

GERT HALLER

Geld – Währung – Europäische Union

Das Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs liegt nun mittlerweile rund einen Monat zurück. Für jemanden, der den Vorzug hatte, an der Gestaltung der Vertragsentwürfe unmittelbar mitwirken zu dürfen, bedeutete dies einen ersten zeitlichen Abstand, der einer vertieften Reflexion über das Gesamtgeschehen sicherlich dienlich ist. Die Beschlüsse von Maastricht haben der Europäischen Gemeinschaft eine neue weitreichende politische Perspektive gegeben. Ohne Uberreibung kann man sagen, daß die Entscheidungen von Maastricht in ihrer Tragweite weit über die Einheitliche Akte zur Vollendung des Binnenmarktes hinausgehen. Letztere waren in Teilen zumindest mehr oder weniger ein politisch geschickt geschnurtes Paket, das in erster Linie aus jenen „Restanten“ bestand, mit denen man in der Phase einer gewissen Europa-Müdigkeit ab Mitte der 70er Jahre nicht mehr so recht vorangekommen war.

Maastricht hat dagegen eine völlig neue Qualität. Die dort getroffene Entscheidung, bis spätestens 1999 die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zu vollenden, bedeutet den Verzicht auf ein zentrales Stück nationaler Souveränität. Mit der unwiderruflichen Festlegung der Wechselkurse und der Einführung einer einheitlichen Währung beginnt der Weg ohne Umkehr, auf dem die Weggefährten auf Gedeih und Verderb aneinander gekettet sind. Mit der Europäischen Zentralbank entsteht in der Gemeinschaft eine supranationale Institution, deren faktische Bedeutung alle bisherigen Einrichtungen ähnlicher Art deutlich überragen wird.

Da dieser Vertrag bereits einen Kernbereich der angestrebten Europäischen Union beschreibt, war es richtig, die Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion mit einem parallelen Anlauf in Richtung auf eine Politische Union zu verbinden, um zugleich Fortschritte auf den Feldern einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie einer gemeinsamen Rechts- und Innenpolitik zu machen. Wie Sie wissen, ist das Ergebnis etwas hinter unseren ursprünglichen Erwartungen zurückgeblieben. Dennoch sollte man die Bedeutung des Erreichten – nicht zuletzt im politischen Bewußtsein der Mitgliedstaaten – nicht unterschätzen. Insgesamt sind auch hier weitere Bausteine für ein vereinigtes Europa geschaffen worden. Die Politische Union kann damit – wie der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 13. 12. 1991 gesagt hat – „in allen Bereichen rasch an Substanz gewinnen und in einigen Jahren insgesamt in einem klaren Gemeinschaftsrahmen stehen“.

Ich bitte um Ihr Verständnis, wenn ich mich im folgenden, meinen Aufgaben und Funktionen im Bundesfinanzministerium entsprechend, im wesentlichen auf die Wirtschafts- und Währungsunion und hier insbesondere auf die Wahrungsaspekte beschränke.

Es verdient Interesse, daß es immer wieder die Währungspolitik war, über die neue Integrations Schritte getan und weitere Integrationsimpulse gegeben werden sollten. Nach der Vollendung der Zollunion und der Etablierung der Gemeinsamen Agrarpolitik in den 60er Jahren wurde bereits auf dem Haager Gipfel im Jahre 1969 die Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion beschlossen. Es entstand der Werner-Plan, den zu lesen sich auch heute noch lohnt. Dort werden bereits sehr konkrete Überlegungen angestellt und vorgeschlagen, die Wirtschafts- und Währungsunion spätestens Ende der 70er Jahre zu vollenden. Dieser Plan ist zumindest in zeitlicher Hinsicht gescheitert. Ursächlich hierfür waren vor allem die Währungsturbulenzen im Gefolge des zusammenbrechenden Bretton-Woods-Systems Anfang der 70er Jahre; sicherlich auch die Ölpreiskrise des Jahres 1973. Entscheidend waren aber – und dies ist besonders wichtig – die sehr unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Grundauffassungen der Mitgliedsländer. Gerade letzteres darf als Hinweis dafür genommen werden, daß es nicht nur äußere Begleitumstände waren, die die Wirtschafts- und Währungsunion nicht schon damals zustande kommen ließen, sondern vor allem der Mangel an echter Integrationsreife und -bereitschaft. Es fehlte der wirtschaftspolitische Grundkonsensus, ohne den eine Wirtschafts- und Währungsunion keine Überlebenschance hat.

Der nächste Anlauf wurde 1978/79 mit der Errichtung des Europäischen Währungssystems (EWS) genommen. Das EWS kann einerseits als Neuauflage der „Europäischen Währungsschlange“ vom Anfang der 70er Jahre bezeichnet werden, die in den Jahren zuvor immer kürzer geworden war. Andererseits ist das EWS aber auch eine deutliche Verfeinerung im Sinne eines Währungssystems. Interessant ist, daß sich das EWS nicht auf Gemeinschaftsrecht gründet, sondern intergouvernemental angelegt ist. Nur am Rande sei erwähnt, daß dabei noch nicht einmal die Regierungen Vertragspartner sind. Das EWS ist ein Abkommen der Zentralbanken. Politisch wurde es allerdings getragen von den Europäischen Räten in Bremen und Brüssel in den Jahren 1978 bzw. 1979. Initiatoren waren Helmut Schmidt und Valérie Giscard d'Estaing, die mit dem EWS vor allem von den Unwägbarkeiten der US-Wirtschaftspolitik und den Dollarproblemen wegkommen wollten.

