

HANS TIETMEYER

## Europäische Währungsunion

### I. Im Spannungsfeld zweier Währungsunionen

Der Begriff Währungsunion ist uns Deutschen jüngst in zwei Zusammenhängen begegnet. Im deutsch/deutschen Kontext ist eine Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit Wirkung vom 1. Juli 1990 verwirklicht worden. Bei dieser Union ist es jedoch nicht geblieben; sie wurde in rascher Abfolge von der auch politischen Vereinigung der zuvor bestehenden zwei deutschen Teilstaaten mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 abgelöst. Diese Konsequenz war bereits in dem Schritt zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion angelegt; ja, die Union wäre überhaupt nicht zustande gekommen, wenn nicht die Vereinigungsperspektive von vornherein im Spiel gewesen wäre. Wie Sie wissen, war ich an der Vorbereitung dieser Union innerhalb und außerhalb der Bundesbank intensiv beteiligt.

Natürlich habe ich mich seither wiederholt gefragt, wo die Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Währungsunion mit der geplanten Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion liegen. Für mich ist eindeutig, daß die begriffliche Gemeinsamkeit letztlich irreführend ist. Sie läßt Parallelen vermuten, die es in der Realität nicht gibt. So ging es im deutsch/deutschen Kontext darum, eine bewährte Wirtschafts- und Währungsordnung mit der D-Mark als anerkannt stabiler Währung auf ein größeres Territorium auszudehnen; eine Währungsordnung übrigens, für die es einen gesicherten Rechtsrahmen mit einem eingespielten Management durch eine bewährte und anerkannte Institution – die Deutsche Bundesbank – gibt. Diese Operation ist zumindest technisch im ersten Anlauf gelungen. Natürlich war der Vorgang für alle Beteiligten eine große Herausforderung und sein erfolgreicher Abschluß keineswegs im voraus bis in alle Details gesichert. Technisch und konzeptionell war so aber eine gesunde Ausgangsbasis gegeben, die sich für diese Union erwartungsgemäß als sehr hilfreich erwies.

Eine der entscheidenden Komponenten dieses Prozesses bestand darin, die Glaubwürdigkeit des westdeutschen Geldwesens auf die ehemalige DDR gewissermaßen zu transplantieren. Diese Transplantation entsprach den Erwartungen, wenngleich ihre ökonomischen Konsequenzen erst noch überwunden werden müssen – und das braucht Zeit und Geduld. Eine ähnliche Patentlösung wird es im europäischen Kontext nicht geben können.

So viel aber ist sicher: Für den vor uns liegenden europäischen Prozeß zur Währungsunion müssen viele Grundlagen erst noch geschaffen werden. Ende 1990 sind in Rom zwei Regierungskonferenzen eröffnet worden, die zur Aufgabe haben, eine gesicherte

Rechtsgrundlage u. a. für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen. Es hat viele Vorarbeiten hierfür auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene gegeben, dabei hat auch der Ausschuß der EG-Notenbankgouverneure eine wichtige Rolle gespielt, auf die ich noch zurückkommen werde. Aber das Ergebnis der Konferenz ist damit keineswegs sicher und festgelegt. Von einem konkreten Resultat wird erst dann gesprochen werden können, wenn neue Vertragstexte in den Parlamenten aller EGM-Länder ratifiziert worden sind. Bis dahin ist noch ein weiter Weg.

Über diese mehr rechtlich/politischen Fragen hinaus haben uns die Vorgänge in Deutschland aber eindeutig gezeigt, daß die Errichtung einer Währungsunion, wenn sie zwischen Ländern mit sehr unterschiedlichen Ausgangsverhältnissen zustandekommt, heftige und abrupte Anpassungsprozesse auslöst. Im deutschen Fall traf der Anpassungszwang hauptsächlich das Beitrittsgebiet, das territorial, hinsichtlich der Bevölkerung usw. nur einen Bruchteil der Dimension der früheren Bundesrepublik darstellt. Dennoch sind die für die Anpassung und soziale Abfederung von Friktionen erforderlichen Mittel sehr bedeutend. Ob letztlich die Bereitschaft gegeben gewesen wäre, derartige Lasten zu übernehmen, hätte es nicht die Perspektive der Wiedererlangung der deutschen Einheit gegeben, mag dahingestellt bleiben.

Auch wenn das wirtschaftliche Gefälle innerhalb der EG geringer sein mag als zwischen den ehemaligen deutschen Teilstaaten – vor allem gibt es zwischen den EG-Staaten nicht ähnliche Strukturverzerrungen, weil die Wirtschaftssysteme ähnlicher und die Grenzen offen sind – geben die deutschen Lasten doch einen Hinweis auf den gewaltigen Abfederungsbedarf im europäischen Kontext, der bei übereilter, von den ökonomischen Voraussetzungen abstrahierender Schaffung einer europäischen Währungsunion zu erwarten wäre, zumal von einer vollen Bereitschaft zu einem europäischen Bundesstaat kaum gesprochen werden kann.

