

Bofinger, Peter

Article — Digitized Version

Vertiefung und Osterweiterung der Europäischen Union: Optionen für die Währungsordnung einer EU der Zwanzig

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bofinger, Peter (1996) : Vertiefung und Osterweiterung der Europäischen Union: Optionen für die Währungsordnung einer EU der Zwanzig, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 65, Iss. 1, pp. 75-81

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141123>

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.

Osteuropäische Transformationsländer und europäische Integration

**Vorträge auf der 70-Jahr-Feier
des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung
am 14. November 1995 in Berlin**

Vertiefung und Osterweiterung der Europäischen Union

Optionen für die Währungsordnung einer EU der Zwanzig

Von Peter Bofinger¹

1. Einleitung

Eine „EU der Zwanzig“² wird bis zum Ende dieses Jahrzehnts sicherlich nicht mehr zu realisieren sein. Deshalb greifen wir mit dem Thema meines Vortrages recht weit in die Zukunft hinein. Dieser Blick nach vorn ist derzeit noch durch sehr viele Unwägbarkeiten getrübt, da wir derzeit weder für die währungspolitische Integration in der EU noch für die Osterweiterung über eine klare Zukunftsperspektive verfügen:

- Obwohl der Vertrag von Maastricht den 1. Januar 1999 zum ultimativen Startzeitpunkt der *Währungsunion* deklariert hat, erscheint es heute mehr und mehr zweifelhaft, ob sich bis dahin eine „kritische Masse“ von EU-Ländern für die Teilnahme qualifizieren kann. Bei der heute in Deutschland weithin geforderten „strikten“ Auslegung der Konvergenzkriterien könnte am Ende gerade noch ein „Zweibund“ von Deutschland und Luxemburg zustandekommen. Das Projekt einer Europäischen Währungsunion wäre damit zum zweiten Mal gescheitert³.
- Nicht minder unklar ist, wie der Prozeß der *Osterweiterung* in den nächsten Jahren verlaufen wird. Nach einer anfänglich durchaus beeindruckenden Dynamik scheint sich auch auf diesem Felde Stagnation breit zu machen. So gibt es für die Öffnung der EU nach Osten derzeit keine ausgearbeiteten Konzepte, ganz zu schweigen von verbindlichen Integrationsfahrplänen.

In Anbetracht dieser insgesamt diffusen Ausgangsposition liegt es nahe, daß ich in meinem Referat zunächst einmal auf die umfassendere und schwierigere Problematik einer „EU der Zwanzig“ eingehe und dann erst in einem zweiten Schritt die spezifischen währungspolitischen Aspekte einer Osterweiterung diskutiere.

2. Wo steht die Osterweiterung heute?

Die Europäische Gemeinschaft hat erstaunlich rasch auf die politische und wirtschaftliche Wende in Mittel- und Osteuropa reagiert. Bereits im Dezember 1991 wurden umfassende handelspolitische Abkommen mit Polen, Ungarn

und der damaligen Tschechoslowakei getroffen. Anfang 1993 kam es zu entsprechenden Vereinbarungen mit Bulgarien und Rumänien. Auf dem Gipfel von Kopenhagen, der im Juli 1993 stattfand, beschloß dann der Europäische Rat, daß die in dieser Weise assoziierten Länder Mitglieder der EU werden könnten, sofern sie die wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen erfüllten, um den Verpflichtungen einer Mitgliedschaft nachzukommen. Diese im Prinzip eindeutige Bereitschaftserklärung wurde allerdings eingeschränkt durch die Feststellung, daß die „Fähigkeit der Gemeinschaft, neue Mitglieder aufzunehmen“, bei der Osterweiterung in besonderem Maße berücksichtigt werden müsse.

Nach dieser anfänglichen Dynamik sind im Dialog mit Osteuropa jedoch keine nennenswerten Fortschritte mehr zu verzeichnen. Die von der Gemeinschaft auf dem Gipfel von Essen (Dezember 1994) vereinbarte „pre-accession strategy“ ist sehr unverbindlich gehalten, und das im Mai 1995 vorgelegte „Weißbuch“ befaßt sich primär mit den technischen Aspekten zur Vorbereitung der osteuropäischen Länder auf den Binnenmarkt. Im Ergebnis ist für alle osteuropäischen Länder heute nach wie vor völlig unklar, wann und unter welchen Bedingungen sie mit einer EU-Mitgliedschaft rechnen können.

Bei den vielen ungelösten internen Problemen der EU ist es verständlich, daß die Osterweiterung derzeit nicht auf den oberen Plätzen der Agenda in Brüssel steht. Aus der Sicht der Länder in Mittel- und Osteuropa ist ein solcher Schwebezustand jedoch alles andere als befriedigend. Die damit verbundene Unsicherheit über die außenwirtschaftliche und außenpolitische Einbindung dieser Region stellt nicht nur ein erhebliches Hindernis für — dringend benötigte — Direktinvestitionen dar, sie gefährdet zugleich das

¹ Bayerische Julius-Maximilians-Universität, Würzburg.

