalls mit Übergangsvorschriften), sicher wirkungsvoller und glaubwürdiger als die im Vertragsentwurf vorgesehenen Gemeinschaftssanktionen gegen „exzessive Budgetdefizite“: wirksame Sanktionen gegen Mitgliedstaaten hat die Gemeinschaft in ihrer bisherigen Geschichte noch in keinem Falle beschlossen<sup>4</sup>. Hier besteht also noch Nachbesserungsbedarf am Vertragswerk.

#### **Teilnahmevoraussetzungen**

Die Herstellung des notwendigen rechtlichen und institutionellen Rahmens ist eine entscheidende Voraussetzung für den Eintritt in die Endphase der EWWU und für die Sicherung eines hohen Grades der Preisstabilität in der Folgezeit. Dieser Rahmen muß – zunächst auf nationaler Ebene – rasch geschaffen werden, seine Verwirklichung kann nicht bis zum Ende der Übergangsstufe warten: Staat und Tarifvertragsparteien müssen lernen, mit einer unabhängigen Zentralbank zu leben. Sie müssen tradierte Verhaltensmuster ablegen, die sich auf die Erfahrung gründen, die Zentralbank werde stabilitätspolitisches Fehlverhalten durch eine akkommodierende Geldpolitik sanktionieren, ein derartiges Fehlverhalten bleibe also letztlich folgenlos. Dieser Lernprozeß erfordert Zeit.

Die Setzung des rechtlich-institutionellen Rahmens reicht allein allerdings nicht aus: in den Ländern mit traditionell hoher Inflationsrate muß die Inflationsmentalität dauerhaft gebrochen sein, soll die EWWU Preisstabilität und Vollbeschäftigung hervorbringen. Besteht diese Inflationsmentalität fort, dann wird dies in dem geldpolitischen Abstimmungsverhalten der nationalen Zentral-

<sup>4</sup> Vgl. die Feststellung von André Szász, Mitglied des Direktoriums der Niederländischen Bank, bei der Anhörung des Finanzausschusses: „Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, daß der Rat vor politischen Konfrontationen zurückscheut, und das wird in Zukunft nicht anders sein.“

bankpräsidenten im Rat des EZBS (Aufweichung des Stabilitätsstandards), in regionalen Produktions- und Beschäftigungseinbrüchen (bei regional überhöhten Tarifabschlüssen) und/oder in einer die Solidarität der stabilitätsorientierten Teilnehmerländer strapazierenden Ausweitung der Staatsausgaben und Staatsdefizite seinen Niederschlag finden. Zur „Einübung“ stabilitätsgerechten Verhaltens ist eine hinreichend lange Periode der Konvergenz auf ein Niveau der Stabilität deshalb unverzichtbar.

Zu fordern ist, daß der Eintritt in die Endphase der EWWU, d.h. die Teilnahme an der einheitlichen Währungspolitik, nur Mitgliedstaaten offensteht, die nicht nur die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, sondern auch durch eine hinreichend lange Periode der Konvergenz auf den Standard des „preisstabilsten“ Landes demonstriert haben, daß sie zu einer Teilnahme an einer stabilitätsorientierten EWWU auch ökonomisch und gesellschaftspolitisch in der Lage sind.

Dieser Ansatz steht im Widerspruch zu dem in den bisherigen Vertragsverhandlungen von zahlreichen Mitgliedstaaten präferierten Ansatz einer Maximierung des Teilnehmerkreises auf der Basis eher laxer Konvergenzkriterien. Das Modell geht – in Anlehnung an das erfolgreiche Vorbild des Europäischen Währungssystems – davon aus, daß der Übergang zur Währungsunion zunächst (auf freiwilliger Basis) von den Ländern vollzogen wird, die bereits heute eine glaubwürdige Stabilitätspolitik bei festen Wechselkursen führen, eine enge Angleichung ihrer Preissteigerungsraten auf (mittelfristig) niedrigem Niveau erreicht haben und vom Markt als Quasi-Währungsunion bewertet werden (geringe Zinsdifferenzen). Auf diese Weise kann die europäische Währung sich von Anfang an als stabile Währung etablieren und das EZBS rasch die Glaubwürdigkeit gewinnen, derer es als neue Währungsinstitution in besonderem Maße bedarf: Glaubwürdigkeit gegenüber den gesellschaftlichen Gruppen (stabilitätsgerechte Lohnpolitik), gegenüber Sparern und Investoren (Zinsen) und gegenüber dem Rest der Welt (Wechselkurs).

