

Theurl, Theresia; Randzio-Plath, Christa

Working Paper

Nach dem Euro-Gipfel: Perspektiven der Europäischen Währungsunion

HWWA Discussion Paper, No. 63

Provided in Cooperation with:

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Suggested Citation: Theurl, Theresia; Randzio-Plath, Christa (1998) : Nach dem Euro-Gipfel: Perspektiven der Europäischen Währungsunion, HWWA Discussion Paper, No. 63, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/19190>

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.

Nach dem Euro-Gipfel: Perspektiven der Europäischen Währungs- union

Theresia Theurl
Christa Randzio-Plath

HWWA-Diskussionspapier

63

HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg
1998
ISSN 1432-4458

Perspektiven der Europäischen Währungsunion nach dem Gipfel von Brüssel

Theresia Theurl*

Das historische Wochenende vom 1. bis 3. Mai 1998 hat deutlich gezeigt, daß Euphorie und freischwebende Visionen nicht angebracht sind und Nüchternheit vonnöten ist, wenn es um die Analyse der Perspektiven der Europäischen Währungsunion geht. Nun geht es nicht mehr darum, für oder gegen den EURO zu sein, für einen planmäßigen Start oder für eine Verschiebung einzutreten, eine kleine oder eine große Union zu präferieren. Die Anforderungen an Politiker und Ökonomen haben sich geändert. Im Zentrum ihrer Aktivitäten hat nun die Schaffung und die Kommunikation jener Voraussetzungen zu stehen, die den EURO zu einer erfolgreichen Währung machen. Die Sanktion einer Nichtteilnahme wegen mangelnder Voraussetzungen einzelner Mitglieder besteht nicht mehr. Deshalb hat auch die Einschätzung einer hinreichenden oder einer mangelnden Erfüllung der Konvergenzkriterien ihre unmittelbare Bedeutung verloren.

Dennoch ist darauf hinzuweisen, daß von der Vorbereitung und der Durchführung der Entscheidungen über die Auswahl der Mitglieder und die Besetzung der EZB-Führungspositionen beeindruckende Signale ausgesendet wurden. Das Primat der Politik wurde sehr deutlich. Ernüchterung mußte bei jenen hervorgerufen werden, die bisher davon ausgegangen sind, daß die EZB und ihre monetäre Politik im sterilen Raum von vertraglichen Bestimmungen und losgelöst von politischen und nationalen Interessen angesiedelt sein würden. Vergessen schien, daß das Minimum einer achtjährigen Amtszeit der Funktionäre einmal als ein Element zur Sicherung der Unabhängigkeit der EZB kommuniziert wurde. Auch für die Zukunft wird nicht davon auszugehen sein, daß die neue Zentralbank unter einem Glassturz außerhalb nationaler und politischer Interessengeflechte agieren kann. Nicht nur der Glaubwürdigkeit der Währungsunion wurde kein guter Dienst erwiesen. Auch die Effektivität des Stabilitätspakts könnte in diesem Licht neu beurteilt werden. Monetäre Glaubwürdigkeit kann nicht durch Statute und Pakte sichergestellt werden. Deren Interpretation und Handhabung durch die Handelnden ist für die Erwartungsbildung der Wirtschaftssubjekte ebenso wichtig wie Anreize, die außerhalb der Geldordnung angesiedelt sind. Dies sollte in Hinkunft nicht außer Acht gelassen werden, wenn währungsunionsrelevante Entscheidungen zu treffen sind.

* Dr. Theresia Theurl ist Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Leopold Franzens Universität Innsbruck und der Westfälischen Wilhelms Universität Münster.

1. Wie sind die Ergebnisse der Beschlüsse zu werten ?

Drei weitreichende Weichenstellungen wurden getroffen. Während die Personalangelegenheiten im Vordergrund standen, konnte die formelle Entscheidung für die Währungsunion der Elf ebenso wenig überraschen wie die Ankündigung von bilateralen Konversionskursen, die sich an den derzeitigen Leitkursen des EWS orientieren. Beide Entscheidungen waren mit diesem Inhalt erwartet worden. Nach dem letzten Realignment innerhalb des Europäischen Währungssystems, das die irische Währung betraf, spiegelt das aktuelle Leitkurssystem der europäischen Währungen auch die aktuellen Marktverhältnisse. Diese Voraussetzung in Kombination mit einer frühzeitigen und damit unsicherheitsreduzierenden Ankündigung der bilateralen Konversionskurse ist zu begrüßen. Seit den Konvergenzberichten der Kommission der Europäischen Union und des Europäischen Währungsinstituts, die laut Vertrag von Maastricht, den Beginn der Auswahlentscheidung darstellten, bestanden wenig Zweifel an der Entscheidung für einen größeren Teilnehmerkreis in der schließlich gewählten Zusammensetzung. Diese bildet den Schwerpunkt der weiteren Überlegungen, die jedoch nicht losgelöst vom gesamten Entscheidungsumfeld erfolgen können.