Auf einer anderen Betrachtungsebene liegt allerdings die Frage, ob es zwischen den beiden Währungsunionen andere Beziehungen gibt. Die Vorgänge in Deutschland betrafen nicht nur die beiden deutschen Teilstaaten, sondern neben den anderen europäischen Nachbarn wegen der alliierten Vorbehaltsrechte auch die vier Siegermächte des 2. Weltkrieges. Ihre Bereitschaft, die Vereinigung konstruktiv zu unterstützen, dürfte von der Aussicht erleichtert worden sein, daß Teile der erweiterten deutschen Identität in überschaubarer Zeit in europäischen Strukturen aufgehen würden. Insofern kann die deutsche Einigung nicht ohne weiteres als gesondertes nationales Ereignis angesehen werden, sondern ist im politischen Kontext von vornherein als Schritt auf eine europäische Wirtschafts- und Währungsunion zu verstehen und verstanden worden.

## II. Die Merkmale einer Währungsunion

Die Merkmale einer Währungsunion sind in der Öffentlichkeit schon vielfach erörtert worden. Ich kann mich daher kurzfassen. Sie werden im Delors-Bericht (1989) weitgehend übereinstimmend mit dem Werner-Bericht (1970), an dem ich bereits damals mitgearbeitet habe, beschrieben. Demnach gehört zu einer Währungsunion zu-

nächst, daß alle beteiligten Währungen voll konvertibel sind. Diese Voraussetzung ist für die EG-Währungen ausnahmslos seit vielen Jahren gegeben. Außerdem muß in einer Währungsunion die völlige Freiheit des Geld- und Kapitalverkehrs garantiert sein. Zur Durchsetzung dieser Forderung gibt es inzwischen eine verbindliche EG-Richtlinie. Die vier Mitgliedsländer, die diese Freiheit gegenwärtig noch einschränken (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien), unterliegen hinsichtlich Umfang und Dauer der Restbeschränkungen der Kontrolle der Gemeinschaft. Es ist zu hoffen, daß die verbliebenen Beschränkungen in überschaubarer Zeit überwiegend oder sogar vollständig entfallen werden. Bleibt als letztes, entscheidendes Merkmal die unwiderrufliche Festschreibung der Wechselkurse zwischen den Währungen in der Währungsunion bzw. die Einführung einer einheitlichen Währung. Wie weit die Gemeinschaft auf dem Weg zu diesem Zustand vorangekommen ist, darüber gibt es geteilte Meinungen.

Die *einen* ziehen aus der Tatsache, daß es im EWS seit März 1987 keine Leitkursanpassungen mehr gegeben hat, den Schluß, es werde auch in Zukunft kaum noch Bedarf zur Anpassung von Leitkursen unter den EWS-Währungen geben. Diese Auffassung teilen *andere*, zu denen ich mich rechne, nicht. Dauerhaft stabile bzw. völlig schwankungsfreie Wechselkurse können sich nur als Ergebnis sehr weitgehend konvergenter wirtschaftlicher Verhältnisse in den zugehörigen Währungsräumen ergeben.

Seit den früheren 80er Jahren hat es zwar unter einer Reihe von EWS-Ländern deutliche Fortschritte in Richtung auf größere stabilitätspolitische Konvergenz gegeben. In der Gemeinschaft *insgesamt* bestehen jedoch erhebliche und in letzter Zeit sogar eher wieder zunehmende Divergenzen fort. Sie hängen ursächlich mit z. T. sehr hohen Haushaltsdefiziten und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten zusammen. Sie haben auch nicht etwa vorwiegend zyklischen Charakter, sondern reflektieren Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Grundorientierungen und im Verhalten der am Wirtschaftsleben beteiligten Gruppen. Deswegen kann man auch kaum von selbst mit größeren Korrekturen rechnen. Auch wird man die Fristen nicht unterschätzen dürfen, die für die notwendigen Anpassungen erforderlich sind, wenn die Wirtschaftspolitik in diesen Ländern derjenigen in den übrigen Mitgliedsländern angeglichen wird.

Glaubte man, über diese Divergenzen um rascher, öffentlichkeitswirksamer Integrations-„Erfolge“ willen hinweggehen zu können, so könnten sich problematische wirtschaftliche Effekte wie bei der deutschen Einheit auch im europäischen Maßstab ergeben. Die unzureichend auf die Währungsunion vorbereiteten Länder würden durch verfrühte Wechselkursfestschreibung mit den unvermeidlichen Konsequenzen ungenügender Arbeitsplatzmobilität und fortbestehender Einkommens- und Produktivitätsgefälle konfrontiert.

