

ARBEITSPAPIERE DES INSTITUTS FÜR GENOSSENSCHAFTSWESEN
DER WESTFÄLISCHEN WILHELMS-UNIVERSITÄT

Nr. 12 August 1994

Reimut Jochimsen

DIE EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

– CHANCEN UND RISIKEN –



INSTITUT FÜR GENOSSENSCHAFTSWESEN
AM STADTGRABEN 9
48143 MÜNSTER
TEL. (0251) 832891/832801 · FAX (0251) 838395

Nr. 12

**Die Europäische
Wirtschafts- und Währungsunion**

Chancen und Risiken

von

Prof. Dr.Dr.h.c. Reimut Jochimsen

Präsident der Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen und Mitglied des
Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank

August 1994

Vorbemerkung

Am 09. Mai 1994 wollte sich das Oberseminar des Institutes für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster mit dem Thema „Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Chancen und Risiken“ beschäftigen. Als Referent konnte der Präsident der Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen, Herr Prof. Dr. Dr. Reimut Jochimsen, gewonnen werden. Zu unserem großen Bedauern mußte er jedoch seine Teilnahme wegen einer Erkrankung kurzfristig absagen.

Auf unsere Bitte hin hat sich Herr Prof. Jochimsen bereiterklärt, sein vorgesehenes Redemanuskript zu veröffentlichen. Gern nehmen wir dies zum Anlaß, die darin enthaltenen Gedanken den Freunden und Förderern des Instituts für Genossenschaftswesen zugänglich zu machen.

Gleichzeitig verbinden wir damit unseren herzlichen Dank an Herrn Prof. Jochimsen für die Bereitschaft, sich trotz seiner außerordentlich hohen Arbeitsbelastung der Diskussion mit der Wissenschaft zu stellen.

Dr. Wilhelm Jäger

Gliederung

Seite

I. Zur Lage in der Europäischen Union

- 1. Der Weg nach Maastricht 7
- 2. Herausforderungen durch die Erweiterung 8
- 3. Probleme des Integrationsprozesses 10

II. Europa am "Scheideweg"

- 1. Perspektiven einer weiteren Entwicklung der EU 11
- 2. Die Notwendigkeit einer öffentlichen Diskussion 13

III. Die monetäre Integration

- 1. Die Europäische Zentralbank als langfristiges Ziel 14
- 2. Das Europäische Wohnungsinstitut als Vorläufer 15
- 3. Konvergenzerfordernisse 16
- 4. Die Bedeutung der Konvergenzkriterien 17

IV. Ordnungspolitischer Handlungsbedarf

- 1. Die "tatsächliche" Vollendung des Binnenmarktes 18
- 2. Die künftige Rolle des Europäischen Währungssystems 19

V. Ausblick

20

I. Zur Lage in der Europäischen Union

1. Der Weg nach Maastricht

Knapp zweieinhalb Jahre nach dem Abschluß des Maastrichter Vertrages über die Schaffung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) noch in diesem Jahrhundert steht Europa vor der Chance zu einem gewaltigen qualitativen und quantitativen Sprung. Der europäische Integrationsprozeß befindet sich erneut in einer kritischen, entscheidenden Phase. Vertiefung, Erweiterung und Öffnung nach Osten sind dabei seit den säkularen Zäsuren von 1989 untrennbar miteinander verwoben.

Die Endstufe der vollendeten Wirtschafts- und Währungsunion muß gründlich vorbereitet werden; dafür ist eine breitgefächerte Palette an Voraussetzungen zu erfüllen. Die Gemeinschaft der Zwölf soll überdies am 1. Januar 1995 auf 16 Mitglieder erweitert werden. Das verlangt über kurz oder lang einen grundlegenden Umbau der institutionellen Entscheidungsstrukturen der Union. Hinzu kommt die notwendige Öffnung für die Reformländer Mittel-, Ost- und Südosteuropas - eine Fülle jeweils schon für sich genommen schwieriger und ernster Herausforderungen, zu der neben der Integrationsfähigkeit der Beitrittsstaaten selbst erst die Integrationsfähigkeit der Europäischen Union - institutionell, agrarpolitisch und in bezug auf die Freizügigkeit (wegen der nicht darstellbaren Finanzkonsequenzen) - hergestellt werden muß.

Über lange Monate hatte es so ausgesehen, als sei das ehrgeizige Vorhaben, die Europäische Gemeinschaft zu einer Wirtschafts- und Währungsunion, ja sogar zu einer demokratisch verfaßten politischen Union, auszubauen, kläglich zum Scheitern verurteilt. Auf die erste Euphorie nach Abschluß des Maastrichter Vertragswerks Ende 1991 folgte ab Mitte 1992 ein Rückschlag nach dem anderen, und die in jedem einzelnen der zwölf Länder zwingend vorgeschriebene Ratifizierung schien mehr als einmal in Frage gestellt. Diese Rückschläge waren aufs engste mit den schweren Krisen im Europäischen Währungssystem (EWS) 1992 und 1993 verknüpft, mit einer wachsenden Enttäuschung über den schleppenden Aufbau des europaweiten Binnenmarktes, mit schwerwiegenden Differenzen in der Außenhandelspolitik, vor allem bei den GATT-Verhandlungen, und dem außen- und sicherheitspolitischen Versagen der Gemeinschaft im Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien. Der Eindruck lag nicht fern, Europa sei längst noch nicht reif für eine Wirtschafts- und Währungsunion, und "Maast-