Heterogene Union der Elf: Größen- und Qualitätskomponente des EURO

Wird von den formalen Kriterien ausgegangen, ist zu konstatieren, daß die Konvergenz- und Stabilitätsfortschritte der Mitglieder der Währungsunion, die sich in den Inflationsraten, den Zinssätzen und den Wechselkursen zeigen, überzeugend sind. Dennoch ist zu berücksichtigen, daß sich diese Entwicklungen nicht auf die Europäische Union beschränken, sondern aktuelle internationale Rahmenbedingungen zum Ausdruck bringen. Auch politische Konvergenz spricht aus den Werten: die Erwartung einer termingerechten Verwirklichung der Europäischen Währungsunion mit just diesem Mitgliederkreis. Dies gilt vor allem für die Zinssatz- und für die Wechselkursdaten.

Die positive Einschätzung gilt jedoch nicht für die Tatbestände, die durch die fiskalen Kriterien ausgedrückt werden. Die Warnungen, die im Konvergenzbericht des Europäischen Währungsinstituts und in der Stellungnahme der Deutschen Bundesbank ausgesprochen werden, können nicht ernst genug genommen werden. Die Dauerhaftigkeit der Konsolidierung ist in vielen Mitgliedsländern nicht sichergestellt; kurzfristig orientierte und nicht wiederholbare Maßnahmen prägten die Budgeterstellung der letzten beiden Jahre. Nicht nur vergangenes Verhalten aber zeigen Budgetdefizite und Staatsverschul-

derung, sondern sie beinhalten Anreize, die geeignet sind, die EURO-Perspektive zu beeinflussen.

Der Vertrag von Maastricht gibt die Konvergenzkriterien als formale Eintrittskriterien vor. Doch ihre Erfüllung ist für eine positive EURO-Perspektive weder notwendig noch hinreichend. Dies soll die Bedeutung und Funktion, die sie erlangt haben, nicht gering schätzen. Vor allem die fiskalen Kriterien haben sich zu einer disziplinierenden benchmark entwickelt, die vorher nicht vorhanden war. Dennoch sind die Konvergenzkriterien in der gewählten Operationalisierung nicht in der Lage, die inhaltlichen Faktoren zu fassen, die die EURO-Perspektive bestimmen.

Die Wohlfahrtseffekte des Geldes und damit auch der gemeinsamen europäischen Währung stammen einerseits aus der Größe des Währungsraumes und andererseits aus ihren Qualitätsmerkmalen. Das langfristige Erfolgspotential der Europäischen Währungsunion beruht daher in der gleichzeitigen Verwirklichung der Qualitäts- und der Größenanforderung. Unterschiedlichen Gruppen von Wirtschaftssubjekten sind diese beiden Merkmale aber ungleich wichtig. Die Größenkomponente rückt argumentativ in den Mittelpunkt, wenn die realwirtschaftliche Aktivität mit der Transaktionsfunktion des Geldes betont wird, wenn Internationalisierung über Außenhandel und Arbeitsplätze im Exportsektor kommuniziert wird und wenn die Währungsunion als Solidaritäts- und Versicherungsgemeinschaft interpretiert wird. Die potentiellen Risiken einer solchen integrationsorientierten Union sind in der Heterogenität ihrer Mitglieder angesiedelt. Strukturelle und gesamtwirtschaftliche Indikatoren sind geeignet, Heterogenität der elf Mitglieder zu dokumentieren. So genügt etwa ein Blick auf das derzeitige Konjunkturmuster. Ebenso eindrucksvoll sind die Divergenzen in den Finanzmarktinstitutionen und -traditionen, die sich in der Intensität und zeitlichen Verteilung der realwirtschaftlichen Auswirkungen einer gemeinsamen Geldpolitik in den Mitgliedsländern niederschlagen werden. So präsentieren IMF-Ökonomen eine Studie, nach der sich die Wirkungen einer kontraktiven monetären Politik in der Ländergruppe Deutschland, Österreich, Niederlande, Belgien, Finnland und Großbritannien in doppelter Stärke, aber erst deutlich später niederschlagen als in den übrigen Mitgliedsländern. Der generelle Entwicklungsstand der Finanzmärkte, die Eigentümer- und Wettbewerbsverhältnisse im Bankensystem, Finanzmarktregulierungen, Privatvermögensstrukturen, Besonderheiten der Unternehmensfinanzierung, Fristigkeitsmerkmale sowie tradierte Finanzierungs- und Anlagemuster bewirken Unterschiede in der Reaktion der Einlagen- und Kreditzinssätze, die durch eine Veränderung der Geldmarktsätze ausgelöst werden. Dabei ist zu beachten, daß die Finanzmarktinstitutionen und -strukturen Eigenschaften der Volkswirtschaften widerspiegeln. So förderten

hohe Inflationsraten in der Vergangenheit in einzelnen Mitgliederökonomien die Herausbildung von kurzfristigen sowie von indexierten Finanzinstrumenten (zB Italien, Großbritannien).