Eine solche Entwicklung zöge nicht nur beträchtliche Stabilitätsrisiken für die Länder mit einer stärkeren Währung nach sich, es müßte insbesondere auch mit erheblichen Forderungen nach zusätzlichen kompensierenden öffentlichen Finanzausgleichsleistungen gerechnet werden, um die Währungsunion sozial akzeptabel zu halten. Daß sich entsprechende Forderungen und Erwartungen nicht zuletzt an die Bundesrepublik als einkommensstarkes Mitgliedsland richten würden, braucht fast schon nicht mehr erwähnt zu werden. Daß unsere öffentlichen Haushalte aber für zusätzliche Beanspruchungen

chungen auf absehbare Zeit keinen Spielraum mehr bieten, ist kein Geheimnis. Im übrigen zeigt sich an dieser Stelle erneut der Zusammenhang zwischen Währungsunion und politischer Union im umfassenden Sinne.

Auch im Hinblick auf die einigungsbedingten Übergangsprobleme und die unausweichlichen Konsequenzen der Veränderungen im bisherigen Ostblock stellt sich insbesondere für die deutsche Seite die Frage, ob es angemessen ist, gerade jetzt den Anpassungs- und Handlungsspielraum in der Geld-, Währungs- und Haushaltspolitik preiszugeben, den der gegenwärtige Zustand noch für die Beherrschung von Spannungen bietet.

Dabei ist insbesondere immer auch zu bedenken, daß ein allgemeiner politischer Konsens allein noch keine Erfolgsgarantie für eine Währungsunion darstellt. Ein Mißerfolg aber, den man bei unzureichender Vorbereitung nicht ausschließen könnte, wie die Erfahrungen beim ersten WWU-Versuch zu Beginn der 70er Jahre gezeigt haben, könnte dem Integrationsgedanken – in Umkehrung des verfolgten Zieles – schweren Schaden zufügen.

### III. Institutionelle und ökonomische Implikationen der Währungsunion

Der Werner- und der Delors-Bericht stimmen darin überein, daß die für die sog. dritte Stufe vorgesehene endgültige Festschreibung von Wechselkursen – wenn und sofern die materiellen Voraussetzungen dafür gegeben sind – die *einheitliche* und *verbindliche* Festlegung der Geldpolitik auf Gemeinschaftsebene voraussetzt. Dazu muß eine gemeinschaftliche Währungsbehörde in Form einer Europäischen Zentralbank geschaffen werden. Dies wird nicht bedeuten, daß die nationalen Notenbanken völlig verschwinden werden. Allerdings werden sie nicht mehr das Recht beanspruchen können, nationale Geldpolitik zu betreiben. Sie werden uneingeschränkt dem gemeinsam zu formulierenden geldpolitischen Konzept der Europäischen Zentralbank unterworfen.

Der Entwurf eines entsprechenden Notenbankstatuts hat uns im Ausschuß der EG-Notenbankgouverneure in den letzten Monaten erheblich in Anspruch genommen. Der dort erarbeitete Konsensentwurf, zu dem es allerdings einen britischen Generalvorbehalt gibt und in dem noch einige wichtige Punkte offen sind, enthält eine Reihe wichtiger Orientierungen für die zu errichtende Institution (EZB) als Bestandteil eines umfassenden Europäischen Zentralbanksystems (EZBS), in das die neue Institution eingebettet werden soll. So ist zunächst vorgesehen, der EZB ein eindeutiges Ziel vorzugeben. Sie soll durch ihre Politik dafür sorgen, daß in der Gemeinschaft ein stabiles Preisniveau herrscht. Damit sie in Verfolgung dieses Zieles ihre marktorientierten Instrumente wirkungsvoll einsetzen kann, soll sie von Weisungen politischer Instanzen auf Gemeinschafts- und nationaler Ebene unabhängig sein. Zur Absicherung ihrer geldpolitischen Handlungsfähigkeit ist außerdem vorgesehen, daß sie öffentlichen Einrichtungen keine unmittelbaren Kredite gewähren darf.

Die Parallelität zu den Kernbestimmungen des Bundesbankgesetzes sind kein Zufall. Zum Teil wurde unmittelbar an den Inhalt dieses Gesetzes angeknüpft. Dafür war

ausschlaggebend, daß die deutsche Notenbankverfassung ihre Leistungsfähigkeit über mehr als vierzig Jahre bewiesen hat. Außerdem lag es nahe, auf EG-Ebene die Erfahrungen eines föderal verfaßten Staates zu nutzen, da das EZBS auch föderal strukturiert sein soll. So gibt es neben den sachlichen Parallelen auch Gemeinsamkeiten hinsichtlich der vorgesehenen organisatorischen Strukturen.

Es gibt im Statutenentwurf noch Lücken und offene Punkte. Sie erklären sich zum Teil daraus, daß das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft im Rahmen der zweiten Regierungskonferenz (zur Politischen Union) verändert werden soll. Das Statut sollte aber auf den neu entstehenden Zustand abgestellt sein. Aus diesem Grunde ist es ratsam, diese Teile der neuen Bestimmungen einstweilen in der Schwebe zu halten. Zum Teil hängen die Lücken – ebenso wie die im Entwurf noch enthaltenen offenen Punkte – damit zusammen, daß noch nicht unwichtige Auffassungsunterschiede bestehen bzw. die konzeptionellen Vorarbeiten noch nicht abgeschlossen wurden. Ein wichtiger offener Punkt betrifft z. B. die Zuständigkeit für die sog. Außenwährungspolitik (Wechselkurse gegenüber Drittländern) – ein gerade aus deutscher Erfahrung schwieriges und leidvolles Thema. Dagegen sind z. B. die Fragen der Reserve-Pooling und Gewinnverteilung noch nicht genügend diskutiert worden.