² Die genaue Zahl der Teilnehmer einer nach Osten erweiterten EU ist derzeit völlig unklar. Die hier verwendete Bezeichnung „EU der Zwanzig“ ist daher nicht als eine Abgrenzung der Zahl von Teilnehmerländern, sondern lediglich als ein Synonym für eine EU nach einer umfassenderen Osterweiterung zu verstehen.

³ Der erste offizielle Anlauf zur Währungsunion wurde im Jahr 1970 mit dem „Werner-Bericht“ genommen.

heute allgemein angestrebte Ziel einer Ausweitung der EU nach Osten. Aus diesem Grund erscheint es mir geboten, anstelle der derzeit in den EU-Gremien vorherrschenden Philosophie des „Abwarten und Teetrinken“ möglichst bald eine umfassende und verbindliche Konzeption für die Aufnahme neuer Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa zu entwickeln.

3. Was bedeutet eine EU-Mitgliedschaft für die Länder in Mittel- und Osteuropa?

Der Ausgangspunkt hierfür muß eine nüchterne Bestandsaufnahme dessen sein, was die Gemeinschaft den Reformländern anzubieten in der Lage ist. Niemand kann damit gedient sein, wenn die Ostintegration deshalb nicht mehr vorankommt, weil die Erwartungen im Osten weit über die Möglichkeiten der Gemeinschaft hinausgehen. Lassen Sie mich dazu auf drei zentrale Bereiche der Integrationspolitik etwas näher eingehen:

- die *Marktöffnung* für die Anbieter aus Ost- und Mitteleuropa,
- die *finanziellen Transfers* von West nach Ost, die sich aus der EU-Agrarpolitik und den Struktur- und Regionalfonds der Gemeinschaft ergeben würden,
- die Einbeziehung der Reformstaaten in den umfassenden *ordnungspolitischen Rahmen*, der durch den EG-Vertrag geschaffen wird.

3.1 Handelsliberalisierung

Als überraschend unproblematisch hat sich bisher das Feld der Handelsliberalisierung mit Osteuropa erwiesen. Durch die bereits erwähnten Assoziierungsabkommen haben die vier Visegrad-Länder sowie Bulgarien und Rumänien mittlerweile ein relativ hohes Maß an Gütermarkt-Integration mit der EU erreicht, die sich zunehmend auch auf „sensitive“ Güter erstreckt. Dieser Öffnungsprozeß läßt sich durch die anhaltend hohen Zuwachsraten der EU-Einfuhren aus dem Osten eindrucksvoll belegen.

Bei diesem insgesamt positiven Befund dürfen allerdings einige wichtige Ausnahmen nicht übersehen werden: Nach wie vor müssen die Produzenten aus den Reformländern mit dem Risiko leben, daß sie von der EU mit Anti-Dumping-Verfahren und anderen Schutzmaßnahmen belegt werden. Und der Agrarbereich ist von vornherein von der Handelsliberalisierung mit dem Osten ausgeschlossen worden.

Entgegen manchen Befürchtungen haben sich aus den steigenden Handelsbeziehungen zwischen der EU und den ost- und mitteleuropäischen Ländern bisher keine nennenswerten Nachteile für die EU-Mitgliedsländer ergeben. Dies dürfte zum einen daran liegen, daß der Anteil der Ost-Importe an der gesamten EU-Nachfrage nach Industriegütern nach wie vor bei nur einem halben Prozent liegt (European Commission 1994). Zum anderen brachte die Wende

im Osten auch den Anbietern aus EU-Ländern massive Nachfrageimpulse (Bofinger 1995). Die meisten empirischen Studien (Faini/Portes 1995) stützen die Beobachtung, daß für die EU keine größeren Probleme aus dem steigenden Osthandel zu erwarten sind — selbst auf der Ebene von Branchen und Regionen. Im ganzen dürfte die Handelsliberalisierung also kaum als ein größeres Hindernis für eine Vertiefung der Integration mit Osteuropa anzusehen sein.

3.2 Finanzielle Transfers

Dies ist sicherlich ganz anders bei der gemeinsamen Agrarpolitik und den Regional- und Strukturfonds, die heute die kostspieligsten Elemente der EU-Politikintegration darstellen. Die Erwartungen der Reformländer sind hier entsprechend hoch gesteckt, da die EU-Transfermechanismen vor allem arme und agrarreiche Länder begünstigen:

- So liegen die vier Visegrad-Länder mit ihren *Pro-Kopf-Einkommen*, die sich zwischen 2 000-3 000 \$ pro Jahr bewegen, deutlich unter dem Niveau des EU-Schlußlichts Griechenland (7 300 \$).
- Der *Agrarsektor* ist in allen Reformstaaten erheblich stärker ausgeprägt als im Durchschnitt der EU. So liegt die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten in Ost- und Mitteleuropa absolut höher als in der EU der 12, obwohl die Relation der Bevölkerungszahlen nur ein Viertel beträgt⁴.

