

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Elke Thiel

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
Von der Marktintegration zur politischen Integration

Ulrich van Suntum

Wettbewerb und Wachstum im europäischen
Binnenmarkt

Rolf H. Hasse

Europäische Zentralbank
Europäische Währungsunion ante portas?

Horst Werner

Ordnungspolitik im Reformprozeß Osteuropas

B 7-8/92
7. Februar 1992

Elke Thiel, Dr. rer. pol., geb. 1938; wissenschaftliche Referentin am Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen; Lehrbeauftragte im Bereich Internationale Politik an der Universität Bamberg.

Veröffentlichungen u. a.: Dollar-Dominanz, Lastenteilung und amerikanische Truppenpräsenz in Europa, Baden-Baden 1979; Die Europäische Gemeinschaft. Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Union, München 1992⁴; West Germany's Role in the International Economy, in: Journal of International Affairs, 42 (1988) 1; Der Europäische Finanz- und Wirtschaftsraum: Perspektiven für einen „neuen“ Trilateralismus, in: Michael Kreile (Hrsg.), Europa 1992 – Konzeptionen, Strategien, Außenwirkungen, Baden-Baden 1991.

Ulrich van Suntum, Dr. rer. oec., geb. 1954; ordentlicher Professor und Leiter des Instituts für Wirtschaftspolitik und Konjunkturforschung an der Universität Witten/Herdecke; 1985–1990 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum; 1987/88 Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

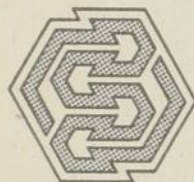
Veröffentlichungen u. a.: Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1981; Konsumentenrente und Verkehrssektor, Berlin 1986; Verkehrspolitik, München 1986; (Mithrsg.) Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1988; Hrsg. des Wittener Konjunktur-Archivs.

Rolf H. Hasse, Dr. rer. pol., geb. 1940; Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Europäische Zentralbank. Perspektiven der Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems. Mit Beiträgen von W. Weidenfeld und R. Biskup, Gütersloh 1989 (englische Übersetzung 1990, japanische Übersetzung 1992); (Hrsg. zus. mit W. Schäfer) Europäische Zentralbank. Europas Währungspolitik im Wandel, Göttingen 1990.

Horst Werner, Dr. rer. pol., geb. 1943; bis 1989 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln; danach Politikberatung in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Die Kontrolle internationaler Kapitalbewegungen (Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Bd. 33), Köln 1976; Ordnungsprobleme internationaler Kapitalmärkte, in: Helmut Gröner/Alfred Schüller (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart–New York 1978; Freihandel oder internationaler „Kampf um Produktionsprivilegien“?, in: ORDO, Bd. 32 (1981); Perspektiven und Probleme des Gemeinsamen Marktes 1993, in: Wirtschaftspolitik (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 292), Bonn 1990.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Von der Marktintegration zur politischen Integration

I. Von der Einheitlichen Europäischen Akte zum Vertrag über die Europäische Union

Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rats in Maastricht am 9. und 10. Dezember 1991 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft einem Vertragswerk zugestimmt, das die Grundlage für die Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) noch in diesem Jahrtausend sowie für weitere politische Integrationschritte bildet, insbesondere die Annäherung auf eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Nach einer Überarbeitung der Texte soll der Vertrag über die Europäische Union im Februar 1992 unterzeichnet werden.

Der Vertrag über die Europäische Union ist die zweite grundlegende Revision und Ergänzung der europäischen Verträge, die 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Pariser Vertrag) und 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft (Römische Verträge) begründet haben. Maßgebend hierfür ist Artikel 236 EWG-Vertrag. Danach müssen Änderungen der Verträge von einer Regierungskonferenz ausgehandelt und von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden.

Die erste Vertragsrevision erfolgte durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die im Februar 1986 unterzeichnet wurde und am 1. Juli 1987 in Kraft trat, nachdem die Ratifizierungsverfahren in allen Mitgliedstaaten abgeschlossen waren. Seitdem hat die Europäische Gemeinschaft eine Dynamik entwickelt, die ihr zum damaligen Zeitpunkt kaum jemand zugetraut hatte. Die Gemeinschaft hatte eine Phase hinter sich, die allgemein als Zustand der Eurosclerose bezeichnet wurde: Der Streit um die Finanzierung des EG-Haushaltes und die Reform der Agrarpolitik sowie das Bestehen der Mitgliedstaaten auf Einstimmigkeit der Beschlußfassung auch dort, wo nach den Verträgen

Mehrheitsentscheidungen vorgesehen waren, hatte die Gemeinschaft über Jahre blockiert.

Die Einheitliche Europäische Akte war für viele Beobachter eine pragmatische Reform der kleinen Schritte. Sie blieb hinter dem zurück, was zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft für notwendig gehalten wurde und vom Europäischen Parlament gefordert worden war. Die Gemeinschaft schien damit ihre Möglichkeiten ausgeschöpft zu haben. Daß nur fünf Jahre später im Dezember 1990 in Rom neue Vertragsverhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union aufgenommen werden würden, hat zu diesem Zeitpunkt niemand vorausgesagt.

Den Anstoß für die Einberufung dieser beiden Regierungskonferenzen gaben die Bestrebungen, das 1979 gegründete Europäische Währungssystem (EWS) in Richtung auf eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einem Europäischen Zentralbanksystem weiterzuentwickeln. Nach den Vorschriften der Einheitlichen Europäischen Akte ist für institutionelle Änderungen im Bereich der Währungspolitik ein neuer Vertrag gemäß Art. 236 EWG-Vertrag erforderlich. Als diese Bestimmung in die EEA aufgenommen wurde, war der allgemeine Eindruck, daß sich die Gemeinschaft in absehbarer Zukunft wohl kaum mit dieser Aufgabe befassen würde.

Das EWS war 1979 durch ein Abkommen zwischen den Notenbanken gegründet worden und hatte sich auf der Basis einer engen Zusammenarbeit der Währungsbehörden günstiger entwickelt, als man es zunächst erwartet hatte. Die Vorstellungen über eine mögliche Weiterentwicklung des Systems lagen jedoch weit auseinander. Die verschiedenen Vorschläge, die für eine Stärkung der Institutionen des EWS gemacht worden waren, liefen im Grunde alle auf einen gewissen Automatismus zur Stützung der schwächeren Währungen des Systems hinaus. Die deutsche Regierung und die Bundesbank sahen darin eine Gefahr für die Wahrung der Preisstabilität und konnten solchen Plänen nicht zustimmen. Die Bestimmung der EEA,

daß institutionelle Veränderungen im EWS Gegenstand eines neuen Vertrages sein müssen, sollte sicherstellen, daß es in der Währungspolitik keine schleichende Aufweichung nationaler Zuständigkeiten geben würde.

Die Initiative, die zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion führte, ging vom deutschen Außenminister aus. Im Februar 1988 schlug Hans-Dietrich Genscher in einem Memorandum vor, der Europäische Rat solle auf seiner Tagung in Hannover im Juni 1988 am Ende der deutschen EG-Präsidentschaft einem Ausschuß von Sachverständigen den Auftrag erteilen, innerhalb eines Jahres einen Bericht über die Grundsätze für die Schaffung eines europäischen Währungsraumes mit einer Europäischen Zentralbank sowie ein Konzept für die in der Übergangszeit zu treffenden Maßnahmen vorzulegen. Die Verfassung für eine Europäische Zentralbank solle sich an den Grundsätzen des Bundesbankgesetzes orientieren¹.

Der Europäische Rat betraute auf seiner Tagung in Hannover den sog. Delors-Ausschuß mit dieser Aufgabe. Unter dem Vorsitz des Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, gehörten dem Ausschuß die Präsidenten der Notenbanken der EG-Mitgliedstaaten ad personam an, sowie ein weiterer Vertreter der EG-Kommission und drei unabhängige Währungsexperten. Der Delors-Ausschuß legte seinen Bericht im April 1989 vor. Er sprach sich einstimmig für die Schaffung eines politisch unabhängigen Europäischen Zentralbanksystems nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank aus. Er schlug vor, die Wirtschafts- und Währungsunion in drei Stufen zu verwirklichen. Die erste Stufe der WWU sollte am 1. Juli 1990 beginnen, dem Stichtag für die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs im Rahmen des Binnenmarktprogramms.

Für den Eintritt in die zweite und dritte Stufe machte der Delors-Bericht keine Zeitvorschläge. Er empfahl jedoch, daß die Entscheidung über die Einleitung der ersten Stufe zugleich eine Entscheidung für den gesamten Prozeß sein sollte. Um die Kontinuität des Prozesses zu gewährleisten, sollten die Verhandlungen über einen neuen Vertrag unverzüglich eingeleitet werden². Im Juni 1989 nahm der Europäische Rat in Madrid den Delors-Bericht

1 Vgl. Elke Thiel, Vom Binnenmarkt zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Außenpolitik, 40 (1989) 1, S. 72.

2 Der Delors-Bericht. Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der EG, vorgelegt vom Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion am 17. April 1989, in: Europa-Archiv, 44 (1989) 10, S. D 283-304.

an, beschloß den Eintritt in die erste Stufe der WWU am 1. Juli 1990 und sprach sich für die Einberufung der Regierungskonferenz aus, „sobald die erste Stufe der WWU begonnen hat“. Den Verhandlungen sollte eine umfassende und angemessene Vorbereitung vorausgehen³.

Die grundsätzliche Entscheidung über die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz setzte Bestrebungen in Gang, die Vertragsverhandlungen über die WWU mit Verhandlungen über eine weitere Vertiefung der Integration in Richtung auf eine Politische Union zu verbinden. So schlug z. B. Jacques Delors in einer Rede vor dem Europäischen Parlament im Januar 1990 vor, daß die Regierungskonferenz Überlegungen in zwei Richtungen anstellen sollte: über die Wirtschafts- und Währungsunion und ihre institutionellen Aspekte sowie über die übrigen Fragen einer Vertiefung der Gemeinschaft einschließlich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit⁴.

Für den Sondergipfel in Dublin im April 1990 schlugen Staatspräsident François Mitterrand und Bundeskanzler Helmut Kohl der irischen EG-Präsidentschaft vor, der Europäische Rat solle beschließen, die vorbereitenden Arbeiten für eine Regierungskonferenz über die Politische Union einzuleiten. Beide Konferenzen sollten vor Ende des Jahres unter italienischer Präsidentschaft eröffnet werden, mit dem Ziel, daß das Vertragswerk über die Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union am 1. Januar 1993 nach der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente in Kraft treten könne⁵.

II. Integrationsdynamik

Die gegenwärtige Integrationsdynamik in der EG ist dem günstigen Zusammenwirken verschiedener Faktoren zuzuschreiben. Die Gemeinschaft reagiert auf wirtschaftliche und politische Herausforderungen, die von außen kommen, mit dem Be-

3 Vgl. Probleme der Europäischen Einigung (II). Die Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Madrid im Juni 1989, in: Europa-Archiv, 44 (1989) 14, S. D 407.

4 Rede von Jacques Delors vor dem Europäischen Parlament anläßlich der Vorlage des Arbeitsprogramms der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für 1990, Straßburg, 17. Januar 1990, S. 26.

5 Vgl. Probleme der Europäischen Einigung (II). Die Sondertagung des Europäischen Rates in Dublin im April 1990, in: Europa-Archiv, 45 (1990) 11, S. D 283.

streben, sich enger zusammenzuschließen. Mit fortschreitender Integration wird die EG zu einer Handlungsebene, auf der die Mitgliedstaaten gemeinsam ihre internationalen Interessen besser vertreten können, als es den einzelnen Staaten möglich ist.

1. Annäherung wirtschaftspolitischer Konzeptionen

Auslöser für den Aufschwung, den die Gemeinschaft seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte zu verzeichnen hat, war das Programm der EG-Kommission zur Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes ohne Grenzen bis Ende 1992. Die Herstellung der vier Freizügigkeiten, die Merkmale eines einheitlichen Binnenmarktes sind, nämlich die Freizügigkeit für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital, waren bereits Zielsetzungen des EWG-Vertrages von 1957. Während die Zollunion (Abbau der Zölle im Gemeinsamen Markt) bereits eineinhalb Jahre früher als ursprünglich geplant am 1. Juli 1968 verwirklicht wurde, kam die Gemeinschaft jedoch nur sehr stockend mit dem Abbau aller anderen nationalen Beschränkungen voran, die einem einheitlichen Binnenmarkt entgegenstehen. Dies hing zum Teil damit zusammen, daß die Harmonisierung aller nationalen Vorschriften wesentlich schwieriger zu bewerkstelligen war als der Abbau der Zölle, vor allem wenn die Mitgliedstaaten darauf bestanden, daß die Beschlüsse einstimmig erfolgen mußten. Hinzu kam, daß die Regierungen nicht bereit waren, die Instrumente nationaler Wirtschaftsreglementierung aus der Hand zu geben. Die Mitgliedstaaten verzichteten damit auf die Vorteile, die ein großer Markt zu bieten hat.

Interessanterweise kamen die Anstöße für das europäische Binnenmarktprogramm Mitte der achtziger Jahre aus Kreisen der Wirtschaft, die Fortschritte bei der Herstellung eines einheitlichen europäischen Marktes forderten, weil sie sich davon eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber einer wachsenden Konkurrenz aus Japan und Ostasien erwarteten. Auch bei den Regierungen zeichnete sich eine stärkere Hinwendung zu marktwirtschaftlichen Prinzipien ab, nachdem der wirtschaftliche Interventionismus der siebziger Jahre die zentralen Probleme von Arbeitslosigkeit und niedrigem Wachstum nicht hatte überwinden können.

Durch diesen Wandel in den wirtschaftspolitischen Konzeptionen wurde das Binnenmarktprogramm zum Anker der Bestrebungen, die Entscheidungsprozesse in der Gemeinschaft zu vereinfachen. Die

EEA stärkt insbesondere die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft in den Bereichen, in denen es darum geht, dem gemeinsamen Binnenmarkt zum Durchbruch zu verhelfen. Von einigen zentralen Fragen abgesehen werden Entscheidungen, die den Binnenmarkt betreffen, mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Des weiteren werden die Entscheidungsprozesse dadurch erleichtert, daß das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen und die Einführung von Mindeststandards an die Stelle eines langwierigen Prozesses der Harmonisierung aller nationaler Bestimmungen tritt.

Die Aussicht auf den Binnenmarkt 1993 gab den Plänen, eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung zu schaffen, neuen Auftrieb. Auch diesmal waren es insbesondere Kreise der Wirtschaft, die eine europäische Währung forderten, da dies die Rationalisierungsvorteile eines großen Binnenmarktes noch steigern würde. Auf deutscher Seite war man sich aber darüber einig, daß eine europäische Währung nur dann von Vorteil sei, wenn sie die gleiche Qualität aufweisen würde wie die DM. Dies sicherzustellen, soweit man es durch vertragliche Regelungen kann, war das deutsche Verhandlungsziel für den WWU-Vertrag.

Die Römischen Verträge und auch die EEA nennen das Ziel der WWU nicht ausdrücklich. Für eine Gemeinschaft, die sich die politische Einigung zum Ziel gesetzt hat, ist die WWU nach der Vollendung des Gemeinsamen Marktes jedoch eine folgerichtige Entwicklung. Schon 1969 hatten die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen in den Haag die Gründung einer Wirtschafts- und Währungsunion als einen Schritt ins Auge gefaßt, um nach der Vollendung der Zollunion die Integration in Richtung auf eine Europäische Union zu vertiefen. Dieses Vorhaben scheiterte bereits auf der ersten Stufe der WWU an der Unvereinbarkeit der nationalen Wirtschaftspolitiken, insbesondere zwischen den großen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Nach dem Übergang zu freien Wechselkursen im internationalen System im Frühjahr 1973 zeigte sich, daß auch die europäische Währungsschlange als Festkurssystem zwischen den Währungen der Mitgliedsländer nicht aufrechtzuerhalten war. Großbritannien, Irland und Italien schieden bereits in der Anfangsphase aus dem System aus. Frankreich versuchte zunächst, in der Währungsschlange den Anschluß an die stärkere DM zu halten, verließ das Festkurssystem dann aber zuerst vorübergehend und schließlich endgültig.

Die Freigabe des Wechselkurses wurde von diesen Ländern als ein Weg gesehen, um Handlungsspielräume für eine nationale Konjunktur- und Beschäftigungspolitik zu gewinnen. Die Kehrseite war eine Abwertung der Währungen, die den Inflationsdruck verstärkte. Zugleich gelang es diesen Ländern nicht, die Beschäftigungssituation im Inland nachhaltig zu verbessern. Diese Erfahrung trug dazu bei, daß Ende der siebziger Jahre in allen westlichen Ländern der Stabilität des Wechselkurses und der Inflationsbekämpfung wieder eine größere Priorität eingeräumt wurde. Die Wende von einer keynesianischen Beschäftigungspolitik zu einem an der Wiedergewinnung der Preisstabilität orientierten Kurs bereitete den Boden für die Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS) im März 1979.

Das EWS war wesentlich erfolgreicher, als es viele bei der Einführung des Systems vorausgesagt hatten. Es hat sich zu einer Zone nicht nur stabiler Wechselkurse sondern auch relativ stabiler Preise entwickelt, was angesichts der großen Inflationsunterschiede in den Mitgliedsländern bei der Einführung des Systems kaum zu erwarten war. Die wirtschaftspolitische Annäherung im EWS fand eine Fortsetzung in der Einigung auf die marktwirtschaftlichen Prinzipien für die Herstellung des europäischen Binnenmarktes. Beides schuf die Voraussetzung dafür, daß sich die Mitgliedstaaten 1988 erneut dem Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion zuwandten.

2. Erfahrungen mit dem Europäischen Währungssystem

Das EWS ist ein System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse. Acht EG-Staaten beteiligten sich von Anfang an am EWS-Wechselkursverbund: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Luxemburg, Irland und Italien. Die generelle Regelung ist, daß Abweichungen der Marktkurse von den vereinbarten Leitkursen nur innerhalb einer Bandbreite von 2,25 Prozent nach oben und unten möglich sind. Die Notenbanken müssen durch Interventionen an den Devisenmärkten dafür sorgen, daß diese Margen nicht überschritten werden. Für Italien galt bis zum Eintritt der Lira in die 2,25-Prozent-Marge im Januar 1990 als Sonderregelung eine erweiterte Bandbreite von sechs Prozent. Dadurch sollte dem größeren Anpassungsbedarf der italienischen Wirtschaft Rechnung getragen werden. Spanien trat dem EWS-Wechselkursverbund im Juni 1989 und Großbritannien im Oktober 1990 bei. Für beide Länder gilt im Augenblick noch die erweiterte Marge von sechs Prozent.

Die Gründung des EWS war für alle Beteiligten ein wirtschaftspolitisches Risiko. Frankreich hatte eine Inflationsrate von 10 Prozent, Irland von fast 14 und Italien von über 15 Prozent. Die deutsche Inflationsrate lag bei 4 Prozent, ähnlich wie in den Niederlanden und Belgien. Auf deutscher Seite wurde befürchtet, daß die Verpflichtung der Bundesbank, beim Erreichen der Interventionspunkte die schwächeren Währungen des Systems aufzukaufen, die Wiederherstellung der Preisstabilität im Inland erschweren würde. Frankreich und Italien liefen Gefahr, daß die Währungen in einem Festkurssystem mit der DM einem starken Abwertungsdruck ausgesetzt sein würden.

Angesichts der wirtschaftlichen Stabilitätsunterschiede zwischen den Mitgliedsländern waren Paritätsanpassungen in den ersten Jahren des EWS relativ häufig. In der Zeit von September 1979 bis März 1983 gab es insgesamt sieben „Realignments“; in den folgenden Jahren wurden die Leitkurse nur noch dreimal geändert, zuletzt im Januar 1987, wobei die Korrekturen wesentlich kleiner ausfielen. Ab 1983 gingen auch die Inflationsraten deutlich zurück. Begünstigt durch die preisdämpfende Wirkung sinkender Ölpreise hatten damals auch andere Länder gute Fortschritte in der Inflationsbekämpfung aufzuweisen.

Als jedoch nach 1988 der Preisauftrieb wieder insgesamt stärker wurde, blieben die Inflationsraten in den Ländern, die sich von Anfang an am EWS-Wechselkursverbund mit der engen Marge von 2,25 Prozent beteiligt hatten, deutlich niedriger als in anderen EG-Mitgliedstaaten. Während für diesen engen Kreis des EWS die Inflationsraten 1990 etwa 3 bis 3,5 Prozent betragen, stieg die Inflation in Italien, Spanien und Großbritannien auf etwa 7 Prozent an. Sogar in der stabilitätsbewußten Schweiz ist die Inflationsrate mit 5 Prozent heute höher als in den Kernländern des EWS. Die höchsten Inflationsraten in der EG haben Portugal mit fast 14 und Griechenland mit über 20 Prozent.

Die Stabilitätsfolge im EWS sind darauf zurückzuführen, daß die Länder mit den schwächeren Währungen die Bindung an die stärkere DM in zunehmendem Maße als Vorteil für die eigene Preisstabilität verstanden und genutzt haben. Insbesondere Frankreich hat 1983 nach einer Phase expansiver Beschäftigungspolitik zu Beginn der Regierung von Staatspräsident Mitterrand und einer dreimaligen Abwertung des französischen Franc auf einen restriktiveren Stabilitätskurs umgeschaltet, um im EWS-Wechselkursverbund zu bleiben. Seitdem gingen die Bestrebungen dahin, den Franc zu einer ebenso starken Währung zu machen wie

die DM. Frankreich, wie auch die anderen Mitglieder des EWS-Wechselkursverbundes, waren immer weniger bereit, in einem Realignment die eigene Währung gegenüber der DM abzuwerten. Das bestehende Wechselkursgefüge wurde stattdessen dadurch stabilisiert, daß Länder mit schwächeren Währungen durch ein im Vergleich mit der Bundesrepublik höheres Zinsniveau für einen privaten Kapitalzufluß sorgten, der diese Währungen stützte. Die DM wurde dadurch zum Stabilitätsanker für die Geld- und Interventionspolitik der anderen EWS-Mitglieder.

Im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms mußten Länder wie Frankreich und Italien Beschränkungen im Kapitalverkehr abbauen, die bis dahin ihren Währungen einen gewissen Schutz gewährt hatten. Da befürchtet wurde, daß mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs die Spannungen im EWS-Wechselkursverbund größer werden könnten, forderte Frankreich (unterstützt durch Italien) eine Stärkung der Interventions- und Kreditmechanismen zugunsten der schwachen Währungen des Systems. Nachdem durch die Beschlüsse der Notenbankgouverneure in Basel im August und der Wirtschafts- und Finanzminister in Nyborg (Dänemark) im September 1987 eine gewisse Anpassung der Regeln erfolgt war, machte die Bundesbank deutlich, daß sie aus stabilitätspolitischen Gründen keine weiteren Verpflichtungen zur Stützung schwächerer Währungen übernehmen könne. In der Frage der Weiterentwicklung des EWS war die Gemeinschaft zunächst in eine Sackgasse geraten.