Einige von Ihnen werden sich noch erinnern, wie groß in manchen Kreisen gerade hier in Deutschland die Skepsis gegenüber dem EWS war. Dies galt auch für die Deutsche Bundesbank, die zunächst sehr zögerlich war, und erst zugestimmt hat, nachdem ihr politisch zugesichert worden war, daß in Konfliktfällen die Preisstabilität Vorrang vor der Wechselkursstabilität genießt. Die ersten Jahre des EWS schienen die Skeptiker zu bestätigen. Zwar war die Geldwertstabilität in der Bundesrepublik nicht gefährdet. Vielmehr wurde die D-Mark schon in diesen Jahren rasch zum Anker des Systems, sozusagen zum Fixstern, um den die anderen Währungen kreisten. Aber allein zwischen 1979 und 1983 bedurfte es 7 Paritätsänderungen, durch die der grundlegende Mangel an wirtschaftlicher Konvergenz der Mitgliedsländer ständig erneut offengelegt wurde. Den ursprünglich vorgesehenen Übergang in eine zweite institutionelle Phase hat man auf der Tagung des Europäischen Rats im Dezember 1980 auf unbestimmte Zeit verschoben.

Die tatsächliche Bedeutung des EWS als Vorstufe zu einem gemeinsamen Währungsraum wurde erst offenbar, als mit zunehmender Konvergenz der Wirtschaftspolitiken

kaum mehr Paritatsanpassungen notwendig wurden. Seit Anfang 1987 hat kein allgemeines Realignment mehr stattgefunden. Zentral für dieses Aufbluhlen des EWS war sicherlich die Entscheidung Frankreichs, einen fundamentalen wirtschaftspolitischen Kurswechsel vorzunehmen. Die 1983 eingeleitete neue „politique de rigueur“ hat Frankreich stabilitätspolitische Ergebnisse eingebracht, die mittlerweile keinen Vergleich zu scheuen brauchen. Heute liegt Frankreich sowohl bei der Budgetdisziplin wie auch bei der Preisstabilität klar vor der Bundesrepublik Deutschland. Aber nicht nur in Frankreich, sondern auch in anderen Ländern der Gemeinschaft, etwa in Dänemark, wurden wirtschaftspolitische Kehrtwendungen vollzogen, die streckenweise atemberaubend waren. Das EWS hat also seine währungspolitisch integrierende Kraft erst entfalten können, als hinreichend wirtschaftspolitischer Konsensus unter den Mitgliedern bestand.

Mit dem Europäischen Währungssystem wurde zugleich die ECU geboren. Sie sollte zu einem zentralen Baustein des Systems werden. Dies ist sie nicht geworden. Nicht die ECU, sondern das sogenannte Paritatengitter bestimmte die Leitkurse der Währungen, was für die spätere Ankerfunktion der D-Mark besonders wichtig war. Die private ECU als Innovation der Finanzmärkte fand aus einer Vielzahl von Gründen zunächst nur wenig Verwendung. Erst nachdem insbesondere durch staatliche ECU-Emmissionen mehr Material am Markt war, wuchs das Interesse an ECU-Finanztransaktionen. Dennoch darf man sich nicht täuschen: Marktteilnehmer sind in aller Regel nur professionelle Akteure. Wichtig für die vor uns liegende Debatte über die ECU als zukünftige europäische Währung ist die Tatsache, daß die zukünftige ECU etwas völlig anderes sein wird als die heutige ECU. Der Wert der zukünftigen ECU wird von der Geldpolitik der neuen Europäischen Zentralbank bestimmt, der Wert der heutigen, bis längstens 1999 existierenden ECU von den Geldpolitiken der einzelnen nationalen Notenbanken.

Der letzte Anlauf zur währungspolitischen Integration, der seinen vorläufigen Höhepunkt in Maastricht fand, begann 1987. Vom Ausgangspunkt her handelte es sich um technische Verfeinerungen des EWS, die jedoch nicht ohne währungspolitische Bedeutung waren.