richt" könne ebenso im Sande verlaufen wie zwei Jahrzehnte zuvor der als "Werner-Plan" bekannt gewordene erste Anlauf zu einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die 1980 aufgebaut sein sollte. Dieser Versuch scheiterte jedoch in den Wirren des zusammenbrechenden Bretton-Woods-Systems, vor allem aber auch an der Weltwirtschaftskrise und der unzureichenden politischen Koordination sowie dem mangelnden Willen der Regierungen.

Nicht nur konzeptionelle Fehleinschätzungen der Europapolitiker, sondern auch ein dramatischer Wandel der äußeren, vor allem weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen schienen die politische, ökonomische und soziale Integrationskraft der Gemeinschaft lange Zeit zu überfordern. Hinzu kommt seit dem Beginn der 90er Jahre die grundlegend veränderte geopolitische Lage Europas nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Zwangsherrschaft in der Sowjetunion und den von ihr über 40 Jahre beherrschten Staaten des europäischen Ostblocks sowie die dadurch plötzlich möglich gewordene Vereinigung der beiden Teile Deutschlands. Die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft, die Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte und ihre Potenzierung durch die neue, integrierte Informations-, Kommunikations- und Datenverarbeitungstechnik - auch mit ihren Auswirkungen auf das Europäische Währungssystem - und nicht zuletzt die in ihrer Dauer und Schärfe nicht vorhergesehene, mit zwar unterschiedlichen, aber allorts schwierigen strukturellen Verwerfungen belastete weltweite Rezession stellten sich als weitere Herausforderungen dar. "Maastricht" lief Gefahr, im Strudel dieser rasanten Veränderungen unterzugehen; vielerorts ertönte wieder einmal der Ruf nach einer "neuen Tagesordnung für Europa", der Rückkehr zu einem "Europa der Vaterländer", ja nach Renationalisierung, der Wiederkehr der Politikmuster autonomer Nationalstaaten und dem Machtgleichgewicht auf dem Kontinent.

2. Herausforderungen durch die Erweiterung

Der drohende Rückfall in eine "Eurosklерose", wie sie mit Europessimismus und ökonomischer Stagnation schon einmal in der zweiten Hälfte der 70er und der ersten Hälfte der 80er Jahre dominierte, konnte in den letzten Monaten soeben noch abgewendet werden. Und es hat sich gezeigt: Maastricht bringt durchaus mehr als eine kurzlebige, historisch bereits überholte "Schönwetterveranstaltung". Ganz im Gegenteil, das Projekt hat mittlerweile wieder Eigendynamik gewonnen.

Der Abschluß der Erweiterungsrunde mit Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen ist ein großer Erfolg für die künftig 16 Staaten der Europäischen Union, er dürfte auch dem Prozeß der Vertiefung neuen Auftrieb geben. Die Beitrittsländer sind durchweg gute Kandidaten für die volle Wirtschafts- und Währungsunion, womit der mehrheitliche Einstieg in die Endstufe noch in diesem Jahrzehnt wieder um einiges wahrscheinlicher wird. Das Bild eines größeren Europas, das mit über 370 Millionen Einwohnern zur weltweit größten Handelsregion avanciert, beginnt, Gestalt anzunehmen. Früher oder später werden auch mittel- und osteuropäische Staaten dazugehören.

Zur Euphorie besteht allerdings kein Anlaß; weitere, neue Rückschläge können ganz und gar nicht ausgeschlossen werden. Bevor die vier Neuen am 1. Januar 1995 tatsächlich Mitglieder der Europäischen Union werden, müssen die Beitrittsverträge - nach der Billigung durch das Europäische Parlament, die ja zuletzt noch zur unberechenbaren "Zitterpartie" geriet - von allen Vertragsparteien ratifiziert werden. Besonders in Norwegen und Schweden ist der Ausgang der Volksabstimmungen ungewiß.

Aber auch Schwarzmalerei wäre fehl am Platze. Die Voraussetzungen für neuen Integrationsschwung sind in den letzten Monaten besser geworden, auch wenn die Fortschritte vielfach eher formaler Natur waren. Der Vertrag über die Europäische Union konnte trotz der vielen Rückschläge im Ratifizierungsverfahren im November 1993 in Kraft treten. Anfang dieses Jahres begann fristgerecht die zweite Stufe der EWWU. Markantes Zeichen für diesen Schritt nach vorn ist die Gründung des Europäischen Währungsinstituts in Frankfurt am Main (EWI), das jetzt die nationalen Geldpolitiken enger koordinieren und die Endstufe umfassend vorbereiten soll, freilich ohne sich zur Quasi-Zentralbank für Europa aufzuschwingen. Bei zahlreichen nationalen Notenbanken gibt es zudem Fortschritte in Richtung Unabhängigkeit, vor allem bei der Banque de France, aber auch bei der spanischen und der belgischen Notenbank. Dies alles sind Weiterentwicklungen, die ohne die Vorgaben des Maastrichter Vertrags wohl kaum denkbar gewesen wären.