Das Konzept, auf der Basis von EWS und Binnenmarkt eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einem Europäischen Zentralbanksystem zu schaffen, gab der Diskussion eine neue Wendung. Das Ziel war nicht mehr die Stärkung des Festkurssystems durch einen Ausbau der Interventions- und Kreditmechanismen, sondern die Einigung über die ordnungs- und stabilitätspolitischen Grundsätze für eine europäische Geldpolitik. Für die deutsche Politik, die stets darauf hingewiesen hatte, daß sich das EWS als Zone währungspolitischer Stabilität nicht an der Stabilität der Wechselkurse, sondern an der Preisstabilität messen lassen müsse, war dies in vieler Hinsicht ein Erfolg. Die Bestrebungen für einen institutionellen Ausbau des EWS gingen nun in eine Richtung, die sehr viel mehr als frühere Ausbaupläne dem entsprach, was sich unter dem Einfluß der Bundesbank im EWS entwickelt hatte. Die Orientierung auf eine WWU als Stabilitätsgemeinschaft lag zugleich in der Linie dessen, was die EWS-Partner bereits praktiziert hatten, wenn sie sich dem Stabilitätskurs der Bundesbank anpaßten.

3. Wandel in Osteuropa

Während in der Gemeinschaft 1988/89 die Weichen für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion gestellt wurden, nahm der politische Wandel in Mittel- und Osteuropa immer dramatischere Formen an. Sehr schnell wurde deutlich, daß die Reformländer – ebenso wie die Staaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA) – eine Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft anstrebten. Der Gemeinschaft kommt damit für die Gestaltung einer gesamteuropäischen Ordnung eine Schlüsselrolle zu. Vor dem Hintergrund eines aufblühenden Nationalismus im Osten ist die Gemeinschaft die einzige Organisation europäischer Staaten, die eine Ordnung in Europa begründet, die über nationalstaatliche Strukturen hinausgeht. Angesichts dieser Aufgabe stellte sich 1989 zunächst die Frage, ob die Vertiefung westeuropäischer Integration noch zeitgemäß wäre⁶. Würde nicht die Wirtschafts- und Währungsunion und eine Politische Union mit einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik den Beitritt neuer Mitglieder erschweren oder sogar verhindern?

Inzwischen werden Erweiterung und Vertiefung der Gemeinschaft nicht mehr als sich ausschließende Entwicklungen, sondern eher als aufeinanderfolgende Prozesse gesehen. Die Vertiefung der Integration in der EG soll ihre Handlungsfähigkeit nicht zuletzt mit Blick auf den Beitritt neuer Mitglieder Mitte der neunziger Jahre stärken. Österreich und Schweden, die beide Beitrittsanträge gestellt haben, beteiligen sich bereits indirekt am EWS-Wechselkursverbund, ebenso wie Finnland, das Anfang 1992 einen Beitrittsantrag stellen könnte. Für diese Länder dürfte die Vertiefung der Integration durch die WWU kein Hinderungsgrund für eine EG-Mitgliedschaft mehr sein. Der Beginn der Beitrittsverhandlungen ist für die zweite Hälfte 1992 ins Auge gefaßt.

Als sich die deutsche Einigung abzeichnete, wurde im Ausland eine gewisse Besorgnis laut, die Bundesrepublik könnte die Integration in der EG nicht mehr im gleichen Maße unterstützen wie zuvor. Die Bundesregierung machte ihrerseits deutlich, daß sie an ihrem integrationspolitischen Kurs festhalten werde und hat ganz wesentlich zum Zustandekommen des WWU-Vertrages beigetragen. Auch die Vertragsverhandlungen über die Politische Union gehen auf eine Initiative der deutschen zusammen mit der französischen Regierung zurück. Für die

⁶ Zur Problematik europäischer Strukturbildungen vgl. die Beiträge in Jürgen Nötzold (Hrsg.), Europa im Wandel: Entwicklungstendenzen nach der Ära des Ost-West-Konflikts, Baden-Baden 1990.

Bundesrepublik bietet eine handlungsfähige Gemeinschaft, die sich nach Osten öffnet, die Chance, nicht mehr wie in weniger guten Phasen der deutschen Geschichte zwischen West und Ost zu stehen⁷.

Für andere EG-Partner, insbesondere Frankreich, wird das zentrale Motiv für eine Vertiefung der Integration häufig darin gesehen, das geeinte Deutschland fest in die Europäische Gemeinschaft einzubinden⁸. Auch wenn solche Erwägungen vielleicht eine gewisse Rolle gespielt haben, reichen sie als Begründung nicht aus. Die ehemalige britische Premierministerin, Margaret Thatcher, hat im übrigen in die entgegengesetzte Richtung reagiert, wenn sie die Beteiligung am EWS und der WWU auch deswegen ablehnte, weil sie fürchtete, Großbritannien könnte in einer sich vertiefenden Gemeinschaft im Vergleich zur Bundesrepublik an Einfluß verlieren. Die Weichen für den Binnenmarkt 1993 und den WWU-Prozeß wurden bereits gestellt, als noch niemand die deutsche Einigung voraussagen konnte. Daß sich die Gemeinschaft gerade zu diesem Zeitpunkt in einer Phase des Aufschwungs befand, hat aber mit dazu beigetragen, daß die deutsche Einigung relativ problemlos erfolgen konnte.

III. Europäische Stabilitätspolitik

1. Deutsche Positionen zur gemeinsamen Währung

Auf deutscher Seite ist das Vorhaben der WWU zum Teil mit Skepsis aufgenommen worden. Wirtschaftswissenschaftler warnen vor den stabilitätspolitischen Risiken einer WWU mit sehr ungleichen Partnern. Die allgemeine Einschätzung ist, daß für die Bundesrepublik in der WWU mehr auf dem Spiel steht als für andere Mitgliedsländer: das Aufgeben der DM als Symbol für Stabilität und Wohlstand für eine „unsichere“ europäische Währung. Diese Sichtweise ist auch in vielen Kommentaren der Presse in Verbindung mit dem Gipfel in Maastricht zum Ausdruck gekommen. Andererseits würde aber eine starke europäische Währung mit einem europäischen Finanzraum,

7 Vgl. Edwina S. Campbell, *Germany's Past and Europe's Future. The Challenges of West German Foreign Policy*, Washington 1989.

8 Vgl. Stanley Hoffmann, *Abschied von der Vergangenheit. Politik und Sicherheit im zukünftigen Europa*, in: *Europa-Archiv*, 45 (1990) 20, S. 595–606.

der mit dem amerikanischen Finanzraum zu vergleichen ist, gerade für die Bundesrepublik Vorteile bringen.

Die WWU verlangt von allen Beteiligten Souveränitätsverzicht, die größer sind als das, wozu sie bisher in der Gemeinschaft bereit waren. In einem System fester Wechselkurse, in dem es keine Beschränkungen des Kapitalverkehrs gibt und Leitkursanpassungen kaum mehr vorgenommen werden, haben die Mitgliedsländer allerdings nicht mehr viel Spielräume für eine autonome Geldpolitik – ausgenommen das Land mit der Ankerwährung. Die Deutsche Bundesbank hat den geldpolitischen Kurs im EWS entscheidend beeinflußt und muß insofern in der WWU mehr tatsächlich ausgeübte Souveränität aufgeben als ihre Partner.

Die Bundesregierung hat sich für die Schaffung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eingesetzt. Die Bundesbank hat dieses Ziel grundsätzlich unterstützt und zugleich ihren Einfluß geltend gemacht, um die WWU im Sinne ihrer eigenen stabilitätspolitischen Zielsetzungen zu gestalten. Als der WWU-Prozeß mit dem Mandat von Hannover im Juni 1988 in Gang gekommen war, ging es für die deutsche Politik in den weiteren Verhandlungen um die Schaffung der vertraglichen und institutionellen Voraussetzungen dafür, daß eine europäische Währung die gleiche Qualität haben würde wie die DM⁹.

Die Vertragsbestimmungen über die WWU sind ganz wesentlich durch deutsche Ordnungs- und Stabilitätsvorstellungen geprägt. Dies ist schon deshalb bemerkenswert, weil in der deutschen Öffentlichkeit oft gergewöhnt wird, die WWU sei der Zugriff anderer EG-Partner auf die deutsche Stabilitätspolitik. Wenn es mit anderen Worten dazu kommt, daß eine europäische Währung an die Stelle der nationalen Währungen tritt, wird die DM in einem System aufgehen, daß nach den Grundsätzen der Verfassung der Deutschen Bundesbank konstruiert ist.

2. Das Europäische Zentralbanksystem

Das Statut für das Europäische Zentralbanksystem ist dem Modell der Deutschen Bundesbank nachgebildet. Es beruht auf den folgenden Prinzipien:

- einer föderalen Struktur, d.h. das für die Geldpolitik maßgebliche Entscheidungsgre-

9 Vgl. Peter Wilhelm Schlüter, *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Anmerkungen zur Regierungskonferenz*, in: *Integration*, 14 (1991) 3, S. 106–114.

mium besteht aus den Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und den Notenbankpräsidenten der nationalen Zentralbanken;

- der Unabhängigkeit der Geldpolitik von politischen Weisungen der nationalen Regierungen, der EG-Kommission und des Europäischen Parlaments;
- der Verpflichtung auf das Ziel der Preisstabilität.

Zur Unabhängigkeit geldpolitischer Entscheidungen gehört, daß die Notenbank nicht zur Finanzierung der Staatsverschuldung eingesetzt werden darf – eine Beschränkung, die im deutschen Verständnis nach zwei großen, durch die Notenbankpresse finanzierten Inflationen zu einem ordnungspolitischen Grundsatz geworden ist. Daß man sich in der Gemeinschaft darauf geeinigt hat, dem Europäischen Zentralbanksystem (EZBS) eine politisch unabhängige Stellung zu geben, ist insofern bemerkenswert, als in anderen Mitgliedsländern die Notenbanken an Weisungen der Regierungen gebunden sind, z. B. in Frankreich, Italien und Großbritannien¹⁰. Der italienische Staat finanziert seine Ausgaben in größerem Umfang über die Notenbank.

Damit sichergestellt ist, daß in einem föderalen Europäischen Zentralbanksystem die Regierungen keinen Zugriff auf die Geldpolitik haben, müssen auch die nationalen Notenbanken einen politisch unabhängigen Status erhalten. Dies soll nach dem Vertrag von Maastricht geschehen, bevor dem EZBS zu Beginn der Endstufe der WWU die Kompetenz für die Geldpolitik übertragen wird. Am 1. Januar 1994 beginnt die zweite Stufe der WWU. Um zu verhindern, daß in dieser Übergangsphase Grauzonen zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Zuständigkeiten in der Währungs- und Geldpolitik entstehen, sollen dem dann zu gründenden Europäischen Währungsinstitut nur Koordinierungsaufgaben zukommen.

Ein bis zum Ende der Verhandlungen kritischer Punkt war die Zuständigkeit für Vereinbarungen über das äußere Wechselkursregime. Nach den Vertragsbestimmungen werden die täglichen Devisenmarktinterventionen gegenüber Drittwährungen von der Europäischen Zentralbank durchgeführt. Entscheidungen, die auf eine Festlegung der Wechselkurse zwischen der ECU (Europäische Währungseinheit) und anderen Währungen hin-

auslaufen, werden vom Rat getroffen, wobei die Zentralbank konsultiert wird mit dem Ziel, eine Einigung zu erreichen, die mit dem Ziel der Preisstabilität in Einklang steht.

Stabilitätspolitische Bedenken, die auf deutscher Seite gegenüber der WWU bestehen, entzündeten sich nicht zuletzt an Zweifeln über die Stabilitätsgesinnung der neuen Entscheidungsträger¹¹. In der Bundesrepublik gibt es eine stabilitätspolitische Tradition und ein Stabilitätsbewußtsein in der Öffentlichkeit, das man in anderen EG-Staaten nicht in gleicher Weise beobachten kann. Die Erfahrung zeigt zwar, daß Länder mit einer politisch unabhängigen Zentralbank insgesamt eine höhere Preisstabilität aufweisen, aber dieser Verfassungsgrundsatz ist noch keine Garantie für ein stabilitätspolitisch bewußtes Verhalten der Mitglieder des Europäischen Zentralbankrates.

Die Erfahrung der Länder mit schwächeren Währungen, daß die Anpassung an den Kurs der Deutschen Bundesbank ihnen eine größere Preisstabilität gebracht hat, trug mit dazu bei, daß sich das Statut eines politisch unabhängigen Europäischen Zentralbanksystems durchsetzen konnte. Aus dieser Sicht ist es interessant, daß sich alle Mitglieder des Delors-Ausschusses – auch der Gouverneur der Bank von England – für die politische Unabhängigkeit der Notenbank ausgesprochen und damit diesem Konzept zum Durchbruch verholfen haben. So, wie die Bank von Italien die Mitgliedschaft im EWS durchaus genutzt hat, um sich gegen Forderungen von Regierung und Gewerkschaften nach einer expansiveren Geldpolitik zu wehren¹², kann man sich vorstellen, daß in der WWU die nun von Weisungen der Regierungen unabhängigen nationalen Notenbankgouverneure in der Frage der Preisstabilität ein anderes Selbstbewußtsein entwickeln. Nicht zuletzt aus diesem Grund sollte die Unabhängigkeit der nationalen Notenbanken bald hergestellt werden.

Zweifel an der Stabilitätsgesinnung der Entscheidungsträger bestehen insbesondere im Hinblick auf die für die Wirtschaftspolitik zuständigen Instanzen. Mangelnde Haushaltsdisziplin oder überzogene Lohnsteigerungen können eine stabilitätsorientierte europäische Geldpolitik erschweren oder verhindern. Befürchtet wird, daß in einer

11 Vgl. Rolf Cäsar, Die „Autonomie“ der Deutschen Bundesbank – Ein Modell für Europa?, in: Rolf H. Hasse/Wolf Schäfer (Hrsg.), Europäische Zentralbank. Europas Währungspolitik im Wandel, Göttingen 1990, S. 111–127.

12 Vgl. John B. Goodman, Monetary Politics in France, Italy, and Germany: 1973–85, in: Paolo Guerrieri/Pier Carlo Padoan (Hrsg.), The Political Economy of European Integration, New York–London 1989, S. 171–201.

10 Vgl. Rolf H. Hasse, Die Europäische Zentralbank: Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems, Gütersloh 1989.

WWU mit großen wirtschaftlichen Ungleichgewichten die Notenbank einem starken politischen Druck ausgesetzt sein könnte, die Geldpolitik zu lockern. Die Vertragsbestimmungen über die WWU sollen solche Risiken so weit wie möglich eingrenzen.

3. Haushaltsdisziplin

Im Bereich der Finanzpolitik gibt es zwischen den Mitgliedsländern noch erhebliche Stabilitätsunterschiede. In den achtziger Jahren haben die meisten EG-Mitgliedstaaten zwar Haushaltsdefizite zurückgeführt, mit Ausnahme von Italien mit einem anhaltend hohen Defizit von etwa 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und von Griechenland, wo sich das Staatsdefizit sogar erhöht hat. Während jedoch Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Spanien und Deutschland die öffentlichen Haushalte konsolidiert haben, blieben die Haushaltsdefizite in den anderen Mitgliedstaaten immer noch hoch. Hinzu kommt eine hohe Staatsverschuldung in diesen Ländern, z. B. fast 80 Prozent BIP in den Niederlanden, über 80 Prozent des BIP in Griechenland und mehr als 100 Prozent des BIP in Italien und Belgien. Auf deutscher Seite ist das öffentliche Defizit in Verbindung mit der deutschen Einigung auf über 4 Prozent des BIP angestiegen. Die Staatsverschuldung bleibt aber mit etwa 45 Prozent des BIP immer noch unter dem EG-Durchschnitt von etwa 60 Prozent des BIP.

Die Vorkehrungen, die im WWU-Teil des Vertrags über die Europäische Union getroffen werden, um aus dem Finanzgefahren der Mitgliedstaaten resultierende Stabilitätsrisiken so weit wie möglich auszuschalten, sind:

- die Einführung von Qualifikationskriterien, die die einzelnen Mitgliedsländer beim Eintritt in die Endstufe der WWU erfüllen müssen;
- die Festlegung von Regeln für die Haushaltsgestaltung in den Mitgliedsländern mit Sanktionsmöglichkeiten, wenn diese nicht eingehalten werden.

Die Mitgliedstaaten müssen übermäßige Staatsdefizite vermeiden. Die Kommission überwacht die Entwicklung der öffentlichen Haushalte und der Staatsverschuldung und stellt gegebenenfalls Fehlentwicklungen fest. Beurteilungskriterien sind insbesondere der Anteil des Staatsdefizits und der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt, wobei als Referenzgrößen für das Defizit der öffentlichen Haushalte 3 Prozent des BIP und für die gesamte Staatsverschuldung 60 Prozent des BIP zugrunde gelegt werden. Berücksichtigt werden soll

außerdem, ob das öffentliche Defizit größer ist als die öffentlichen Investitionen, sowie andere für die Beurteilung der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Situation des Landes relevante Faktoren.

Die Kommission berichtet dem Rat über Fehlentwicklungen. Stellt der Rat mit qualifizierter Mehrheit fest, daß ein übermäßig großes Haushaltsdefizit besteht, richtet er Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat, innerhalb einer bestimmten Frist Abhilfe zu schaffen. Nach Ablauf dieser Frist kann der Rat seine Empfehlungen veröffentlichen, was einen zusätzlichen politischen Druck zur Anpassung bewirken soll. Kommt ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht nach, kann der Rat diesen Mitgliedstaat auffordern, innerhalb einer bestimmten Frist die vom Rat für erforderlich gehaltenen Maßnahmen zur Zurückführung des Defizits zu treffen. Solange dies nicht erfolgt, kann der Rat über folgende Sanktionsmaßnahmen beschließen:

- Er verlangt, daß der Mitgliedstaat seine Finanzsituation öffentlich darlegt, bevor er durch die Ausgabe von Staatspapieren an die privaten Kapitalmärkte herantritt, was im Zweifel die Möglichkeiten der Kreditaufnahme verringern dürfte;
- er ersucht die Europäische Investitionsbank, die Darlehenspolitik gegenüber diesem Mitgliedstaat zu überprüfen, mit der Möglichkeit, daß die Zahlungen eingestellt werden;
- er verlangt, daß der Mitgliedstaat eine unverzinsliche Einlage bei der Gemeinschaft hinterlegt;
- er verhängt Geldbußen.

Der Rat beschließt über diese einzelnen Schritte mit qualifizierter Mehrheit, wobei das betroffene Land in diesem Fall keine Stimme hat.

4. Eintritt in die Endstufe der WWU

Die Mitgliedstaaten entscheiden sich mit der Unterzeichnung des Vertrages unwiderruflich für den Eintritt in die Endstufe der WWU, spätestens am 1. Januar 1999. Sonderregelungen bestehen lediglich für Großbritannien und Dänemark. Großbritannien hat sich vorbehalten, den Eintritt in die dritte Stufe der WWU zum Gegenstand einer Parlamentsabstimmung zu machen. In Dänemark soll hierüber eine Volksabstimmung stattfinden. Eine Entscheidung in diesen Ländern gegen die WWU kann aber den Beginn der dritten Stufe nicht aufhalten.

Für alle anderen Mitgliedstaaten geht es beim Eintritt in die Endstufe nicht mehr um die Frage, wer die WWU will, sondern wer teilnehmen darf. Hierfür müssen sich die Mitgliedstaaten qualifizieren. Die Endstufe der WWU soll mit den Ländern beginnen, die die folgenden Stabilitätsanforderungen erfüllen:

- eine anhaltende Preisstabilität, wobei die Inflationsrate des letzten Jahres nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Inflationsrate von höchstens drei Mitgliedsländern liegen darf, die hinsichtlich der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben;
- eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, d.h. keine übermäßigen öffentlichen Defizite entsprechend den Kriterien für die Überwachung der Haushaltslage und der Staatsverschuldung durch die Kommission;
- die Teilnahme am EWS-Wechselkursverbund mit der engen Bandbreite seit mindestens zwei Jahren, ohne daß die betreffende Währung abgewertet wurde;
- die Dauerhaftigkeit der erreichten Konvergenz, die dadurch zum Ausdruck kommen muß, daß das nominale langfristige Zinsniveau nicht mehr als zwei Prozentpunkte über dem der höchstens drei Mitgliedstaaten mit den besten Ergebnissen in der Preisstabilität liegt.

Der Europäische Rat entscheidet spätestens am 31. Dezember 1996 mit qualifizierter Mehrheit, ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllt und bestimmt gegebenenfalls den Zeitpunkt für den Beginn der Endstufe.

Ist der Zeitpunkt für den Beginn der dritten Stufe bis Ende 1997 nicht festgelegt worden, beginnt die Endstufe am 1. Januar 1999 mit den Mitgliedsländern, für die der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit bestätigt, daß sie die notwendigen Voraussetzungen erfüllen. Danach wird mindestens alle zwei Jahre oder auf Antrag eines Mitgliedstaates überprüft, welche Länder inzwischen die notwendigen Voraussetzungen für eine Beteiligung an der dritten Stufe erreicht haben. Großbritannien und Dänemark nehmen an diesem Qualifizierungsprozeß nur teil, wenn sie zuvor dem Rat notifizieren, daß sie in die dritte Stufe der WWU einzutreten bereit sind.

Das hier festgelegte Verfahren wirkt in zwei Richtungen. Da feststeht, daß die Gemeinschaft auf jeden Fall in die Endphase der WWU eintreten wird, entsteht zum einen ein gewisser Druck, sich möglichst nicht auszuschließen. Dies dürfte letztlich auch die Entscheidungen in Großbritannien und

Dänemark beeinflussen. Welche Mitgliedstaaten sich für die dritte Stufe qualifizieren, ist zugleich ein Test für die Wirtschaftspolitik der Regierungen vor der eigenen Öffentlichkeit. Die Orientierung an den besten Ergebnissen in der Preisstabilität von höchstens drei Mitgliedsländern soll zum anderen dazu beitragen, die Qualifikationsschwelle hochzusetzen. Bei einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit kann ein kleiner Kreis stabilitätsbewußter Länder verhindern, das die Eintrittskriterien zu „großzügig“ ausgelegt werden. Wichtig ist, daß sich eine Kerngruppe findet, die die eigenen Stabilitätserfolge nicht durch „bedenkliche“ Kandidaten gefährden lassen will.

IV. WWU und Politische Union

Der Vertrag von Maastricht regelt die WWU in allen Einzelheiten, während die Vertragsteile über die Politische Union in vielen Bereichen noch unvollkommen sind. Die WWU eignet sich nicht für halbe Integrationsschritte. Um die Einheitlichkeit einer stabilitätsorientierten Geldpolitik zu sichern, ist die Schaffung eines Europäischen Zentralbanksystems unverzichtbar. Der Vertrag mußte lückenlos sein, um die Stabilitätsrisiken einer WWU so weit wie möglich auszuschalten.