Heterogenität wird in der Währungsunion immer dann zu einem Problem, wenn strukturelle Merkmale der Mitgliederökonomien beim Auftreten von asymmetrischen Schocks Anpassungsleistungen notwendig machen, die bisher von nominellen Wechselkursen erbracht wurden. Sind Ersatzmechanismen nicht in ausreichendem Ausmaß vorhanden, bleibt nur die realwirtschaftliche Anpassung über die Mengenkomponeute von Güter- und Faktormärkten. Dabei ist davon auszugehen, daß eine national einsetzbare Wirtschaftspolitik in der Währungsunion weitreichenden Restriktionen unterliegt, ein EU-Finanzausgleich nicht auf der Agenda steht und die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit gering ausgeprägt ist. Es ist die Heterogenität der Mitglieder - die sich nur in einzelnen Facetten in den Konvergenzkriterien offenbart - in Kombination mit dem Fehlen von hinreichenden Anpassungskapazitäten, die das Risiko der Währungsunion der Elf zum Ausdruck bringt. Die aktuellen internationalen Rahmenbedingungen lassen ein "inflationäres Inferno", das manchmal in Zusammenhang mit der Währungsunion gezeichnet wird, als unwahrscheinlich erscheinen. Werden allerdings DM, Schilling und Gulden als Referenzwährungen herangezogen, besteht auch ein Qualitätsrisiko.

Der Qualitätsaspekt dominiert hingegen über die Größenkomponente, wenn auf die Wertaufbewahrungsfunktion des Geldes und seine Rolle auf den Finanzmärkten abgestellt wird, wenn Internationalisierung als Standortwettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze operationalisiert und wenn die Währungsunion als Instrument zu wirtschaftspolitischer Disziplinierung gesehen wird. Dies ist die stabilitätsorientierte Union, deren Minus in der mangelhaften Ausnutzung von Größenvorteilen liegt. Sie birgt immer dann ein Integrationsrisiko, wenn davon auszugehen ist, daß nur eine Teilmenge qualitätsfördernde Beitrittsvoraussetzungen erfüllt.

Die Entscheidung für elf Mitglieder hat die Größenkomponente, also das integrationsorientierte Modell, in den Mittelpunkt gestellt. Es muß daher einerseits nach dem Start darauf gebaut werden können, daß die Politik der EZB nicht unter Druck gesetzt werden kann. Dabei geht es um Vorkehrungen und Anreize, die außerhalb der eigentlichen europäischen Geldordnungen angesiedelt sind. Da diese Währungsunion zudem heterogene Mitglieder umfaßt, geht es zweitens darum, die Herausbildung von Mechanismen zu fördern, die diesen Divergenzen Rechnung tragen können bzw. deren Abbau ermöglichen.

Zwei EURO-Weltbilder

In der Europäischen Währungsunion in der nun fixierten Abgrenzung verbergen sich aber auch zwei unterschiedliche EURO-Weltbilder. Unter einem EURO-Weltbild sollen grundsätzliche Vorstellungen von einer "adäquaten Währung", der gemeinsamen Geld- und Wechselkurspolitik sowie einer unionsgerechten Wirtschaftspolitik verstanden werden. Ex post zeigt sich deutlich, daß die einstimmige Vereinbarung der Währungsunion offensichtlich mit der Existenz unterschiedlicher Vorstellungen der EURO-Perspektive kompatibel war. Ein heute populäres EURO-Weltbild relativiert die ursprüngliche Intention des Vertrags von Maastricht. Eine Beschäftigungsunion, eine Sozialunion, eine Wirtschaftspolitische Union, eine "das kalte Gerüst von Maastricht wärmende soziale Umhüllung" werden auf die Tagesordnung der EURO-Diskussion gebracht. Begründet wird dies damit, daß der Geldwert ohnehin gesichert sei oder weil deflationäre Effekte der Währungsunion und ihrer Vorbereitung geortet werden oder weil realwirtschaftliche Verbesserung durch eine "etwas weichere Währung" erwartet werden könne. Geld soll nicht unpolitisch werden, sondern gemeinsam ausgestaltetes wirtschaftspolitisches Instrument sein. Über die erwarteten Nettovorteile der gemeinsamen Währung soll bereits disponiert werden, bevor sie überhaupt entstanden sind. Dieses EURO-Weltbild kommt in Formulierungen der Art zum Ausdruck, daß eine Balance zwischen Stabilitäts- und Beschäftigungspolitik herzustellen sei, daß der EZB ein starkes politisches Gegengewicht in Form einer Wirtschaftsregierung oder eines EURO-11-Rates beizugeben sei und daß das europäische soziale Gesellschaftsmodell in der Währungsunion sicherzustellen sei.