3. Probleme des Integrationsprozesses

Integrationspolitisch hätte das Scheitern "Maastrichts" eine Katastrophe dargestellt. Aber: Beim konkreten Konstruktionsplan für die EWWU findet sich noch ganz erheblicher Nachbesserungsbedarf. Denn in vielen Einzelpunkten ist das Maastrichter Vertragswerk ganz und gar nicht überzeugend. Vor allem scheint es keine hinreichende Gewähr für eine Verwirklichung der Europäischen Union als eine auf Dauer angelegte Stabilitätsgemeinschaft zu geben. Nur unter dieser Prämisse wird ja das gemeinsame Geld die erhofften Integrationsvorteile in Form höheren Wachstums, mehr Beschäftigung und steigenden Wohlstands bringen können. Seine Entartung in Richtung einer Inflationsgemeinschaft, zudem in Verbindung mit den befürchteten Massentransfers von Finanzen vom Kern in die Peripherie, von den stabileren in die schwächeren Mitgliedstaaten und Regionen, dürfte vom Verlust der Legitimität sowie des Vertrauens der Bürger und Wähler gekennzeichnet sein.

Problematisch sind unscharfe, dehbare Regelungen in vielen Einzelfragen, z.B. die Definition, was unter Preisniveaustabilität verstanden werden soll (der Vertrag postuliert nur relative Stabilität), die politischen Interpretationsmöglichkeiten bei der Konvergenzprüfung, die mit fünf Jahren bedenklich kurzen Mindestamtszeiten der nationalen Notenbankgouverneure und die mangelhafte Absicherung der "außenwirtschaftlichen Flanke" (Wechselkurskompetenz gegenüber Drittländern), um nur einige Punkte zu nennen.

Vor allem aber fehlt es insgesamt an der klaren Perspektive einer hinreichend ausgeformten föderalen politischen Union zur Abstützung der Wirtschafts- und Währungsunion durch überzeugende Verwirklichung - und sei es in Schritten - der Grundsätze dezentralisierender Subsidiarität und komplementärer Solidarität als Kernelemente einer Europäischen Verfassungsordnung. In der Geschichte hat es, daran muß mit Nachdruck erinnert werden, niemals eine dauerhafte Währungsunion ohne überspannendes staatliches Dach gegeben.

Es wäre naiv, die Mängel des Vertragswerks auf die Eile während der knappen Verhandlungszeit zu schieben und sie als "Flüchtigkeitsfehler" abzutun. Sie sind vielmehr sehr grundsätzlicher Natur. Viele widersprüchliche oder dehbare Formulierungen im Vertragstext (und auch bewußte Auslassungen) sind in Wirklichkeit nichts anderes als höchst problematische Kompromisse auf dem

kleinsten, gerade noch zu findenden gemeinsamen Nenner und kaschieren eher notdürftig die auseinanderdriftenden Interessen.

Wie groß die Differenzen sind, hat erst jüngst wieder und geradezu exemplarisch der EU-interne Streit um die Sperrminorität im Ministerrat gezeigt. Die Ende März abgeschlossenen Erweiterungsverhandlungen wären damit beinahe in letzter Minute noch zum Scheitern gebracht worden, und das, obwohl man sich mit den Beitrittskandidaten bereits einig war. Auf den ersten Blick erschien der Streit banal. Genauer betrachtet wird aber klar: Hier ging es um außerordentlich grundsätzliche Interessengegensätze, um die elementare Kursbestimmung dafür, wie die Union weiterentwickelt werden soll. Zurück bleibt ein bitterer Vorgesmack auf die für 1996 zu erwartenden Auseinandersetzungen, wenn man sich über die nach der Erweiterung unvermeidlichen institutionellen Änderungen wird einigen müssen, vor allem die grundsätzliche Reform der schwerfälligen und unübersichtlichen Entscheidungsmechanismen. Internationale Handlungsfähigkeit verlangt von der Union, effektiv und schnell Entscheidungen treffen zu können, eine straffere Organisation der Arbeit der Kommission sowie des Ministerrates. Letztlich geht es auch dabei um das Endziel des gesamten Integrationsprozesses: Will man eine "Freihandelszone-de-luxe", eine Union, in der möglichst wenig Souveränitätsrechte an die europäische Ebene abgegeben werden und womöglich jedes Land Entscheidungen blockieren kann? Oder ist eine eher förderale Struktur mit qualifiziertem Mehrheitsvotum wünschenswert?