In anderen Politikbereichen, z. B. auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, stehen die Mitgliedstaaten noch am Anfang – wenn es gut geht vielleicht dort, wo die Gemeinschaft in der Währungspolitik 1979 stand, als mit der Gründung des EWS die wirtschaftspolitische Annäherung begann. Auch damals waren die Herausforderungen, die von außen kamen – die Instabilität im internationalen Währungssystem – ein wichtiges Motiv, um sich enger zusammenzuschließen. Die Vorstellungen darüber, wie eine gemeinsame Politik aussehen sollte, lagen jedoch noch weit auseinander und haben sich erst langsam in einem Erfahrungsprozeß angenähert.

Es ist oft darüber debattiert worden, ob und wann die Gemeinschaft einen point of no return erreicht hat. Binnenmarkt und WWU begründen eine Solidaritätsgemeinschaft, die ohne eine politische Einigung kaum Bestand hat und Kräfte auslöst, die in diese Richtung wirken. Die WWU ist insofern das Verbindungsstück von Marktintegration und politischer Integration. Nach den Beschlüssen von Maastricht soll 1996 wieder eine Regierungskonferenz zusammentreten, um über eine weitere Revision und Ergänzung der Verträge zu verhandeln.

Wettbewerb und Wachstum im europäischen Binnenmarkt

I. Stand des Binnenmarktprogramms

Schon bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) am 25. März 1957 war die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes unumstrittenes Ziel der sechs Gründerstaaten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Belgien und Luxemburg). Zunächst entstand jedoch nur eine Zollunion, d. h. die Zollgrenzen zwischen den sechs Gründerstaaten wurden schrittweise abgeschafft und durch einen gemeinsamen Zolltarif gegenüber Drittländern ersetzt. Dieses Ziel war bereits Mitte 1968, 18 Monate vor Ablauf des dafür im EWG-Vertrag vorgesehenen Zwölfjahreszeitraums, erreicht¹. Vorausgegangen waren dem EWG-Vertrag die Verträge über die Europäische Zahlungsunion (EZU) vom 19. September 1950 sowie über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS; Montanunion) vom 18. April 1951.

Am 22. Januar 1972 traten der EWG mit Großbritannien, Dänemark und Irland drei weitere Mitglieder bei. Sie waren zuvor Mitglieder der 1960 gegründeten EFTA (European Free Trade Association) gewesen, die im Gegensatz zur EWG nicht als Wirtschaftsgemeinschaft, sondern nur als Freihandelszone konzipiert ist, d. h. die in ihr zusammengeschlossenen Staaten (die Schweiz, Österreich, Schweden, Norwegen, Finnland, Island und – bis 1986 – Portugal) verzichteten zwar auf Zölle untereinander, haben jedoch keinen gemeinsamen Außenzoll und keine weitergehenden Integrationsziele.

Am 13. März 1979 trat das Europäische Währungssystem (EWS) in Kraft, in dem die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) feste Wechselkurse (abgesehen von einer geringen Schwankungsbreite von $\pm 2,25$ Prozent) unterein-

ander vereinbarten²; es wurde außerdem mit dem ECU (European Currency Unit) eine gemeinsame europäische Währungseinheit geschaffen. Sie diente zunächst lediglich Verrechnungszwecken, soll aber nach den Beschlüssen des EG-Gipfels von Maastricht vom Dezember 1991 bis spätestens 1999 als gemeinsame Währung die nationalen Währungen der Mitgliedstaaten ablösen³.

Mit Griechenland (am 1. Januar 1981) sowie Spanien und Portugal (am 1. Januar 1986) traten in der Folgezeit drei weitere Staaten der EG bei, die somit auf eine Mitgliederstärke von zwölf Staaten mit insgesamt 326 Mio. Einwohnern (1989) wuchs⁴. Das gemeinsame Sozialprodukt dieser Staaten war 1989 mit umgerechnet 4,8 Billionen Dollar nur wenig niedriger als das der USA mit 5,2 Billionen⁵.

Am 1. Juli 1987 trat die Einheitliche Europäische Akte in Kraft, in der die Römischen Verträge von 1957 mit dem Ziel geändert und ergänzt wurden, bis zum 1. Januar 1993 einen einheitlichen Binnenmarkt unter den zwölf Mitgliedstaaten zu verwirklichen, d. h. „einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist“⁶. Das vorher geltende Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat der EG wurde für wichtige Fragen durch das Prinzip einer qualifizierten Mehrheit ersetzt, um notwendige Integrationsschritte nicht länger am Veto einzelner Mitgliedstaaten scheitern zu las-

2 Großbritannien blieb dem Währungsverbund zunächst fern und trat ihm erst im Oktober 1990 bei. Für Italien galt zunächst eine höhere Bandbreite von ± 6 Prozent; auch anderen Mitgliedstaaten wie später Griechenland wurden teilweise Sonderkonditionen gewährt.

3 Vgl. im einzelnen Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Ergebnisse des EG-Gipfels von Maastricht, in: Wittener Konjunkturarchiv, 1 (1991), S. 94.

4 Durch die deutsche Vereinigung ist die Bevölkerungszahl der EG um rund fünf Prozent auf 345 Mio. Einwohner (1990) angewachsen.

5 Die Zahlenangabe basiert auf jeweiligen Preisen und Kaufkraftparitäten von 1985; Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Internationale Wirtschaftszahlen 1991, Tab. 6 sowie eigene Berechnungen.

6 Paragraph 8a EWG-Vertrag, zitiert nach: Bundesministerium für Wirtschaft (Anm. 1), S. 6.

1 Vgl. zur Entstehung der EG: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes 1992, Bonn 1989, S. 6f.; Hartmut Berg, Außenwirtschaftspolitik, in: Dieter Bender u. a. (Hrsg.), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, München 1988³, S. 469 ff.

sen. Es wurden außerdem die Ziele eines stärkeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts neu in das Vertragswerk aufgenommen und so die Voraussetzung dafür geschaffen, Anpassungsprobleme der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsländer im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes abzumildern.

Ihren materiellen Ausdruck fanden diese Ziele u. a. in der Entscheidung des Ministerrates von 1988, die Finanzausstattung der drei Strukturfonds der EG bis 1993 gegenüber 1987 zu verdoppeln⁷. Im einzelnen handelt es sich dabei um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie um den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, Abteilung Ausrichtung), die im EG-Haushalt 1991 mit insgesamt knapp 15 Mrd. DM bereits gut 25 Prozent der gesamten Ausgaben ausmachen⁸. Die Kommission der EG hat außerdem im Mai 1989 den Entwurf einer „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte“ für die Gemeinschaft (Sozialcharta) vorgelegt, deren einstimmige Annahme im Ministerrat allerdings im Dezember 1989 vorerst an der Gegenstimme Großbritanniens scheiterte.

Bereits 1985 hatte die Kommission in einem sog. Weißbuch 282 konkrete Einzelvorschläge zur Verwirklichung des Binnenmarktes angekündigt, die inzwischen auch präsentiert und um drei weitere Vorschläge ergänzt wurden. Von diesen Vorschlägen hatte der Ministerrat bis April 1991 195 akzeptiert, zweifellos ein Erfolg für das neu eingeführte Mehrheitsprinzip⁹. Bei der konkreten Umsetzung dieser Beschlüsse gibt es allerdings Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten¹⁰, und zudem hat die Zahl der Vertragsverstöße im Zuge der für die Einzelstaaten immer bindender werdenden Regelungen deutlich zugenommen¹¹. Wichtige Fragen wie z. B. die Behandlung der un-

terschiedlichen Mehrwert- und Verbrauchsteuersätze in den Mitgliedsländern, für die nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip gilt, sind zudem noch nicht endgültig gelöst worden.

Immerhin hat sich der Ministerrat im Juni 1991 auf eine einheitliche Untergrenze von 15 Prozent für die Mehrwertsteuer sowie im Grundsatz auch auf einheitliche Untergrenzen für die Verbrauchsteuern auf Alkohol, Tabak und Mineralöl in allen Mitgliedsländern ab Januar 1993 geeinigt¹². Für die Mehrwertsteuer wurde außerdem eine bis 1996 geltende Übergangslösung gefunden, die im Grundsatz dem sog. Bestimmungslandprinzip folgt, d. h. alle mehrwertsteuerpflichtigen Waren werden nach den Steuersätzen desjenigen Landes besteuert, in das sie geliefert werden. Da dieses System eine Rückerstattung der bzw. Befreiung exportierter Waren von der Mehrwertsteuer des jeweiligen Ursprungslandes impliziert, erfordert es nach Fortfall der Grenzkontrollen anderweitige Kontrollmechanismen, die nunmehr direkt bei den beteiligten Unternehmen eingesetzt werden müssen. Somit werden im Grunde die Grenzkontrollen nicht wirklich abgeschafft, sondern nur in die Unternehmen verlagert, wovon erhebliche Kosten und Lästigkeiten zu erwarten sind¹³.

Mit der Unterzeichnung des Vertrages über einen Europäischen Wirtschaftsraum zwischen der EG und der EFTA am 22. Oktober 1991 hat das Binnenmarktprogramm nochmals eine größere Dimension bekommen. Zwar werden die EFTA-Staaten nicht sofort vollständig in das Binnenmarktprogramm einbezogen – es wird z. B. keine Zollunion zwischen EG und EFTA und auch keine Angleichung der indirekten Steuern geben –, aber dennoch wird es zu wesentlichen Integrationsschritten und Liberalisierungsmaßnahmen kommen, etwa bei der Freizügigkeit des Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs. Der Europäische Wirtschaftsraum wird mit einer Einwohnerzahl von 385 Mio. und einem Bruttoinlandsprodukt von 5,5 Billionen Dollar der größte integrierte Wirtschaftsraum sein¹⁴.

7 Vgl. EG-Haushalt – Immer noch agrarlastig, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), (1991) 2, S. 2.

8 Vgl. ebd.; den größten Ausgabenblock stellen allerdings mit 31,5 Mrd. DM bzw. einem Anteil von knapp 54 Prozent an den Gesamtausgaben nach wie vor die Interventionen auf dem Agrarmarkt (Abteilung Garantie des EAGFL) dar.

9 Vgl. Europäischer Binnenmarkt – Schneller entschieden, in: iwd, (1991) 19, S. 6.

10 Vgl. die Übersicht im Handelsblatt vom 20. Dezember 1990, S. 10.

11 Im Jahre 1989 wurden 664 Verfahren wegen Verletzungen des EG-Vertrages eingeleitet, mehr als doppelt soviel wie 1982; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91, TZ 463.

12 Vgl. EG-weite Untergrenze für die Mehrwertsteuer, in: Wittener Konjunkturarchiv, 1 (1991), S. 42.

13 Vgl. kritisch dazu Sachverständigenrat (Anm. 11), TZ 464; Europas Unternehmen präsentieren sich für Übergangsregeln bisher wenig gerüstet, in: Handelsblatt vom 10. September 1991, S. 6.

14 Vgl. ausführlich Europäischer Wirtschaftsraum. Ansatz für eine gesamteuropäische Integration, in: DIW-Wochenbericht, 58 (1991) 47, S. 669–673.

II. Ziele des Binnenmarktprogramms

Die Errichtung eines einheitlichen Binnenmarktes zwischen einer begrenzten Anzahl von Staaten ist – weltwirtschaftlich betrachtet – im Grunde nur eine zweitbeste Lösung. Das gilt vor allem in bezug auf die der EG zugrundeliegende Zollunion; die Außenhandelslehre unterscheidet hier zwei Effekte:

- Zum einen treten handelserschaffende Effekte auf, indem die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten verstärkt wird. Auf diese Weise können Spezialisierungsvorteile und eventuell Vorteile der Massenproduktion erzielt werden, die tendenziell wohlstandssteigernd wirken. Außerdem kommen die Konsumenten in den Genuß einer größeren Produktvielfalt, indem sie ohne Zölle und Kontingente frei z. B. zwischen französischen und deutschen Pkw wählen können, und der Wettbewerb innerhalb des Wirtschaftsraumes wird gestärkt.
- Zum zweiten kommt es aber auch zu handelsablenkenden Effekten, indem nämlich Güter, die vorher aus anderen Staaten (Drittländern) bezogen wurden, nunmehr durch Lieferungen aus Ländern der Zollunion ersetzt werden. Dies wirkt tendenziell wohlfahrtsmindernd, denn die Drittlandimporte werden durch den gemeinsamen Außenzoll einseitig diskriminiert, obwohl sie – zu Weltmarktpreisen gerechnet – u. U. preisgünstiger als entsprechende Bezüge aus den Zollunionsländern sind. Ein konkretes Beispiel hierfür sind die Agrarimporte Großbritanniens aus den früheren Commonwealth-Ländern, die ein wesentlicher Grund für das lange Zögern Großbritanniens waren, der EG beizutreten.

An sich sieht das am 30. Oktober 1947 von 23 Staaten unterzeichnete General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) aus diesem Grunde das Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung vor: Danach müßten eigentlich Zollkonzessionen oder andere Vergünstigungen, die zwei Staaten sich gegenseitig gewähren, auch allen anderen Signatarstaaten zugestanden werden¹⁵. Einigung über das Abkommen konnte aber nur dadurch erzielt werden, daß bestimmte Ausnahmen von diesem Prinzip zugelassen wurden, u. a. auch für Zollunionen. Tatsächlich verstößt die EG nicht nur durch ihren Binnenhandel gegen das Prinzip der Meistbegünsti-

gung, sondern auch im Handel mit den EFTA-Staaten, in dem es für gewerbliche Produkte seit 1983 keine Zollgrenzen mehr gibt¹⁶, desgleichen im Handel mit den sog. assoziierten Ländern wie der Türkei, zahlreichen afrikanischen Ländern und neuerdings einigen früheren Ostblock-Staaten.

Ein vollständiger Binnenmarkt erfordert weitaus mehr als den Abbau von Zöllen und Kontingenten (d. h. von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen). Allgemein ist er durch die Verwirklichung der sog. „vier großen Freiheiten“ gekennzeichnet, die bislang in der EG in unterschiedlichem Maße verwirklicht sind¹⁷:

Freier Warenverkehr: Hier besteht – neben den divergierenden Mehrwert- und Verbrauchsteuersätzen – das Problem vor allem in den unterschiedlichen Normen und Produktvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten. Sie stellen ein beachtliches, sog. nicht-tarifäres Handelshemmnis dar, muß doch bislang jeder Hersteller seine Produkte in bis zu zwölf unterschiedlichen Variationen anbieten, um EG-weit auf dem Markt präsent zu sein. Nachdem die EG lange Zeit vergeblich versucht hat, diese Rechtsvorschriften zu harmonisieren, wird seit dem Weißbuch von 1985 der „nouvelle approach“ der gegenseitigen Anerkennung verfolgt¹⁸. Danach darf jedes Produkt, welches in einem Mitgliedstaat nach den dort geltenden Gesetzen rechtmäßig hergestellt wird, überall in der Gemeinschaft frei gehandelt werden. Im übrigen beschränkt sich die EG nunmehr in ihren Richtlinien auf eine Mindestharmonisierung im Hinblick auf Gesundheit und Sicherheit¹⁹.

Freier Personenverkehr: Hier wurden bereits wichtige Fortschritte erzielt, u. a. durch die gegenseitige Anerkennung von Hochschuldiplomen und bei der Niederlassungsfreiheit, die inzwischen ne-

16 Rund 57 Prozent der EFTA-Exporte gehen in die EG; die EFTA-Länder Österreich und Schweden haben inzwischen Aufnahmeanträge in die EG gestellt, die jedoch nach einem Beschluß der EG-Kommission – ebenso wie alle anderen Aufnahmeversuche – nicht vor 1993 behandelt werden sollen.

17 Vgl. Michael Kreile (Hrsg.), Europa 1992. Konzeptionen, Strategien, Außenwirkungen, Baden-Baden 1991; Heinz W. Adams (Hrsg.), Europa 1992, Frankfurt/M. 1989; Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 36 (Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes), Berlin 1990.

18 Vgl. Jochen Michaelis, Gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen in der EG, in: Wirtschaftsdienst, 70 (1990), S. 483 ff.

19 Dennoch ist wohl auch weiterhin mit solchen „Monstren“ wie der legendären, 100seitigen Richtlinie über „vor dem Fahrsitz angebrachte Umsturzvorrichtungen an land- und forstwirtschaftlichen Schmalspurzugmaschinen auf Rädern“ (gemeint sind Überrollbügel für Traktoren) zu rechnen, vgl. ebd., S. 486.

15 Vgl. H. Berg (Anm. 1), S. 467 f.

ben Selbständigen und Arbeitnehmern auch Studenten und Rentnern zusteht. In der Asylanten- und Zuwandererfrage haben sich die EG-Länder – mit Ausnahme Dänemarks – inzwischen auf ein Verfahren geeinigt, wonach künftig jeder einzelne Mitgliedstaat für die Antragsprüfung zuständig ist. Im sog. Schengener Abkommen haben sich die sechs Gründerstaaten der EG darauf verständigt, ihre zwischenstaatlichen Grenzkontrollen bereits ab 1992 wegfallen zu lassen und statt dessen polizeiliche Ersatzlösungen zur Verbrechensbekämpfung anzuwenden.

Freier Kapitalverkehr: Dieser ist – seit der am 1. Juli 1990 in Kraft getretenen Liberalisierung – bereits weitgehend verwirklicht; insbesondere gibt es inzwischen keine Devisenbeschränkungen mehr. Für die südlichen EG-Länder (Italien, Spanien, Portugal und Griechenland) wurden Übergangsfristen vereinbart. Probleme bestehen allerdings noch hinsichtlich der in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Besteuerung von Kapitaleinkommen. So erhebt Luxemburg keine Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte und hat auch sonst keine wirksamen Vorkehrungen gegen Steuerhinterziehungen in diesem Bereich getroffen, was dieses Land im Wettbewerb der Kapitalmärkte tendenziell begünstigt.

Freier Dienstleistungsverkehr: Hier wurden vor allem im Bankensektor und im Verkehrsbereich bereits wesentliche Fortschritte erzielt. Für die Banken gilt ab 1993 das Herkunftslandprinzip, d. h. jede Bank, die in einem der Mitgliedstaaten zugelassen ist, darf dann über Zweigstellen – nicht jedoch über Tochterunternehmen – ihre Dienstleistungen auch in allen anderen Mitgliedsländern anbieten, wobei sie der Aufsicht des Herkunftslandes unterliegt²⁰. Der Straßengüterverkehr ist bereits seit dem sog. Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofes vom 22. Mai 1985, in dem der Ministerrat zu nachhaltigen Liberalisierungsschritten verpflichtet wurde²¹, schrittweise aus den Fesseln der teilweise sehr restriktiven nationalen Wettbewerbsbeschränkungen befreit worden. So gibt es im grenzüberschreitenden Verkehr seit dem 1. Januar 1990 keine Preisbindung mehr, ab 1993 entfallen auch die mengenmäßigen Beschränkungen (Konzessions-Kontingente). Zugleich wurde das sog. Kabotagerecht eingeführt, zunächst in Form eines jährlich erweiterten Kabotage-Kontingentes. In diesem Rahmen dürfen demnach auch nichtge-

bietsansässige Unternehmer Transporte in jedem Mitgliedsland ausführen, die z. B. in der Bundesrepublik bisher streng den einheimischen Fuhrunternehmen (im Rahmen entsprechender, mengenmäßig beschränkter Konzessionen) vorbehalten waren. Im Versicherungssektor schließlich wird bisher noch zwischen Verträgen mit Unternehmen und solchen mit Privatpersonen differenziert: Während erstere ab einer bestimmten Größe inzwischen Verträge mit jeder Versicherungsgesellschaft aus dem EG-Raum zu den dort geltenden Bedingungen abschließen dürfen, sind Einzelpersonen aus Gründen des Verbraucherschutzes zunächst noch auf die – vielfach streng regulierten – Versicherungsunternehmen ihres Heimatlandes angewiesen²².

III. Deregulierung und Wettbewerb der Systeme

Endziel des Binnenmarktes ist, daß sich der Waren-, Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ebenso frei entfalten kann wie innerhalb der Einzelstaaten selbst. Schon davon werden erhebliche Wohlstandsgewinne aufgrund zunehmenden Wettbewerbs, leistungsfähigerer Unternehmenseinheiten, eines insgesamt vielfältigeren Güterangebotes und nicht zuletzt einer größeren Mobilität von Kapital und Arbeit erwartet. Darüber hinaus hat sich das Binnenmarktprogramm aber schon jetzt als ein wirkungsvoller Hebel zur Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen auch innerhalb der Einzelstaaten erwiesen. Zwei Beispiele mögen dies veranschaulichen:

Im *Straßengüterfernverkehr der Bundesrepublik* besteht eine Vielzahl staatlicher Regulierungen, die ihren Ursprung zumeist noch in der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre haben²³. Insbesondere ist seine Ausübung im Binnenverkehr an Konzessionen gebunden, die mengenmäßig beschränkt sind. Mit dem vom Europäischen Gerichtshof verlangten, gleichberechtigten Marktzugang von Transportunternehmen aus anderen EG-

20 Geldpolitisch ist sie allerdings der Zentralbank des Gastlandes unterstellt, d. h. sie hat z. B. die dort geltenden Mindestreserveerfordernisse einzuhalten.

21 Anlaß war eine 1983 erhobene Klage des Europäischen Parlaments gegen den Ministerrat wegen dessen Untätigkeit auf diesem Gebiet.

22 Die derzeit geltende Rechtslage ist im einzelnen wesentlich komplizierter, als es hier dargestellt werden kann. So wird z. B. bei Lebensversicherungen danach unterschieden, ob die Initiative zum Vertragsabschluß vom Versicherungsnehmer oder von der Versicherung selbst ausgeht; ersterer Fall wird liberaler gehandhabt.

23 Vgl. Ulrich van Suntum, Verkehrspolitik, München 1986, S. 13 ff., 36.

Ländern ist diese Beschränkung jedoch kaum zu vereinbaren, dies schon deswegen nicht, weil Konzessionen nur selten freierwerden; infolgedessen wird es zu einem Ende der mengenmäßigen Beschränkungen in diesem Bereich kommen²⁴.

Die Zulassung ausländischer Versicherer zu den in deren Herkunftsländern geltenden Bedingungen, die für Großrisiken bereits seit 1988 geltendes EG-Recht ist, stellt für die strenge staatliche Regulierung des Versicherungswesens in der Bundesrepublik geradezu einen Sprengsatz dar. Denn die Beschränkungen, denen die deutschen Versicherungen aufgrund dieser Regulierungen ausgesetzt sind, erweisen sich nunmehr als Wettbewerbsnachteil gegenüber den ausländischen Konkurrenten; an die Stelle der früheren Ausländerdiskriminierung tritt so eine Diskriminierung der inländischen Anbieter („Umkehrdiskriminierung“). Infolgedessen kehrte sich auch das Interesse der inländischen Anbieter um, sie plädieren nunmehr für eine Freigabe des Konditionenwettbewerbs anstelle der bisherigen, wettbewerbsbeschränkenden Regelungen, wozu es 1990 auch gekommen ist²⁵.