Alles in allem gehen die Schätzungen dahin, daß die vier Visegrad-Länder als EU-Mitglieder jährliche Transfers von rund 200 ECU pro Einwohner zu erwarten hätten (Baldwin 1994). Für das EU-Budget werden daraus jährliche Netto-Belastungen von mindestens 20-25 Mrd. ECU allein für die vier Visegrad-Länder erwartet (Koop 1995). Für Rumänien und Bulgarien, die noch ärmer und stärker landwirtschaftlich ausgerichtet sind, wäre mit erheblichen zusätzlichen Kosten zu rechnen.

Bei diesen enormen finanziellen Lasten einer Osterweiterung ist die derzeitige Stagnation im Dialog mit Ost- und Mitteleuropa kaum überraschend. Weder ist damit zu rechnen, daß Deutschland als größter Netto-Zahler der Gemeinschaft bereit sein könnte, immerhin ein Drittel dieser zusätzlichen Zahlungen zu übernehmen, noch dürfte es in der EU derzeit möglich sein, politische Mehrheiten für eine rasche Rückführung solcher Transferleistungen insgesamt zu finden.

Damit kann sich für die Reformländer leicht die Situation ergeben, daß sie so lange vor der Tür der Gemeinschaft warten müssen, bis sie reich und industrialisiert genug sind, um den Altmitgliedern nicht allzu sehr auf der Tasche zu liegen. Schätzungen zeigen, daß dieser Konvergenz-

⁴ Siehe dazu Tangermann/Josling (1994). Die Berechnungen beziehen sich auf Bulgarien, Polen, Rumänien, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn.

prozeß — selbst unter optimistischen Annahmen — mit Wartezeiten von 11 bis 14 Jahren verbunden sein könnte (Baldwin 1994).

Für die Länder in Mitteleuropa bedeutet dies allemal, daß sich ihre Hoffnungen auf große finanzielle Transfers von Seiten der Gemeinschaft wohl kaum erfüllen lassen. Die Gemeinschaft kann es sich heute einfach nicht mehr leisten, neue Mitglieder ähnlich großzügig zu bedenken, wie dies noch bei der Süderweiterung in den achtziger Jahren der Fall gewesen war. Eine realistische Sichtweise bezüglich der zu erwartenden Transfers ist somit eine entscheidende Voraussetzung dafür, daß der Prozeß der Osterweiterung wieder an Fahrt gewinnen kann.

3.3 Die ordnungspolitische Dimension der Osterweiterung

Für die Reformländer stellt dies zwangsläufig die Frage, worin dann noch die ökonomischen Vorteile einer stärkeren Integration mit der EU zu sehen sind. Dies führt zur ordnungspolitischen Dimension der Osterweiterung, die in der bisherigen Diskussion viel zu wenig beachtet worden ist.

Dazu muß man einmal „mit der Brille“ der von Walter Eucken (1952) entwickelten Ordnungspolitik durch die Bestimmungen des EG-Vertrages gehen. Man kann dann zu dem überraschenden Ergebnis kommen, daß die EU-Mitgliedschaft die Wirtschaftsordnung eines Landes so transformiert, daß diese am Ende sehr weitgehend den Vorstellungen Euckens entspricht. Dies liegt vor allem daran, daß eine EU-Mitgliedschaft zahlreiche nationale Kompetenzen auf die europäische Ebene transferiert und damit die Spielräume der nationalen Regierungen beschränkt, mit interventionistischen Maßnahmen auf den Wirtschaftsprozess Einfluß zu nehmen. Ich möchte dies anhand einiger wichtiger mikro- und makroökonomischer Bestimmungen des EG-Vertrages verdeutlichen:

Auf der *mikroökonomischen* Ebene verbleiben einem EU-Mitgliedsland nur noch vergleichsweise geringe Möglichkeiten, heimische Produzenten gegenüber ausländischen Anbietern gezielt zu schützen:

- Durch die Bestimmungen zur Zollunion und zum Binnenmarkt verliert ein Mitgliedsland jegliche nationale Entscheidungskompetenz in der *Handelspolitik*. Im Verhältnis zu anderen Mitgliedern muß es seine Märkte irreversibel und uneingeschränkt offen halten. Schutz gegenüber Drittländern kann es seinen Produzenten nur noch im Rahmen der gesamten EU-Handelspolitik gewähren.
- *Subventionen* dürfen an heimische Anbieter nur noch gewährt werden, wenn sie mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind (Artikel 92). Der Kommission wird durch Artikel 93 die Rolle einer „Anti-Subventions-Polizei“ (Stehn 1994) zugewiesen.

Beides entspricht Euckens Postulat nach offenen Märkten und einem möglichst ungehinderten Funktionieren des

Preismechanismus. Ein solches „hands-tying“ der nationalen Regierungen ist auch aus einer polit-ökonomischen Sichtweise von großer Bedeutung, da es für nationale Lobbies dann sehr schwierig wird, ihren Einfluß auf die politischen Entscheidungsprozesse geltend zu machen.