II. Europa am "Scheideweg"

1. Perspektiven einer weiteren Entwicklung der EU

Wohin man auch blickt, ein Konsens über die politische Finalität der europäischen Integration ist nirgends zu entdecken. Auch seitens der Bundesrepublik ist die Forderung nach einer echten Politischen Union - ursprünglich als Junktim zur EWWU vorgetragen - mittlerweile verstummt. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß in dieser so essentiellen Frage allenthalben Orientierungslosigkeit herrscht. Manche sehen in der Europäischen Union alleine ein Instrument zur Durchsetzung nationaler Interessen, ohne die nötige gemeinsame Zukunftsperspektive des Kontinents, die die schlimmen Erfahrungen kriegerischer Auseinandersetzungen nach der Integration mit friedlichen Mitteln auf der Grundlage des Rechts überwindet.

Einen Rückfall in ökonomischen und politischen Nationalismus darf Europa auf gar keinen Fall riskieren. Wohlstand, Arbeitsplätze, ja der gesamte, bereits als abgesichert betrachtete wirtschaftliche und politische Integrationsstand - der sog. *acquis communautaire* - wären gefährdet. Nachdem die eiserne Klammer der äußeren Bedrohung mit dem Zusammenbruch des Sowjetkommunismus und der zentralistischen Kommandowirtschaften weggefallen ist, müssen die Mitgliedstaaten zu neuer Orientierung, zu klarer Definition gemeinsamer Interessen finden - und das nicht etwa nur in der Abgrenzung gegenüber Dritten in einer "Festung Europa", sondern von innen heraus. Das fällt noch schwer. Ohne ein klares europäisches Integrationsziel als eine "*volonté commune*" ist aber ein Erfolg des ehrgeizigen EWWU-Projekts nicht vorstellbar.

Das Finalziel der europäischen Integration präzise und zugleich in konsensfähiger Weise zu bestimmen, wird vordringliche Aufgabe der für 1996 vorgesehenen Revisionskonferenz zum Maastrichter Vertrag sein. Das kann aber nicht bedeuten, die Probleme bis dahin unter den Teppich zu kehren. Schon im Vorfeld bedarf es dazu einer intensiven Vorbereitung, einer ernsthaften Auseinandersetzung über die strittigen Fragen mit dem Versuch ihrer einvernehmlichen Klärung. Ohne Ziel läßt sich kein solider Kurs bestimmen. Der Maastrichter Vertrag, so wie er jetzt geschrieben steht, läßt aber eine "hinkende Konstruktion" entstehen, "hinkend" deshalb, weil nur die Geldpolitik zentralisiert und supranational organisiert wird. Es fehlt die Abstützung durch ein gleichwertiges Pendant in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Zu einem wirklich dauerhaften Fundament gehört darüber hinaus eine echte politische Union.

Wünschenswert (und letztlich wohl einzige erfolgsversprechende Lösung) ist die Schaffung einer am Subsidiaritätsprinzip ausgerichteten, demokratisch legitimierten und föderal durchstrukturierten Union. Damit würde auch den nationalen und regionalen Verschiedenheiten und der kulturellen Vielfalt in Europa hinreichend Rechnung getragen werden können. Eine föderale Ordnung ist wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Stabilität. Darüber hinaus öffnet sie den Regionen, die nach der "Entgrenzung der Nationalstaaten" erheblich an Bedeutung gewinnen werden, Entfaltungspotentiale, die sie immer notwendiger haben, weil niemand - weder Brüssel noch die Nationalstaaten - sie veranlassen oder leisten können. Nur so haben wir die Chance, die bisherigen asymmetrischen Raumstruktureffekte des europäischen Integrationsprozesses auf Agglomerations-"Kerne" und die dünner besiedelte,

ländlich-agrarische "Peripherie" der Gemeinschaft umzukehren und damit für langfristige reale Konvergenz im ganzen Wirtschaftsraum zu sorgen.

Was wir jetzt also brauchen, ist ein "Maastricht II", das den Vertrag über die Europäische Union nachbessert und ergänzt, insbesondere auf dem Gebiet der Politischen Union, und ihn der weithin veränderten weltwirtschaftlichen und europäischen Situation entsprechend fortentwickelt. Ich hoffe sehr, daß die angekündigte deutsch-französische Zusammenarbeit während der Ratspräsidentschaften beider Länder (im 2. Halbjahr 1994 und im 1. Halbjahr 1995) wesentliche Impulse dafür bringen wird.

2. Die Notwendigkeit einer öffentlichen Diskussion

Das Projekt der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist jedoch nicht nur Sache der Europa-Architekten in den europäischen Staatskanzleien. Das war es viel zu lange, und die Folgen haben wir zur Genüge zu spüren bekommen. Die EWWU muß genauso zur Sache der europäischen Bevölkerung werden. Bei den Bürgern herrscht noch weitverbreitetes Mißtrauen gegenüber dem vielfach eher als "waghalsigem Abenteuer" oder als "Experiment mit offenem Ausgang" empfundenen Projekt der Währungsunion. Diese kritische Distanz der Bürger liegt gewiß nicht etwa nur in mangelnder Information begründet. Intuitiv werden die Probleme und Schwierigkeiten schon richtig erfaßt. Im Kern geht es hier um Glaubwürdigkeit und Vertrauen in eine mögliche gemeinschaftliche "Währung, die währt", und ein gemeinsames "Geld, das gilt".