Es ist damit zu rechnen, daß in den nächsten Monaten zumindest einige Lücken des Entwurfs geschlossen werden können. Dennoch darf man nicht davon ausgehen, daß ein materiell befriedigendes EZB-Notenbankstatut schon als endgültig gesichert angesehen werden kann. Der jüngst von der EG-Kommission vorgelegte Entwurf neuer Vertragsbestimmungen hat in dieser Beziehung z. B. erhebliche neue Zweifel geweckt; auch gibt es inzwischen von einzelnen Regierungen Aussagen, die nicht auf eine volle Akzeptanz des Entwurfs der Notenbankgouverneure hindeuten. Erst wenn der Entwurf der Gouverneure auch am Ende der Regierungskonferenz noch im Kern unverändert steht und die neuen Texte die Hürde der Ratifizierung genommen haben, können wir einer befriedigenden, in sich geschlossenen EG-Währungsverfassung sicher sein. Und die Währungsverfassung selbst ist natürlich nur ein Teil – wenn auch ein gewichtiger – dessen, was zur Wirtschafts- und Währungsunion vertraglich festgelegt werden muß.

Nun ist es in einem politischen Prozeß, der in Stufen ablaufen soll, durchaus nicht selbstverständlich, daß das politische Ziel nicht Schritt für Schritt definiert und festgelegt wird. Die hier vorgesehene – von Großbritannien allerdings bestrittene – Prozedur der Vorwegfestlegung des politisch gewollten Endzustands hängt jedoch mit den Besonderheiten der Materie zusammen. Die gesamte Entwicklung wäre – zumindest aus deutscher Sicht – mit unerträglichen Risiken verbunden, wenn das Ergebnis bis zum Schluß offen gehalten würde. Alle Beteiligten müssen von Anfang an wissen, was eine Währungsunion bedeutet, und alle müssen Ja zum Endziel sagen, wenn man sich auf diesen Weg begeben will. Nur so können die Risiken, die mit der Währungsunion verbunden sind, hinreichend begrenzt werden. Für das Endstadium muß – soweit das nur möglich ist – ein stabiles Währungswesen für die gesamte Gemeinschaft verbindlich vorgegeben sein. Mit dem Statut kann natürlich nur der rechtliche Rahmen festgeschrieben werden. Wie dieser Rahmen dann ausgefüllt wird, hängt ohnedies zu einem großen

Teil von den dann später handelnden Personen und der öffentlichen Akzeptanz ihrer Entscheidungen ab – ein bei den unterschiedlichen Traditionen in den Mitgliedsländern besonders schwieriges Thema.

Indirekt liegen im Konzept für die Endstufe auch Hilfen für die Bestimmung des Inhalts der Zwischenstufen. Nachdem die EG mit Wirkung vom 1. Juli 1990 in die erste Stufe eingetreten ist, wird es in nächster Zeit vor allem um die Festlegung des Inhalts der 2. Stufe gehen. Ich werde darauf am Schluß noch eingehen. Hier sei nur soviel angemerkt, daß für die 2. Stufe natürlich nur solche Maßnahmen in Betracht kommen können, die einerseits wirklich zur Endstufe hinführen und andererseits nicht einseitige und vorzeitige währungspolitische Bindungen und Beeinträchtigungen mit sich bringen. Elemente, die diesen Test nicht bestehen, müssen unter diesen Umständen zurückgewiesen werden.

#### IV. Ökonomische Implikationen der Währungsunion

Was bedeutet die Vollendung der Währungsunion nun unter ökonomischen Kriterien? Zunächst einmal und ganz allgemein fallen in einer Währungsunion Geld- und Wechselkurspolitik zur Verwirklichung nationaler Ziele aus. Eine Regionalisierung der Geldpolitik ist mit den Zielen der Union nicht zu vereinbaren, weil dadurch die notwendige Einheitlichkeit der Geldpolitik in Frage gestellt würde. Das wäre aber im Interesse des Stabilitätsziels für die gesamte Union nicht vertretbar. Wegen der engen Verknüpfung zwischen Geld- und Wechselkurspolitik gilt dies auch für die Wechselkurspolitik der Gemeinschaft gegenüber Drittwährungen. Konsequenterweise ist daher vorgesehen, daß erhebliche Teile der bisherigen nationalen Devisenreserven auf die EZB übertragen werden; sie soll so eine Basis für eine Drittwährungspolitik erhalten. Ja, im Hinblick auf die notwendige Einheitlichkeit des geld- und wechselkurspolitischen Willens der Gemeinschaft ist im Statutenentwurf auch vorgesehen, daß alle nationalen Notenbanken über etwaige Restreserven nur im Einvernehmen mit der EZB verfügen dürfen.