Sie führten im Herbst 1987 zu den Abkommen von Basel und Nyborg. Fast gleichzeitig wurde aufgrund beharrlichen deutschen Drängens ein neuer Anlauf für den vollständigen Abbau aller noch bestehenden Kapitalverkehrsbeschränkungen unternommen, der dann im wesentlichen bereits vor dem 1. 7. 1990 abgeschlossen war. Der ökonomische Zusammenhang zwischen völlig freiem Kapitalverkehr einerseits und möglichst wenigen oder keinen Paritatsanpassungen der Währungen andererseits führte fast zwangsläufig zur Frage einer starckeren währungspolitischen Verschmelzung als nächstem logischen Schritt. So ist es nicht verwunderlich, daß diese Einsicht sowie die sich zunehmend konkretisierende Perspektive der Vollendung des Binnenmarktes zu einer Renaissance der währungspolitischen Diskussion der 70er Jahre führte, die sich vor allem mit den Namen Balladur, Amato, Stoltenberg und Genscher verbanden. Diese Vorschläge veranlaßten den Europäischen Rat auf seiner Tagung in Hannover im Juni 1988, eine spezielle Gruppe einzurichten, die sich erneut mit den Fragen einer Europäischen Wirtschafts- und Wahrungunion befassen sollte und die den Auftrag

bekam, bis zum EG-Gipfeltreffen in Madrid im Juni 1989 einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Mitglieder der Gruppe waren die Präsidenten der 12 Mitgliedszentralbanken, 3 besonders ausgewiesene Währungsexperten sowie Kommissionspräsident Jacques Delors als Vorsitzender der Gruppe. Der Bericht, den diese Gruppe nach knapp einem Jahr vorlegte, war der bekannte Delors-Bericht.

Er sah den Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion in drei Stufen, die Errichtung einer Gemeinsamen Zentralbank und die ECU als gemeinsame europäische Währung vor. Der Delors-Bericht, in dem bereits wesentliche Elemente des WWU-Vertrages vorskizziert wurden, war letztlich die entscheidende Grundlage für die weiteren Verhandlungen. Ein besonderes Verdienst kommt dabei dem ehemaligen Bundesbankpräsidenten Karl Otto Pöhl zu, dessen persönlicher Einsatz viel zu dem Gelingen des Berichts beigetragen hat.

Der Europäische Rat beschloß, die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion bereits zum 1. 7. 1990, also zeitgleich mit der Restliberalisierung des Kapitalverkehrs, in Kraft treten zu lassen. Da es für die weiteren Stufen der Wirtschafts- und Währungsunion einer umfassenden Änderung des EWG-Vertrages und dessen parlamentarischer Behandlung bedurfte, einigte man sich im Dezember 1989 darauf, mit den dafür notwendigen Regierungsverhandlungen im Dezember 1990 zu beginnen. Davor lag der EG-Gipfel von Rom im Oktober 1990, auf dem bereits wichtige inhaltliche Festlegungen insbesondere für die 2. Phase getroffen wurden. Unter anderem wurde dort der 1. 1. 1994 als Datum für den Beginn dieser Stufe festgelegt.

Was waren nun die Positionen der deutschen Seite, wie haben wir uns auf die Verhandlungen vorbereitet? Aus deutscher Sicht war es geradezu schicksalhaft, daß diese Vorbereitungsphase zeitlich mit der Wiedervereinigung bzw. mit der Erarbeitung und dem Abschluß der beiden innerdeutschen Staatsverträge zusammenfiel. Sie werden sich daran erinnern, daß bei den EG-Partnern zeitweilig Befürchtungen aufkamen, Deutschland sei nun völlig mit sich selbst beschäftigt und habe möglicherweise nur noch ein geringes Interesse an einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Ich denke, das frühzeitige und klare Bekenntnis der Bundesregierung zu weiteren, möglichst unumkehrbaren Schritten in Richtung auf eine Europäische Union war damals besonders wichtig. Auch gab der Anstoß des Bundeskanzlers, parallel zur WWU einen Vertrag über die Politische Union zu erarbeiten, unseren politischen Festlegungen zusätzlich Glaubwürdigkeit.

So eindeutig wie unsere Zustimmung zu diesem Prozeß war allerdings auch unser beständiges Festhalten an jenen Voraussetzungen, die uns im Hinblick auf eine dauerhafte Lebenschance der Wirtschafts- und Währungsunion unverzichtbar erschienen. Wir haben immer deutlich gemacht, daß am Ende des Prozesses eine gemeinsame Währung stehen muß, die nicht schlechter sein darf als die D-Mark und es dafür faktischer und rechtlicher Regelungen bedarf, die die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft dauerhaft sicherstellen.

Um welche Voraussetzungen geht es?

An erster Stelle steht die wirtschaftliche Konvergenz. Ohne eine gleichgerichtete, stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik – und dazu gehört zweifellos die Finanzpolitik

und das Verhalten der Tarifparteien – kann nicht jener Gleichklang bei Preisen, Zinsen und Haushaltssalden erreicht werden, der für eine gemeinsame Währungspolitik unverzichtbar ist. Entfällt der Wechselkurs als Anpassungsinstrument, werden die realen Wirkungen auseinanderfallender Kosten- und Preisentwicklungen zwangsläufig an anderer Stelle spürbar. Nachlassende Wettbewerbsfähigkeit, geringeres Wirtschaftswachstum, steigende Arbeitslosigkeit, wachsende Migrationsbewegungen können dann rasch über das politisch verkraftbare Maß hinausgehen. Druck auf die Europäische Zentralbank zu expansiverer Geldpolitik mit niedrigeren Zinsen und/oder vehemente Forderungen nach kräftiger Aufstockung von Ausgleichszahlungen aus der Gemeinschaftskasse werden nicht lange auf sich warten lassen. Es war daher schon frühzeitig unser Anliegen, die Partner von der Notwendigkeit rechtzeitiger, eigenverantwortlicher Konvergenzanstrengungen zu überzeugen. Konvergenz, um die Reifeprüfung für den Eintritt in die Endstufe der Wirtschafts- und Wahrungunion zu bestehen, ist die große Aufgabe der ersten und zweiten Stufe auf dem Weg zur gemeinsamen Währung. Diese Reifeprüfung muß jeder ablegen. Nur nebenbei bemerkt, Deutschland würde sie gegenwärtig nicht bestehen. Auch wir haben Konvergenzbedarf.