Sehr weitgehende Souveränitätsverzicht bedingt eine EU-Mitgliedschaft auch auf dem Feld der *Makropolitik*:

- Länder, die sich an der Währungsunion beteiligen, müssen vollständig auf eine nationale Kompetenz in der *Geldpolitik* verzichten. Damit entfällt jede Möglichkeit, die Geldpolitik in den Dienst einer antizyklischen Beschäftigungspolitik zu stellen. Außerdem kann sich eine Regierung dann nicht mehr der ausstehenden Staatsschuld dadurch entledigen, daß sie eine Inflationierung der Wirtschaft betreibt.
- Auch für die *Fiskalpolitik* wird der Handlungsspielraum eines EU-Mitgliedslandes sehr stark eingeengt. Am einschneidendsten ist das im Vertrag von Maastricht fixierte Verbot einer Defizitfinanzierung durch die Notenbank (Artikel 104). Disziplinierend für die Finanzminister wirkt aber auch die Verpflichtung zur uneingeschränkten und irreversiblen Kapitalverkehrsliberalisierung. Der Staat muß sich damit als Schuldner dem Wettbewerb mit Emittenten aus aller Welt aussetzen — mit dem Risiko, daß die Inländer ihr Geldvermögen lieber im Ausland anlegen. Zu einer solideren Finanzpolitik trägt schließlich auch noch die Verpflichtung zur Vermeidung „übermäßiger öffentlicher Defizite“ (Artikel 104c) bei.

Auf nationaler Ebene beläßt der Vertrag von Maastricht somit nur sehr enge Spielräume für eine antizyklische Geld- und Fiskalpolitik. Auch dies ist ganz im Sinne von Eucken, der schon sehr frühzeitig die Schwierigkeiten eines konjunkturellen „fine-tuning“ erkannt und sich aus diesen Gründen explizit für eine „*Konstanz der Wirtschaftspolitik*“ ausgesprochen hatte.

Mit dem Eintritt in die EU und der Beteiligung an der Währungsunion erhält ein Reformland somit eine im ganzen gesehen sehr marktwirtschaftlich ausgerichtete „*Wirtschaftsverfassung*“. Bei dem stabilitätsgerecht ausgestalteten Statut der Europäischen Zentralbank trägt der EG-Vertrag zugleich auch dem von Eucken geforderten „*Primat der Währungsstabilität*“ Rechnung. Ganz entscheidend ist dabei, daß alle diese Regelungen im einzelnen nun nicht mehr zur Disposition einer nationalen Regierung stehen, da Änderungen des EG-Vertrags nur bei einer Ratifikation durch alle Mitgliedsländer möglich sind. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zu allen vergleichbaren Bestimmungen in der Form nationaler Gesetze dar, die bei einem Regierungswechsel jederzeit neu fixiert werden können.

Dieser ordnungspolitischen Dimension der Osterweiterung kommt heute eine entscheidende Rolle für den Fortgang des Transformationsprozesses zu. Es steht außer Zweifel, daß eine erfolgreiche Umstrukturierung der Volks-

wirtschaften in dieser Region nur mittels umfangreicher *Investitionen* möglich sein wird. Bisher ist hier die Bilanz relativ wenig vorteilhaft. Der neue „Transition Report“ (European Bank 1995) zeigt, daß die inländischen Investitionsquoten noch durchweg unter dem Niveau am Ende der achtziger Jahre liegen. Auch der Zufluß an *Direktinvestitionen* ist nach wie vor nicht berauschend. So waren beispielsweise im Jahr 1992 die Direktinvestitionen, die auf alle Reformländer in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion entfielen, geringer als die Direktinvestitionen sowohl in Mexiko als auch in China (European Bank 1994, S. 122). Alle empirischen Untersuchungen kommen ganz eindeutig zu dem Ergebnis, daß die Stabilität des politischen und wirtschaftlichen Rahmens — eben die „Konstanz der Wirtschaftspolitik“ — das wichtigste Entscheidungskriterium bei Direktinvestitionen darstellt (European Bank 1994, S. 130-131). Für inländische Investitionsvorhaben dürfte das nicht sehr viel anders sein⁵.

4. Was die Gemeinschaft den Reformländern anbieten kann

Im ganzen zeigt sich, daß den Reformländern bei der Frage der EU-Mitgliedschaft ein schwieriger Lernprozeß bevorsteht: Nicht die Finanztransfers aus der EU-Kasse sind es, die eine Mitgliedschaft lohnend machen, sondern vielmehr die Möglichkeit, auf diese Weise eine marktwirtschaftliche und stabilitätsgerechte Wirtschaftsverfassung zu importieren. Dabei dürfte es im politischen Entscheidungsprozeß über die EU-Teilnahme nicht leicht sein, die Bevölkerung in diesen Ländern davon zu überzeugen, daß es vorteilhaft ist, in zentralen Feldern der Wirtschaftspolitik auf nationale Entscheidungskompetenzen zu verzichten. Vergleichsweise unproblematisch für den weiteren Fortgang der Osterweiterung ist daher allein der Bereich der Handelsliberalisierung, die im Interesse der EU wie der Reformländer liegt. Die volle EU-Mitgliedschaft hätte hier den Vorteil, daß die osteuropäischen Anbieter nicht mehr unter dem Damokles-Schwert von Anti-Dumping-Verfahren und anderen Schutzmaßnahmen stünden. Zudem müßten dann auch die Barrieren für den EU-Agrarmarkt fallen.