An der Schnittstelle zwischen Geld- und Wechselkurspolitik liegen im übrigen – ich habe auf diesen offenen Punkt bereits hingewiesen – auch einige der Risiken für die Effizienz der EZB-Politik. Die Wechselkursphilosophie der EG-Länder weist noch markante Unterschiede auf. Würde – womöglich nur mit einfacher Mehrheit – z. B. im EG-Ministerrat eine Dollar- oder Yen-Politik vereinbart, ohne auf die geldpolitischen Implikationen hinreichend Rücksicht zu nehmen, wäre die Stabilitätsorientierung der Geldpolitik akut gefährdet. Besonders deutlich wird das, wenn man sich etwa vorstellt, daß großvolumige Interventionen erforderlich würden, um wechselkurspolitische Ziele durchzusetzen, wie das die Bundesbank gegen Ende des Bretton-Woods-Systems so schmerzhaft erfahren mußte. Diese Befürchtung war die treibende Kraft, weswegen die Bundesbank bei den Vorarbeiten nachdrücklich dafür eingetreten ist, wechselkurspolitische Entscheidungen der Gemeinschaft nicht ohne Zustimmung des EZBS zu treffen. Könnte das EZBS auf derartige Entscheidungen keinen gestaltenden Einfluß nehmen

bzw. könnte es sich im Fall von schwerwiegenden Konflikten zwischen Geldpolitik und Wechselkurspolitik nicht auf seine zentrale Aufgabe der Gewährleistung von Preisstabilität zurückziehen, wäre das System von Anfang an mit einem gefährlichen Konstruktionsfehler belastet. Nach den deutschen Erfahrungen der Nachkriegszeit muß das auf jeden Fall vermieden werden.

Unter den Wirkungen der Währungsunion hat ein besonderes Gewicht zweifellos die Tatsache, daß regionale Ungleichgewichte mit Mitteln der Geld- und Wechselkurspolitik nicht mehr bekämpft werden können. Sowenig die Geldpolitik im nationalen Kontext geeignet ist, regionale Differenzen in der Wirtschaftsaktivität zu bekämpfen bzw. Schwierigkeiten einzelner Industriezweige abzufedern, sowenig wird es in der Währungsunion möglich sein, regionale Effekte mit geld- und wechselkurspolitischen Mitteln zu erreichen. Regionale Divergenzen werden daher mit anderen Mitteln bekämpft werden müssen, wobei sehr darauf zu achten sein wird, daß sich regionale Maßnahmen nicht zum Störfaktor für die Geldpolitik entwickeln. Forderungen nach großen öffentlichen Finanztransfers von den starken in die schwachen Regionen liegen hier natürlich nahe, obgleich sie keineswegs das Non-Plus-Ultra guter Regionalpolitik sind.

Durch den Wegfall des Wechselkursrisikos innerhalb der Union können die wirtschaftlichen Abläufe auch volatiler werden. So können selbst geringfügige und ungewollte Zinssatzunterschiede große Geldverlagerungen in der Union auslösen. Ähnliches gilt für die Produktion. Bei der Nachfrage nach handelbaren Gütern können relativ unbedeutende Schwankungen der Stückkosten Nachfrageverlagerungen größeren Umfangs nach sich ziehen, die für die Verantwortlichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik sehr problematisch werden können. Stärkere regionale Unterschiede in der Beschäftigung, die sich daraus zumindest vorübergehend ergeben können, würden das Risiko abnehmender Akzeptanz der Union in sich bergen.

Ein entscheidendes und vielleicht das schwierigste Problem der Währungsunion liegt in dem Verhältnis zwischen der gemeinschaftlichen Geldpolitik und der nationalen Budgetpolitiken. Anders als z. B. in der Bundesrepublik, wo wir zwar auch selbständige Haushalte der Länder und Gemeinden haben, aber gleichzeitig doch einen dominierenden Bundeshaushalt und ein bundesweites Sozialversicherungssystem, wird es in der EG auch auf lange Sicht hin dominierende nationale Haushalte und Sozialversicherungssysteme geben, während der EG-Haushalt eine makroökonomisch nicht sehr relevante Größenordnung haben wird. Diese fiskalpolitische Dominanz der Nationalstaaten enthält nicht nur erhebliche zentrifugale Kräfte, sie kann auch direkt zu Konflikten mit der einheitlichen Geldpolitik führen. Durch die festen Wechselkurse wird für Mitgliedstaaten, die ohnedies zu laxer Fiskalpolitik neigen, die Finanzierung ihrer übermäßigen Defizite leichter, da sie auf die Kapitalbildung in der gesamten Währungsunion zurückgreifen können, und zwar ohne Wechselkursrisiko und auch ohne die vollen Zinskonsequenzen allein zu tragen. Die Zinskonsequenzen werden vielmehr allen Partnerländern auferlegt; das kann dann leicht zu Konflikten mit der Geldpolitik führen.