Ein für eine funktionsfähige Wahrungunion unverzichtbares Konvergenzelement ist dauerhafte Haushaltsdisziplin. Wie sehr eine gesunde Währung von soliden öffentlichen Finanzen abhängt, hat die Geschichte oft genug bewiesen. In einer Wahrungunion unabhängiger Einzelstaaten kommt aber ein weiteres hinzu. Das Fehlen des Wechselkurses bedeutet, daß sich für die Finanzpolitik eines Landes ein größerer Freiheitsspielraum ergibt und ihre negativen Folgen sich unmittelbar auf die anderen Länder übertragen. So wird z.B. eine ungezügelte öffentliche Kreditaufnahme in einem Land nicht durch einen kräftigen Zinsanstieg gebremst, da ohne Wechselkursrisiko auf das Kapital der gesamten Union zurückgegriffen werden kann. Wegen der voll verbundenen Kapitalmärkte wird es aber zu gewissen Zinssteigerungen auch für alle anderen Mitglieder kommen. Dasselbe gilt für die möglichen Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz des Gesamtverbands und damit dessen Wechselkurs gegenüber Drittwahrungen. Solange ein Wechselkurs noch existiert, bestraft der „ubeltater“ vor allem sich selbst; der Markt wird von ihm höhere Zinsen verlangen und seine Währung abwerten. In einer Wahrungunion verlieren diese Disziplinierungsmechanismen weitgehend ihre Wirkung. Die Strafe für das Fehlverhalten einzelner müssen aber alle bezahlen.

Bekanntlich besteht auf dem Feld der Haushaltsdisziplin in einigen Ländern der Gemeinschaft noch ein hoher Nachholbedarf. Auch Deutschland ist – allerdings wegen der sehr spezifischen Umstände der deutschen Vereinigung – kein Vorbild mehr. Bedenklich ist, daß die Diskrepanzen in den letzten Jahren zugenommen haben. Umso wichtiger ist es, daß die betreffenden Länder die verbleibende Zeit gut nutzen.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang noch einen weiteren Gedanken anfügen. So sehr gerade wir Deutschen uns für das Subsidiaritätsprinzip in der Wirtschaftspolitik der Einzelstaaten eingesetzt haben, so sehr haben wir uns andererseits für eindeutige Gemeinschaftsregelungen im Hinblick auf die notwendige Haushaltsdisziplin ausgesprochen. In einer Wahrungunion muß die Subsidiarität notwendigerweise dort enden,

wo durch Fehlverhalten Einzelner der Bestand des Gesamtverbundes gefährdet wird. Natürlich bedarf es auch über die Haushaltspolitik hinaus eines gewissen Mindestkonsenses in der Wirtschaftspolitik insgesamt. Damit ist eine zentrale Frage angesprochen. Braucht eine einheitliche Währungspolitik nicht letztlich noch einen starken zentralen wirtschaftspolitischen Pol? Frankreich wollte diese Frage durch die Konstruktion eines „gouvernement économique“ lösen. Wir haben dies abgelehnt. Unter anderem, weil wir hier Gefahren für die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank sahen. Die Praxis wird zeigen müssen, ob die jetzt gefundene Mischung zwischen Zentralisierung der Geldpolitik und nationaler Autonomie der Wirtschaftspolitik die richtige ist, oder ob der Währungsverbund von einem noch höheren Maß an wirtschaftspolitischer Vergemeinschaftung begleitet werden muß.

Der dritte Eckpunkt ist die institutionelle Absicherung einer stabilitätsorientierten Geldpolitik. Das bedeutet zum einen, daß die gemeinschaftliche Geldpolitik zentral orientiert und geführt werden muß und keinen Raum für regionale oder länderspezifische Interessen lassen darf. Zum anderen verlangt dies eine von politischen Weisungen unabhängige Institution, deren prioritäre Aufgabe die Sicherung der Geldwertstabilität ist. Dazu gehören auch Regelungen im Hinblick auf die äußere Währungspolitik. Die Zuständigkeiten und die Zielformulierungen in der Wechselkurspolitik dürfen keine Konflikte mit dem von der Geldpolitik zu verfolgenden Stabilitätsziel aufkommen lassen. Weder darf die Wechselkurspolitik eine Zinspolitik erzwingen, die nicht den internen Zielen entspricht, noch darf durch sie eine Devisenmarktpolitik ausgelöst werden, die das Geldvolumen der Gemeinschaft über das angestrebte Maß hinaus aufbläht. Gerade die deutschen Erfahrungen zu Anfang der 70er Jahre lassen hier eine besondere Vorsicht ratsam erscheinen.