Schon heute ist jeder Bürger durch "Europa" in Gestalt des Binnenmarktes oder des Europäischen Währungssystems ganz unmittelbar betroffen - sei es als Arbeitnehmer oder Arbeitgeber, als Unternehmer oder Gewerkschafter, als Sparer oder Kreditnehmer, als Anbieter oder Verbraucher usw. - und hier schrecken die Spuren eher, als daß sie werben, wie die Skandalthemen Rinderwahnsinn, Schweinepest, Neue Bananenordnung und überteuerte grenzüberschreitende Geldüberweisungskosten belegen. Viel weitreichender werden selbstredend die Veränderungen ausfallen, sobald auf das nationale Geld zugunsten der Gemeinschaftswährung verzichtet wird, eine einheitliche Geldpolitik erforderlich ist, der Wechselkurs als wirtschaftspolitisches Anpassungsinstrument wegfällt und der politische Druck in Richtung größerer Ressourcentransfers in die schwächeren Mitgliedstaaten und Regionen massiv zunimmt. Um so mehr lohnt die inten-

sive Beschäftigung mit der EWWU-Fragestellung. Eine breite öffentliche Diskussion und Konsensbildung über den Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, ihre notwendigen Voraussetzungen und Wirkungen, über ihre Wechselwirkungen mit einer Politischen Union sowie ihre Chancen und Risiken ist unverzichtbar.

III. Die monetäre Integration

1. Die Europäische Zentralbank als langfristiges Ziel

Vielfach dreht sich die Maastricht-Debatte neuerdings darum, ob der Fahrplan in die Endstufe, also Einstieg in die Währungsunion 1997 oder 1999, eingehalten werden kann, und wie wahrscheinlich der Start zu dem einen oder dem anderen Termin ist. Ich halte diese Diskussion für müßig. Jedes Startdatum bleibt reine Spekulation, wenn es nicht zuvor gelingt, die Voraussetzungen für Stufe drei mit gemeinsamer Währung, gemeinsamer Europäischer Zentralbank (EZB) und einheitlicher Geldpolitik tatsächlich und nicht nur vordergründig oder gar nur symbolisch zu erfüllen, d. h. zunächst die Stufe zwei wie vertraglich geregelt über die Bühne zu bringen. Das alles braucht Zeit, Willen und Ehrlichkeit.

Im monetären Bereich geht es darum, die nationalen Geldpolitiken noch stärker als bislang zu koordinieren und die vielfältigen Voraussetzungen für ein funktionsfähiges Europäisches System der Zentralbanken (ESZB) mit der EZB an der Spitze zu schaffen. Dafür müssen sich die Unionsländer insbesondere auf eine gemeinsame geldpolitische Strategie, ein einheitliches Instrumentarium und die Art und Weise der Umsetzung der europäischen Geldpolitik, also die Aufgabenverteilung im ESZB zwischen der EZB und den nationalen Notenbanken, verbindlich einigen und ihre Umsetzung auch im Bereich ihrer nationalen Kreditwirtschaft vorbereiten. Denn hier gibt der Maastrichter Vertrag nur den Rahmen vor, läßt die konkrete Ausgestaltung aber offen. Wir stehen erst am Anfang dieser schwierigen, gemeinsamen Konzeptionsdebatte. Auch die Angleichung der nationalen Finanz- und Kreditsysteme, gewissermaßen die Herstellung kompatibler "monetärer Hyperstrukturen", die Angleichung von "Stabilitätskulturen", "Finanz- und Bankenwelten", erfordert noch Sisyphusarbeit.

2. Das Europäische Währungsinstitut als Vorläufer

Eine wichtige Rolle in der jetzt laufenden Stufe zwei der EWWU übernimmt das neugegründete Europäische Währungsinstitut. Zentral ist die Aufgabe, die Endstufe der Währungsunion organisatorisch, regulatorisch und logistisch vorzubereiten, ferner die Koordination der Geldpolitiken zu fördern. Daneben übernimmt es operationelle und technische Funktionen, vor allem mit Blick auf das EWS, auch soll es beratend tätig werden und kann Stellungnahmen bzw. Empfehlungen zur Geld- und Wechselkurspolitik der Partnerländer abgeben. Schon dadurch könnte es leicht in eine Art "Schiedsrichterrolle" gedrängt werden und damit zwischen die verschiedenen nationalen Positionen geraten. Auf den ersten Blick irritieren auch Befugnisse, die unter Berücksichtigung der Aufgaben des Instituts aus dem Rahmen fallen, so z. B. die Möglichkeit, im Auftrag der nationalen Zentralbanken Devisenreserven zu verwalten. Dies liegt daran, daß das EWI einerseits zustande kam als Kompromißlösung zwischen den Befürwortern einer möglichst schnellen Vergemeinschaftung der D-Mark (und der anderen Währungen) sowie einer frühzeitigen monetären Steuerungsinstanz (v.a. Frankreich) und es andererseits forciert wurde von den Anhängern einer klaren Trennung von Vorbereitungs- und Endphase (Deutschland, Niederlande), die den entscheidenden Wert auf die Schaffung einer effizienten einheitlichen stabilitätsorientierten Geld- und Währungspolitik legen.