Aus diesen, hier nur angedeuteten Gründen halte ich es für unerlässlich, daß der Vertrag über die Wirtschafts- und Währungsunion auch wirksame Vorschriften für die Sicherung einer ausreichenden Budgetdisziplin in *allen* Mitgliedsländern vorsieht. Ich

bin mir bewußt, daß solche Vorschriften alles andere als leicht durchzusetzen sind, weil sie in ein Herzstück nationaler Souveränität eingreifen. Hier wird jedoch der enge Zusammenhang zwischen Währungsunion und politischer Union besonders deutlich.

## V. Alternativen?

Mit dem Übergang in die Währungsunion können sich – wie dargelegt – neue wirtschaftliche Spannungen ergeben. Da gleichzeitig ein Verlust nationaler Handlungsfähigkeit in wichtigen Politikbereichen eintritt, stehen neue Herausforderungen bevor, auf die die Gemeinschaft vorbereitet sein muß. Es ist daher nicht verwunderlich, daß seit Beginn der Diskussion immer wieder der Versuch unternommen worden ist, Alternativen und Kompromisse zu entwickeln. Ein überzeugender Wurf ist dabei nicht gelungen. Vor allem von britischer Seite hat es Vorschläge gegeben, deren Ziel es ist, das Konzept des Delors-Berichtes entbehrlich zu machen. Der jüngste britische Vorschlag dieser Art ist der sog. „hard ECU“-Vorschlag. Ich kann hier aus Zeitgründen nicht auf die Details dieses Vorschlags eingehen. Hier mag der Hinweis genügen, daß die Vorschläge keine klare Perspektive für den Endzustand bieten, gleichzeitig aber die Einführung einer Parallelwährung vorsehen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit Gefahren für die Effizienz der Geldpolitik, insbesondere der besonders stabilitätsorientierten Notenbanken, nach sich zöge. Offenkundig sind die Argumente stark von dem Bedürfnis motiviert, einerseits über das gegenwärtige EWS-System, das den Briten zu sehr von der Ankerwährung (d. h. der D-Mark und der Bundesbank) bestimmt wird, hinauszukommen, andererseits aber die nationale Währungssouveränität zumindest formal möglichst lange – womöglich auf Dauer – zu bewahren. Mit dem auf zunehmende Verschmelzung der Politiken angelegten Integrationsprozeß ist diese Haltung nur schwer zu vereinbaren, zumal sie für zentrale Ziele des Prozesses und die Stabilität erhebliche Risiken enthielte.

Aus unserer Sicht verdient insbesondere *ein* Aspekt der britischen Vorstellungen ernsthafte Prüfung. Wir haben uns immer wieder gegen eine gezielte künstliche Förderung der ECU-Verwendung gewendet. Wir meinen, daß sich eine gute Währung bzw. Rechnungseinheit am Markt wegen ihrer positiven Merkmale durchsetzen muß. Das beispielsweise ist die Basis, auf der die D-Mark zu einer geschätzten international verwendeten Währung wurde. Ähnlich müßte sich die ECU international durchsetzen. Solange sie allerdings korbdefiniert ist und Gewichtszuwächse der traditionellen Hartwährungen periodisch – zumindest teilweise – korrigiert werden, hat die ECU als Konkurrent von D-Mark, Schweizer Franken usw. kaum ernsthafte Chancen. Gelänge es aber durch Einführung neuer Regeln, ihre Wertentwicklung den Hartwährungen anzugleichen, so könnten ihre Verwendungschancen entsprechend steigen, ohne daß man sie in der EG zur Parallelwährung machen müßte. Ich selbst habe deswegen Vorschläge für eine entsprechende Änderung der ECU-Regeln im Sinne einer Härtung gemacht, die bisher jedoch von den Anhängern der bisherigen Regelung noch nicht sehr goutiert werden. Die damit zusammenhängenden Fragen sind allerdings noch nicht ausdiskutiert.

## VI. Die Frage der zwei Integrationsgeschwindigkeiten

Hinter dem Begriff der zwei Geschwindigkeiten im Integrationsprozeß verbergen sich höchst unterschiedliche Szenarien und Vorstellungen.

Eine Variante dieser Diskussion knüpft an die Möglichkeit, daß das mehrheitlich als befriedigend empfundene Modell des Delors-Berichts sich für einzelne Mitgliedstaaten endgültig als nicht akzeptabel herausstellen sollte. Wenn diese Länder sich dann konsequenterweise nicht zur Ratifizierung entsprechender neuer Vertragsbestimmungen bereitfänden, ergäbe sich eine politische Pattstellung, weil eine Änderung des Vertrages von der Ratifizierung durch *alle* Vertragsparteien abhängt. In diesem Fall könnten die Vertragspartner, die in der Sache übereinstimmen, erwägen, die vorgesehenen neuen Vertragsbestandteile in einen selbständigen internationalen Vertrag einzubringen, der als gesonderter internationaler Vertrag naturgemäß nur durch die aktiven Teilnehmer ratifiziert zu werden brauchte. Zwar könnte in diesem kleineren Kreis von Vertragspartnern dann eine Wirtschafts- und Währungsunion verwirklicht werden; eine solche Lösung würde jedoch die Gefahr heraufbeschwören, die Gemeinschaft in einer Kernfrage zu spalten. Außerdem wäre nicht auszuschließen, daß ein derartiges gesondertes Vorgehen angesichts der im EWG-Vertrag erwähnten WWU richterlich für vertragsinkonform erklärt werden könnte, weil die Länder, die sich im Rahmen der Zwölf zu einer WWU bekannt und das Verfahren dafür in Art. 102a festgelegt haben, sich damit konkludent des Rechts begeben haben könnten, in einer anderen, kleineren Gruppierung eine gesonderte WWU zu errichten. Persönlich halte ich dieses Risiko zwar für relativ gering; ganz ausschließen kann man eine solche Interpretation aber nicht.