Eine von politischen Weisungen unabhängige Notenbank ist für die meisten europäischen Partnerländer ein Novum. Es gehört dort sozusagen zum politischen Selbstverständnis, daß die Währungsbehörde weisungsabhängig ist und parlamentarischer Kontrolle unterliegt. Die Erfahrungen mit abhängigen bzw. unabhängigen Notenbanken im Blick auf die Sicherung der Geldwertstabilität sind unterschiedlich. Wichtiger als diese Frage ist wahrscheinlich der politische Konsensus über die Bedeutung von Preisstabilität und die Einsicht, daß sich Verteilungsfragen über Inflation entweder gar nicht oder nur unter schwerer Schädigung der realen Wachstums- und Wohlstandsgrundlagen lösen lassen. In einer Staatengemeinschaft mit so heterogenen Erfahrungen und unterschiedlichen politischen Kulturen wie der Europäischen Gemeinschaft ist Unabhängigkeit der gemeinsamen Zentralbank allerdings unabdingbar. Aus der Sicht der politischen Praxis ist sie wahrscheinlich die wichtigste Voraussetzung für das Gelingen des gesamten Vorhabens.

Eine weitere zentrale Frage ist der sogenannte wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt. Insbesondere die Südländer verstehen darunter neue Formen des Finanzausgleichs zwischen den reichen und den ärmeren Ländern der Gemeinschaft. Solche Finanztransfers passen allerdings nicht zur Zielsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion. Diese ist die ökonomisch folgerichtige Ergänzung und Erweiterung des Binnenmarktes. Es geht darum, aus den Synergieeffekten und der zunehmenden wirt-

schaftlichen Dynamik dieses Raumes ohne Wahrungsgrenzen den für alle größtmöglichen Gewinn zu ziehen. Dies gilt insbesondere für die wirtschaftlich aufholenden Länder der Gemeinschaft. Die bereits heute überdurchschnittlich hohen Wachstumsraten der meisten dieser Länder stellen dies eindrucksvoll unter Beweis. Die neuen Potentiale der Wirtschafts- und Wahrungunion werden sich für diese Länder umso stärker erschließen, je mehr sie ihre Standort- und Produktionsvorteile nutzen und je günstiger das Investitionsklima bei ihnen ist. Vor allem dieser Zusammenhang muß im Zentrum der Überlegungen über eine Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts stehen.

Es kann nicht geleugnet werden, daß gerade hier die größten Gefahren lauern. Insbesondere eine falsche Lohnpolitik, die durch den Produktivitatsstand nicht gedeckt ist, kann zu gewaltigen Verwerfungen führen. Wie bereits gesagt, wäre es fatal, wenn in einigen Ländern ein *Circulus vitiosus* entstünde, der mit einer falschen Lohn- und Einkommensentwicklung beginnt, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitslosigkeit zur Folge hat und schließlich in den Ruf nach Hilfen von außen einmündet. Wir haben daher größten Wert darauf gelegt, in den Vertrag Bestimmungen aufzunehmen, nach denen die Gemeinschaft für selbstverschuldete Schwierigkeiten einzelner Länder nicht haftet.

Lassen Sie mich im folgenden die Beschlüsse von Maastricht vor dem Hintergrund der gerade dargestellten Meblatten bewerten. Ich denke, es ist nicht übertrieben zu behaupten, daß der Vertrag in allen wesentlichen Punkten deutsche Handschrift trägt. Dazu hat sicherlich ein eigener deutscher Entwurf beigetragen, den wir bereits am Anfang der Vertragsverhandlungen eingebracht haben. Damit waren unsere Positionen den anderen Verhandlungspartnern von vornherein bekannt. Zentral für den guten Verhandlungserfolg war auch die enge Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundesbank in allen Phasen der Verhandlungen.

Für mich sind die folgenden Ergebnisse von entscheidender Bedeutung:

1. Dank der intensiven und guten Vorarbeiten des Rats der EG-Notenbankgouverneure wird die künftige Europäische Zentralbank ein Statut haben, das mindestens ebenso gut ist wie das der Deutschen Bundesbank:

- Geldwertstabilität hat eindeutigen Vorrang vor anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen.
- Die Unabhängigkeit der für die Geldpolitik zuständigen Leitungsorgane der Bank ist klar geregelt. Bis zum Eintritt in die dritte Stufe müssen die nationalen Zentralbanken unabhängig sein, so daß ihre Präsidenten als Mitglieder des zukünftigen Europäischen Zentralbankrats ebenfalls unabhängig sind.
- Eine Vorgabe wechsellkurspolitischer Richtlinien durch politische Instanzen ist nicht vorgesehen, möglich sind allenfalls allgemeine Orientierungen für die Wechselkurspolitik, wobei diese – wie es im Vertrag explizit heißt – das für die Europäische Zentralbank vorrangige Ziel der Preisstabilität nicht beeinträchtigen dürfen. Diese Frage war bis zuletzt umstritten. Ihre klare Regelung muß als großer deutscher Verhandlungserfolg bewertet werden.