Aus der Sicht der Gemeinschaft hätte diese ordnungspolitische Orientierung den offensichtlichen Vorzug, daß damit keine nennenswerten Belastungen für den EU-Haushalt verbunden sind. Damit würde der Boden dafür bereitet, endlich eine *umfassende Konzeption* für die Osterweiterung zu entwickeln.

Diese sollte von vornherein auf einen *größeren Kreis* von *Aufnahmeländern* gerichtet sein. Bei individuellen Aufnahmeverhandlungen wäre die Gefahr groß, daß es einigen wenigen Reformländern doch noch gelingt, in den Club aufgenommen zu werden, womit dann aber die Eintrittschancen für alle übrigen Kandidaten gegen Null sinken: Mit jedem Reformland, das in der EU über Sitz und Stimme verfügt, steigt das Stimmengewicht der wirtschaftlich

schwächeren „Insider“. Diese haben naturgemäß wenig Interesse daran, die ohnehin begrenzt verfügbare Transfermasse mit zusätzlichen „armen“ Ländern zu teilen. Für die dann noch verbleibende große Zahl an „Outsidern“ wäre so die Tür zur EU auf lange Zeit versperrt.

Eine umfassende Integrationsstrategie für Mittel- und Osteuropa sollte daher folgende Elemente aufweisen:

- Jedem Land in Mittel- und Osteuropa, das fundamentale ökonomische und politische Bedingungen erfüllt⁶, sollte ein *Rechtsanspruch* auf eine EU-Mitgliedschaft offenstehen. Damit würde die Beweislast bei der Gemeinschaft liegen, wenn sie einem Land die Mitgliedschaft verweigern will.
- Für den Beitrittsprozeß sollte ein *stufenweises Vorgehen* mit einem für beide Seiten verbindlichen Integrationsfahrplan festgelegt werden. Für die *Stufe I* könnte man das bisherige Verfahren der Assoziierungsabkommen übernehmen⁷. Dies würde im ökonomischen Bereich vor allem auf eine Handelsliberalisierung hinauslaufen. Als Dauer für diese Phase wäre an sieben Jahre zu denken. In der *Stufe II* müßte sich das Beitrittsland den gemeinschaftlichen Verfahren zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik und zur Haushaltsüberwachung unterwerfen. Auch eine EWS-Teilnahme wäre in Betracht zu ziehen. Darüber hinaus würde die Marktöffnung dadurch verstärkt, daß die Gemeinschaft wie das Beitrittsland auf alle Schutzmaßnahmen und Anti-Dumping-Verfahren verzichten. Wiederum wäre an eine Phasenlänge von sieben Jahren zu denken. Wenn ein Beitrittskandidat während dieser Zeit allen Verpflichtungen nachgekommen ist, stünde ihm automatisch eine volle EU-Mitgliedschaft zu (*Stufe III*).
- Für die *derzeitigen Mitgliedsländer* hätte ein solcher Stufenplan den Vorteil, daß sie sich rechtzeitig auf den geänderten Teilnehmerkreis einstellen können. Für die vier Visegrad-Länder, die seit 1991 ein Assoziierungs-

⁵ Siehe dazu European Bank (1995), S. 89: „This suggests that the principal task for policy is to mitigate uncertainty, by stabilising the macroeconomy, allowing prices to adjust rapidly to their long-term, market determined levels, and establishing predictable and transparent rules. A stable environment for investment is necessary not only to increase its quantity, but even more so to ensure its (sectoral and technological) quality, which should be the principal source of productivity growth during the economic transition.“

⁶ Diese wurden auf dem Gipfel von Kopenhagen wie folgt umrissen: „Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressures and market forces within the Union.“

⁷ Verbesserungsbedürftig wäre hier, daß der Inhalt der Assoziierungsabkommen auch auf das Verhältnis *zwischen* den daran beteiligten osteuropäischen Ländern ausgeweitet wird. Damit würde der - vor allem von Baldwin (1994) beklagte — „hub-and-spoke-bilateralism“ der bisherigen Assoziierungsabkommen durch eine multilaterale Handelsliberalisierung auch in den Reformländern ersetzt.

abkommen mit der EU aufweisen, wäre dann mit einem konkreten Eintrittstermin zum Jahr 2005 zu rechnen. Ein solcher fester Zeitplan würde es den Altmitgliedern erleichtern, die politischen Kompromisse auf dem Feld der Agrarpolitik und der Struktur- und Regionalfonds zu finden, die eine unumgängliche Voraussetzung für jede Form einer Osterweiterung darstellen. Auch bei den notwendigen institutionellen Reformen im politischen Bereich wäre es sinnvoll, diese noch in dem „kleineren“ Kreis von 15 Mitgliedsländern zu verwirklichen.