Es gibt zahlreiche weitere Beispiele für den Druck, den das Binnenmarktprojekt in Richtung Deregulierung der innerstaatlichen Märkte ausübt, so den Luftverkehrsmarkt und den Handwerksbereich. In letzterem gilt in der Bundesrepublik für Inländer nach wie vor der sog. „Große Befähigungsnachweis“ (Meisterbrief) als unabdingbare Voraussetzung zum Betreiben eines selbständigen Handwerksbetriebes, während das europäische Recht ausländischen Handwerkern den Marktzutritt schon dann ermöglicht, wenn sie die – oft wesentlich mildereren – Zulassungsvoraussetzungen ihres Heimatlandes erfüllen²⁶.

IV. Europäisches und nationales Wettbewerbsrecht

Der engere Zusammenschluß zum europäischen Binnenmarkt hat aber nicht nur indirekte Wettbe-

24 So auch die Deregulierungskommission in ihrem ersten Bericht: Marktöffnung und Wettbewerb, o. O. März 1990, S. 142f.

25 Vgl. Jürgen Basedow, Deregulierung – ein Muß im EG-Binnenmarkt, in: Wirtschaftsdienst, 71 (1991), S. 375.

26 Ganz ähnlich liegen die Verhältnisse im Bereich der ärztlichen Versorgung, wo für EG-Bürger die volle Niederlassungsfreiheit gilt, sofern sie die in ihrem jeweiligen Heimatland geltenden Voraussetzungen für den Betrieb einer eigenen Arztpraxis erfüllen.

wirksamkeiten, sondern er verlagert auch die unmittelbare Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich stärker auf die europäische Ebene. Davon gehen einerseits zusätzliche Liberalisierungsimpulse aus, andererseits entstehen aber auch neue Gefahren für den Wettbewerb.

Positive Auswirkungen auf den Wettbewerb werden von der strengeren Anwendung des Artikel 86 und 90 des EWG-Vertrages erwartet, in denen einerseits das Verbot des Monopolmißbrauchs, andererseits Sonderregelungen für öffentliche Unternehmen festgelegt sind²⁷. So hat z. B. die jüngere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit zumindest in Teilbereichen (Vermittlung von Führungskräften) in Frage gestellt. Aber auch privatrechtlich gestaltete, wenngleich mit staatlicher Billigung oder gar staatlichem Zwang zustandegekommene Kartellabsprachen wie die Tarifbildung im Straßengüter- und Binnenschiffverkehrsverkehr stehen gemäß Art. 85 EWG-Vertrag, der solche Absprachen im Grundsatz verbietet²⁸, auf dem europäischen Prüfstand. Lediglich auf einseitig staatlich festgelegte Preise (wie in der deutschen Stromwirtschaft) greift das EG-Recht (noch) nicht durch²⁹.

Eine Lücke im EWG-Vertrag bestand lange Zeit hinsichtlich der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen; sie wurde jedoch durch die am 21. Dezember 1989 vom Ministerrat verabschiedete Fusions-Kontrollverordnung geschlossen³⁰.

Ähnlich wie im Fall von Kartellabsprachen (Art. 85 EWG-Vertrag) kann die EG-Kommission allerdings wettbewerbsbeschränkende Fusionen genehmigen, wenn dies dem technischen und wirtschaftlichen Fortschritt in der Gemeinschaft dient. Damit hat sich der vor allem von Frankreich vertretene, industriepolitisch orientierte Ansatz gegenüber dem stärker wettbewerbspolitischen Ansatz Großbritanniens und Deutschlands durchge-

27 Vgl. J. Basedow (Anm. 25), S. 374f.

28 Es gibt jedoch zahlreiche Ausnahmeklauseln von diesem Verbot, so für den Fall, daß durch die wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung – und nur durch diese – wesentliche Vorteile (z. B. Kostensenkungen) erreicht werden können, diese den Verbrauchern zugute kommen und der Wettbewerb dadurch nicht vollständig ausgeschaltet wird; vgl. dazu näher Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Europäische Wettbewerbspolitik – die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages, Bonn 1989.

29 Vgl. J. Basedow (Anm. 25), S. 374.

30 Vgl. Ingo Schmidt, Die Europäische Fusionskontrollverordnung, in: Wirtschaftsdienst, 70 (1990), S. 90ff.

V. Wachstumsimpulse des Binnenmarktes

setzt³¹. Hierin wird vor allem von deutscher Seite ein Rückschritt gegenüber dem strengeren deutschen Recht gesehen, zumal das EG-Recht im Konfliktfalle grundsätzlich vorgeht. Allerdings können die Einzelstaaten innerhalb einer Dreiwochenfrist die Kommission zwingen, einen nach nationalem Recht problematischen Fusionsfall entweder selbst aufzugreifen oder an die nationale Kontrollbehörde weiterzuleiten. Außerdem steht den Einzelstaaten ein Klagerecht gegen Fusionsgenehmigungen der Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof zu³².

Wettbewerbspolitisch bedeutsam sind schließlich auch die Regelungen über *staatliche Beihilfen* (Subventionen) in Art. 92 bis 94 EWG-Vertrag. Danach sind solche Beihilfen im Grundsatz mit EG-Recht unvereinbar, wenn sie wettbewerbsverzerrende Wirkungen entfalten oder zu entfalten drohen, allerdings nur, sofern dadurch der Handel zwischen den EG-Staaten beeinträchtigt wird³³.

Auf der Grundlage dieser Regelungen hat die EG-Kommission bereits wiederholt die Reduzierung nationalstaatlicher Subventionen durchgesetzt, so bei der deutschen Regionalpolitik. Da staatliche Subventionen als versteckte Handelshemmnisse mit der vollständigen Öffnung der Grenzen eher noch an Bedeutung gewinnen dürften, wird dieser wettbewerbspolitischen Kompetenz der EG-Kommission in Zukunft ein noch größeres Gewicht als bisher zukommen. Unrühmlich für die Bundesrepublik ist, daß sie – gemessen am Gesamtvolumen – inzwischen zum Spitzenreiter bei den nationalen und gemeinschaftlichen Beihilfen geworden ist³⁴.

Im Jahre 1988 legte die EG-Kommission den sog. Cecchini-Bericht vor, in dem versucht wurde, die durch das Binnenmarktprojekt hervorgerufenen gesamtwirtschaftlichen Vorteile zu quantifizieren. Der Bericht unterschied zwischen den Auswirkungen des reinen Binnenmarktprojektes einerseits und den Wachstumsimpulsen, die im Falle bestimmter wirtschaftspolitischer Begleitmaßnahmen³⁵ zu erwarten seien, andererseits. Kumuliert über den Sechsjahreszeitraum 1988–1993 sollten danach folgende Impulse mit dem Binnenmarkt verbunden sein³⁶:

- Steigerung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um zusätzlich 4,5 (bzw. 7,0) Prozent;
- Dämpfung der Inflationsrate um 6,1 (bzw. 4,5) Prozentpunkte;
- Entlastung der öffentlichen Haushalte in Höhe von 2,2 (bzw. 0,4) Prozent des BIP;
- Steigerung des Außenbeitrags (Saldo von Exporten und Importen) um 1 (bzw. Senkung um 0,2) Prozent des BIP;
- Schaffung von 1,8 Mio. (bzw. 5 Mio.) zusätzlichen Arbeitsplätzen.

Diese Zahlen wird man wohl eher als politische Daten verstehen müssen, die der Öffentlichkeit einen groben Eindruck von den Möglichkeiten vermitteln sollten, die der Binnenmarkt der EG verschafft; eine genaue quantitative Abschätzung der Auswirkungen eines derart vielschichtigen Programms – und dies auch noch getrennt nach den Auswirkungen einzelner Maßnahmenbündel, wie im Cecchini-Bericht geschehen – ist auf wissenschaftlicher Grundlage kaum möglich. Interessant ist der Cecchini-Bericht gleichwohl, zumal die dort durchgespielten Handlungsalternativen für die Wirtschaftspolitik die wachstumspolitische Phi-

31 Zwar kennt auch das deutsche Wettbewerbsrecht den Ausnahmetatbestand der sog. „Ministererlaubnis“ aus gesamtwirtschaftlichen Gründen, jedoch sind hier schon durch die Kompetenztrennung zwischen Kartellamt einerseits und Wirtschaftsminister andererseits sowie durch die zwingende Anhörung der Monopolkommission in solchen Fällen Barrieren gegen eine Aufweichung des Wettbewerbschutzes eingezogen worden, die im europäischen Recht fehlen.

32 Diese Elemente der sog. „nationalen Restkompetenz“ wurden vor allem auf deutschen Druck in die Verordnung aufgenommen. Vgl. Die EG-Kommission rechnet mit bis zu 60 Fusionskontrollfällen pro Jahr, in: Handelsblatt vom 27. 12. 1989, S. 3; Hans Mundorf, Der Preis für Europa, in: Handelsblatt vom 27. 12. 1989, S. 2.

33 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Euro-Informationsbroschüre „Staatliche Beihilfen“, Bonn 1989.

34 Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 11), TZ 467.

35 Es wurde unterstellt, daß durch den Binnenmarkt zusätzliche Handlungsspielräume für die Wirtschaftspolitik entstehen, die z. B. für noch höheres Wirtschaftswachstum – allerdings dann auf Kosten anderer Ziele wie Preisniveaustabilität – genutzt werden können.

36 Die Angaben beziehen sich auf den gesamten EG-Raum. Die Auswirkungen für den Fall, daß die Wirtschaftspolitik einen Teil des finanzpolitischen Handlungsspielraums für zusätzliche Wachstumsimpulse (auf Kosten der Preisniveaustabilität) nutzt, sind in Klammern angegeben. Vgl. Lutz G. Stavenhagen, Der europäische Binnenmarkt – Chancen und Risiken für die deutsche Wirtschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 206 (1989), S. 476 ff.

losophie der EG recht gut verdeutlichen. So impliziert der Bericht u. a., daß man mehr Wachstum und Beschäftigung auf Kosten der Preisniveaustabilität erreichen könne, was insbesondere von deutscher Seite – mit guten Gründen – stets nachdrücklich verneint worden ist.

Mit der Süderweiterung hat sich das Wohlstandsgefälle innerhalb der EG erhöht. So ist das Pro-Kopf-Einkommen in den wohlhabendsten Mitgliedsländern (Bundesrepublik Deutschland und Dänemark) etwa viermal so hoch wie in den ärmsten Ländern (Portugal und Griechenland), und auch Arbeitslosigkeit und Inflationsrate der sog. Peripherie³⁷ sind erheblich höher als im harten Kern der Gemeinschaft, der sich aus den sechs Gründungsmitgliedern und Dänemark³⁸ zusammensetzt. Dies hat zu dem Vorschlag eines *Europa der zwei Geschwindigkeiten* geführt, in dem weitere Integrationsschritte (insbesondere die Vollendung der Währungsunion) zunächst auf die Kernländer beschränkt bleiben, während die Peripherie-Länder erst nach entsprechenden Erfolgen insbesondere in der Stabilisierungspolitik mit einbezogen werden sollen. Dieser Vorschlag ist jedoch umstritten, weil er auch die Gefahr eines Auseinanderfallens der Gemeinschaft in sich bergen könnte.

In jedem Falle macht aber die stärkere wirtschaftliche Integration der Gemeinschaft besondere Hilfs- und Ausgleichsmaßnahmen für die wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsländer erforderlich. So erhielten allein die drei südlichen Länder Griechenland, Portugal und Spanien gut 45 Prozent der 1989 gezahlten Regionalzuschüsse; von den rund 29 Mrd. DM, die im Rahmen der drei EG-Strukturfonds bis 1993 ausgegeben werden sollen, sind allein 20 Mrd. DM für die vier strukturschwächsten Länder (Irland und die drei oben genannten) vorgesehenen³⁹. Der Sachverständigenrat schätzt, daß die Transferzahlungen an diese Länder rund 4 bis 5 Prozent in Relation zu ihrem Bruttoinlandsprodukt ausmachen⁴⁰. Darüber hinaus sind diesen Ländern zahlreiche Sonderregelungen gewährt worden, die ihnen den Weg in den gemeinsamen Binnenmarkt erleichtern sollen.

37 Hierzu sind neben den vier südlichen Ländern Italien, Spanien, Portugal und Griechenland auch Großbritannien und Irland zu zählen.

38 Mit Blick auf die verhältnismäßig niedrige Inflationsrate kann auch Irland noch zum „harten Kern“ gerechnet werden, in bezug auf Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosigkeit gehört dieses Land dagegen eher zur Peripherie.

39 Vgl. Die soziale Dimension, in: iwd, (1989) 16, S. 4.

40 Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 11), TZ 469.

Andererseits läßt sich feststellen, daß die neuen Mitglieder bereits jetzt sehr stark von dem gemeinsamen Markt profitiert haben; insbesondere Spanien und Portugal hatten in den letzten Jahren überdurchschnittliche Wachstumsraten zu verzeichnen und konnten Fortschritte beim Abbau der Arbeitslosigkeit (nicht allerdings bei der Inflationsbekämpfung) erzielen; Griechenland tut sich dagegen, auch aufgrund einer wenig erfolgreichen nationalen Wirtschaftspolitik, bisher noch sehr schwer.

Die Eingliederung des früheren Gebietes der DDR in die EG schafft im Prinzip keine besonderen Probleme für den Binnenmarkt; allerdings sind für einige Wirtschaftsbereiche Ostdeutschlands Übergangsfristen vorgesehen worden, und insbesondere der dortige Agrarsektor wird reduziert werden müssen⁴¹.

Erfolge bei der Konvergenz der Wirtschaftspolitik in Richtung auf niedrigere Inflationsraten und Zinsen sowie – mit Einschränkungen – bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen konnten in den achtziger Jahren in den Kernländern der EG erzielt werden; auch die Wachstumsraten divergieren zwischen diesen Ländern nicht mehr so stark wie zu Beginn des letzten Jahrzehnts⁴². Auch die makroökonomischen Kenndaten der EG insgesamt haben sich im Laufe der achtziger Jahre in markanter Weise verbessert: So lag die durchschnittliche Wachstumsrate im Zeitraum 1987–1990 mit 3,4 Prozent gut doppelt so hoch wie im Zeitraum 1981–1984, die Inflationsrate konnte von 8,7 auf 4,3 Prozent halbiert werden und die Beschäftigung nahm um jährlich 1,4 Prozent zu, während sie Anfang der achtziger Jahre mit durchschnittlich – 0,5 Prozent pro Jahr noch rückläufig war⁴³. Wenn gleich zu bedenken ist, daß sich die Weltwirtschaft Anfang der achtziger Jahre in einer Rezession befand, während 1982 eine bis heute anhaltende Prosperitätsphase einsetzte, sind doch die vor einer „Eurosklrose“ warnenden Stimmen inzwischen verstummt⁴⁴. In der Tat dürfte das Binnenmarktprojekt dazu beigetragen haben, daß sich die westeuropäische Wirtschaft Anfang der neunziger Jahre in einer insgesamt robusten Verfassung präsentiert.

41 Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 11), TZ 470.

42 Vgl. Peter G. Rogge, Towards a Single Financial Market in Europe – Implications and Challenges for Outsiders, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 17 (1991), S. 132 ff.

43 Vgl. die Übersicht bei Barbara Böttcher, EG '92: wirtschaftliche Initialzündung erfolgt, in: Deutsche Bank Bulletin, Juni 1990, S. 5.

44 Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 11), TZ 462.

VI. Soziale und ökologische Folgen

Traditionelle Elemente der *EG-Sozialpolitik* sind Bestimmungen zum Unfall- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer, zur Gleichstellung von Männern und Frauen sowie zur Förderung bzw. Gewährleistung der Freizügigkeit und der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Darüber hinaus wurden mit den schon erwähnten Strukturfonds Instrumente geschaffen, die im Wege finanzieller Transfers an die Länder der Peripherie die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern verringern sollen.

Die Forderung nach einer *Sozialunion*, wie sie der EG-Sozialcharta zugrunde liegt, geht jedoch weit darüber hinaus. Vor allem von den Gewerkschaften, aber auch von den Arbeitgeberverbänden der wohlhabenden Länder wird eine Harmonisierung sozialer Rechte und Leistungen auf möglichst hohem Niveau angestrebt, d.h. die Peripherie soll hier möglichst bald mit dem in den Kernländern erreichten Sozialstandard gleichziehen. Im einzelnen geht es dabei um Fragen der zugelassenen Höchstarbeitszeiten, der vorgeschriebenen Ruhe- und Urlaubszeiten, der Arbeitsvertrags- und Kündigungsschutzgestaltung sowie um soziale Leistungen wie Mutterschaftsurlaub, Kinder- und Krankengeld. Nicht zuletzt gehören auch die – in der Bundesrepublik besonders weit entwickelten – Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer in diesen Katalog.

Hintergrund der Harmonisierungsforderung ist die Befürchtung eines sog. *Sozialdumpings* durch die Länder der Peripherie. Diese hielten, so wird argumentiert, ihre Arbeitskosten vergleichsweise niedrig, indem sie ihren Arbeitnehmern entsprechende soziale Leistungen und Rechte vorenthielten, und verschafften sich so einen künstlichen Wettbewerbsvorteil zu Lasten der Kernländer. In der Folge, so die weitere Argumentation, könnten die Kernländer zur Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ihrerseits zu einem Abbau ihres hohen Sozialstandards gezwungen sein, was aber wohl kaum der Sinn des Binnenmarktes sei und somit nicht hingenommen werden könne.

Die Gegenthese⁴⁵ verweist darauf, daß das Niveau der sozialen Leistungen bzw. der damit verbun-

45 Vgl. zum folgenden Angelos Kotios/Manfred Schäfers, Soziale Dimension und Kohäsion: Ergänzung oder Widerspruch?, in: Wirtschaftsdienst, 70 (1990), S. 200 ff.; Dirk Meyer, Die Sozialcharta als Gegenstück zum EG-Binnenmarkt?, in: ebd., S. 519 ff.

denen Lohn- und Lohnzusatzkosten nicht unabhängig von der Arbeitsproduktivität betrachtet werden dürfen. Vielmehr sei das hohe soziale Sicherungsniveau in den Kernländern nur das Spiegelbild der dort sehr hohen Produktivität, während sich die Länder der Peripherie ein solches Niveau auf absehbare Zeit kaum leisten könnten; sie gerieten dabei vielmehr ihrerseits in Gefahr, ihre Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen⁴⁶. Tatsächlich sind die Unterschiede zwischen den Arbeitskosten der EG-Länder weitaus geringer, wenn man sie zu der jeweiligen Produktivität in Beziehung setzt, also die Lohnstückkosten anstelle der reinen Lohnniveaus vergleicht⁴⁷.

Ein weiteres Gegenargument verweist darauf, daß die Länder der Peripherie im Unterschied zu den Kernländern bislang überwiegend Handelsbilanzdefizite aufweisen; eine Steigerung ihrer Exporte wäre also im Sinne des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts durchaus erwünscht. Und schließlich ist die gewerkschaftliche Position in dieser Frage insofern widersprüchlich, als sie in anderem Diskussionszusammenhang stets die produktivitätssteigernden Wirkungen hervorheben, die das gut ausgebaute soziale Netz in der Bundesrepublik zur Folge hat (weniger Arbeitskämpfe, größere Zufriedenheit und Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer, höherer Ausbildungsstand etc.). Soweit dieses Argument zutrifft, müßte der hohe Sozialstandard eigentlich die Wettbewerbsposition der deutschen Unternehmen im Binnenmarkt verbessern, und soweit dies nicht der Fall ist, wäre ja in der Tat die Sinnhaftigkeit der betreffenden sozialen Errungenschaften zu hinterfragen. Dies ist zumindest die Position derjenigen, die auch in diesem Bereich einem „Wettbewerb der Systeme“ den Vorzug gegenüber einer akzentuierten Harmonisierungsstrategie geben.

Ganz ähnliche Probleme treten im Zusammenhang mit der *Umweltpolitik* im europäischen Binnenmarkt auf. Auch hier wird argumentiert, der hohe Umweltstandard etwa der Bundesrepublik im Vergleich zu den Ländern der Peripherie, aber auch z.B. im Vergleich zu Frankreich, gefährde die deutsche Wettbewerbsposition und müsse daher ohne entsprechende Harmonisierung in den ande-

46 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1989/90, TZ 460 ff.

47 Gleichwohl bleibt die Bundesrepublik nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft auch dann noch das teuerste Land (nach Dänemark) mit einem Vorsprung von z.B. 9 Prozent gegenüber Frankreich bzw. von fast 30 Prozent gegenüber Spanien; vgl. Teures Deutschland, in: iwd, (1991) 24, S. 6.

ren Ländern dazu führen, daß entweder Arbeitsplätze verloren gingen oder der Umweltschutz in den Hochstandardländern zurückgenommen werden müsse (sog. *Öko-Dumping*). Erschwerend kommt hier noch hinzu, daß mangelhafter Umweltschutz in den Nachbarländern die eigenen ökologischen Anstrengungen auch direkt konterkariert, indem z.B. Abwässer oder Luftverunreinigungen „exportiert“ werden. Was nützen z.B. die deutschen Anstrengungen zur Verringerung der Kohlendioxid-Emissionen, wenn gleichzeitig in anderen Ländern um so mehr emittiert wird oder gar deutsche Unternehmen, abgeschreckt durch entsprechende Umweltabgaben, dazu übergehen, in den europäischen Nachbarländern zu produzieren?

Im Prinzip gelten im Hinblick auf das „Öko-Dumping“ dieselben Harmonisierungsbegründungen und Gegenargumente wie beim „Sozialdumping“: Einerseits ist ein zumindest vorübergehender Wettbewerbsnachteil für die Unternehmen in den Hochstandardländern nicht zu leugnen, andererseits kommt es auch hier auf die Gesamtsicht des Standortes an. Es ist im übrigen aus ökonomischer Sicht nichts dagegen einzuwenden, daß umweltbelastende Produktionen in solche Regionen bzw. Länder abwandern, in denen sie aufgrund einer insgesamt noch geringen Beanspruchung der Umweltressource oder auch aufgrund andersgelagerter Präferenzen der Bevölkerung vergleichsweise wenig belastend wirken. Zumindest auf längere Sicht erscheint es zudem durchaus zweifelhaft, ob hohe Umweltstandards wirklich einen Wettbewerbsnachteil darstellen oder ob sie nicht vielmehr dazu führen, daß die betroffenen Unternehmen ein ökologisches Know how entwickeln, welches ihnen letztlich sogar Vorteile gegenüber ihren Konkurrenten aus anderen Ländern verschafft. EG-politischer Handlungsbedarf erscheint daher vorwiegend mit Blick auf die grenzüberschreitenden Emissionen angezeigt, weniger im Sinne einer – im übrigen auch dem Föderalprinzip zuwiderlaufenden – alles vereinheitlichenden Harmonisierungspolitik⁴⁸.