Vorzuziehen wäre es auf jeden Fall, daß alle EG-Länder die Vertragsänderung durch Ratifikation mittragen. Die Möglichkeit von Integrationsfortschritten in zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten wäre damit nicht verbaut.

Beständen nämlich alle Mitgliedstaaten darauf, daß jeder Integrationsschritt für alle Mitgliedstaaten völlig synchron ablaufen müßte, könnten entscheidende Fortschritte allerdings noch viele Jahre auf sich warten lassen. Der Stabilitäts- und sonstige Nachholbedarf bei einzelnen Mitgliedstaaten ist so groß, daß die erforderliche Anpassung voraussichtlich dort noch lange Zeit erfordert. Für die stärker konvergenten Mitgliedstaaten könnte es deswegen eventuell nicht akzeptabel sein, die zwischen ihnen auf mittlere Sicht möglich erscheinenden Schritte im Interesse einzelner Partner auf längere Sicht zurückzustellen.

Ob und inwieweit die bisher unzureichend konvergierenden Länder allerdings bereit sein werden, den anderen Partnern Fortschritte ohne ihre eigene Teilnahme zuzubilligen, ist schwer abzuschätzen. Einerseits entspricht diese Praxis zwar der bisherigen Gemeinschaftspolitik (z. B. beim EWS), doch hat die erste Diskussionsrunde bereits erhebliche politische Vorbehalte vor allem in einigen der größeren Mitgliedsländer gezeigt (Gefahr der Zweiklassen-Entwicklung in der EG).

Eine differenzierte Verwirklichung der WWU wird wohl nur möglich sein, wenn die neuen Vertragsbestimmungen diese Möglichkeit ausdrücklich vorsehen. Beispielsweise könnte ich mir persönlich durchaus vorstellen, daß es jedem einzelnen Mitgliedsland überlassen bleibt, den Zeitpunkt für die Übernahme der vollen Verpflichtungen selbst zu bestimmen, wobei die anderen Länder allerdings anhand vorher festgelegter Kriterien eine solche Entscheidung prüfen und darüber nach Ergebnis der Prüfung entscheiden müßten. Auf diese Weise könnte man die zurückhängenden Mitgliedsländer davor bewahren, Handlungsspielräume aufzugeben, bevor sie dafür wirklich reif sind. Gleichzeitig schützte man die anderen Mitgliedsländer davor, durch Ausgleichsansprüche überfordert zu werden. Die Währungsunion würde davor bewahrt, in einem frühen Entwicklungsstadium auf eine ihre Existenz gefährdende Zerreißprobe gestellt zu werden.

Auch aus diesen Erwägungen ist gerade für die 3. Stufe eine klare Zielfestlegung mit Kriterien für die Teilnahme notwendig, damit nationale Prestigeerwägungen nicht zur entscheidenden Dimension des Übergangs werden. Es ist nicht zu bestreiten, daß hierin Blockade-Risiken liegen. Diese müssen aber in Kauf genommen werden, um einer inakzeptablen Entwicklung vorzubeugen.

Wenn wir darauf bestehen, daß die Währungsunion in Europa nur auf soliden ökonomischen Grundlagen aufbaut, dann versuchen wir, die im deutschen nationalen Kontext erzielten Ergebnisse zu verteidigen und die ganze Gemeinschaft auf den Weg zu vergleichbar guten Ergebnissen zu bringen. Nur so kann abgewendet werden, daß die Bürger der Bundesrepublik die Währungsunion als traumatischen Vorgang erleben, in dessen Verlauf eines der wichtigsten Ergebnisse der deutschen Nachkriegsgeschichte, die Geldwertstabilität, preisgegeben wird. Das darf auf keinen Fall eintreten, weil die Reaktionen der Bürger auf Zweifel an der Geldwertstabilität bekannt und zu Recht gefürchtet sind. Die Europäische Währungsunion kann – wenn sie nicht auf einem soliden Fundament steht und wenn sie nicht stabil konstruiert ist – leicht zu einer Schicksalsfrage für unser eigenes Land und für die Gemeinschaft werden.