Dahinter jedoch verbirgt sich

- der Wunsch nach einem Primat der Politik in wirtschafts- und integrationspolitischen Angelegenheiten,
- die Vorstellung einer staatlichen Überlegenheit in der Sammlung und Verarbeitung von Informationen,
- die Vorstellung einer staatlichen Überlegenheit in der Problemlösungskapazität,
- eine generelle Skepsis in die Funktionsfähigkeit von Märkten,
- die Ortung eines ausgeprägten Bedarfes an staatlicher Intervention,
- eine Vorliebe für diskretionäre wirtschaftspolitische Eingriffe,
- tiefgehende Bedenken gegen unabhängige Institutionen in einem demokratischen Staatswesen,
- die Bevorzugung diskretionärer politischer Macht in Form von zentralen Koordinierungs- und Harmonisierungszirkel anstelle von mächtigen Institutionen,

- die Ablehnung eines Primats von Geldpolitik und Geldwertstabilität gegenüber anderer wirtschaftspolitischer Ziele und Instrumente.

Das zweite EURO-Weltbild hingegen geht tatsächlich vom unpolitischen Geld aus und sieht stabile monetäre Rahmenbedingungen als Vorleistung für eine positive realwirtschaftliche Entwicklung. Geldpolitik und Geldwertstabilität erhalten ein wirtschaftspolitisches Primat, stellen damit eine Vorleistung dar. Dieser wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel sollte mit der Währungsunion eingeleitet werden. Die EURO-Vorteile stellen sich freilich eher mittel- bis langfristig ein. Die Voraussetzungen für eine funktionsfähige Währungsunion sind gleichzeitig auch jene, die zur Steigerung der Beschäftigung und zur Verbesserung der Standortbedingungen im globalen Wettbewerb erfüllt sein müssen.

Das eigentliche Versäumnis im Zuge der Konvergenzphase im Vorfeld der Währungsunion liegt nicht darin, daß es nicht gelungen ist, eine Konvergenz im EURO-Weltbild herzustellen. Dies scheint eine fast unlösbare Aufgabe zu sein. Problematischer ist, daß diese Divergenz - mit dem Hinweis auf die Erfüllung der Konvergenzkriterien und einer allgemein erwachten Stabilitätskultur - nicht zur Kenntnis genommen und daher einer sachlichen Diskussion entzogen wird. Damit aber ist verbunden, daß unterschiedliche Vorstellungen über die nationale Wirtschaftspolitik in der Währungsunion, über die adäquaten Anpassungsmechanismen, über die Aufgaben der Geld- und Wechselkurspolitik sowie über die Rolle des Staates und darüber, was denn eigentlich "gutes Geld" sei, bestehen bleiben. Die Währungsunion der Elf wird also Mitglieder umfassen, die sich in der Einschätzung dieser Aspekte unterscheiden. Daher wird Kommunikationspolitik notwendig. Es gilt nachzuholen, was bisher versäumt wurde. Immer wieder hat erklärt zu werden, daß hinter dem EURO einmal die Idee stand, durch die Nutzung seiner Größen- und Qualitätsvorteile, verlorenes Terrain der europäischen Volkswirtschaften im globalen Wettbewerbsprozeß wiederzugewinnen. Dies gelingt allerdings nicht mit dem EURO an sich, sondern nur dann, wenn er in ein adäquates ordnungspolitisches Umfeld eingebettet ist. Dieses zu schaffen, ist die wirtschaftspolitische Aufgabe der Zukunft.

2. Welche wirtschaftspolitischen Aufgaben stellen sich für die Zukunft ?

In der Analyse der Auswahlentscheidung wurden bereits die drei Anforderungen angesprochen, die sich für die Zukunft stellen:

1. der Schutz der EZB vor geldwertbelastendem Verhalten von Wirtschaftssubjekten, Tarifpartnern und Wirtschaftspolitik,
2. die Schaffung von Ausgleichsmechanismen für heterogene Mitglieder und
3. die Institutionalisierung und die Kommunikation von adäquaten Rahmenbedingungen für unpolitisches Geld.