- Die Zentralbanken von Ländern, die nicht an der Endstufe teilnehmen, haben keine Mitwirkungsrechte an der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank. Es wird zwar einen sogenannten Erweiterten Rat der Europäischen Zentralbank geben, in dem auch die Zentralbanken dieser Länder Mitglied sind. Die Aufgaben dieses Erweiterten Rates sind jedoch eng begrenzt. Ihre Wahrnehmung hat keinen Einfluß auf die Geldpolitik.
- Besonders bedeutsam ist, daß das Statut Teil eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrages ist, der durch einzelne nationale Parlamente nicht mehr geändert werden kann. Das Statut hat damit auch im Sinne der Unabhängigkeit der Bank eine deutlich höhere Qualität als das Bundesbankgesetz, das bekanntlich mit einfacher Mehrheit des Bundestages novelliert werden kann.

2. Haushaltsdisziplin steht im Zentrum. Es ist gelungen, strikte Disziplin in den öffentlichen Haushalten zu einem tragenden Element der Wirtschafts- und Währungsunion zu machen. Entscheidend ist, daß dafür eindeutige quantitative Maßlatten vereinbart worden sind. Die jährliche öffentliche Neuverschuldung soll in der Regel 3% des Bruttosozialprodukts nicht überschreiten und die öffentliche Schuld soll nicht mehr als 60% des Bruttosozialprodukts betragen. Auch ist ein mehrstufiges Gemeinschaftsverfahren, das sog. exzessive Defizitverfahren, vorgesehen, in dem zunehmend härter auf die Nichteinhaltung von Haushaltsdisziplin reagiert wird.

Die heute noch in machen Ländern vorherrschende Praxis, einen Teil der öffentlichen Ausgaben durch Notenbankkredite zu finanzieren, muß lt. Vertrag schon in der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion aufgegeben werden. Für einen Teil der Mitgliedsländer bedeutet dies Abschiednehmen von althergebrachten Wegen der Haushaltsfinanzierung und der Bereitstellung von Zentralbankliquidität. Dies berührt dort nicht nur alte Traditionen, sondern essentielle Teile des Notenbankinstrumentariums.

Es ist ein bisher einmaliger Vorgang, daß sich souveräne Staaten im Rahmen internationaler Verträge zu einer dauerhaften Begrenzung ihrer öffentlichen Verschuldung verpflichten und darüber hinaus bereit sind, bei Verletzung der Haushaltsdisziplin abgestufte Strafen – bis hin zu Geldbußen – zu akzeptieren. Damit sind völkerrechtlich bindende Regeln vereinbart, mit denen es möglich sein sollte, ein Aushöhlen der auf Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik durch die öffentlichen Haushalte wirksam zu verhindern.

3. Kein Eintritt in die Währungsunion ohne wirtschaftliche Konvergenz

Als zentrale Vorbedingung für den Übergang in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion verlangt der Vertrag die nachprüfbar wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedstaaten. Alle Länder müssen genau definierten und quantifizierten Anforderungen genügen, bevor sie an der Währungsunion teilnehmen können.

Diese Kriterien lauten:

- Strikte Preisstabilität: Der Anstieg der Verbraucherpreise darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der Teuerungsrate der drei stabilsten Mitgliedsländer liegen.
- Unbedingte Haushaltsdisziplin: Diese wird analog zum Verfahren in der Endstufe daran gemessen, welchen Anteil die jährliche öffentliche Neuverschuldung und die öffentliche Schuld (Schuldenstand) insgesamt am Bruttosozialprodukt haben.

- Schließlich wird eine stabile Position der Währung im Europäischen Währungssystem während der letzten zwei Jahre vor Eintritt in die Wahrungunion und Konvergenz der langfristigen Zinssätze gefordert, wobei das langfristige Zinsniveau ein Jahr lang die Zinssätze in den drei stabilsten Mitgliedsländern um höchstens 2 Prozentpunkte übersteigen darf. Wie hart diese Anforderung ist, kann man daran ermessen, daß es einigen Ländern der Gemeinschaft gegenwärtig nur durch eine bewute Hochzinspolitik möglich ist, ihre Währungen ohne Abwertungen in der Wechselkursbandbreite des EWS zu halten. Wer weiß, wie lange es in aller Regel dauert, bis sich auf den Märkten das für ein niedrigeres Zinsniveau notwendige Vertrauenspotential aufgebaut hat, kann ermessen, wie anspruchsvoll dieses Kriterium ist.

Vor allem auf unser Betreiben sind diese Vorgaben quantitativ fixiert und im Vertrag sowie in den Protokollen zum Vertrag eindeutig festgeschrieben worden. Damit ist vertraglich festgelegt, daß nur Länder über die neue europäische Währung verfügen können, die die stabilitätspolitische Reifeprüfung bestanden haben.