## VII. Die 2. Stufe

Die Regierungskonferenzen zur Änderung der römischen Verträge werden die Öffentlichkeit voraussichtlich in den nächsten Monaten lebhaft beschäftigen. Neben der Beratung über die Endstufe wird die Diskussion des Inhalts der sog. 2. Stufe zunehmend Beachtung finden.

Gegenwärtig wird in den unmittelbar beteiligten nationalen und gemeinschaftlichen Gremien bereits heftig um die Bestimmung eines angemessenen Inhalts der 2. Stufe gerungen. Dabei beginnen sich erste Prinzipien herauszuschälen:

Eine 2. Stufe ist ökonomisch nur sinnvoll, wenn sie einen echten Fortschritt darstellt. Wenn es nicht gelingt, einen befriedigenden Inhalt zu beschreiben, könnte man auf diese Stufe ggf. überhaupt verzichten.

Für den Übergang in die 2. Stufe hat der Europäische Rat das Datum 1. 1. 94 genannt. Er hat die Einhaltung dieses Datums aber von einer Reihe von Voraussetzungen abhän-

gig gemacht. So ist daran insbesondere nur zu denken, wenn bis dahin die neuen Vertragsbestimmungen vorliegen und ratifiziert sind sowie der einheitliche europäische Markt mit Abbau der Grenzkontrollen auch tatsächlich verwirklicht ist.

In der 2. Stufe soll es nach der Entscheidung des Europäischen Rates auch bereits eine eigene gemeinschaftliche Währungsinstitution geben. Wie diese Institution auszusehen hat, ist jedoch offen geblieben. Da die geldpolitische Verantwortung aber unteilbar ist, und ein Übergang der Verantwortung auf die Gemeinschaft in dieser Stufe weder vorgesehen noch erforderlich ist, kann diese neue Organisation auch noch nicht Träger der Geldpolitik der Gemeinschaft sein. Über Gestalt und Aufgaben einer derartigen Institution bestehen unter den Beteiligten daher auch noch sehr divergierende Auffassungen. Während einige die EZB schon in dieser Stufe aufbauen möchten, zielen andere auf einen Europäischen Währungsfonds ab. Wenn überhaupt in der 2. Stufe eine Institution geschaffen werden soll, dann käme m. E. dafür am ehesten eine Umgestaltung des bisherigen Ausschusses der EG-Gouverneure in einen Rat der Gouverneure in Frage, wobei die Aufgaben im wesentlichen die gleichen bleiben sollten. Eine solche Institutionalisierung wäre jedoch wohl nur dann sinnvoll, wenn alle Gouverneure in ihren eigenen Ländern auch ein gleiches Maß an Zuständigkeiten und Unabhängigkeit hätten. Deswegen müßten die Notenbankgesetze in den Ländern möglichst schon vor Eintritt in die 2. Stufe angepaßt werden.

In dieser Stufe müssen auf jeden Fall Wechselkursanpassungen noch möglich bleiben, wenn diese eventuell auch abnehmende Frequenz und Volumen haben werden.

Im Prinzip sollte diese Stufe sachlich von fortschreitender und sehr intensiver Kooperation geprägt sein.

Besondere Bedeutung könnte dabei auch den Bestrebungen zukommen, die technischen Voraussetzungen für eine spätere gemeinschaftliche Geldpolitik zu schaffen. Dazu gehören z. B. – soweit das für die künftige gemeinschaftliche Geldpolitik erforderlich ist – der Aufbau eines leistungsfähigen statistischen Apparates, die Angleichung der Definition der wichtigsten monetären Aggregate, die Angleichung des geldpolitischen Instrumentariums usw.

Sollte es nicht gelingen, aus diesen und ähnlichen Elementen eine in sich schlüssige 2. Stufe zu konzipieren, dann wäre evtl. auch denkbar, die 1. Stufe zunehmend inhaltlich so anzureichern, daß im Falle weiterer überzeugender Konvergenzfortschritte und voller Einigung über die Ziele und Vertragsänderungen eines Tages ein erster Pulk von Ländern unmittelbar in die 3. Stufe eintritt. Bis dahin wird allerdings sicher noch „viel Wasser durch die europäischen Flüsse fließen“.

Wie auch immer, wir stehen nach Eröffnung der Regierungskonferenz am Beginn einer interessanten Entwicklung. Ich hoffe sehr, daß die Beratungen zu für uns alle tragfähigen Lösungen führen. Die Währungspolitik ist kein Fall für Experimente, dafür ist die Währung zu wichtig.

So bedeutsam es ist, das gegenwärtige politische Momentum für tatsächliche Fortschritte in Europa – übrigens nicht nur der EG – zu nutzen, Verbalkompromisse können keine dauerhaft tragfähige Lösungen bringen. Es muß einen wirklich tragfähigen

gen Konsens in der Substanz geben, wenn die Währungsunion tatsächlich funktionieren und positive Resultate bringen soll.

Warten wir es ab, ob es zu diesem Grundkonsens tatsächlich kommt und ob die Mitgliedstaaten wirklich in der Lage sind, die notwendige ökonomische Konvergenz als Grundlage zu schaffen und zu sichern.