Ordnungspolitische Reformen als Erfolgsbedingung für den EURO

Werden sie weiter konkretisiert, stellt sich schnell heraus, daß sie auf eine Herausforderung reduziert werden können, die es anzunehmen gilt: die Implementierung ordnungspolitischer Reformen. Die Währungsunion ist ein neues Spiel. Nicht nur ein größeres Spielfeld wurde abgezäunt. Vor allem gelten neue Spielregeln. Neue Spielregeln bedeuten neue Anreize für Wirtschaftssubjekte und Wirtschaftspolitik. Entpolitisiertes Geld erzwingt ein neues Zusammenspiel zwischen Geldwesen und Realwirtschaft. Im Idealfall führt die Institutionalisierung der neuen und glaubwürdigen monetären Ordnung für Europa über eine Veränderung der Verhaltensweisen der privaten Wirtschaftssubjekte, ihrer Interessenvertretungen und der Wirtschaftspolitik zu einer Zunahme von Mikroeffizienz, Makrostabilität und Konvergenz. Daraus können die positiven Nettoeffekte des EURO abgeleitet werden. Treten sie tatsächlich ein, wirkt dies neuerlich positiv auf Erwartungen und Verhaltensweisen der wirtschaftlichen Akteure zurück. Es entsteht ein "sich selbst erfüllender Tugendzirkel". Die Voraussetzung für letzteren liegt in der Glaubwürdigkeit der neuen monetären Ordnung. Erwartungsstabilisierende monetäre Rahmenbedingungen können gewonnen werden. Binnenwirtschaftliche Flexibilität in Form von funktionierenden Güter- und Faktormärkten muß dafür bereitgestellt werden. Es gibt in der Europäischen Union kaum Alternativen dazu. Sie sind durch ordnungspolitische Reformen sicherzustellen. Diese sind eine Investition in die Glaubwürdigkeit der Europäischen Währungsunion. Sie beinhalten gleichzeitig den Schutz der Europäischen Zentralbank vor einem nicht unionsgerechten Verhalten der Wirtschaftspolitik und Tarifpartner sowie die notwendigen Anpassungsinstrumente für heterogene Mitglieder.

Mit ordnungspolitischen Reformen sind im Vergleich zum Status quo verteilungs- und sozialpolitische Konsequenzen verbunden. Die Anpassung muß in der Währungsunion

von privaten Wirtschaftssubjekten geleistet werden. Daher sind Reformen und Reformer mit Widerstand konfrontiert, wenn die politische Rationalität darin besteht, notwendige Veränderungen nicht zu kommunizieren. Die Faktoren, die die Funktionsfähigkeit der Währungsunion bestimmen und die besser vor als in der Währungsunion sichergestellt hätten werden sollen, liegen im realwirtschaftlichen und im politischen Umfeld der europäischen Geldordnung. Im realwirtschaftlichen Bereich der Güter- und Faktormärkte sind von allen Unionsmitgliedern Reformen umzusetzen. Diese haben die Schaffung von Anreizen zu enthalten, sich in der Zukunft der Währungsunion anders zu verhalten als in der Vergangenheit, nämlich unionsgerecht.

Dabei geht es um nichts weniger als um eine "neue Wirtschaftspolitik". Diese beinhaltet nicht zuletzt eine neue Festlegung der Aufgaben des Staates (Abbau der Staatsquoten und der Steuerquoten, Institutionalisierung leistungsfördernder Steuersysteme,...). Sie umfaßt die Schaffung von Spielräumen in den Staatshaushalten, also langfristig wirksame Budgetstrukturreformen. Dies wird in Anbetracht mehrerer Entwicklungen unabdingbar. Die demografische Entwicklung wird die meisten Mitgliedsländer bisher unvorbereitet vor enorme fiskalische und organisatorische Herausforderungen stellen. Die Maßnahmen der letzten Jahre zur Erfüllung der fiskalen Konvergenzkriterien waren mit einer mehrjährigen Vernachlässigung von Infrastrukturinvestitionen verbunden. Wird dieser Prozeß in dieser Form fortgesetzt, wird eine Wachstumshypothek provoziert. Viele der praktizierten budgetentlastenden Maßnahmen sind nicht nur nicht wiederholbar, sondern mit zukünftigen Budgetbelastungen verbunden. Ein ernstgenommener Stabilitätspakt schränkt die finanzpolitischen Spielräume in der Zukunft vor allem dann ein, wenn im Vorfeld nicht dauerhaft konsolidiert wurde. Die Währungsunion ist mit dem Verlust von national einsetzbaren wirtschaftspolitischen Instrumenten verbunden. Die genannten Aspekte sowie die aktuelle Beschäftigungssituation wiegen schwer, wenn die Ausgestaltung der politischen Märkte der Mitgliedsländer berücksichtigt wird. Sie verändert sich nicht durch den Start der Währungsunion. Der kurzfristige Aktionshorizont der Akteure, eine interessengruppen- und wahlterminorientierte Wirtschaftspolitik, verbunden mit Erwartungshaltungen an die Wirtschaftspolitik, die aus sozialen Konventionen, Institutionen, Verantwortungen, Traditionen und Interessenausgleichsmechanismen der Nationalstaaten stammen, bleiben bestehen. Solange dies der Fall ist, wird es für politische und wirtschaftspolitische Entscheidungsträger rational sein, die Auswirkungen auf die eigene Volkswirtschaft, auf die eigene Wählerschaft, in den Vordergrund zu stellen, wenn sie ihre Wirtschaftspolitik konzipieren. Nur Großbritannien, Irland, Luxemburg, Dänemark und Finnland attestiert die Bundesbank vor diesen Rahmenbedingungen, uneingeschränkt für die Zukunft gerüstet zu sein.