4. In der zweiten Stufe bleibt die geldpolitische Souveränität bei den nationalen Zentralbanken. Gerade dies war eine besonders umstrittene Frage. Einige Mitgliedsländer ließen ihr Interesse daran erkennen, bereits in der ubergangsstufe Teile der Geld- und Währungspolitik auch einer Gemeinschaftskompetenz zu unterstellen. Dies war aus deutscher Sicht nicht akzeptabel. Zuständigkeiten in der Geldpolitik sind unteilbar. Es ist gelungen, im Rahmen eines sorgfältigen austarierten Fahrplans sicherzustellen, daß keine Zwischenschritte getan werden können, die die Stabilität der Währung gefährdet könnten. Die zum 1. 1. 1994 beginnende zweite Stufe dient ausschließlich der Vorbereitung der Endstufe und zwar in einem doppelten Sinne:

- Einerseits sollen sich möglichst alle Mitgliedstaaten durch eigenverantwortliche wirtschafts- und finanzpolitische Anstrengungen für die Endstufe qualifizieren.
- Andererseits soll diese Stufe genutzt werden, um die notwendigen technischen Vorbereitungsarbeiten für die Installierung der Europäischen Zentralbank zu leisten.

Dies ist vor allem Aufgabe des Europäischen Wahrungsinstituts, das am 1. 1. 1994 gegründet wird. Der Vertrag weist diesem Institut keine geldpolitischen Kompetenzen zu. Es wird keine Grauzonen geldpolitischer Verantwortung zwischen diesem Institut und den nationalen Instanzen geben. Die geldpolitische Souveränität bleibt bei uns also in vollem Umfang bei der Deutschen Bundesbank. Erst mit Beginn der Endstufe geht sie voll und ganz auf die Europäische Zentralbank über.

5. Der Übergang zur Endstufe ist klar geregelt. Dies war ein besonders schwieriger Verhandlungsabschnitt. Verständlicherweise waren diejenigen Mitgliedsländer, die Zweifel an ihrer eigenen Fähigkeit hatten, die Konvergenzkriterien zu erfüllen, an einem Verfahren interessiert, das ihnen einen vergleichsweise leichten Eintritt in die Endstufe sichern sollte. Jetzt ist das folgende klare Verfahren vereinbart worden:

- Zunächst prüfen die Finanzminister anhand der Konvergenzkriterien, welche Länder sich qualifiziert haben. Danach entscheiden die Staats- und Regierungschefs spätestens bis Ende 1996, ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen erfüllt. Ist dies der Fall, kann ein Termin für den Beginn der Endstufe festgelegt werden.

– Kommt diese Mehrheit qualifizierter Länder 1996 noch nicht zustande, beginnt die Endstufe in jedem Fall am 1. 1. 1999. Wer daran teilnehmen kann, wird nach dem gleichen Verfahren wie zuvor von den Finanzministern festgestellt und von den Staats- und Regierungschefs bestätigt. Die dafür reifen Länder haben damit die Möglichkeit, die Währungsunion zu beginnen, auch wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten sich dafür noch nicht qualifiziert hat. In jedem Fall wird anhand der Konvergenzkriterien entschieden, wer teilnehmen kann.

Um den besonderen politischen Vorbehalten Großbritanniens zu entsprechen, enthält der Vertrag ein Protokoll mit den notwendigen Regelungen für eine mögliche Nichtteilnahme Großbritanniens. In einem weiteren Protokoll bekennen sich jedoch alle übrigen Mitgliedstaaten zur Unumkehrbarkeit des Prozesses bis hin zur Endstufe. Es ist bekannt, daß Großbritannien eine Sonderrolle spielt. Ich will diese Problematik hier nicht aufgreifen. Sie würde ein eigenständiges Referat erfordern. Bemerkt werden soll nur, daß sich die britischen Kollegen in allen Phasen der Verhandlungen konstruktiv gezeigt haben und damit ein Stück ihrer eigenen Hoffnung erkennen ließen, Großbritannien werde am Ende doch mitmachen.

Nach Maastricht sind bei uns sehr viele besorgte Stimmen laut geworden. Die publizitätsträchtigste Schlagzeile lautete: „Die D-Mark wird abgeschafft!“. In der Tat ist die Frage berechtigt: Was kann ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland dazu bewegen, eine Währung aufzugeben, mit der sich eine 40jährige Stabilitätserfahrung verbindet, die für viele Länder zur Zweitwährung geworden ist und die nach dem US-Dollar die bedeutendste Rolle als internationale Reserve- und Anlagewährung spielt? Die D-Mark ist der Stabilitätsanker des Europäischen Währungssystems, und die deutsche Geldpolitik ist zum Maßstab für die meisten anderen Länder der Gemeinschaft geworden. Nimmt man Österreich, die Schweiz und einige nordische Länder noch hinzu, gilt dies praktisch für ganz Westeuropa.