Wenig einzuwenden ist allerdings gegen EG-einheitliche Mindeststandards; selbst wenn sie in manchen Fällen hinter dem zurückbleiben, was bisher schon in einzelnen Ländern erreicht wurde, so kann der Gesamteffekt für die Umwelt dennoch höher sein als der einer nationalstaatlichen Umweltpolitik, bei der zwar einzelne Staaten mehr tun mögen, andere dagegen nahezu überhaupt nichts.

48 Vgl. Paul Klemmer, Harmonisierung der Umweltpolitik in der EG, in: Wirtschaftsdienst, 71 (1991), S. 262 ff.

Ein weiteres Problem stellen die umweltpolitischen Auswirkungen des Binnenmarktprogramms selbst bzw. des mit diesem verbundenen zusätzlichen Wirtschaftswachstums dar. Eine von der EG bereits 1973 eingesetzte sog. Task Force hat die entsprechenden Auswirkungen abzuschätzen versucht und ist auf einen Anstieg der Emissionen um z. B. 8 bis 9 Prozent bei Schwefeldioxid bzw. von 12 bis 14 Prozent bei Stickoxid bis zum Jahre 2010 gekommen⁴⁹. Dabei handelt es sich allerdings um eine Statusquo-Prognose, bei der noch keine politischen Gegensteuerungsmaßnahmen berücksichtigt wurden. Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch sind nämlich keineswegs zwangsläufig positiv miteinander verknüpft, sondern dies hängt maßgeblich von den durch die Wirtschaftspolitik gesetzten Rahmenbedingungen ab. Gerade die umweltpolitische Handlungsfähigkeit der EG hat sich aber in der Vergangenheit als besonders schwach in solchen Zeiten erwiesen, in denen die Wachstumsraten niedrig und daher die Opportunitätskosten des Umweltschutzes hoch waren⁵⁰.

VII. Binnenmarkt und Welthandel

Auf die handelsablenkenden Wirkungen eines Binnenmarktes wurde bereits hingewiesen. In diesem Zusammenhang wurden auf Seiten der nicht der EG angehörenden Drittländer Befürchtungen laut, das Binnenmarktprogramm könne im Ergebnis auf eine „Festung Europa“ hinauslaufen, in der Importe aus Drittländern (z.B. japanische Automobile) diskriminiert würden und somit der Welthandel behindert werde. Verstärkt wurden diese Befürchtungen durch das vorläufige Scheitern der sog. Uruguay-Runde, in der die Staaten des Allgemeinen Handels- und Zollabkommens (GATT) bisher vergeblich versuchen, u.a. das Problem des Agrarprotektionismus zu lösen, bei dem die EG – zu Recht – ganz vorne auf der Anklagebank sitzt.

Der Sachverständigenrat hat in diesem Zusammenhang nachdrücklich gefordert, den Protektionismus der EG gegenüber Drittländern – nicht nur im Agrarbereich – aufzugeben und statt dessen die

49 Vgl. Umweltschutz und Europäischer Binnenmarkt. Herausforderung und Chance für die deutsche Wirtschaft, in: ifo-schnelldienst, (1990) 23, S. 19.

50 Vgl. Jan C. Bongaerts, Die Entwicklung der europäischen Umweltschutzpolitik, in: WSI-Mitteilungen, (1989) 10, S. 580.

Prinzipien von Freihandel und Meistbegünstigung auch gegenüber diesen Staaten anzuwenden⁵¹. Er hat dabei nicht nur auf die Gefahr von Gegenmaßnahmen der betroffenen Länder (insbesondere der

USA) hingewiesen, sondern auch auf die Nachteile, die die Verbraucher in der EG selbst von diesem Protektionismus haben. In der Tat würde das Binnenmarktprojekt Stückwerk bleiben, wenn es nicht um entsprechende Liberalisierungsmaßnahmen gegenüber den Drittländern ergänzt würde.

51 Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 11), TZ 471 ff.

Europäische Zentralbank

Europäische Währungsunion ante portas?

I. Das historisch-politische Erbe als Stimulus

Die Tagung des Europäischen Rates am 9./10. Dezember 1991 hat im Bereich der Währungsintegration Ergebnisse gebracht, die politisch tiefgreifende Veränderungen bringen sollen. Nach den unmittelbaren, heftigen Reaktionen in einigen Zeitungen („Verrat an der DM“, „Die D-Mark über den Tisch gezogen“) ist plötzlich kein Kommentar mehr zu entdecken. Wie in den Monaten zuvor ist die Diskussion aus dem öffentlichen Interesse verschwunden und in die Zirkel der Experten zurückgekehrt. Erst wenn die Ratifizierungsverfahren für die Verträge von Maastricht im Laufe des Jahres 1992 beginnen werden, wird deren politische Bedeutung in die Schlagzeilen zurückkehren.

Für die Analyse der währungspolitischen Lösungen der EG wird ein Untersuchungsrahmen gewählt, der den währungstechnischen Rahmen sprengt. Die europäische Währungsunion und die Europäische Zentralbank sind genuin politische Ziele, sie werden innerhalb und außerhalb der EG politische Rückwirkungen haben. Diese politischen Elemente können den Integrationsprozeß hemmen oder beschleunigen. Sie müssen aber bekannt sein, um ihren Einfluß abschätzen zu können.

Die EWG war ein Ansatz, Deutschland in die westliche Staatengemeinschaft einzubetten und darüber hinaus auf die östliche Herausforderung des Kalten Krieges zu antworten. Die erfolgreiche zwischenstaatliche Kooperation und Koordinierung und die Erfolge der wirtschaftlichen Integration im Westen erodierte permanent die ideologische und wirtschaftliche Basis des östlichen Wirtschaftsrates (COMECON). Eine Nebenwirkung dieser Konfrontation war die ökonomische Teilung Westeuropas in EWG und Freihandelszone (EFTA).

Nunmehr ist der COMECON zusammengebrochen und seine Länder sind dabei, Demokratie und Marktwirtschaft einzuführen. Darüber hinaus ist beabsichtigt, durch den Vertrag über den Euro-

päischen Wirtschaftsraum (EWR) die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas zu verringern. Die EG hat die Herausforderungen „gewonnen“. Gleichzeitig sind ihr neue Verantwortungen zugewachsen:

- Sie ist der Anker für die erforderliche politische und wirtschaftliche Stabilität in Europa geworden.
- Sie ist der Maßstab für die Umstrukturierung der politischen und wirtschaftlichen Ordnungen in Osteuropa.
- Sie ist die Hauptquelle für private und öffentliche Kapitaltransfers in die Reformländer Osteuropas.

Anders als in den fünfziger Jahren hat die EG nun die Führung zu übernehmen, weil die Unterstützung durch die USA aus mehreren Gründen unsicher geworden ist. Die EG hat daher in verstärktem Maße die Außenwirkungen ihrer Beschlüsse zu beachten.

Die wichtigsten positiven externen Effekte kann sie erzielen, wenn die EG-Länder eine Wirtschafts-, Geld- und Währungspolitik verfolgen, in der wirtschaftliche Prosperität und Geldwertstabilität als Mittel für politische Stabilität in Europa verstanden werden. Dies ist die neue Herausforderung für die EG. Sie gilt ab sofort, also für den Integrationsprozeß in der Übergangszeit gleichermaßen wie für die vollendete Währungsunion mit einer zentralisierten Geld- und Währungspolitik in der Europäischen Zentralbank (EZB).

II. Ende des Streites zwischen Ökonomen und Monetaristen?

1. Leitlinien der Integrationsstrategien

Mit den Beschlüssen von Maastricht wird der dritte direkte Anlauf abgeschlossen, eine Europäische

Währungsunion (EWU) zu schaffen¹. Der erste Anlauf wurde auf der Gipfelkonferenz von Den Haag (1./2. Dezember 1969) eingeleitet und führte zum Werner-Plan und zu den Ratsbeschlüssen vom 22. März 1971 und 21. März 1972 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. Der zweite Versuch wurde über das Europäische Währungssystem eingeleitet, das am 13. März 1979 in Kraft trat, aber währungspolitisch bescheidenere Ziele anstrebte.

Mit dem dritten Anlauf, der nunmehr zu den Beschlüssen von Maastricht führte, versuchten die EG-Staaten, eine politische Konzeption wiederaufzunehmen, die bereits Grundlage des ersten Anlaufs von 1969 gewesen war: die Erweiterung der EG mit einer Vertiefung der wirtschaftlichen Integration zu verbinden. Diese Zielsetzung ist ergänzt worden, indem nunmehr angestrebt wird, die Vertiefung vor einer erneuten Erweiterung der EG abzuschließen. Das Ziel der Währungsunion rückte wieder in den Mittelpunkt, zumal die zweite Säule der Strategie von 1969 – die Wirtschaftsunion – durch das Binnenmarktprogramm 92 und die Einheitliche Europäische Akte politische Realität geworden war. Mit dem Vorschlag, frühzeitig eine EZB einzurichten, wurde nicht nur die bisher ausgeklammerte Diskussion über den institutionellen Aufbau einer europäischen Währungsunion zum ersten Mal in den Mittelpunkt der politischen Diskussion gestellt. Es wurde darüber hinaus ein unorthodox erscheinender Weg gewählt, einen Integrationsfortschritt über eine Institution anzustreben, die eindeutig zur Endstufe der Währungsunion gehörte.

Der Vorschlag rief zwiespältige Gefühle hervor. Einerseits zielte er in das politische Zentrum der „nationalen, monetären Identität“, die sich aus der nationalen Zentralbank, der nationalen Geldpolitik und der nationalen Währungspolitik zusammensetzt. Er förderte Hoffnungen, daß mit der Schaffung einer EZB zwei Bedingungen für das Gelingen des Integrationsprozesses erfüllt werden: die Anerkennung des politischen Gehalts einer Währungsunion und die Ausrichtung aller Entscheidungen sofort auf das Endziel (finales Denken). Andererseits weckten die Initiativen zu diesem Vorschlag massive Zweifel an dieser Zielsetzung. Die 1987/88 vom französischen Finanzminister, E. Balladur, und dem italienischen Finanzminister, G. Amato, formulierten Vorschläge richteten sich primär gegen die „Überstabilitätspolitik“

1 Der Ansatz aus dem Jahre 1961 wird hier ausgeklammert. Im Aktionsprogramm der EG-Kommission für die Zweite Stufe der Zollunion wurden zwar die Probleme einer unzureichenden Währungsintegration umrissen, eine politische Initiative für eine Währungsunion jedoch nicht formuliert.

der Deutschen Bundesbank und waren insoweit ein klarer Versuch, die Position der Deutschen Bundesbank als quasi europäische Zentralbank und die DM als „monetären Anker“ des EWS auszuhebeln².

Damit bestand die Gefahr, daß der Streit zwischen „Ökonomen“ und „Monetaristen“ erneut aufbrach und Integrationsfortschritte wie die ab 1969 verhindern würde³. Vor diesem Hintergrund ist es zweckmäßig, die Standorte und Positionen innerhalb der gegensätzlichen Integrationsstrategien zu bestimmen (vgl. Abb.). Im Rahmen der Zielsetzungen einer europäischen Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft wurde außerhalb der wissenschaftlichen Ebene nur die Option eines allmählichen Überganges erwogen, die auch die Ablösung des Festkursblocks (es bestehen weiterhin nationale Währungen, deren Wechselkurse irreversibel festgeschrieben worden sind) durch die Einführung einer Einheitswährung einschließt. Die Strategie des allmählichen Übergangs weist deutliche Differenzierungen nicht nur zwischen dem funktionellen Integrationsweg (evolutionäre Ansätze, Parallelwährung, Vorschläge der britischen Regierung im November 1989 und Januar 1991⁴) und dem institutionellen Integrationsweg auf. Der institutionelle Ansatz (Absicherung der Integration durch Institutionen, Einsatz von Institutionen als Integrationsvehikel) ist seit dem ersten ernsthaften Anlauf von der Kontroverse zwischen „Monetaristen“ (Hauptvertreter Frankreich, Sachzwangstrategie, Vehikelstrategie) und „Ökonomen“ (Hauptvertreter Bundesrepublik, Krönungstheorie) geprägt gewesen⁵.

Die vom Europäischen Rat in Hannover am 27. Juni 1988 eingesetzte Kommission (Delors-Kommission) folgte in ihrem Abschlußbericht vom 12. April 1989 dem institutionellen Ansatz⁶. Dieser Bericht wurde zwar einmütig angenommen, er beendete die Kontroverse aber keineswegs. Trotz der positiven und eindeutigen Aussagen zur ersten

2 Vgl. Rolf H. Hasse, Die Europäische Zentralbank: Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems. Mit Beiträgen von W. Weidenfeld und R. Biskup, Gütersloh 1989, insbesondere S. 43 ff., 141 ff., 232 ff.

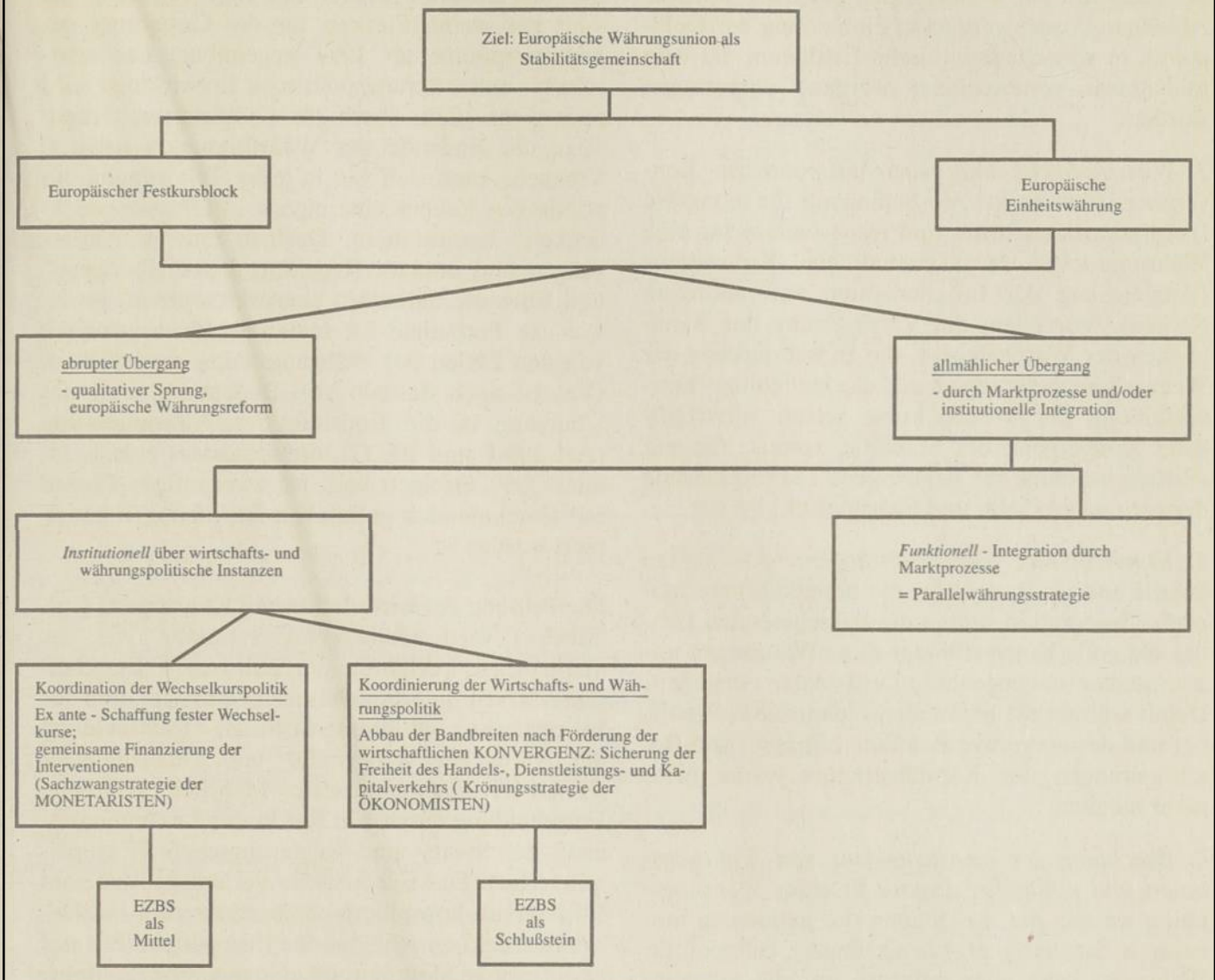
3 Vgl. R. H. Hasse (Anm. 2), S. 53 ff.; Hans Willgerodt u. a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, Freiburg 1973, passim.

4 Vgl. Rolf Hasse/Thomas Koch, Die Hard-ECU – eine Ersatz-D-Mark oder ein trojanisches Pferd?, in: Wirtschaftsdienst, (1991) 5, S. 188–195.

5 Zu der Kontroverse 1969–1971 vgl. Rolf Hasse, Europäische Währungsunion – Illusion oder Realität?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/71.

6 Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft, 12. April 1989 („Delors-Bericht“), abgedruckt in: Europa-Archiv, (1989) 10, D 283–304.

Abbildung: Europäische Währungsunion



Stufe (Herstellung der Konvertibilität, Liberalisierung des Kapitalverkehrs) und zur Endstufe (Unabhängigkeit der EZB, Priorität des Zieles der Geldwertstabilität, Subsidiaritätsprinzip in der Wirtschaftspolitik) blieb die für den Integrationsprozeß essentielle zweite Stufe offen. Der Bericht offenbarte sogar materiell Uneinigkeit durch das Minderheitenvotum Frankreichs zugunsten eines Europäischen Reservefonds, der alle Elemente der „monetaristischen“ Strategie enthielt⁷.

Die offizielle Diskussion und die Verhandlungen in der Regierungskonferenz über die Währungsunion, die im Dezember 1990 begann, folgten dem Delors-Bericht. Aus diesen Gründen ist es empfehlenswert, die wichtigsten Streitpunkte als Krite-

rien zu nehmen, um Fortschritte und weiterhin bestehende Integrationsdefizite herauszufinden, die den Prozeß bremsen können.

2. Hauptstreitpunkte zwischen Ökonomen und Monetaristen

Die Kontroverse soll entlang den Forderungen der „Ökonomen“ skizziert werden, die ursprünglich von den „Monetaristen“ vehement abgelehnt worden sind.

1. *Priorität für das Ziel der Preisstabilität und für eine unabhängige Zentralbank:* Die Währungsunion muß zu einer Stabilitätsgemeinschaft führen. Das Stabilitätsziel soll die prinzipielle Leitlinie der Wirtschaftspolitik und die alleinige Ausrichtung für die Geldpolitik sein, die in einer vollendeten Währungsunion von einer unabhängigen EZB ausgeübt würde. Die „Monetaristen“ widersetzten sich der Priorität des Stabilitätsziels und forderten, daß Wachstum als gleichrangiges Ziel berücksich-

7 Vgl. Peter Bofinger, Zum Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft des „Ausschusses zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion“ „Delors-Bericht“, in: Kredit und Kapital, 22 (1989), S. 429-447; R. H. Hasse (Anm. 2), S. 177-192.

tigt werden sollte. Die geforderte Unabhängigkeit der EZB traf auf Widerspruch, der offen (direkte Ablehnung) oder verdeckt (Einbindung der Geldpolitik in wirtschaftspolitische Leitlinien, die vom Ministerrat verabschiedet werden) vorgetragen wurden.

2. Wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Konvergenz: Eine strikte Vorbedingung für monetäre Integrationsfortschritte und insbesondere für eine Währungsunion ist wirtschaftliche Konvergenz (Angleichung der Inflationsraten auf niedrigem Niveau). Vor allem die Verringerung der Bandbreiten der Wechselkurse, die Einschränkung der Wechselkursänderungen und die endgültige Festschreibung der Wechselkurse setzen wirtschaftliche Konvergenz bei Stabilität voraus, die auf wirtschaftspolitischer Konvergenz (Koordinierung der nationalen Geld- und Fiskalpolitik) beruht.

3. Konvertibilität der Währungen: Als ersten Schritt und als Beweis für die unumkehrbare monetäre Integration sollten die teilnehmenden Länder die volle Konvertibilität ihrer Währungen untereinander und gegenüber Drittstaaten herstellen. Damit würden die nationalen Finanzmärkte geöffnet und desintegrative Politiken mit Hilfe von Beschränkungen des Kapitalverkehrs wären nicht mehr möglich.

4. Beachtung der Interdependenz von Währungsunion und politischer Union: In einer Währungsunion werden die drei Säulen der nationalen monetären Souveränität (Zentralbank, Geldpolitik, Währung) ganz oder teilweise auf die Gemeinschaftsebene übertragen. Dieses Integrationsziel verlangt deshalb ein hohes Maß an politischem Konsens, der am eindeutigsten in einer politischen Union erreicht und gesichert werden kann.

5. Marktwirtschaftliche Ordnung für Güter- und Finanzmärkte: Eine nur indirekt formulierte aber fundamentale Kontroverse zwischen „Ökonomen“ und „Monetaristen“ lag in ihren unterschiedlichen ordnungspolitischen Konzeptionen. Die „Ökonomen“ vertrauten auf die Wirkungen offener Märkte, während die „Monetaristen“ stärker zu staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsprozess neigten.

3. Stand und Aussichten der monetären Integration

a) Übergangsregelungen

Die Analyse des Integrationsprozesses bis Maastricht und der Regierungskonferenz führen zu denselben zwiespältigen Ergebnissen wie die Beurteilung des Berichts der Delors-Kommission

von April 1989. Den erfreulich klaren Aussagen über die Endstufe stehen sehr vage Vorstellungen oder gar weiße Flecken für die Gestaltung der Übergangsstufe ab 1994 gegenüber. Die wirtschafts- und währungspolitische Entwicklung wird aber nicht allein durch die kodifizierten Grundsätze der Endstufe der Währungsunion geleitet. Vielmehr kann sich wie in jeder Teilordnung des politischen Lebens eine eigene „Verfassungswirklichkeit“ herausbilden. Deshalb müssen Auslassungen und unklare Regelungen der Übergangs- und Endstufe daraufhin überprüft werden, inwieweit sie Potentiale für materielle Abweichungen von den Zielen der Währungsunion ermöglichen. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil der Übergang in die Endstufe der Währungsunion (Art. 109 F und 109 G), die spätestens zum 1. Januar 1999 erfolgen soll, als zweistufiger Prozeß mit abnehmenden politischen Bedingungen konzipiert worden ist.