Reformen haben des weiteren an der Organisation der kollektiv finanzierten sozialen Sicherungssysteme anzusetzen. Über die Integration "privater Säulen", über Alternativen zum extrem mobilitätshemmenden Territorialsystems in der Sozialversicherung und über die Konzipierung kapitalgedeckter staatlicher Alterssicherungssysteme hat nachgedacht zu werden. Eine weitgehende Flexibilisierung der Arbeitsmärkte (Arbeitszeiten, Dezentralisierung der Lohnabschlüsse, Lohndifferenzierung, Qualifizierungsanreize) stellt ein Gebot der Stunde dar. Es geht nicht nur um die Deregulierung der Arbeitsmärkte, sondern auch um einen Wandel der Tarifpolitik, die sich wesentlich stärker als Standortpolitik zu verstehen hat, als dies bisher der Fall ist.

Reformfähigkeit der Mitglieder als Erfolgsbedingung für den EURO

Dies sind Reformen auf der Mikroebene, Strukturreformen, ordnungspolitische Reformen. Solche waren formell nicht Eintrittsvoraussetzung, materiell aber entscheiden sie über die Perspektive der Europäischen Währungsunion. Allenthalben wird mit der Analogie physikalischen Drucks argumentiert. Der EURO würde einen Druck zu Reformen ausüben. Daher würde das Notwendige passieren. Es wird auf die automatische Disziplinierungskraft des neuen Geldes und auf den dadurch ausgelösten Olson-Schock gesetzt, die die vorhandenen Verkrustungen beseitigen würden.

Selbstverständlich bewirkt die Währungsunion neue Anreize. Dies wurde hier betont. Darauf stellt auch die neue Theorie der monetären Integration ab, wenn sie in den Mittelpunkt rückt, daß die zunehmende Integration sowie die Institutionalisierung einer neuen Geldordnung zu veränderten Verhaltensweisen führt, die die ex-ante fehlenden Voraussetzungen für eine funktionsfähige Währungsunion ex-post (nach dem Start der Währungsunion) entstehen läßt. Die Währungsunion schafft sich in dieser Denkschule selbst ihre Voraussetzungen.

Dagegen ist jedoch eine zweifache Kritik anzubringen. Die durch die Währungsunion veränderten Anreizstrukturen werden erstens nur dann zu den gewünschten Ergebnissen führen, wenn sie nicht mit beharrenden Anreizstrukturen in Konflikt geraten. Auf "automatische Veränderung" zu setzen, aber Kontinuität zu signalisieren, birgt die Gefahr, daß der EURO im Konflikt zwischen beharrenden und verändernden Kräften aufgegeben wird.

Zweitens passieren die notwendigen Veränderungen nicht von selbst. Da die Reformen im politischen Prozeß zu vereinbaren und umzusetzen sind, wird die Reformfähigkeit ei-

ner Ökonomie selbst - die auch ohne EURO längst notwendig ist - zu einem wesentlichen Erfolgskriterium der Währungsunion.

Da Reformen von den betroffenen gesellschaftlichen Gruppen Widerstand entgegengesetzt wird, kann es nahe liegen, dem Druck auszuweichen. Dies kann durch eine intensivierte wirtschaftspolitische Koordinierung auf EU-Ebene oder auch durch die Vereinbarung diverser flankierender Unionen erfolgen. Dies ist jedoch nicht die adäquate Antwort auf die Herausforderung EURO. Es sei denn, daß die wirtschaftspolitische Koordinierung in der Vereinbarung der notwendigen ordnungspolitischen Reformen besteht. Diese Vereinbarungen werden jedoch zahnlos bleiben, da die Umsetzung im politischen Prozeß der Mitgliedsländer erfolgen muß. Als ein einschlägiges Beispiel dafür kann die EU-Beschäftigungsinitiative von Essen zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte genannt werden. Damit der europäische Integrationsprozeß fortschreiten kann, muß die Europäische Währungsunion ein Erfolg werden. An der Schaffung der Voraussetzungen hat professionell gearbeitet zu werden. Die längst überfälligen ordnungspolitischen Reformen sind anzumahnen.

Der Euro kommt - wie muß jetzt gehandelt werden?

Christa Randzio-Plath*

Der Euro wird pünktlich kommen und eine stabile Währung werden. Voraussetzung dafür waren die beeindruckenden Fortschritte bei der Konvergenz in den letzten Jahren seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht. Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß die Währungsunion mit elf EU-Mitgliedstaaten am 1. Januar 1998 beginnen kann, so daß die Vorteile des Binnenmarktes für mehr Wirtschaftsakteure zum Tragen kommen werden als noch vor drei Jahren angenommen. Mit der Währungsunion sind aber nicht alle Störungen beseitigt. Mehr Gemeinschaftshandel ist gefordert, um die makroökonomischen Bedingungen so zu gestalten, daß Wachstum und Beschäftigung positiv beeinflußt werden.