5. Die Währungsordnung einer erweiterten EU

Während die Notwendigkeit eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens für den Transformationsprozeß bei Ökonomen im Westen wie im Osten heute kaum strittig sein dürfte, bietet die Frage nach der adäquaten Währungsordnung noch immer Anlaß für intensive Debatten. Dies ist im Grunde kaum überraschend, da sich die Wirtschaftswissenschaft selbst für vollentwickelte Marktwirtschaften nicht darüber einig ist, wie die dafür optimale Währungsordnung beschaffen sein sollte. Die aktuelle Debatte über die Europäische Währungsunion bietet hier reichliches Anschauungsmaterial. Da die wichtigsten Argumente für und gegen eine einheitliche europäische Währung allgemein bekannt sind, möchte ich mich hier auf die Frage beschränken, welches Währungssystem für die Länder in Mittel- und Osteuropa auf Dauer anzustreben ist. Ich unterstelle dabei einmal, daß es bereits eine Kern-Währungsunion in der EU gibt.

5.1 „Theorie optimaler Währungsräume“

Die Frage nach einer optimalen Währungsordnung wird in der Ökonomie meist noch immer mit der mittlerweile schon 35 Jahre alten „*Theorie optimaler Währungsräume*“ abgehandelt. Dabei handelt es sich um eine rein güterwirtschaftliche Betrachtungsweise, die mit der Annahme nach unten starrer Preise und Löhne überdies sehr stark von vulgär-keynesianischen Vorstellungen geprägt ist. Die Argumentation lautet wie folgt: Ein Land, das nur ein Gut produziert, erfährt einen massiven negativen Nachfrageschock. Bei starren Löhnen und einem festen Wechselkurs zum Rest der Welt führt dies zwangsläufig zu Arbeitslosigkeit. Kann man die Landeswährung jedoch abwerten, dann läßt sich das inländische Lohnniveau gegenüber dem Rest der Welt soweit absenken, daß der Nachfrageschock voll kompensiert werden kann. Das Fazit, das man erst vor einigen Tagen in einem Beitrag von Streit (1995) finden konnte, lautet also: Wenn die Wahrscheinlichkeit groß ist, daß ein Land von solchen „*asymmetrischen realen Schocks*“ betroffen wird, sollte es auf jeden Fall ein Währungsregime wählen, bei dem der Wechselkurs als Anpassungsinstrument verwendet werden kann. Bezogen auf die Reformländer wird dann daraus sehr häufig die Schlußfolgerung gezogen, daß hier auf absehbare Zeit jede Form eines Festkurssystems auszu-

schließen sei, da gerade in der Transformationsphase mit erheblichen asymmetrischen Schocks zu rechnen sei.

Diese Argumentation, die natürlich auch aus der Diskussion um die Europäische Währungsunion vertraut ist, klingt auf den ersten Blick zwar überzeugend, ihr Realitätsbezug ist jedoch so gering, daß man darauf kaum wirtschaftspolitische Handlungsanweisungen aufbauen sollte:

- In keinem Land West- oder Osteuropas ist die Produktionsstruktur so wenig diversifiziert, daß sie auch nur annähernd der *Modellannahme einer Ein-Güter-Welt* entspricht. Bei einer breiten Palette an Produkten ist es von vornherein wenig wahrscheinlich, daß ein Nachfrageschock die gesamte Volkswirtschaft destabilisiert. Aber, was noch bedeutsamer ist, der Wechselkurs ist dann auch nicht mehr das geeignete Mittel, um einen solchen Schock angemessen zu verarbeiten. Denn die Abwertung der Währung hat dann zwar ausgleichende Effekte für das von einer Störung betroffene Produkt, es werden damit aber zugleich neue Ungleichgewichte bei allen anderen Produkten erzeugt. Je diversifizierter also die Branchenstruktur eines Landes ist, desto stärker sind diese negativen Nebenwirkungen zu berücksichtigen.
- Erstaunlich ist bei dieser Argumentation auch, daß ihre Vertreter mit einer völlig hypothetischen *Wechselkurs-theorie* operieren. Damit ein anpassungsfähiger Wechselkurs die ihm in dieser Theorie zugedachte Rolle wahrnehmen kann, muß er im wesentlichen vom Auftreten asymmetrischer realer Schocks determiniert werden. Meines Wissens gibt es bisher überhaupt keine empirischen Studien, die sich hiermit explizit auseinandergesetzt haben. Was man aber im Überfluß findet, sind ökonometrische Analysen, die einhellig zu dem Ergebnis kommen, daß keine systematischen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen Fundamentalfaktoren — welcher Art auch immer — und der Wechselkursentwicklung bestehen. Viele Belege gibt es auch dafür, daß flexible Wechselkurse selbst als eine wichtige Ursache asymmetrischer Schocks anzusehen sind. Die ganze „Theorie optimaler Währungsräume“ beruht also im Kern auf einem „wishful thinking“.