Die Prüfung der wirtschaftlichen Konvergenz (vgl. Tabelle) wird ebensowenig verändert wie das mehrstufige Verfahren der politischen Entscheidung: Konvergenzbericht der Kommission und des Europäischen Währungsinstituts; Entscheidung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) mit qualifizierter Mehrheit; politische Entscheidung durch den Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs (Europäischer Rat). Das Europäische Parlament wird vom Ministerrat konsultiert. Spätestens zum 31. Dezember 1996 entscheidet der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit, ob eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten die Voraussetzungen der Konvergenz erfüllt, in die Endstufe einzutreten. Bei positivem Ergebnis wird der Zeitpunkt des Beginns der Währungsunion festgelegt. Wenn keine Mehrheit die Konvergenzkriterien erfüllt oder der Europäische Rat den Zeitpunkt des Übergangs in die Endstufe bis Ende 1997 nicht festgelegt hat, beginnt die Endstufe der Währungsunion am 1. Januar 1999. Zuvor wird bis zum 1. Juli 1998 die ab 1997 jährliche Prüfung der wirtschaftlichen Konvergenz wiederholt, und der Europäische Rat bestätigt mit qualifizierter Mehrheit die Liste der Mitgliedstaaten, die die Kriterien der wirtschaftlichen Konvergenz erfüllen und Anfang 1999 in die Währungsunion eintreten. Großbritannien hat sich ein isoliertes Entscheidungsrecht für den Eintritt in die Endstufe vorbehalten; Dänemark hat einen verfassungsrechtlichen Vorbehalt notifizieren lassen, falls für den Eintritt in die Endstufe eine Volksbefragung erforderlich sein sollte. Beide Länder zählen im Prüfungsverfahren nicht zur „Mehrheit der Mitgliedstaaten“.

Tabelle: Konvergenz-Kriterien: Welche EG-Mitgliedstaaten wären 1991 reif für die Währungsunion?

EG-Staaten	Kriterium I		Kriterium II	Kriterium III ¹	Kriterium IV	Kriterien erfüllt?				
	a.	b.				Ia	Ib	II ²	III ¹	IV ²
Belgien	6,5	128,1	2,5	ja	9,2	nein	nein	ja	ja	ja
Dänemark	1,3	62,3	1,8	ja	9,1	ja	nein	ja	ja	ja
Deutschland	4,6	45,4	4,1	ja	8,3	nein	ja	nein	ja	ja
Frankreich	1,6	37,3	2,9	ja	9,0	ja	ja	ja	ja	ja
Griechenland	15,3	86,0	18,0		20,8	nein	nein	nein		nein
Großbritannien	2,2	44,5	5,8	ja	10,2	ja	ja	nein	ja	ja
Irland	3,8	97,4	3,2	ja	10,2	nein	nein	ja	ja	ja
Italien	10,1	103,3	6,2	nein	13,1	nein	nein	nein	nein	nein
Luxemburg	-1,6	4,7	3,5	ja	9,2	ja	ja	ja	ja	ja
Niederlande	4,8	78,8	4,4	ja	8,8	nein	nein	nein	ja	ja
Portugal	5,5	63,8	9,8		15,0	nein	nein	nein		nein
Spanien	2,7	44,5	5,5	ja	12,5	ja	ja	nein	ja	nein

Ia = Jährliche Neuverschuldung in Prozent vom Bruttoinlandsprodukt (BIP). Sie darf drei Prozent nicht überschreiten.

Ib = Gesamtverschuldung in Prozent vom BIP. Sie darf 60 Prozent nicht überschreiten.

II = Inflationsrate. Der Anstieg der Verbraucherpreise soll im Jahr vor dem Übergang zur dritten Stufe (Endstufe) nicht um mehr als 1,5 Prozentpunkte höher liegen als in den drei „stabilsten“ EG-Staaten.

III = Währung mindestens zwei Jahre lang ohne Abwertung innerhalb der Bandbreiten des EWS-Wechselkursmechanismus (Ja/Nein)?

IV = Das langfristige Zinsniveau in Prozent. Es soll mindestens ein Jahr lang nicht um mehr als zwei Prozentpunkte höher liegen als in den drei „stabilsten“ EG-Staaten.

¹ Griechenland und Portugal nehmen am EWS-Wechselkursmechanismus nicht teil.

² Durchschnitt der Länder Belgien, Dänemark und Frankreich.

Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Dezember 1991; eigene Ergänzungen und Berechnungen.

b) Aussagen zur Wirtschaftsordnung

Aus dem Wissen um die heftigen ordnungspolitischen Kontroversen der sechziger und siebziger Jahre⁸ und auch der aktuellen Auseinandersetzungen über die französischen Forderungen nach einer europäischen Industriepolitik sollten die eindeutigen Aussagen zur Wirtschaftsordnung hervorgehoben werden. Sowohl in den Grundsätzen (Art. 3 A) als auch in den Artikeln zur Wirtschaftspolitik (102 A) und Geldpolitik (105) wird deutlich formuliert, daß die Mitgliedsländer

- eine Wirtschaftspolitik anwenden, die aufbaut auf der „engen Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsstaaten, dem Binnenmarkt und auf der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist“ (Art. 3 A, Absatz 1);
- „die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik (wirklichen), die beide vorrangig das Ziel der

Preisstabilität verfolgen und unbeschadet dieses Ziels die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb unterstützen sollen“ (Art. 3 A, Absatz 2).

Diese Grundsätze werden teils wörtlich (Art. 105), teils mit Ergänzungen in den speziellen Artikeln zur Wirtschafts- und Geldpolitik wiederholt⁹.

Sicherlich ist es richtig festzustellen, daß die EG einen Prozeß nachvollzieht, der auf der KSZE-Konferenz in Bonn 1990 vorgeprägt worden ist. Aber die explizite Hervorhebung der Marktwirtschaft und ihrer Prinzipien (Wettbewerb, Offenheit der Märkte, effiziente Allokation) setzt nicht nur für den internen Bereich neue Maßstäbe für die Wirtschafts-, Währungs- und Geldpolitik sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Die rechtlich neue Qualität muß auch aus der Verantwortung den Ländern gegenüber gesehen werden, die ihre Volkswirtschaften marktwirt-

⁸ Vgl. Reinhold Biskup, Europäische Aspekte der sozialen Marktwirtschaft, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im 4. Jahrzehnt ihrer Bewährung, Stuttgart 1984, S. 101 ff.

⁹ In Art. 102 A zur Wirtschaftspolitik wird ausgeführt, daß „die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den Prinzipien einer offenen Marktwirtschaft mit freier Konkurrenz, die eine effiziente Allokation der Ressourcen begünstigt, ... handeln sollen“.

schaftlich reformieren und die EG und ihre Mitglieder als Referenzmaß nehmen. Die EG wird sehr bald beweisen müssen, wie ernsthaft sie diese Grundsätze zu verwirklichen gedenkt.

c) Die Konvertibilität der Währungen

Die Konvertibilität der Währungen ist eine Voraussetzung für den Eintritt in die erste Stufe zur Währungsunion am 1. Juli 1990 gewesen und wurde von fast allen Ländern erfüllt. Ausnahmen gibt es nur noch für Spanien und Irland (bis Ende 1992) sowie Griechenland und Portugal (bis Ende 1995). Damit wurde ein Prüfstein der „ökonomistischen“ Integrationsstrategie im Delors-Bericht übernommen und verwirklicht.

Darüber hinaus ist festzustellen, daß die neuen Artikel 73 A bis F, die die bisherigen Artikel 67 bis 73 ersetzen werden, deutliche Verbesserungen für die Freiheit des Kapitalverkehrs innerhalb der Gemeinschaft und auch gegenüber Drittstaaten bringen¹⁰.

d) Priorität des Ziels der Preisstabilität und der Unabhängigkeit der EZB

Diese beiden komplementären Zielsetzungen wurden von vielen Mitgliedstaaten lange als deutsche Marotte betrachtet und offen nur von den Niederlanden unterstützt. Obwohl sich in den achtziger Jahren international die Zielprioritäten der Wirtschaftspolitiken stärker der deutschen Position angenähert haben, wurden die Bundesrepublik und vor allem die Deutsche Bundesbank häufig beschuldigt, eine „Überstabilitätspolitik“ zu betreiben. Der Kern dieser Klagen lag in der Dominanz der DM, die zum monetären Anker des Europäischen Währungssystems wurde, und in der Position der Deutschen Bundesbank, die der Funktion nach eine heimliche europäische Zentralbank ist. Die ersten Initiativen zugunsten einer EZB zielten deshalb auch gegen die Dominanz der DM und der Deutschen Bundesbank. Die Ziele waren wirtschaftspolitisch und politischer Natur (Verringerung des Stabilitätsdrucks und Minderung des Verlusts an politischen Entscheidungsspielräumen in der Geldpolitik¹¹).

10 Übergang von der konditionierten Liberalisierung des Kapitalverkehrs („soweit es für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig ist“) zum Verbotsprinzip („alle Beschränkungen der Kapitalbewegungen sind verboten“); die Auswecklausel in den Artikeln 73 E/F sind gegenüber der Fassung des Artikels 73 alt wesentlich restriktiver und präziser gefaßt worden (zeitlicher Rahmen, Bedeutung der Störung); Kapitalverkehrskontrollen der Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten unterliegen der Einstimmigkeitsregel. Die neuen Regeln sollen am 1. Januar 1994 in Kraft treten, dem Beginn der zweiten Stufe.

11 Vgl. R. H. Hasse (Anm. 2), S. 65–91, 138–150.

Der Vertragstext weist eine deutliche Tendenz zugunsten der Preisstabilität als Ziel der Geldpolitik auf. In den entscheidenden Artikeln (Art. 3 A, Absatz 2, 105, 109) wird hervorgehoben, daß das primäre und alleinige Ziel der Geldpolitik die Preisstabilität sei. Diese Festschreibung ist nicht nur das Ergebnis deutscher Forderungen oder Verhandlungskunst, sondern vielmehr das Resultat des internationalen Wandels der Prioritäten der nationalen Wirtschaftspolitiken, vor allem in Frankreich seit 1983. Dahinter stehen die schlechten Erfahrungen mit der Inflation als Wachstumsstimulanz oder Mittel der Beschäftigungspolitik (Keynesianismus und verwandte Theorien). Es ist aber auch die Anerkennung der theoretischen Erkenntnisse, daß die Geldpolitik immer dann zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, wenn sie mehrere Ziele gleichrangig anstrebt¹².

Bei der Bewertung der Unabhängigkeit der EZB muß zwischen der formalen und der materiellen Unabhängigkeit unterschieden werden. Der Vertrag und die dazugehörigen Statuten des Europäischen Systems von Zentralbanken sichern formal alle drei Elemente (personelle, finanzielle, funktionelle) der Unabhängigkeit der EZB. Dennoch sind permanente Angriffe auf die materielle Unabhängigkeit festzustellen. Diese sind zu erkennen in den Forderungen

- nach einer starken wirtschaftspolitischen Kompetenz auf der Gemeinschaftsebene („grande orientation“), die auch die Geldpolitik einschließen soll,
- und nach der alleinigen Kompetenz politischer Organe in der Wechselkurspolitik.

Die Gefahr einer verschleierte wirtschaftspolitischen Einbindung der EZB scheint durch die Formulierung des Artikels 105 gebannt zu sein. Er lehnt sich an Artikel 12 des Bundesbankgesetzes an und formuliert, daß die Geldpolitik die allgemeine Wirtschaftspolitik nur unterstützen soll, wenn das Ziel der Preisstabilität nicht gefährdet ist. Ob diese Entwarnung auch auf die Lösung der Wechselkursfrage übertragen werden kann, läßt sich aus den bisher vorliegenden Fragmenten nicht abschließend beantworten. Immerhin besteht die Gefahr, daß durch internationale Wechselkursab-sprachen wie den „Louvre-Accord“ (1987) und andere Vereinbarungen¹³ oder durch die Einführung

12 Vgl. Gudrun Peschutter, Geldpolitik bei multipler Zielsetzung, unv. Dissertation an der Universität der Bundeswehr, Hamburg 1992.

13 Vgl. I. M. Destler/C. Randall Henning, Dollar Politics: Exchange Rate Policymaking in the United States, Washington 1989, S. 56 ff.

von festen Wechselkursen mit Bandbreiten („Zielzonen“) in weltweitem Maßstabe die EZB verpflichtet wird, den Wechselkurs gegen Drittstaaten zu stabilisieren. Wenn dann aus politischen Gründen die Wechselkursrelationen den Marktbedingungen nicht angepaßt werden, verliert die Zentralbank als Folge der Stabilisierungsinterventionen die Kontrolle über die Geldmenge und das Ziel der Geldwertstabilität: Die politische Entscheidung (Nichtänderung der Wechselkurse) hebt die formale Unabhängigkeit der Zentralbank materiell auf.

Zweckmäßig wäre es, der EZB für diese Fälle mindestens dasselbe Recht zu gewähren, das der Bundesbank im November 1978 von der Bundesregierung in einem Briefwechsel eingeräumt worden ist. In einem Konfliktfall zwischen äußerer (Wechselkurs-)Stabilität und innerer (Geldwert-)Stabilität darf die Bundesbank die Interventionen einstellen. Sowohl die interne Stabilität als auch die Unabhängigkeit der Bundesbank erhalten Priorität¹⁴. Deren Unabhängigkeit ist damit auch materiell gesichert.

Diese positiven und kritischen Anmerkungen beziehen sich auf die Regelungen für die Endstufe. Für die zweite Stufe, also den Zeitraum von 1994 bis 1997/99, sagen der Vertrag und die Protokolle wenig. Vor allem fehlt eine deutliche Verpflichtung, den nationalen Zentralbanken schon vor dem Eintritt in die Endstufe mehr Unabhängigkeit zu gewähren (vgl. Art. 107, 108, Absatz 3, 109 C, Absatz 2, Satz 2). Diese politische Zurückhaltung nährt die Skepsis, ob die betroffenen Regierungen überhaupt eine unabhängige EZB wollen, da sie bestrebt sind, solange wie irgend möglich ihren politischen Einfluß auf die nationale Geldpolitik auszuüben. Es kann unterstellt werden, daß sie versuchen, diese Politik auf den Vorläufer der EZB, das Europäische Währungsinstitut (EWI), auszudehnen. Dies erklärt auch die Weigerung der „Ökonomen“, bereits in der zweiten Stufe geldpolitische Kompetenzen auf das EWI zu übertragen. Um diesen Mangel zu beheben, schlage ich vor, in der zweiten Stufe ein „Direktorium Europäischer Zentralbankräte“ zu gründen (vgl. Kapitel III).

e) Wirtschaftliche Konvergenz und Budgetdisziplin

Zur Prüfung der wirtschaftlichen Konvergenz vor Eintritt in die Endstufe sind vier Kriterien eingeführt worden:

Kriterium I: *Budgetdisziplin*

a. Die jährliche Neuverschuldung soll drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) nicht überschreiten.

b. Die Gesamtverschuldung aller öffentlichen Haushalte soll 60 Prozent des BIP nicht überschreiten.

Kriterium II: *Inflationsrate*

Der Anstieg der Verbraucherpreise soll im Jahr vor dem Übergang zur Endstufe nicht um mehr als 1,5 Prozentpunkte höher liegen als in den drei stabilsten EG-Staaten.

Kriterium III: Die *Währung* soll mindestens zwei Jahre lang ohne Abwertung innerhalb der Bandbreiten des EWS-Wechselkursmechanismus' notiert haben.

Kriterium IV: Das langfristige *Zinsniveau* soll mindestens ein Jahr lang um nicht mehr als zwei Prozentpunkte höher gewesen sein als in den drei stabilsten EG-Staaten.

Zu allen Kriterien sind Anmerkungen möglich. Am umstrittensten sind jedoch die der Budgetdisziplin. Einmal besteht in der wissenschaftlichen Diskussion ein Grundsatzstreit, ob Budgetregeln überhaupt erforderlich sind¹⁵. Geht man einmal davon aus, daß Budgetdisziplin eine stabilitätsorientierte Geldpolitik unterstützt, muß das Problem gelöst werden, welche Regeln angewendet und wie sie durchgesetzt werden sollen (Sanktionen ja/nein). Im folgenden sollen nur die gewählten Regeln kurz betrachtet werden.

Einmal ist festzustellen, daß nur eine Minderheit von EG-Staaten sie derzeit erfüllt (vgl. Tabelle). Allein dadurch erhebt sich die Frage, welche Chancen die Länder haben, diese Regeln zu erfüllen, und welche Bedeutung diese Regeln in der „Aufnahmeprüfung“ haben sollen. Dazu ist eine allgemeine Vorbemerkung zweckmäßig: Für die ökonomische Analyse von (In-)Stabilität sind absolute bzw. Bestandsgrößen von geringerer Bedeutung. Ausschlaggebend sind Relationen und Veränderungen.

Beide Indikatoren erfüllen diese Bedingungen nur unzureichend. Der erste Indikator – die 60-Prozent-Regel – verbindet eine Bestandsgröße (Verschuldung) mit einer Stromgröße (BIP). Der zweite Indikator – die Drei-Prozent-Regel – verbindet die Veränderung einer Bestandsgröße

14 Vgl. Otmar Emminger, D-Mark, Dollar, Währungskrisen: Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbankpräsidenten, Stuttgart 1986, S. 361 f.

15 Vgl. Dieter Duwendag, Zur Frage eines tragfähigen Policy-mix: Sind adäquate Regeln für die Fiskalpolitik unentbehrlich?, in: Manfred Weber (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Währungsunion, Darmstadt 1991, S. 220–248.

(Verschuldung) mit dem absoluten Wert einer Stromgröße (BIP). Es gibt keine ökonomisch plausible Erklärung, daß bei 60 Prozent die Budgetdefizite exzessiv werden und Instabilität entsteht. Ebenso bietet die Drei-Prozent-Regel allein keine klare Aussage; parallel müssen mindestens die Wachstumsrate des BIP und die Struktur der öffentlichen Ausgaben berücksichtigt werden.

Diese Mängel sind den Schöpfern dieser Regeln offensichtlich bewußt. Denn im Protokoll zu Artikel 104 werden viele zusätzliche Kriterien aufgezählt, die bei der Prüfung ergänzend beachtet werden sollen. Dadurch werden die Ergebnisse der Beurteilungen zweifelsohne besser. Die politischen Wirkungen der Regeln werden dagegen negativ beeinflußt.

Die Zielsetzung, eine Richtschnur für wirtschaftspolitische Empfehlungen einzuführen, wird durch die Schaffung solcher Regeln ausgehöhlt. Angestrebt wird ein Management der Erwartungen auf den Finanzmärkten, denen signalisiert werden soll, daß die Einhaltung der Regeln größere Stabilität und wirtschaftliche Konvergenz bedeutet. Das Ergebnis der Prüfung wird aber sein, daß ihre Nichteinhaltung ständig begründet werden muß; einmal, weil sie politisch kaum durchsetzbar sind (vor allem die 60-Prozent-Regel), und zum anderen, da sie isoliert betrachtet von zweifelhaften ökonomischem Aussagewert sind.

Eine andere Ausgestaltung wäre zweckmäßiger gewesen, z. B. Regeln, die Konsolidierungsziele enthalten und so die Stabilisierungserwartungen fördern. Beispielsweise könnte im Fall Italien eine sukzessive Verringerung des Zuwachses der öffentlichen Verschuldung, eine Reduzierung der Finanzierung über die Banca d'Italia sowie Zahlen über die Veränderung der Fristenstruktur der öffentlichen Schulden in einem Indikatorenbündel enthalten sein.

III. Ein „Direktorium Europäischer Zentralbankräte“ für die zweite Stufe

Die Regelung, spätestens beim Eintritt in die Endstufe den nationalen Zentralbanken die Unabhängigkeit zu gewähren, signalisiert politische Unwilligkeit und ein massives Verdrängen der mit diesem Schritt verbundenen Problematik. Entscheidend für den materiellen Erfolg einer Wäh-

rungsunion ist nicht nur die langfristige politische Absicht und deren juristische Regelungen, die eine Lösung der Probleme versprechen. Demokratie beruht nicht nur auf dem Wahlverfahren und einer formalen Verfassung, sondern auf der gelebten Verfassung, die das demokratische Verhalten der politischen Bürger, Institutionen, Parteien und Regierungen umfaßt. Dasselbe gilt für eine Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft, die in vielen Mitgliedsländern eine Neuorientierung der wirtschaftlichen Ziele und Institutionen verlangt. Dafür muß sich eine europäische Erfahrungsgemeinschaft bilden. Dieser Lernprozeß wird von vielen Regierungen verweigert. Ihre Option, diesen Schritt erst dann zu tun, wenn sie es für opportun halten, kann durchaus als ein „verstecktes opting out“ interpretiert werden. Bis zur Endstufe kann sich jede Regierung Zeit lassen.

Die Quasi-Automatik des Eintritts in die Endstufe 1999 könnte umgangen werden, indem die wirtschaftlichen Kriterien bewußt verletzt werden – ein Umstand, der heute fast ketzerisch klingt, aber realistischerweise als politische Option in Rechnung gestellt werden sollte.

Das für eine Währungsunion erforderliche finale Denken ist in diesem Teil der politischen Entscheidungen nicht erkennbar. Eine breite Erfahrungsgemeinschaft der Geldwertstabilität und der Geldpolitik, die institutionell und funktionell bewußt aus der allgemeinen Politik entlassen wird, kann sich also kaum bilden. Insofern ist es verständlich, daß dem designierten Vorläufer einer europäischen Zentralbank – dem EWI – keine direkten Aufgaben in der zweiten Stufe übertragen worden sind. Umgekehrt erhält das EWI aufgrund der unveränderten Strukturen der nationalen Zentralbanken auch keine echte Chance, die Abstimmung der Geldpolitiken ernsthaft zu üben.

Da die Schwierigkeiten, die Geldpolitik der EG-Staaten zu zentralisieren, groß sind und die Zeitspanne bis zur geplanten Endstufe im Verhältnis zu den Problemen kurz bemessen ist, muß die Frage der Unabhängigkeit bald auf Gemeinschaftsebene aufgegriffen werden. Ein Weg, der

- gemeinschaftlich ist,
- vereinbar ist mit dem Prinzip der ungeteilten Verantwortung und der Berechenbarkeit der Geldpolitik
- und der die Preisstabilität und die wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Konvergenz stärkt,

könnte die Schaffung eines „Direktoriums der Europäischen Zentralbankräte“ sein. Dieses Gremium könnte dem EWI angegliedert werden.

Die Grundidee ist, daß jedes EG-Land mit eigener Zentralbank einen „Europäischen Zentralbankrat“ vorschlagen kann. Die Räte werden nach Anhörung der nationalen Zentralbanken, des Boards des EWI und des Europäischen Parlaments vom Ministerrat (ECOFIN) bestellt. Die Amtsdauer sollte unbeschadet des Zeitplans bis zum Übergang in die Endstufe auf acht Jahre festgelegt werden. Einen Vorsitzenden wählen die „Europäischen Zentralbankräte“ aus ihrer Mitte; dessen Funktion besteht lediglich in der administrativen Koordinierung der Aufgaben.

In der Satzung für dieses Sondergremium müssen Stellung und Aufgaben wie folgt umrissen werden:

1. Die „Europäischen Zentralbankräte“ sind von Weisungen nationaler und gemeinschaftlicher Gremien unabhängig.
2. Sie sind dem Board des EWI berichtspflichtig und beraten sich mit ihm.
3. Ihre Aufgaben konzentrieren sich auf die Unterstützung der Harmonisierung der geldpolitischen Instrumente und der Koordinierung der Geldpolitiken.
4. Ihre Aufsichtsfunktion und ihre Kompetenzen leiten sich aus den Zielen der Geldwertsicherung sowie der Schaffung und Erhaltung der Konvertibilität ab.