Gerade letzteres läßt aber ahnen, wo die Gefahren liegen. Können wir ohne weiteres von einer zeitlich unbegrenzten Fortsetzung der heutigen Führungsrolle der D-Mark und der Deutschen Bundesbank ausgehen? Damit verknüpfen sich aus meiner Sicht zwei zentrale politische und ökonomische Fragen:

Erstens: Ist Deutschland tatsächlich in der Lage, auf unbegrenzte Zeit die Last einer solchen Rolle zu tragen? Gerade wenn man die zukünftige Bedeutung des heutigen Westeuropa für Osteuropa und Eurasien in die Betrachtung mit einbezieht und die Rolle, die damit der D-Mark als europäischer Ankerwährung zufällt, so darf man berechnete Zweifel daran haben, ob Deutschland diese Aufgabe auf Dauer politisch und wirtschaftlich erfüllen kann. Hinzu kommt, daß die Gemeinschaft alle ihre Kräfte bündeln muß, wenn sie mit den aus dem Osten auf sie zukommenden Aufgaben fertigwerden will. Die außen- und europapolitischen, ja sogar weltpolitischen Gründe, die für die Europäische Union und die verstärkte Integration Deutschlands in die Gemeinschaft sprechen, brauche ich nicht zu nennen. Sie sind bekannt.

Zweitens stellt sich folgende Frage: Ist es politisch denkbar, daß Deutschland auf unbegrenzte Zeit den Takt und die Melodie der Geldpolitik in Europa vorgibt? Selbst wenn die anderen Länder mit den Grundzügen deutscher Stabilitätspolitik aus Über-

zeugung voll einverstanden sind, bleibt das politische Problem. Welcher auch noch so iberzeugte Politiker kann es auf Dauer verkraften, wenn ihm in der innenpolitischen Auseinandersetzung unablassig der Vorwurf gemacht wird, er habe sich von Entscheidungen abhängig gemacht, die andernorts getroffen werden. Da die wirtschaftliche Entwicklung niemals völlig parallel verläuft, dürfte dieser Vorwurf vor allem dann besonders laut werden, wenn die hiesige Geldpolitik woanders als belastend empfunden wird.

Bei einer solchen Dauerkonstellation kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Grundlagen dieses Systems irgendwann einmal ins Rutschen geraten und sich einzelne Mitglieder der Gemeinschaft „freischwimmen wollen“. In letzter Konsequenz kann dies folgendes bedeuten: Das Umschwenken auf eine kurzfristig angelegte Nachfragepolitik, gepaart mit Abschottungsmanahmen und evtl. angereichert durch introspektive merkantilistische Industriepolitiken. Begleitet wird eine solche Strategie zumeist von Abwertungen der eigenen Währung. Es gibt genügend historische Beispiele dafür, daß so etwas möglich ist. Sie liegen nicht einmal sehr lange zurück. Man kann sich leicht ausmalen, was dies für ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland mit einer Gesamtexportquote von rund einem Drittel des Bruttosozialprodukts, von dem wiederum 60% in die Gemeinschaft gehen, bedeuten kann, zumal wenn ein solcher Kurswechsel von mehreren Ländern zugleich vollzogen würde.

Ist es vor diesem Hintergrund nicht richtiger, den in Maastricht eingeschlagenen Weg konsequent zu Ende zu gehen? Maastricht bedeutet letztlich den Export unseres geldpolitischen Systems und Denkens nach Europa, allerdings bei voller Mitwirkung aller, die dazu fähig sind. Mir scheint dies auf Dauer der erfolgversprechendere Weg zu sein. Hinzu kommen natürlich auch noch all diejenigen Vorteile, die sich mit einer gemeinsamen Währung verbinden: Stabile Kalkulationsgrundlagen für ex- und importierende Firmen, der Wegfall von Umtauschkosten und vieles mehr, das hier im einzelnen nicht aufgezählt zu werden braucht. Erwähnenswert ist allerdings, daß die Gemeinschaft mit der Einheitswährung zum bedeutendsten Finanzmarkt der Welt wird. Kreditnehmern und Investoren in der Union steht ihr gesamtes Sparangebot ohne Wechselkursrisiko zur Verfügung.

Natürlich kann der in Maastricht beschlossene Vertrag über die Wirtschafts- und Währungsunion keine absolute Garantie gegen Fehlentwicklungen bieten. In den Leitungsgremien der zukünftigen Europäischen Zentralbank und ihrer Vorluferinstitution werden nicht nur Deutsche sitzen. Auch enthalten die Bestimmungen über die Haushaltsdisziplin und die notwendige wirtschaftliche Konvergenz für den Übergang in die dritte Stufe neben den quantitativen Kriterien auch gewisse Spielräume der politischen Bewertung. Dies war unumgänglich; Kompromisse sind bei solchen, weit in die Souveränität der Einzelstaaten hineinreichenden Entscheidungen unvermeidbar. Andererseits atmet der gesamte Vertrag den Geist der Stabilität. Und es gibt eine weitere wichtige Erfahrung: Häufig entpuppen sich diejenigen, denen man von Herkommen und Tradition nur wenig zugetraut hätte, als die eifrigsten Verfechter der reinen Lehre. Und abschließend noch eine Wahrheit: Jeder Vertrag kann nur so gut sein wie diejenigen, die ihn mit Leben zu erfüllen haben.