Weitere Interessenkollisionen und Konflikte sind programmiert. Virulent werden sie bereits im Zusammenhang mit der Debatte um eine Reform des EWS, die man vielerorts als Junktum zur Verringerung der Schwankungsmargen im Wechselkursmechanismus ansieht. Wohl wissend, daß der Eintritt in die Endstufe der Währungsunion sich durchaus noch einige Zeit verzögern könnte, versuchen die Befürworter einer schnellen Währungsvereinheitlichung jetzt, wesentliche Elemente der Stufe drei zeitlich vorzuziehen und das EWI zu einer Quasi-Notenbank aufzuwerten. Ginge es nach ihnen, würde dies mit der Zentralisierung der nationalen Währungsreserven sowie der Durchführung von Devisenmarktinterventionen beginnen und führte letztlich bis zur Steuerung einer gemeinsam konzipierten europäischen Geldmengenpolitik durch das EWI.

3. Konvergenzerfordernisse

In der Vorlaufphase zur Währungsunion darf es jedoch keinesfalls zur Entstehung geldpolitischer Grauzonen kommen. Dessen war man sich bei Vertragsabschluß durchaus bewußt und vereinbarte, die Geldpolitik bis zum Eintritt in die Endstufe ungeteilt in den Händen der nationalen Notenbanken zu belassen. Daran gibt es nichts zu deuten, und dabei muß es bleiben.

Die zweite Stufe soll ja gerade dazu dienen, die notwendigen Voraussetzungen - nicht nur im technisch-organisatorischen Bereich, sondern fundamental - für den entscheidenden letzten Schritt in die volle Währungsunion zu schaffen. Der Übergang zu einer gemeinsamen Währung bedeutet schließlich (und in seiner Bedeutung kaum zu überschätzen) den bewußten Verzicht auf den Wechselkurs als Anpassungsmechanismus. An dessen Stelle treten dann die Mobilität des Kapitals und - in eingeschränktem Maße - der Arbeitskräfte, vor allem aber Anpassungen bei den Löhnen, die nur noch nach Maßgabe des relativen Produktivitätsfortschritts steigen können, wenn nicht der Verlust von Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätzen riskiert werden soll.

Größere Verwerfungen und strukturell bestehende Divergenzen sind damit freilich nicht einfach auszugleichen. Denn starke Wanderungsbewegungen will die Politik aller Mitgliedstaaten weder den Bürgern der Union zumuten, noch können solche Ströme wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen und sozialen, aber auch politischen Kosten im Interesse der Völker liegen. Entscheidend ist es folglich, bereits im Vorfeld der Währungsvereinheitlichung das notwendige hohe Maß an Konvergenz zwischen den beteiligten Volkswirtschaften effektiv zu erreichen. Nur dann kann man auch hoffen, den Wechselkurs als Anpassungsscharnier - und wenn auch nur als Notnagel, als ultimo ratio - entbehrlich zu machen. Konvergenz steht dabei nicht nur für die Annäherung und den möglichst reibungslosen Gleichlauf der ökonomischen Fundamentaldaten, sondern auch für einen Konsens hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Grundkonzepte.

Den Maastrichter Rahmen für den Konvergenzprozeß in der zweiten Stufe (und darüber hinaus) bildet die sog. multilaterale Überwachung auf der Grundlage der nationalen Konvergenzprogramme und der gemeinsamen "Grundzüge für die Wirtschaftspolitik". Damit soll eine gleichgerichtete stabilitätsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik sichergestellt werden. Ob dies allerdings tatsächlich

politische Durchsetzungskraft der Regierungen - ab; echte Sanktionsmechanismen zur Erzwingung konvergenten Verhaltens existieren praktisch nicht, allein der politische Druck ist in diesem Kontext eine reale Kategorie. Das "Krähengesetz" gilt aber auch hier.

4. Die Bedeutung der Konvergenzkriterien

Am Ende der zweiten Stufe, vor dem Einstieg in die Endstufe, steht freilich noch die Hürde der Konvergenzprüfung. Nur wer die Kriterien hinsichtlich der Inflationsrate, der Zinsen, der Verschuldung und der Wechselkursentwicklung erfüllt, darf an der Währungsunion teilnehmen; die übrigen Mitgliedstaaten sollen dann erst Zug um Zug mit einer späteren Qualifizierung hinzukommen können. Dieser Ansatz ist unter Stabilitätsgesichtspunkten richtig und sollte, nimmt man ihn zum Nennwert, durchaus einen geeigneten Anreiz für eine stabilitätsorientierte, konvergente Politik der Partnerländer darstellen. Liest man den Vertrag jedoch etwas genauer, so offenbart sich allerdings, daß dort hinter dem Deckmantel ökonomischer Abwägung ein rein politisches Entscheidungsverfahren etabliert wurde: Letztendlich müssen die Kriterien vom Rat lediglich "gebührend beachtet" werden (Art. 109j Abs. 3 EGV), beim Schuldenstand, der 60 % des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf, soll sogar bereits eine "hinreichende" bzw. "rasche" Annäherung an den Referenzwert (Art. 104c Abs. 2 EGV) genügen. Das sind wirklich dehnbare Begriffsinhalte, wobei selbst diese immer stärker in Frage gestellt, d.h. aufgeweicht oder abgeschafft werden sollen.