Die „Europäischen Zentralbankräte“ werden in den nationalen Zentralbanken eingesetzt. Die Zuordnung erfolgt durch Los, ein Wechsel der nationalen Zentralbank kann frühestens nach vier Jahren vorgenommen werden¹⁶. Ein außerordentlicher Austausch erfordert die Zustimmung des Boards des EWI mit Zweidrittelmehrheit.

Die „Europäischen Zentralbankräte“ wären in weisungsgebundenen Zentralbanken das erste und gemeinschaftliche Glied zur Unabhängigkeit und damit ein wesentlicher Schritt zur Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, als das EWI es derzeit sein kann. Sie sollten aber auch in den bereits unabhängigen nationalen Zentralbanken eingesetzt werden. Damit könnte formal eine gewisse Gleichheit der nationalen Zentralbanken ausgedrückt werden. Entscheidender wäre jedoch, daß der interne Erfahrungsaustausch im „Direktorium

der Europäischen Zentralbankräte“ fruchtbarer wäre und die Koordinierung der Geldpolitiken fördern würde. Darüber hinaus wäre es ein erster Schritt der nationalen Zentralbanken, sich mit der neuen Rolle in einem Europäischen Zentralbankensystem vertraut zu machen.

Da die Aufgabe der „Europäischen Zentralbankräte“ auf die Geldwertsicherung und die Schaffung und Erhaltung der Konvertibilität konzentriert ist, entstünden für unabhängige Zentralbanken wie die Deutsche Bundesbank keine besonderen Risiken¹⁷.

Die „Europäischen Zentralbankräte“ bekommen in den Vorständen der nationalen Zentralbanken Sitz und Stimme. Darüber hinaus erhalten sie ein Vetorecht gegenüber Entscheidungen, die die vereinbarten Geldmengen- und Stabilitätsziele verletzen oder desintegrativ wirken (Kapitalverkehrskontrollen u. a.). Das Veto ist nur suspensiv, es kann nach zwei Wochen durch einfache Mehrheit vom Vorstand der nationalen Zentralbank aufgehoben werden. Allerdings müssen in Anlehnung an die Regelungen in den Satzungen der belgischen und der niederländischen Zentralbank beide Begründungen veröffentlicht werden¹⁸. Damit soll die Öffentlichkeit als Faktor der Stabilitätspolitik mobilisiert werden. Ferner erhalten die „Europäischen Zentralbankräte“ in den Berichten der nationalen Zentralbanken ein eigenes Kapitel, in dem sie die Geld- und Währungspolitik, die Anpassung des geldpolitischen Instrumentariums und die Herstellung des Unabhängigkeitsstatus aus der Sicht des Ziels, eine europäische Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft zu verwirklichen, kommentieren.

Um diese Aufgabe bewältigen zu können, erhalten sie einen Mitarbeiterstab, der wie das gesamte Direktorium aus einem Sondertitel des Europäischen Währungsinstituts finanziert wird.

Ein weiterer Vorteil des „Direktoriums der Europäischen Zentralbankräte“ ist darin zu sehen, daß es die beschlossene Zentralbankratslösung für die EZB stützt. Mitglieder aus diesem Direktorium

17 Der denkbare Anreiz, daß diejenige nationale Zentralbank, die in die Unabhängigkeit entlassen wird, dann den „Europäischen Zentralbankrat“ verliert, wird in diesem Vorschlag nicht berücksichtigt. Die Sammlung von praktischen Erfahrungen bei der Koordinierung der Geldpolitik und in der Harmonisierung der geldpolitischen Instrumente ist für die erfolgreiche Gestaltung der Endstufe der Währungsunion wichtiger als der mögliche Anreiz für nationale Regierungen, ihren Zentralbanken frühzeitiger die Unabhängigkeit einzuräumen.

18 Vgl. R. H. Hasse (Anm. 2), S. 209–13, 222–25.

könnten in das Direktorium der EZB übernommen werden, da sie keiner nationalen Zentralbank angehörten, dem europäischen Währungsziel verpflichtet wären und über das erforderliche Fachwissen verfügten.

IV. Eine Zwischenbilanz

Die internen und externen Rahmenbedingungen für die monetäre Integration in der EG haben sich grundlegend verändert. Innerhalb der EG ist ein Trend zur Übernahme der und Annäherung an die Integrationsstrategie der „Ökonomen“ festzustellen. Dies ist in erster Linie der Lohn für die Tugenden, mit denen das Ziel der Preisstabilität gegen vermeintliche Gemeinschaftsinteressen verteidigt worden ist. Es ist aber auch das Ergebnis des Wechsels der wirtschaftspolitischen Zielprioritäten – aus Einsicht und aus Not – in vielen EG-Staaten; am deutlichsten in Frankreich seit 1983.

Die ausgeklammerten Probleme und die unzureichenden Lösungen belegen jedoch, daß die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft auch formal noch keineswegs gesichert ist. Zu den zuvor erwähnten Feldern sind ferner hinzuzufügen die schwache Beachtung der Interdependenz zwischen der politischen Union und der Währungsunion, die für die zweite Stufe mageren Vorkehrungen, die wirtschaftliche Konvergenz durch gemeinschaftliche Kooperationsverfahren zu einer wirtschaftspoli-

litischen Konvergenz fortzuentwickeln, sowie die erstaunliche Konzeptionsleere hinter den Zielen, die ECU zu fördern und als Einheitswährung einzuführen.

Auf der anderen Seite stehen die Herausforderungen für die EG, die sich aus dem Umbruch in Osteuropa ergeben. Die EG ist Referenzmaß in ordnungspolitischer und währungspolitischer Hinsicht. Die wichtigste Aufgabe der EG besteht darin, Preisstabilität zu erhalten. Sie sichert intern auf Dauer Beschäftigung und Wachstum und fördert politische Stabilität. Extern erleichtert sie den Anpassungsprozeß der Reformländer, indem sie den Import von Inflation verhindert, ihre Exportmöglichkeiten verbessert und den Ressourcenzufluß verstärkt.

Die wirtschaftspolitische Nagelprobe für die Währungsunion werden die kommenden Jahre bedeuten, die turbulenter zu werden versprechen als die lange wirtschaftliche Schönwetterperiode der achtziger Jahre. Der Nachweis ernsthafter, gemeinschaftlicher Stabilitätspolitik und des politischen Willens, eine Stabilitätsgemeinschaft verwirklichen zu wollen, muß insofern noch vor und in der Vorbereitungsphase erbracht werden. Ebenfalls wird in dieser Zeitspanne bis 1997/99 der politische Integrationswille in besonderer Weise herausgefordert werden, wenn man unterstellt, daß die beiden Promotoren der Regierungskonferenz, François Mitterrand und Helmut Kohl, in dieser Periode politische Nachfolger bekommen können, die einer anderen Generation angehören werden.

Ordnungspolitik im Reformprozeß Osteuropas

I. Durch Konvertibilität zur Marktwirtschaft

Die Reformländer Mittel- und Osteuropas haben es selbst in der Hand, Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft zu werden. Anträge auf Mitgliedschaft gemäß Artikel 237 EWG-Vertrag können zwar noch für einige Zeit zurückhaltend behandelt werden, vor allem auf Druck der ohnehin von Anpassungsproblemen belasteten Landwirtschaft der EG-Länder, aber die faktische Mitgliedschaft kann jedes Land durch seine Ordnungspolitik beschleunigen.

Eine schnellere faktische Einbindung Osteuropas in den europäischen Einigungsprozeß ist vordringlicher geworden: Ökonomisch vor allem nach dem politischen Durchbruch zum Vertrag über einen Europäischen Wirtschaftsraum zwischen der EG und der EFTA vom 21./22. Oktober 1991. Politisch vor allem, weil die in Jugoslawien offen ausgebrochene Gewalt daran erinnert: Letztlich geht es um eine Friedensordnung in einem Europa der Regionen, in dem Serben, Kroaten, Basken, Nordiren oder Korsen Europäer sein können, wo sie sich nicht als Jugoslawen, Spanier, Briten oder Franzosen verstehen wollen. Es geht um ein Europa der Regionen, in dem westliches und östliches Neiß-Ufer von Görlitz sich näher sind als Görlitz und Dresden, mit Euro-Regionen wie z.B. einer Region Schlesien, Böhmen und Sachsen, die gemeinsam Probleme anpackt. Nur so wird dauerhaft zurückweichen, was Menschen künstlich trennt, gegeneinander aufbringt und der sozialen Chancen beraubt, die eine offene Gesellschaft mit offenen Märkten bietet¹.

Die Transformation in eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die Osteuropa in einen Europäischen Wirtschaftsraum und in die Europäische Gemeinschaft führt, bringt zunächst Umstellungsprobleme. Die Gefahr besteht, daß die Menschen, von denen schwierige Umstellungen erwartet werden, die Anpassungskosten höher bewerten als

Nutzen und Chancen der Transformation: Solche Schwierigkeiten können die Transformation und die Integration der Reformländer in ein geeintes Europa gefährden. Darum sind die Reihenfolge der Schritte und das Tempo der Umstellung der Wirtschaftsordnung und der Eingliederung in Europa so wichtig.

Auf politischem Gebiet erfüllt z.B. Polen bereits alle Voraussetzungen für die EG-Mitgliedschaft. Bei der Reform der Wirtschaftsordnung ist allerdings nach Jahrzehnten von Verstaatlichung und Staatsversagen noch vieles zu leisten: die Ordnung der Eigentumsrechte, Geldwertstabilität, Wettbewerbspreise und leistungsfähige Infrastruktur, vor allem im Finanz- und Kreditbereich. Aber außenwirtschaftlich schicken sich Polen, Ungarn und die CSFR an, liberaler zu werden, als es alle Beitrittsländer der EG zuvor bei ihrem Beitritt gewesen sind, mit Ausnahme vielleicht der Bundesrepublik und der Benelux-Staaten. So kann Osteuropa durch Konvertibilität und Öffnung seiner Märkte für Güter und Kapital faktisch schon Schritte zur Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft gehen, bevor noch die EG ihre Handelsschranken gegenüber Osteuropa voll abbaut.

Die feste und endgültige Verankerung einer demokratischen und marktwirtschaftlichen Ordnung werden Reformländer Mittel- und Osteuropas nur in einem vereinten Europa erreichen und absichern können². Soweit also die Außenhandels- und Kapitalverkehrsliberalisierung zur Eingliederung der östlichen Länder in Europa beitragen, sind sie geeignete Transformationsinstrumente für die wirtschaftliche und politische Ordnung Osteuropas.

Auf diese Interdependenz zwischen wirtschaftlicher und politischer Freiheit und Ordnung hat vor allem Walter Eucken, führender Kopf der „Freiburger Schule“ und einer der geistigen Väter der Marktwirtschaft in Deutschland, hingewiesen³. Von ihm kann man in Osteuropa wahrscheinlich

1 Vgl. dazu schon Blaise Pascal, Gedanken (Pensées; 1670), Bissfelden und Basel o. J., S. 157 (Nr. 319 nach der Strowski-Ausgabe, Nr. 294 nach der Brunschwig-Ausgabe).

2 Vgl. Horst Werner, Perspektiven und Probleme des Gemeinsamen Marktes 1993, in: Wirtschaftspolitik (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 292), Bonn 1990, S. 419 ff.

3 Vgl. Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern-Tübingen 1952, S. 13 ff., 289 ff., 332 ff.

für die Transformation der Wirtschaftsordnung eher noch mehr lernen als z. B. in der CSFR von Friedrich von Hayek.

Die Interdependenz zwischen innerer und äußerer Wirtschaftsordnung haben insbesondere Fritz W. Meyer, der Schüler von Walter Eucken, und Wilhelm Röpke untersucht⁴. Wilhelm Röpke faßt zusammen: „Devisenzwangswirtschaft und Planwirtschaft im Inneren bedingen heute in der Regel einander.“ Wer also die innere Staats-Planwirtschaft nicht mehr wolle, müsse auch die Devisenzwangswirtschaft abschaffen. Wer die Devisenzwangswirtschaft abschaffe, bringe das ganze Gebäude des geschlossenen kollektivistischen Staates zum Einsturz. Es war eben kein historischer Zufall, daß unter Lenin nach der Revolution von 1917 in Rußland erstmalig die Devisenzwangswirtschaft zur außenwirtschaftlichen Absicherung einer totalitären Diktatur eingeführt worden ist⁵.

So ist es kein Zufall, daß in Polen und Ungarn bei der Abkehr von Diktatur und Staatsplanung die Liberalisierung des Außenhandels und des Kapitalverkehrs schon in einer frühen Phase des Transformationsprozesses eine so große Rolle gespielt hat. Wilhelm Röpke kann sich in seinem Plädoyer für die Befreiung und Einigung ganz Europas insofern durch die polnischen Reformen nur bestätigt sehen. Sein *Ceterum censeo* war die Abschaffung der Devisenzwangswirtschaft⁶.

Alfred Müller-Armack, dem die deutsche Wirtschaftsordnung mehr verdankt als nur den bekannten Namen „Soziale Marktwirtschaft“, hieß bei der Aushandlung der EWG-Verträge wegen eines ähnlichen *Ceterum censeo* schon bald „Mister Convertibility“. Das war als spöttische Abwertung gemeint, aber Konvertibilität wurde schnell zum Markenzeichen für Alfred Müller-Armack, für Ludwig Erhard und auch für die Bundesrepublik Deutschland. Die Parallelen zwischen der Geschichte dieses Namens und der Geschichte des „Made in Germany“ sind unübersehbar. Konvertibilität ist auch heute für jedes Land ein wertvolles Markenzeichen: Wer dieses Markenzeichen hat und auch dauerhaft bewahrt, dem

4 Vgl. Fritz W. Meyer, Devisenbewirtschaftung als neue Währungsform, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 49 (1939); ders., Art. Devisenbewirtschaftung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2, 1959; Wilhelm Röpke, Internationale Ordnung – heute, Bern–Stuttgart 1979³; ders., Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? Analyse und Kritik, Stuttgart–Köln 1950.

5 Vgl. W. Röpke, Internationale Ordnung (Anm. 4), S. 297.

6 Vgl. ebd., S. 297.

leicht man internationales Kapital zu günstigeren Konditionen als Ländern mit Devisenzwangswirtschaft.

Polen z. B. war also gleich mehrfach gut beraten,

- als es die schrittweise Einführung der Konvertibilität seit 1987 an die Spitze der Transformation und der außenwirtschaftlichen Liberalisierung gestellt hat⁷;
- wenn heute eine umfassendere Liberalisierung des Güter- und Kapitalverkehrs die inneren ordnungspolitischen Reformen nach dem Oktober 1989 begleitet
- und wenn zugleich durch die Liberalisierung des Güter- und Kapitalverkehrs der enge Weg einer nur monetären Konvertibilität zum Weg in die freie Konvertibilität des Zloty in Güter- und Kapitaltransaktionen erweitert wird: Letztlich wollen die Menschen nicht Zloty in D-Mark konvertieren, sondern mit im strengen Sinne konvertiblen Zloty Güter bzw. Eigentumsrechte kaufen, wo und wann immer sie wollen und können⁸.

II. Liberalisierung der Außenwirtschaft und innere Transformation

1. Die Interdependenz der Reformschritte

Damit ist der Kern des Problems bei der außenwirtschaftlichen Liberalisierung zum Zwecke der Transformation der polnischen Wirtschaftsordnung angesprochen: Die Menschen in Osteuropa brauchen nach über 40 Jahren sozialistischer Zwangswirtschaft ähnlich wie in der ehemaligen DDR wettbewerbsfähige Arbeitsplätze, um durch eigene Leistung das Geld zu erwirtschaften, das sie frei in Güter tauschen wollen.

Von einer schnellen außenwirtschaftlichen Liberalisierung in Osteuropa wird, ähnlich wie beim schnellen Übergang zur Währungseinheit in

7 Vgl. Wojciech Kostrzewa, Polens neue Währungsordnung: Vom Devisenmarkt zur beschränkten Währungskonvertibilität, in: Aussenwirtschaft, 45 (1989), S. 179–205.

8 Vgl. Gottfried Haberler, Konvertibilität der Währungen, in: Albert Hunold (Hrsg.), Die Konvertibilität der Europäischen Währungen, Erlenbach u. a. 1954, S. 15–59; Fritz W. Meyer/Hans Willgerodt, Art. Devisenbewirtschaftung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, S. 159–168.

Deutschland, ein um so stärkerer Einbruch bei Produktion und Beschäftigung befürchtet⁹. Denn die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine funktionsfähige Marktwirtschaft und für wettbewerbsfähige Unternehmen werden in Osteuropa erst geschaffen, während die außenwirtschaftliche Öffnung der Märkte die Wirtschaft bereits unter steigenden internationalen Wettbewerbsdruck setzt.

Es geht also um die Frage, die man heute mit „Timing und Sequencing“ bei wirtschaftlichen Reformen umreißt: Zu welchem Zeitpunkt, in welcher Reihenfolge und mit welchem Tempo sollen die einzelnen Reformschritte angegangen werden? Dabei ist zu beachten:

- Nach einem extrem langen Anpassungsstau sind einerseits die Anpassungsprobleme besonders groß. Daher und wegen begrenzter politischer Möglichkeiten können nicht alle erforderlichen Reformschritte gleichzeitig angegangen werden.
- Andererseits besteht zwischen den Reformschritten die Interdependenz, die Walter Eucken in Anlehnung an die ökonomischen Klassiker als „Zusammengehörigkeit der konstituierenden Prinzipien“ einer marktwirtschaftlichen Ordnung gekennzeichnet hat¹⁰:
 1. funktionsfähige Eigentumsordnung mit dominierendem Privateigentum,
 2. stabile Währungsordnung,
 3. offene Wettbewerbsmärkte mit Vertragsfreiheit und Haftungsprinzip,
 4. leistungsfähige staatliche Infrastruktur.

Das Dilemma besteht also darin: Der innere, enge Zusammenhang zwischen den konstituierenden Reformschritten erfordert einerseits simultane Reformschritte; Anpassungsstau, politische Widerstände, zuviel Bürokratie bei schlechter Staatsverwaltung, Kapitalmangel und Wirkungsverzögerungen bei den Reformmaßnahmen schließen andererseits möglichst gleichzeitige Reformen auf allen Ebenen oft aus.

Daraus ergibt sich dann das Problem, die Reformschritte so aufeinander abzustimmen, daß im An-

9 Vgl. Horst Werner, Ökonomische Probleme der deutschen Einheit und europäischen Einigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/90, S. 16–27; Otto Schlecht, Ordnungspolitik vor neuen Aufgaben im vereinten Deutschland und in Europa, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 40 (1991) 1, S. 5–20.

10 Vgl. W. Eucken (Anm. 3), S. 289 ff.

passungsprozeß die Einbrüche bei Produktion und Beschäftigung möglichst gering und kurzfristig gehalten werden können, ohne andererseits den Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen bis zum Sankt Nimmerleinstag hinauszuzögern.

Wichtige Rahmenbedingung für jedes einzelne Reformland ist dabei zunächst das entsprechende Timing und Sequencing der Transformation bei den ehemaligen Handelspartnern des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), insbesondere in der ehemaligen DDR, der CSFR und Ungarn. Ganz Osteuropa braucht – wie Österreich um die Jahrhundertwende zu Böhmen-Bawerks Zeiten – eine passive Leistungsbilanz durch Netto-Kapitalzuflüsse¹¹.

Daher können sich die osteuropäischen Länder im Wettbewerb um knappes internationales Kapital bei den Liberalisierungen nicht ängstlich zurückhalten, wie manche Ratgeber raten. In diesem Fall nämlich ginge das Kapital bevorzugt in Länder mit geringeren Risiken durch Kapitalverkehrsbeschränkungen, z. B. in die bereits stärker industrialisierte CSFR oder nach Spanien, wenn dort die übrigen Standortbedingungen nicht schlechter sind. In der CSFR trifft allerdings ein besonders hohes Liberalisierungstempo auf das Erbe extremer stalinistischer Verkrustung in den Betrieben und auf Nationalitätenprobleme.

Wichtig ist auch, daß zur sozialen Abfederung der Anpassungsprozesse in Osteuropa nicht annähernd soviel staatliche Mittel zur Verfügung gestellt werden können wie etwa für die neuen Bundesländer. Das engt einerseits die Wahlmöglichkeiten bei der Bestimmung des optimalen Anpassungstempos ein, bietet andererseits aber auch Chancen, soweit eine fast völlige Abhängigkeit von den eigenen Anstrengungen und von ausländischen Investitionen die Anpassungsbereitschaft fördert, ohne die Anpassungsfähigkeit zu überfordern.

Daraus ergibt sich ein erstes prinzipielles Argument für Kapitalverkehrsliberalisierungen am Anfang des Transformationsprozesses bzw. für schnelle Schritte auf dem Wege zur Konvertibilität

11 Vgl. Hans Willgerodt, Unsere passive Leistungsbilanz, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 30 (1981), S. 189–205. Ohne Käufe oder Verkäufe von Devisen durch die Zentralbank (also bei völlig flexiblen Wechselkursen) entspricht in der Zahlungsbilanz (Strömungsbilanz) ein Nettokapitalzufluß (Nettokapitalimport; „aktive Kapitalbilanz“) einem Netto-Devisenabfluß aus Leistungsbilanztransaktionen („passive Leistungsbilanz“). Es ist also bei völlig flexiblen Wechselkursen nicht möglich, eine (meist unerwünschte) passive Leistungsbilanz zu haben, ohne gleichzeitig eine (meist gewünschte) aktive Kapitalbilanz aufzuweisen.

der osteuropäischen Währungen: Ohne umfangreiche unentgeltliche Auslandshilfe und bei unzulänglicher inländischer Kapitalversorgung gewinnt ein Land den zeitlichen Spielraum für das Timing und Sequencing von Reformen durch Kapitalimporte. Kapitalimporte wiederum setzen Konvertibilitätserfolge voraus, speziell Kapitalverkehrsliberalisierungen, die Vertrauen internationaler Investoren in dauerhafte Liberalisierungen schaffen. Dauerhafte Konvertibilitätserfolge sind aber nur bei Stabilisierung des Geldwertes zu erwarten. Dann können Wechselkurs- oder Zins-Kredit-Mechanismus des Zahlungsbilanzausgleichs die zeitlichen Spielräume für Anpassungsprozesse und damit für optimale Reformschritte schaffen¹².

Diese Argumentationskette führt zu einem „Primat der Währungspolitik“ bei der Transformation der osteuropäischen Wirtschaftsordnung, wie es Eucken allgemein für marktwirtschaftliche Ordnungspolitik formuliert hat: „Alle Bemühungen, eine Wettbewerbsordnung zu verwirklichen, sind umsonst, solange eine gewisse Stabilität des Geldwertes nicht gesichert ist. Die Währungspolitik besitzt daher für die Wettbewerbsordnung ein Primat.“¹³ Bei der Transformation der DDR-Wirtschaft in eine Marktwirtschaft spielte bei Willgerodts Plädoyer für die Währungsunion am Anfang des Transformationsprozesses das Argument der politischen Psychologie eine zentrale Rolle: einerseits das hohe Prestige der DM und andererseits eine tiefe Furcht vor der Marktwirtschaft¹⁴.