### Elemente eines Vertragsvorschlages

Zu den vertraglichen Elementen eines Ansatzes, der sich auf diese Prinzipien stützt, gehören:

Errichtung eines Rates der Zentralbankgouverneure zu Beginn der Übergangsstufe, als monetäres Pendant zum Ecofin-Rat. Seine Aufgaben entsprechen den in Art. 109 D des Vertragsentwurfs definierten Funktionen. Der Rat kann stabilitätspolitische Empfehlungen an die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bzw. ihre Währungsbehörden richten. Er verfügt jedoch über keine geldpolitische Entscheidungs- oder Weisungsbefugnis.

Ehrgeizige rechtlich-institutionelle sowie ökonomische Standards (nachhaltige Konvergenz auf die Performance des „preisstabilsten“ Landes) als Voraussetzung für die Teilnahme an der Endphase der Währungsunion.

Freiwillige Teilnahme am System: Jeder Mitgliedstaat, der die Voraussetzungen erfüllt, entscheidet selbst über seine Teilnahme. Die Entscheidung sollte – jedenfalls in der Bundesrepublik – angesichts der Bedeutung des Schritts Gegenstand eines Parlamentsbeschlusses sein.

Geringe Mindestteilnehmerzahl (z.B. sechs) in der Startphase. Spätere Teilnahme weiterer Mitgliedstaaten auf Antrag, bei Erfüllung der rechtlich-institutionellen und ökonomischen Bedingungen.

Gründung des EZBS und der EZB erst nach Eintritt in die Endphase und nur unter Teilnahme der Länder, die ihre Währungshoheit an das EZBS abtreten.

Der Rat der Notenbankgouverneure bleibt auch nach Gründung des EZBS als institutionelle Klammer zwischen den EZBS-Ländern und den übrigen Mitgliedstaaten bestehen. Die Teilnehmer am EZBS werden im Rat durch den Präsidenten der EZB vertreten.

Der niederländische Vorschlag wird dieser Intention besser gerecht als der bisherige Vertragsentwurf; er sollte daher unterstützt werden. Allerdings ist die „Bewährungszeit“ für die Konvergenz mit zwei Jahren eher kurz bemessen. Länder, denen die Konvergenzkriterien zu hart erscheinen, müssen sich die Frage gefallen lassen, ob es ihnen mit der Teilnahme an der EWWU wirklich um stabilitätspolitische Zielsetzungen geht – oder ob sie nicht vor allem den existierenden, auf die D-Mark gegründeten Stabilitätsstandard aufweichen wollen. Für die Bundesrepublik jedenfalls kann die Teilnahme an einer mangelhaft fundierten EWWU nicht zur Debatte stehen.

### Schlußbemerkung

Die Europäische Gemeinschaft befindet sich an der Schwelle einer neuen Entwicklungsetappe. Sie wird außer durch die anstehende „Vertiefung“ auch durch eine erneute Erweiterung gekennzeichnet sein. Die Gleichsetzung der Gemeinschaft mit der Wirtschafts- und Währungsunion erscheint angesichts der Perspektive einer möglichen Verdoppelung der Mitgliederzahl außerordentlich problematisch. Für die Teilnahme an der Währungsunion müssen die Anforderungsmerkmale hochgesetzt werden, soll die EWWU zu einer (weiteren) Klammer – und nicht zum Sprengsatz – werden. Währungsordnungspolitik ist deshalb kein Feld für politische Kompromisse.