Fände die Konvergenzprüfung heute statt, würde nur Luxemburg sämtliche Bedingungen erfüllen (sieht man einmal von dem nach der Bandbreitenerweiterung schwer interpretierbar gewordenen Wechselkurskriterium ab), von den vier neuen Beitrittsländern wäre nur Österreich qualifiziert. Hier ist also noch eine Menge zu tun.

Zwar gibt es bei der Senkung der Inflationsraten Fortschritte, aber es hapert zunehmend an der finanzpolitischen Performance, die sich praktisch überall - und zwar entschieden - verschlechtert hat, nicht allein aus konjunkturellen, sondern vor allem aus strukturellen Gründen. Um so mehr muß es dabei bleiben, daß es einen Eintritt in die Währungsunion durch die Hintertüre nicht geben kann und wird. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil

wird. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil festgeschrieben, das die deutschen Verfassungsorgane bindet. Sorge bereitet aber auch die Forderung der Kommission nach einer Anleihefinanzierung der EU. Damit würden letztlich die Konvergenzkriterien unterlaufen, nationale Stabilitätspolitiken ausgehöhlt, eine europäische Fiskalität ohne Budgetausgleichsverpflichtung geschaffen und eine weitere, großangelegte Umverteilungsrunde in der Union eingeläutet. Schließlich dürften es die Nettoszahler-Länder sein, die dann für Zins und Tilgung einzustehen haben und die negativen Stabilitätseffekte am stärksten spüren.

Auch Deutschland wäre wegen der zu hohen Preissteigerungsrate und des laufenden Defizits z.Z. disqualifiziert. Ab dem kommenden Jahr "wackelt" auch bei uns die 60%-Hürde, wenn nämlich die Verbindlichkeiten der Treuhand in den Schuldenstand einzubeziehen sind. Ohne die Teilnahme der Bundesrepublik ist die Europäische Währungsunion aber nur schwer vorstellbar. Um so größer ist hier die Verantwortung, die Qualifikationsbedingungen möglichst bald wieder zu erfüllen. Hinsichtlich des Inflationskriteriums dürfte dies gelingen; die Bundesbank bleibt bei ihrem Ziel, die Preissteigerungsrate auf maximal zwei Prozentpunkte zu drücken. Die Tarifpolitik hat nach den Fehleinschätzungen der letzten Jahre mit den diesjährigen Abschlüssen endlich das Gebot der Stunde erkannt. Sorgen bereitet die staatliche Finanzpolitik, die allerdings längst am Zug ist, ihren Teil der Aufgabe beizutragen. Der Zustand der öffentlichen Finanzen ist besorgniserregend, substantielle Konsolidierungsfortschritte sind bislang kaum zu erkennen - sie dürfen jedoch auch in Rezessionszeiten und Wahljahren nicht vertagt werden.

IV. Ordnungspolitische Handlungsbedarf

1. Die "tatsächliche" Vollendung des Binnenmarktes

Unverzichtbare Grundlage jedes echten Fortschritts der Union ist - über alle diese Voraussetzungen hinaus - die Verwirklichung eines voll integrierten europaweiten Marktes für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit, wie er im Binnenmarktprogramm angelegt und de jure seit Anfang 1993 in Kraft gesetzt ist. Tatsächlich kann aber noch längst nicht von einer vollständigen und widerspruchsfreien Realisierung die Rede sein. Das gilt vor allem für die Durchsetzung des Ursprungslandprinzips bei der Mehrwertsteuer. Die jetzige Regelung

Verlagerung der Zollgrenzen in die Unternehmen hat vielfach zu höheren Kosten geführt und wirkt damit handelshemmend. Solche Verschlechterungen des Status quo können nicht Sinn und Zweck des Binnenmarktes sein. Weitere strittige Punkte betreffen die Verwirklichung des freien Personenverkehrs, also die Umsetzung des Schengener Abkommens, zu dem bislang weder alle Partnerländer beigetreten noch die technischen Voraussetzungen erfüllt sind, die Harmonisierung der Zinsbesteuerung (wie auch der übrigen direkten Steuern), aber auch eine überzeugende, effiziente Gestaltung der Wettbewerbspolitik mit wirksamen Fusionskontrollen und Beihilfeverboten. Aber auch in den Bereichen der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Ökologie und der Sozialpolitik ist noch viel zu tun.