1. Wirtschaftspolitische Koordinierung ist erforderlich

Mit der Währungsunion wächst die Chance zu einer Verbesserung der makroökonomischen Steuerung im Interesse von Wachstum und Beschäftigung. Koordinierung und Konvergenz werden wirtschaftspolitisch notwendig, um Wachstumseffekte nicht zu verschenken. Der Mangel an wirtschaftspolitischer Koordinierung hat die EU nach Feststellungen der Stiftung Notre Europe zwischen 1992 und 1996 3% Wachstum gekostet. Es reicht nicht aus, nur die Spill-Over-Effekte zu organisieren und ihre negativen Auswirkungen auf andere EU-Staaten zu verhindern.

Mit Hilfe einer effizienten Koordinierung muß die Makropolitik zu einem ausgewogenen und angemessenen Policy Mix beitragen, um zu möglichst hohem Wachstum und Beschäftigung zu führen. Diese Koordinierung ist für die Finanzpolitik unter dem Druck der Geldpolitik mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, den jährlichen Stabilitätsplänen und ihrer Überprüfung gelungen. Insofern sind Artikel 104 und 104 a-c bereits Beispiele für durchgesetzte Koordinierung.

Stabilität und Haushaltskonsolidierung einerseits und die Verbesserung des Beschäftigungsniveaus andererseits müssen wie bereits in Artikel 2 des Vertrages festgelegt auch

* Christa Randzio-Plath ist Mitglied der Sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments und Vorsitzende des Unterausschusses Währung des EP.

in der Politikumsetzung gleichrangig sein. Von daher müssen die Anliegen der beschäftigungspolitischen Leitlinien in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik integriert werden.

Die Währungsunion verstärkt die Schieflage zwischen der Wirtschafts- und Währungsunion, weil mit dem institutionellen Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und den präzisen Vorgaben für eine einheitliche Geldpolitik ein Regelwerk geschaffen worden ist, das es für die Wirtschaftspolitik nicht gibt.

Der Vertrag geht von der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EWWU aus und definiert sie als Angelegenheit des gemeinsamen Interesses. Deswegen gibt es auch seit 1994 die "wirtschaftspolitischen Grundzüge" als einen Versuch, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik möglich zu machen. Dies war bisher ein fast untauglicher Versuch. Anders als in der Haushaltspolitik konnte das abgestimmte Verhalten nicht erzwungen werden. Solange die Entscheidungen für alle Beteiligten von einer ähnlichen Interessenslage ausgehen, gelingt Koordinierung, sonst nicht.

In der Haushaltspolitik hat die Geldpolitik praktisch den Stabilitäts- und Wachstumspakt und damit die Koordinierung erzwungen. Zusammen mit dem im Maastricht-Vertrag festgelegten Haftungsausschluß für Verbindlichkeiten der EU-Partner soll der Pakt die Staatsverschuldung kontrollieren und über die jährlichen Stabilitätsprogramme die Belastung der Finanzpolitik durch die Folgekosten übermäßiger Verschuldung vermeiden helfen.

Koordinierung wird auch im Bereich der Investitionen gebraucht, die in der Gemeinschaft viel zu niedrig sind. Dies gilt für private wie öffentliche Investitionen und Modelle vom "Public Private Partnership" wie z.B. in Österreich, Luxemburg oder dem Saarland praktiziert. Mit der Chance zu höherem Wachstum müssen auch entsprechend die öffentlichen Investitionen gesteigert werden. Koordinierungschancen bestehen hier wohl nur im Rahmen der Transeuropäischen Netze, wo ein Gemeinschaftsinteresse besteht. Insofern wird es um eine Konkretisierung und Aktualisierung der Maßnahmen im Delors-Weißbuch gehen.

Ähnlich muß entsprechend den Beschlüssen des EU-Gipfels von Luxemburg 1997 mit der Strukturpolitik vorgegangen werden, wobei im Interesse von Beschäftigung nationale und europäische Strukturpolitiken gebündelt werden müssen. Diese Orientierung muß in die Grundzüge der Wirtschaftspolitiken und ihre Überprüfung integriert werden.

2. Koordinierung als Prinzip

Koordinierung ist dann optimal möglich, wenn Interessenidentität besteht. Für die Währungsunion wird auf die Gefahr asymmetrischer Schocks hingewiesen. Diese ist m.E. nicht besonders ausgeprägt. Problematischer erscheint der Mangel an Koordinierung und an Krisenmanagement für ein europäisches Vorgehen bei symmetrischen Schocks. Auf die Asien-Krise war die Europäische Union weder vorbereitet noch hat sie gemeinschaftlich stringent agiert.