5.2 Feste Wechselkurse als Element erfolgreicher Transformationsstrategien

Im konkreten Fall der Reformländer kann man zudem relativ gut belegen, daß sich feste Wechselkurse bisher überraschend gut bewährt haben. Das beste Beispiel hierfür ist die Tschechische Republik, die seit Ende 1990 einen festen Kurs zur D-Mark aufweist und diesen — selbst während der Krisen im EWS — recht spannungsfrei hat durchhalten können. Als erfolgreich kann man auch die Anbindung der estnischen Krone an die D-Mark bewerten, die seit Juni 1992 in der speziellen Variante eines „*currency board*“ besteht. Hier besteht zudem eine direkte Ver-

gleichsmöglichkeit mit Litauen, das sich für einen flexiblen Kurs entschieden hat. Dabei zeigt sich, daß es beiden Ländern gelungen ist, eine niedrige Inflationsrate anzusteuern, wobei Estland seine Wirtschaftstransformation jedoch mit einem weitaus geringeren Outputverlust bewältigen konnte als sein baltisches Nachbarland. Gut gefahren mit einem festen Wechselkurs ist schließlich auch Polen. Hier wurde die Anfang 1990 eingeleitete Schocktherapie zunächst durch einen festen Wechselkurs zum Dollar abgesichert. Im Sommer 1991 ging Polen zu einem sogenannten „*crawling-peg*“ über — ein System, bei dem der Wechselkurs gemäß einer vorab angekündigten Rate abgewertet wird. Man kann dies als eine Festkursbindung gleichsam in der ersten Ableitung ansehen.

Alles in allem hat es sich — ganz im Gegensatz zur „Theorie optimaler Währungsräume“ — offensichtlich gerade in einer Phase mit großen Umwälzungen sehr bewährt, die Geldpolitik am Zwischenziel eines festen Wechselkurses auszurichten. Dies deckt sich auch mit den Erfahrungen der Nachkriegszeit, in der ein über viele Jahre unveränderter Dollarkurs zwischen den vom Krieg total geschwächten europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten bestanden hatte. Offensichtlich war dies eine sehr effiziente Währungsordnung für die Jahre des Wiederaufbaus.

Die Erfahrung mit „Wechselkursankern“ in Osteuropa belegt also sehr eindrücklich, wie unzeitgemäß es ist, die Entscheidung zwischen festen und flexiblen Wechselkursen isoliert unter rein güterwirtschaftlichen Aspekten zu erörtern. Mindestens ebenso bedeutsam ist die Frage, unter welchem Währungsregime die *Geldpolitik* am effizientesten das Ziel der Geldwertstabilität verwirklichen kann. In einer Zeit mit großen strukturellen Änderungen spricht vieles dafür, daß ein nominelles Wechselkursziel zu einer international glaubwürdigen Währung am ehesten die notwendige Stabilitätsorientierung für die geldpolitischen Entscheidungsträger wie für die privaten Wirtschaftssubjekte bietet. Dies wird deutlich, wenn man sich einmal fragt, welche Geldpolitik ein Reformland bei einem System flexibler Kurse betreiben müßte. Im Grunde bliebe hier nur die Strategie der Geldmengensteuerung. Wer die erratischen deutschen Entwicklungen der Geldmengen vor allem in den beiden letzten Jahren kennt, weiß, wie schwer es — selbst unter sehr stabilen binnenwirtschaftlichen Verhältnissen — ist, die laufenden geldpolitischen Entscheidungen an einem solchen Zwischenziel auszurichten.

5.3 Mitgliedschaft der Reformländer in der Währungsunion?

Bei diesen guten Erfahrungen mit festen Wechselkursen im Transformationsprozeß erscheint die Frage einer späteren Mitgliedschaft in der Währungsunion eigentlich als wenig problematisch. Auch hier empfiehlt sich eine ordnungspolitische Sichtweise. Danach ist Geldwertstabilität grundsätzlich, d.h. unabhängig vom Entwicklungsstand

eines Landes, als eine entscheidende *Rahmenbedingung* für ein spannungsfreies Wirtschaftswachstum anzusehen. Wenn es also der Europäischen Zentralbank gelingen sollte, eine niedrige Inflationsrate in Europa zu verwirklichen, so ist kaum nachvollziehbar, wenn viele Ökonomen eine „Angleichung der relevanten Wirtschaftsstrukturen“ als Vorbedingung für eine funktionsfähige Wirtschafts- und Währungsunion fordern⁸.

Aus der Sicht der Reformländer hätte eine Teilnahme an der Währungsunion — gegenüber einer einseitigen Festkursanbindung — den entscheidenden Vorzug einer größeren geldpolitischen *Glaubwürdigkeit*. Dieser Effekt resultiert vor allem aus der Übertragung aller geldpolitischen Kompetenzen auf die Europäische Zentralbank. Natürlich kann man auch einer nationalen Notenbank einen rechtlich unabhängigen Status verschaffen. Solange sie jedoch noch die Möglichkeit hat, eine eigenständige Geldpolitik zu betreiben, muß sie stets mit — informellen — Pressionen durch die Politik rechnen. Auch durch eine noch so gut konzipierte nationale Notenbankverfassung läßt sich keine vollständige politische Unabhängigkeit einer Zentralbankleitung erreichen⁹. Dies gilt zwar auch noch auf der europäischen Ebene, hier wird jedoch der informelle politische Einfluß eines einzelnen Landes — allein durch die Zahl der Teilnehmer — erheblich reduziert.