2. Die künftige Rolle des Europäischen Währungssystems

Zu klären ist auch eine weitere wichtige Frage: Wie soll es im Europäischen Währungssystem weitergehen? Kann es in seiner jetzigen Form als "Schiene" für den Übergang in die Endstufe der Währungsunion dienen? Nach der Bandbreitenausweitung im August 1993 auf $\pm 15\%$ wurde vielerorts das "faktische Auseinanderbrechen" des Systems beklagt, womit auch das Ende der EWWU-Hoffnungen eingeläutet sei. Eher das Gegenteil ist seitdem eingetreten: Das System funktioniert besser als zuvor, die Wechselkurse haben sich wieder den alten Paritäten angenähert bzw. bewegen sich mehr oder weniger im Rahmen der bis Anfang August 1993 geltenden Margen.

Zugleich müssen wir aber auch sehen: An den Weltfinanzmärkten hat sich in den vergangenen zwei Dekaden ein tiefgreifender Strukturwandel vollzogen, ich wiederhole nur: Kennzeichen sind die elektronische Vernetzung, die Liberalisierung und Deregulierung der Märkte, das immense Wachstum der Finanzumsätze, welche bei den derivativen Finanzinstrumenten geradezu explosionsartige Ausmaße annehmen, die ständig komplizierter werdenden Konstruktionen der Kontrakte und der massive spekulative Einsatz von Hedge-Techniken. Das schafft zusätzliche spezifische Risiken für den Übergang in die Endstufe der Währungsunion. Darauf muß sich die Geldpolitik einstellen, und auch in der Vorbereitung der EWWU muß diesen Veränderungen Rechnung getragen werden.

Behinderungen des Kapitalverkehrs und Devisenhandels oder eine Aufweichung der Stabilitätswänge im EWS wären hier mit Sicherheit die falschen Rezepte. Grundlegend falsch wäre es auch, jetzt gewissermaßen die "Flucht nach vorne" anzutreten und im kleinen Kreis vorzeitig eine De-facto- oder Kernwährungsunion zu schaffen. Die Argumentation, ein Element des sog. "inkonsistenten Quartetts" von freiem Handel, freiem Kapitalverkehr, festen Wechselkursen und nationaler Verantwortung für die Geldpolitik müsse zwangsläufig weichen, weil nur deren drei konsistent nebeneinander bestehen könnten, und deshalb müsse die nationale Verantwortung für die Geldpolitik weichen, halte ich für irreführend. Bei konvergenten, stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitiken ergibt sich nicht zwangsläufig ein Widerspruch. Das haben die Ausweitung der Kursbänder und die effektive Stabilisierung der Wechselkurse letztlich deutlich bestätigt. Gelingt es, an den Märkten das notwendige Vertrauen in die verschiedenen Währungen zu schaffen und für Glaubwürdigkeit zu sorgen, bedarf es auch gar nicht der formellen Zwänge eines Interventionssystems, um die Kurse (relativ) stabil zu halten. So gesehen ist das EWS "ehrlicher" geworden.

Freilich wäre es wünschenswert, auch förmlich wieder zu engeren, den "normalen" Bandbreiten zurückzukehren. Dies sollte jedoch keinesfalls überstürzt erfolgen, denn engere Margen drohen über kurz oder lang erneut von der Spekulation getestet zu werden - mit erheblichen Risiken für das gesamte EWWU-Projekt.

V. Ausblick

Trotz aller internen Konstruktionsprobleme bei der Errichtung der EWWU dürfen nicht die viel drängenderen, viel essentielleren Schwierigkeiten der mittel-, ost- und südosteuropäischen Reformländer vergessen werden. Auch in dieser Hinsicht bedarf "Maastricht" dringend der Nachbesserung, da die historische Zäsur 1989/90 und die Auswirkungen dieses Epochenbruchs beim Vertragsschluß Ende 1991 schlicht ignoriert bzw. ausgeblendet wurden. Die Europäische Union muß sich ihrer Verantwortung stellen und ein konsistentes, regional abgestuftes Unterstützungs- und Beitrittskonzept entwickeln. Dazu gehören finanzielle und technische Hilfe, Übertragung von Managementwissen, vor allem aber die Öffnung der EU-Märkte für Produkte der östlichen Nachbarn. Es muß in die Integrationsperspektive voller Mitgliedschaft als plurale Demokratien und sozialverpflichtete Marktwirtschaften münden.

Zweifellos dominieren in Westeuropa noch die konjunkturellen und strukturellen Herausforderungen, die eher zu weiterer Abschottung und Ausgrenzungen gegenüber Dritten Anlaß geben. In einem gesamteuropäischen Ansatz sind aber die Reformländer mit ihren riesigen Potentialen und den ihnen zuwachsenden großen Chancen nicht einfach als lästige Konkurrenten von heute, sondern als vielversprechende Handelspartner von morgen einzuordnen - und dies in einer sich neu adjustierenden Arbeitsteilung in der europäischen Großraumwirtschaft - als Absatzmärkte, Lieferanten und Produktionsstandorte. Eine solche Intensivierung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung stellt sich nicht als Nullsummenspiel dar, sie muß als Positivsummenspiel begriffen und gestaltet werden, dessen Ergebnis allen zugute kommt. Es ist dringend erforderlich, die Perspektiven des europäischen Binnenmarktprogramms, der Währungs Kooperation und der EWWU auf diese europapolitische Finalität auszurichten.