Bis heute hat die EU keine gemeinsamen wirtschaftspolitischen Konzepte entwickelt, die zu einem für Wachstum und Beschäftigung günstigen Policy Mix führen könnten und dies entsprechend auch noch nicht in die wirtschaftspolitischen Leitlinien integrieren können. Gerade weil die Budgetpolitik über den Stabilitäts- und Wachstumspakt unter Gemeinschaftseinfluß gekommen ist, wird der Mangel an Koordinierung in anderen Bereichen besonders deutlich. Das zeigt sich auch an Strukturpolitiken. Hier muß sich zeigen, inwiefern die durch die britische Ratspräsidentschaft veranlaßten Koordinierungsbemühungen in den Bereichen der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte sowie der nationalen Beschäftigungspläne Koordinierungsfortschritte mit Wachstums- und Beschäftigungseffekten organisierbar sind.

3. Steuerangleichung

Der Euro kann zur besseren Nutzung des Binnenmarktes optimal beitragen, wenn auch die sonstige Integration des Binnenmarktes erfolgreich ist. Für die Integration der Märkte und den fairen Wettbewerb sind die indirekte Besteuerung und die Besteuerung von Kapitalerträgen, aber auch die Angleichung der Unternehmenssteuern von besonderer Bedeutung. Die Fortschritte bei den bisherigen Versuchen einer Steuerharmonisierung im Binnenmarkt waren unbefriedigend. Im Steuerrecht ist der höchste Grad an Fragmentierung des Binnenmarktes zu finden. Es bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Ländern bei der indirekten Besteuerung, bei der Besteuerung von Kapitalerträgen sowie bei der Unternehmens- und Einkommensbesteuerung sowohl hinsichtlich der Systeme als auch der Steuersätze.

In Hinblick auf die Mehrwertsteuern sind weitere Fortschritte zum binnenmarktkonformen Ursprungslandprinzip unbedingt erforderlich. Eine Verbesserung der geltenden Übergangsregelung bleibt unbefriedigend und führt zu Einnahmeausfällen der EU-Mitgliedstaaten durch Steuerhinterziehung, die durch die Übergangsregelung erleichtert

wird. Im Bereich der Verbrauchsteuern kommt es insbesondere in den Grenzregionen aus steuerlichen Gründen zur Verlagerung der Wirtschaftstätigkeit. Dies ist mit dem Binnenmarktprinzip nicht vereinbar.

Im Bereich der Kapitalertragsbesteuerung wird immer noch zwischen Gebietsansässigen und Gebietsfremden unterschieden. Die neuen Richtlinienvorschläge, die vom Koexistenzmodell hinsichtlich der Erträge aus Sparguthaben (Quellensteuer oder Informationsverpflichtung) ausgehen, sind ein wichtiger Schritt zur Lösung der Probleme, reichen aber nicht aus. Auf Dauer bedarf es europäischer Regeln, die von einer europäischen Staatsbürgerschaft ausgehen und nicht weiterhin Gebietsfremde positiv diskriminieren.

Europäischer Regeln bedarf es unbedingt auch im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Steueroasen und steuerliche Vergünstigungen in großem Umfang sind mit dem fairen Wettbewerb im EU-Binnenmarkt nicht vereinbar. Steuerdumping-Politik zeigt sich an den Beispielen Irlands, der Niederlande oder Belgiens, durch die ein Prozeß der Unternehmensverlagerung einsetzt.

Der steuerliche Verhaltenskodex der EU ist eine erste Antwort, um gezieltes Steuerdumping, z.B. durch extreme Steuererleichterungen für ausländische Investoren, zu verhindern. Solche Regelungen in Form eines Kodex werden auf Dauer für einen Binnenmarkt ohne Wettbewerbsverzerrungen nicht ausreichen. Notwendig werden vor allem EU-weite einheitliche Definitionen im Steuerrecht z.B. in bezug auf die Steuerpflichtigkeit, den Gewinnbegriff und Abschreibungsmöglichkeiten. Steueroasen müssen verboten werden. Darüber hinaus muß über eine Mindestbesteuerung nachgedacht werden. Wichtig wird es, die steuerlichen Vergünstigungen endlich in die Beihilfeprüfungen einzubeziehen und ihre Wettbewerbsverträglichkeit in den Verfahren der Kommission zu überprüfen (Artikel 92 ff, 101). Die weitere Entwicklung wird zeigen, daß in der Euro-Zone - ähnlich wie bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung - eine verbindlichen Regelung im steuerrechtlichen Bereich nötig ist.

Der Streit um die Währungsunion ohne die politische Union hat die Eurodiskussionen der Vergangenheit geprägt. Mit der Transparenz des Euro-Zeitalters wächst der Druck, gemeinschaftspolitische Handlungsansätze zu verstärken, um Dumping und Wettbewerbsverzerrungen aus dem Binnenmarkt herauszunehmen, z.B. in der Wirtschafts-, KMU-, Industrie-, Sozial- und Steuerpolitik. Damit kommt das Europa der Eurozone schrittweise zu einer weiteren politischen Integration.