Durch das definitive Festschreiben der Wechselkurse könnten sich die Reformländer auch mancher *geldpolitischer Steuerungsprobleme* entledigen. So stellt sich derzeit für die Tschechische Republik die Schwierigkeit, wie sie auf anhaltende Kapitalzuflüsse reagieren soll. Bei einem festen Wechselkurs gehen damit zwangsläufig expansive Impulse für das heimische Geldangebot einher. Eine Aufwertung der Krone scheidet wegen ihrer nachteiligen Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit aus. Eine kräftige Zinssenkung könnte als Zeichen einer Abkehr vom bisherigen Stabilisierungskurs gewertet werden. Unter den Bedingungen einer Währungsunion wären solche Kapitalzuflüsse völlig unproblematisch. Sie wären dann im Grunde nicht anders zu bewerten als die Finanzströme zwischen den Regionen eines Landes. Ein anhaltender Kapitalzufluß würde von einem Transformationsland dann nicht mehr als ein geldpolitisches Problem, sondern als eine wachstumspolitische Chance betrachtet werden.

Natürlich müßten die Reformländer auch die *Konvergenzkriterien* erfüllen. Da eine Teilnahme an der Währungsunion jedoch erst mit einer vollen EU-Mitgliedschaft möglich wäre, bestünde bis dahin noch ausreichend Zeit zur Anpassung. Diese würde vor allem bei der Konvergenz der Inflationsraten benötigt; bei diesem Indikator kann derzeit nur die Tschechische Republik einstellige Werte aufweisen. Weniger problematisch sind die fiskalpolitischen

⁸ Siehe dazu das Memorandum der 62 Kritiker der Europäischen Währungsunion (1993).

⁹ Dies ist eines der zentralen Argumente der Maastricht-Gegner.

Kriterien, da der Schuldenstand durch die Anpassungs-inflationen zu Beginn der neunziger Jahre deutlich reduziert werden konnte. Die Neuverschuldung liegt 1995 in der Tschechischen Republik, in Polen, Rumänien und der Slowakei nahe bei der 3 %-Grenze. Das Kriterium der Wechselkursstabilität könnte dadurch erfüllt werden, daß den Reformländern in der zweiten Stufe ihrer EU-Integration eine EWS-Mitgliedschaft eingeräumt wird¹⁰.

6. Zusammenfassung

Alles in allem ist also die währungspolitische Einbindung der Reformländer weitaus weniger problematisch als die Frage der Osterweiterung im ganzen. Hier sollte sich die Gemeinschaft dringend auf eine möglichst klare und für beide Seiten verbindliche Integrationsstrategie einigen.

Bleibt es in Brüssel bei einer Politik des „wait and see“, besteht die große Gefahr, daß in den Reformländern das politische Interesse an einer EU-Mitgliedschaft schwindet, zumal früher oder später erkennbar sein wird, daß sich die Hoffnungen auf große Finanztransfers nicht erfüllen lassen. Baldige Festlegungen auf eine verbindliche Integrationsstrategie sind zudem auch aus ökonomischer Sicht unerlässlich, wenn es endlich zu einer kräftigen Investitionskonjunktur in diesen Ländern kommen soll. Stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind heute der mit Abstand bedeutendste Beitrag, den die Gemeinschaft zur Wirtschaftstransformation in Osteuropa leisten kann.

¹⁰ Da das EWS — als Vertrag zwischen Notenbanken — außerhalb der Bestimmungen des EG-Vertrages errichtet wurde, steht es formal auch Nicht-EU-Mitgliedsländern offen.

Literaturverzeichnis

- Baldwin, Richard E.* (1994): *Towards an Integrated Europe*, London.
- Bofinger, Peter* (1995): *The Political Economy of the Eastern Enlargement of the EU*, CEPR Discussion Paper, Nr. 1234, London.
- Eucken, Walter* (1952): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen.
- European Bank for Reconstruction and Development* (1994): *Transition report*, London.
- European Bank for Reconstruction and Development* (1995): *Transition report*, London.
- European Commission* (1994): *Trade liberalization with Central and Eastern Europe*, European Economy Supplement A, No. 7.
- Faini, R., R. Portes* (1995): *Opportunities outweigh adjustment: the political economy of trade with Central and Eastern Europe*. In: Faini, R. und R. Portes (Hrsg.), *European Union trade with Eastern Europe: adjustment and opportunities*, CEPR, London, S. 1-18.
- Koop, M.* (1995): *Joining the Club: Options for the Integration of Central and Eastern European Countries into the European Union*, Paper prepared for the Conference „Europe's Economy Looks East — Implications for the EU and Germany“, May 15 — 16, 1995, American Institute for Contemporary German Studies, The John Hopkins University, Washington.
- Memorandum führender deutscher Wirtschaftswissenschaftler zur Währungsunion* vom 11. Juni 1992, abgedruckt in: Bofinger, Peter u. a. (1993), *Währungsunion oder Währungschaos: Was kommt nach der D-Mark?* Wiesbaden.
- Stehn, Jürgen* (1994): *Stufen einer Osterweiterung*. In: *Die Weltwirtschaft*, 2/1994, S. 194-219.
- Streit, Manfred E.* (1995): *Die verdrängte Osterweiterung der EU*. In: *Handelsblatt* vom 9.11.1995, S. 2.
- Tangermann, Stefan, Timothy Josling* (1994): *Pre-Accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, mimeo.