Es hat offenbar Tradition, daß gegen einen solchen Vorrang von Geldwertstabilität, Konvertibilitätsfortschritten und speziell der Liberalisierung des Kapitalverkehrs überwiegend eine andere Reihenfolge von Transformationsschritten vorgeschlagen worden ist – mit schlechten Argumenten gegen Euckens grundsätzliche Erwägungen, mit anerkanntermaßen guten Argumenten bei der Transformation der mittel- und osteuropäischen Wirtschaftsordnungen¹⁵.

Tatsächlich sind die Gegensätze aber nicht so groß, wie sie in plakativen Sequencing-Thesen scheinen, z. B. „Außenhandelsliberalisierung vor Liberalisie-

rung des Kapitalverkehrs“ oder „realwirtschaftliche Reformen vor monetären Reformen“. Auch der sehr grobe empirische Befund läßt Gegensätze krasser erscheinen, als sie sind. Tiefer liegen meist nur Gegensätze, die auf der offenbar unausrottbaren These vom Vorrang der Konvertibilität für die „guten“ Außenhandelstransaktionen vor der Konvertibilität für die bestenfalls problematischen Kapitalbewegungen beruhen.

Die empirisch gestützte Argumentation geht sehr häufig von Vergleichen zwischen der Transformation und Liberalisierung in Osteuropa und Liberalisierungsschritten in Entwicklungsländern aus. Dabei wird einerseits bei der Einschätzung „Handelsliberalisierung vor Kapitalverkehrsliberalisierung in Entwicklungsländern“ der weiterhin hohe Protektionsgrad in vielen Entwicklungsländern trotz der Schritte zur Handelsliberalisierung nicht hinreichend beachtet¹⁶.

Andererseits wird die völlig verschiedene Situation Osteuropas im Vergleich zu vielen Entwicklungsländern bei der Liberalisierung des Kapitalverkehrs nicht hinreichend gewürdigt: In vielen Entwicklungsländern wird die für Direktinvestitionen und andere Kapitalimporte erforderliche Sicherheit für Investoren oft nur über politischen Druck der Geberländer (auch von Entwicklungshilfe) erreicht, außerdem durch Investitionen großer multinationaler Unternehmen, die stark genug sind, sich gegen Verletzungen der Eigentumsrechte und Erpressung durch Regierungen zu wehren.

Das bedeutet eine gefährliche Verquickung von wirtschaftlicher und politischer Macht sowie Mangel an Investitionen kleiner und mittlerer ausländi-

15 Vgl. Horst Siebert, *The Transformation of Eastern Europe*, Kieler Diskussionsbeiträge 163, Kiel 1991, S. 16 ff.; Rüdiger Dornbusch, *Priorities of Economic Reform in Eastern Europe and the Soviet Union*, unv. Manuskript, 1990, S. 3, 8 ff. Einen guten Überblick zu verschiedenen Abfolgen von Reformschritten bieten Richard Portes, *The Path of Reform in Central and Eastern Europe: An Introduction*, CEPR Discussion Paper No. 559, London 1991, S. 9 ff.; David M. Newbery, *Sequencing the Transition*, Manuskript für die Konferenz „The Transition of Socialist Economies“ des Kieler Instituts für Weltwirtschaft vom 26.–28. Juni 1991, S. 7 ff. Vgl. dazu auch die Analyse von H. Gröner/H.-D. Smeets, *Transformation der Außenwirtschaft. Zur Öffnung und Weltmarktintegration geschlossener Volkswirtschaften*, in: K. H. Hartwig/H. J. Thieme (Hrsg.), *Sozialistische Wirtschaftssysteme zwischen Reform und Beharrung: Zur ökonomischen Analyse von Transformationsprozessen*, Radein 1991, S. 5 ff.

16 Vgl. zur Klarstellung UNCTAD/Research Division, *Effective Rates of Protection in Selected Developing Countries*, Research Memorandum No. 14, 1967; United Nations/Economic Commission for Asia and the Far East, *Intraregional Trade Projections. Effective Protection and Income Distribution*, No. 2, Bangkok 1972.

12 Vgl. Horst Werner, *Ordnungsprobleme internationaler Kapitalmärkte*, in: Helmut Gröner/Alfred Schüller (Hrsg.), *Internationale Wirtschaftsordnung*, Stuttgart-New York 1978, S. 193–213. Zur Bedeutung freien Kapitalsverkehrs s. a. Hans-Peter Fröhlich, *Freier Kapitalverkehr in Europa*, Köln 1991.

13 W. Eucken (Anm. 3), S. 256.

14 Vgl. Hans Willgerodt, *Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands*. Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramts, Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik 84, Köln 1990, S. 7 f.

scher Unternehmen, die für die Übertragung von Kapital und Know-how besonders erwünscht sind, aber ihre Investitionen nicht über politischen Druck schützen können¹⁷. Für Osteuropa kann das keine Option sein. Als Demokratien haben die Reformländer Osteuropas solche Wege zur Sicherung ausländischer Investitionen nicht nötig. Osteuropa kann und muß die Bedingungen für Kapitalimporte durch Liberalisierung des Kapitalverkehrs schaffen.

Im übrigen bestimmen die jeweiligen Rahmenbedingungen, welche Reihenfolge der Reformschritte zweckmäßiger sein dürfte. Bei Interdependenz der einzelnen Reformelemente wäre ein simultanes Vorgehen auf allen Reformebenen wünschenswert. Das stößt aber auch auf harte Tatsachen: Die einzelnen Reformen erfordern für ihre Umsetzung bis zu dem Punkt, an dem nachhaltig die Erwartungen und Verhaltensweisen der Akteure geändert werden, in unterschiedlichem Maße Zeit¹⁸. Also bleiben die Fragen des geeigneten Zeitpunkts für die Einleitung bestimmter Reformen, der Reihenfolge der Reformschritte und des Tempos, mit dem man voranschreitet, auf der Tagesordnung.

2. Außenwirtschaftliche Liberalisierung und Währungssystem im Transformationsprozeß

Eine günstige Rahmenbedingung für die außenwirtschaftliche Liberalisierung Osteuropas im Transformationsprozeß schafft die gegenwärtige internationale Währungsordnung durch größere Wechselkursflexibilität. Das wird vor allem in der gegenwärtigen Konvertibilitätsdiskussion häufig vergessen, wenn man z.B. vorsichtig den schrittweisen Übergang zur Konvertibilität zunächst auf bestimmte Inländer und zusätzlich auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr beschränken will, ganz so, als lebte man immer noch in der Welt der sprungfixen Wechselkurse des Bretton-Woods-Systems¹⁹.

In dieser Welt sollte – gemäß den sog. Keynes- und White-Plänen – die Konvertibilität zunächst auf

die „guten“ Leistungsbilanztransaktionen beschränkt und höchstens auf den ebenfalls „guten“ langfristigen Kapitalverkehr ausgedehnt werden, nicht aber auf den kurzfristigen Kapitalverkehr, den man mit „hot money“ und „spekulativ“ schon dem Namen nach hinreichend diskreditiert hatte.

Dabei ist der Zusammenhang zwischen Leistungsbilanztransaktionen, Handelskrediten, Verschiebungen der Terms of Payments (Zahlungsbedingungen) und kurzfristigem internationalen Kapitalverkehr besonders eng. Das haben die Befürworter von Kontrollen des kurzfristigen Kapitalverkehrs und des auf einzelne Zahlungsbilanztransaktionen beschränkten Übergangs zur Konvertibilität schließlich einsehen müssen. Diese Erkenntnis festigte sich, als die Kontrollen in den siebziger Jahren in einem solchen Umfang umgangen wurden, daß nach dem vorübergehenden Floating von Mai bis Dezember 1971 seit März 1973 erneut flexible Wechselkurse die außenwirtschaftliche Absicherung der nationalen Wirtschaftspolitik übernehmen mußten; die Kontrollen des Kapital- und Zahlungsverkehrs wurden schrittweise abgerüstet oder zumindest eingemottet.

Nach der Abschaffung sämtlicher Devisenkontrollen in Großbritannien durch Margaret Thatcher und seit der ersten Stufe des Delors-Plans zur Europäischen Währungsunion ab 1. Juli 1990 ist der Kapital- und Zahlungsverkehr in der EG mit wenigen Ausnahmen liberalisiert. Ein letztes Lehrstück für Osteuropa und zum Nutzen für die europäische Integration lieferte das Scheitern der Kontrollen, die Präsident Mitterrand in seiner ersten Amtsperiode zur außenwirtschaftlichen Absicherung einer keynesianischen Beschäftigungspolitik mit inflationärer Geldpolitik und einigen Verstaatlichungen bei festen Wechselkursen im Europäischen Währungssystem eingesetzt hatte.

Mitterrand ging nach dem Scheitern der Kontrollen nicht wie noch 1974 sein Vorgänger zum flexiblen Franc über, sondern paßte seine Wirtschaftspolitik, insbesondere die Geldpolitik, den Funktionsbedingungen fester Wechselkurse auf freien Märkten an. Er verzichtete also auf das souveräne Recht vorauseilender nationaler Inflation. Der Erfolg für Frankreich zeigte sich in der Annäherung bei der Geldwertstabilität an Deutschland und in wirtschaftlichem Wachstum. Der Erfolg für Europa lag in der durch offene Märkte erzwungenen Vernunft; sie förderte die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik, die entscheidende Voraussetzung für Fortschritte auf dem Weg zum Binnenmarkt und zur Währungsunion ist.

17 Vgl. H. Werner (Anm. 12), S. 210f.

18 Vgl. zu den Schwierigkeiten und Verzögerungen bei Ludwig Erhards Preisreformen Hans Willgerodt, Westdeutschland auf dem Wege zu „richtigen“ Preisen nach der Reform von 1948, in: Anpassung durch Wandel, Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen. Schriften des Vereins für Socialpolitik 206, Berlin 1991, S. 178ff., 185ff., 191ff., 196ff.; s. a. zum schrittweisen Übergang zu Märkten mit Wettbewerbspreisen W. Röpke, deutsche Wirtschaftspolitik (Anm. 4), S. 22ff.

19 Vgl. Rolf Hasse/Horst Werner/Hans Willgerodt, Außenwirtschaftliche Absicherung, Frankfurt/M. 1975, S. 15ff.; OECD, Wirtschaftsausblick, Paris 1991, S. 74ff.

Aus solchen frühen und späten Lernerfolgen kann auch Osteuropa lernen, wenn etwa ähnlich wie in Deutschland behauptet wird, eine vorschnelle Liberalisierung habe zum Einbruch von Produktion und Beschäftigung geführt. Immerhin hatten auch viele Wirtschaftswissenschaftler auf dem Wege zur deutschen Einigung und zur Transformation der Wirtschaftsordnung der DDR zunächst zum schrittweisen Übergang zur Konvertibilität und zu Zollschränken geraten, die schrittweise abgebaut werden sollten. Über die Kontrollprobleme bei freier Bewegung der Menschen und ohne die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten eines nationalsozialistischen oder sozialistischen Zwangsstaats hat man sich dabei offenbar nicht allzuviel Gedanken gemacht.

Osteuropa kann dagegen unter völlig anderen politischen und ökonomischen Bedingungen, als sie bei der deutschen Einigung vorlagen, die Konvertibilität und weitere außenwirtschaftliche Liberalisierungen bei flexiblen Wechselkursen einführen. Flexible Wechselkurse öffnen Spielräume für eine autonome Wirtschaftspolitik im Transformationsprozeß, die allerdings begrenzt sind. Außerdem hat der wirtschaftspolitische Mißbrauch solcher Spielräume selbstverständlich auch bei flexiblen Wechselkursen seinen volkswirtschaftlichen Preis.

Solche – wenn auch begrenzten – Spielräume erleichtern zumindest ein Timing und Sequencing von Reformschritten, bei denen die Öffnung von Märkten eine wichtige Rolle im Transformationsprozeß spielt. Nach Jahrzehnten sozialistischer Mißwirtschaft ohne Konvertibilität und unter der Käseglocke des reglementierenden Staatshandels ist die Öffnung der Grenzen für Menschen, Güter und Kapital in Osteuropa nicht weniger wichtig als für die Bundesrepublik Deutschland nach dem Nationalsozialismus.

Daher war Ludwig Erhard sehr wohl bereit, dem Rat von Wilhelm Röpke zu folgen und aus Deutschland so schnell wie möglich ein „größeres Belgien“ mit offenen Grenzen zu machen, um so schnell wie möglich internationale Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze zu schaffen²⁰.

Der Übergang der Bundesrepublik Deutschland zur Inländer- und Ausländerkonvertibilität in den fünfziger Jahren wurde nur dadurch verzögert, daß bei prinzipiell festen Paritäten im Bretton-Woods-System falsche Wechselkurse durch Devisenkontrollen und auch durch „Handelsschranken im

Dienste der Währungspolitik“ verteidigt werden mußten²¹.

Für den schnellen Erfolg bei der Transformation von nationalsozialistischen oder anderen autarkistischen Kriegswirtschaften in offene Marktwirtschaften war die Wiederherstellung der Konvertibilität in den fünfziger Jahren entscheidend. Die finanziellen Transfers im Rahmen des Marshall-Plans, die heute so oft mit der Forderung nach einem „Neuen Marshall-Plan“ für Osteuropa beschworen werden, waren zwar hilfreich; sie waren aber auch für den sozialen Frieden nur eine wichtige Ergänzung zur Öffnung der Märkte, die schnell die soziale Lage in Westeuropa gebessert hat. Die Rückkehr zur Konvertibilität war der unter Ökonomen kaum umstrittene erste Schritt aus der Desintegration der Weltwirtschaft. Es war die eindeutige Priorität für Konvertibilität, die so verschiedene Befürworter fester Wechselkurse im Goldstandard wie Gottfried von Haberler und Friedrich A. Lutz eine „Lanze für flexible Wechselkurse“ brechen ließ²²: Die Bedingungen für einen optimalen Währungsraum mit Einheitswährung oder irreversibel festen Wechselkursen bei irreversibler und voller Konvertibilität waren nicht annähernd erfüllt²³. Außerdem sprachen völlig unterschiedliche Ausgangsbedingungen und politische Gestaltungsmöglichkeiten in den einzelnen Ländern für autonome nationale Versuche (und Irrtümer) im Transformationsprozeß. Also war es für Ökonomen als Ergebnis einer Nutzen-Kosten-Analyse naheliegend, bei autonomer Wirtschaftspolitik feste Wechselkurse zugunsten der wichtigeren Konvertibilität zu opfern, ganz auf der Linie der Argumentation des frühen Keynes im „Tract on Monetary Reform“ für den Vorrang der Geldwertstabilität vor festen Wechselkursen²⁴.

Bei Regierungen, Notenbankpräsidenten, Außenministern und Präsidenten der EG-Kommission hat es etwas länger gedauert, zu dieser Einsicht zu gelangen. In Großbritannien war die Bereitschaft zu schnelleren Fortschritten beim Abbau der Devisenzwangswirtschaft durch Übergang zu flexiblen Kursen zwar schon in den fünfziger Jahren größer. Aber für das Management eines Systems flexibler Wechselkurse fehlte bei der „Operation Robot“

21 Vgl. Hans Willgerodt, *Handelsschranken im Dienste der Währungspolitik*, Düsseldorf-München 1962; R. Hasse/H. Werner/H. Willgerodt (Anm. 19), S. 34 ff.

22 Vgl. G. Haberler (Anm. 8); Friedrich A. Lutz, *Die Konvertibilitätsdiskussion*, in: A. Hunold (Anm. 8).

23 Vgl. Robert A. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, in: *American Economic Review*, 51 (1961), S. 656–665.

24 Vgl. John Maynard Keynes, *Tract on Monetary Reform*, London-Basingstoke 1923.

20 Vgl. W. Röpke, *Internationale Ordnung* (Anm. 4), S. 240.

das erforderliche Personal: Man hatte nur bewährte Beamte der Kriegs-Devisenzwangswirtschaft bei festen Paritäten, Briefzensur bei Absender und Empfänger usw.

Auch in der Bundesrepublik hatte man in der Zeit vor Bundesbankpräsident Pöhl nur Zentralbankpräsidenten, die flexibleren Wechselkursen überwiegend sehr skeptisch gegenüberstanden. Das bekam 1972 noch der Wirtschafts- und Finanzminister Karl Schiller zu spüren, als die Deutsche Bundesbank gegen flexible Wechselkurse und für Devisenkontrollen, also auch gegen Karl Schiller, antrat, so daß Karl Schiller nicht zuletzt aus diesem Grund sein Amt niederlegte.

3. Außenwirtschaftliche Liberalisierung, Geldwertstabilität, Wettbewerb und Eigentumsordnung

Für die Priorität der Konvertibilität der osteuropäischen Währungen im Transformationsprozeß sprechen prinzipielle ordnungstheoretische Überlegungen und die Berücksichtigung des Zeitelements bei der Umsetzung von ordnungspolitischen Grundentscheidungen und prozeßpolitischen Maßnahmen.

Wenn heute selbst von sehr namhaften Autoren vertreten wird, daß es für den Übergang von einer sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft keine Textbücher gebe, dann ist dies in einem engen Sinne wohl richtig: Blaupausen für die Einführung der Marktwirtschaft, die eine Check-Liste für das Timing und Sequencing aller erforderlichen Schritte auf dem Weg zur Marktwirtschaft liefern, wird es wohl auch kaum geben können²⁵. Man

25 Entgegen vielen Behauptungen gab es allerdings sehr wohl konkrete Konzeptionen für den Übergang der DDR-Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft. Vgl. insbesondere Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Bundesrepublik im Verhältnis zur DDR, Gutachten vom 15./16. Dezember 1989; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten, Sondergutachten vom 20. Januar 1990; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Reform der Wirtschaftsordnung in der DDR und die Aufgaben der Bundesrepublik, in: Wochenbericht 6/90 vom 8. Februar 1990, S. 65–78; H. Willgerodt (Anm. 14); Horst Siebert, Die Wahlmöglichkeiten einer deutsch-deutschen Geld- und Währungspolitik, Kieler Diskussionsbeiträge 159, März 1990; Juergen B. Donges u. a. (Kronberger Kreis), Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (Schriftenreihe des Frankfurter Instituts, Bd. 22), Bad Homburg 1990. Vgl. als Literaturübersicht zur Transformation: Gesamtdeutsches Institut – Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben (Hrsg.), Transformation der Wirtschaftsordnung der ehemaligen DDR – Wirtschaftliche Erneuerung in den neuen Bundesländern, Literaturführer, Bonn 1991³.

kann sich allerdings im Transformationsprozeß immerhin an den Prinzipien orientieren, die Walter Eucken für den Weg aus der nationalsozialistischen Planwirtschaft formuliert hat und mit denen die Bundesrepublik so erfolgreich auf dem Weg zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit war. Auch über Wirkungsverzögerungen und Anpassungsbedarf wissen wir heute zum Beispiel aus der Diskussion um lags (Verzögerungen) in der Geldpolitik und aus der Diskussion von Entwicklungsproblemen so viel, daß sich zumindest die größten wirtschaftspolitischen Fehlentscheidungen beim Timing und Sequencing vermeiden lassen müßten.

Bei den „konstituierenden Prinzipien“ einer Marktwirtschaft – d. h. stabilitätsorientierte Währungsordnung, Privateigentum, offene Wettbewerbsmärkte, Gewerbefreiheit, Haftungsprinzip und Kontinuität der Wirtschaftspolitik – spielen für Walter Eucken die oben bereits angesprochene Währungsverfassung und die Geldpolitik eine zentrale Rolle: Am Anfang des Transformationsprozesses soll eine Währungsordnung stehen, die Geldwertstabilität gewährleistet.

Zusammengefaßt wird dies folgendermaßen begründet:

- In einer Marktwirtschaft geht es bei Eucken zunächst um das Lenkungsproblem bei Produktion und Konsum in einer arbeitsteiligen Wirtschaft mit dezentralen Entscheidungsträgern. Produktions- und Konsumentscheidungen müssen sich nach Güterart und in Raum und Zeit an der relativen Knappheit von Gütern, Produktionsfaktoren und natürlichen Ressourcen orientieren.
- Relative Preise und ihre Veränderungen sind der Signalapparat für realwirtschaftliche relative Knappheit. Relative Preise signalisieren nur dann zutreffend die Knappheit von Gütern, Faktoren und Ressourcen, wenn sich die Preise auf offenen Wettbewerbsmärkten und bei Geldwertstabilität bilden. Marktmacht und Geldwertschwankungen verzerren dagegen die relativen Preise und führen folglich zur falschen Allokation beziehungsweise Vergeudung von knappen Gütern, Faktoren und Ressourcen.

Während die Verwirklichung offener Wettbewerbsmärkte nach aller Erfahrung ein sehr langwieriger Prozeß ist²⁶, kann ein Land zumindest die Währungsverfassung schnell einführen, die Voraussetzung für stabiles Geld ist. Seit der Peelschen Bankakte von 1844 ist mit der britischen Wäh-

26 Vgl. H. Willgerodt (Anm. 18), S. 179ff.

rungsverfassung ein Grundmuster für den ordnungspolitischen Rahmen einer stabilitätsorientierten Geldpolitik vorgegeben; die Währungsverfassung der Bundesrepublik Deutschland ist schon seit den fünfziger Jahren für Europa ein anerkanntes Beispiel für erfolgreiche Stabilitätspolitik.

Dagegen scheint selbst in Deutschland der Zeitbedarf für die Verwirklichung von offenen Wettbewerbsmärkten noch 1991 erheblich zu sein, so zum Beispiel auf dem Energiemarkt, bei vielen Dienstleistungen einschließlich Banken, Versicherungen und Transportleistungen, auf den Märkten für Kommunikation bzw. Informationsübertragung sowie im Agrarbereich – auf Märkten also, deren Angebot in praktisch jede Produktion von Gütern direkt einfließt, oder indirekt über den Produktionsfaktor Arbeit.

Das Zeitmoment dürfte also auch im Falle Osteuropas dafür sprechen, an den Anfang des Transformationsprozesses eine Währungsverfassung zu setzen, in der eine unabhängige Notenbank zur Wahrung der Geldwertstabilität verpflichtet ist. Die Neigung von Regierungen und Parlamenten, einen solchen Verzicht auf Gestaltungsmöglichkeiten gewissermaßen zugunsten von verfassungsmäßig festgelegten Spielregeln hinzunehmen, ist wiederum erfahrungsgemäß nicht sehr groß. Es stellt sich dann die Frage, wie die von Adam Smith als so listenreiche Geschöpfe charakterisierten Politiker²⁷ zu währungspolitischer Vernunft überlistet werden können.

Der Übergang zu einer konvertiblen Währung hat sich als eine solche marktwirtschaftliche List einigermaßen bewähren können, wenn Konvertibilität als ein Schritt zu politisch gewünschter Integration in den Weltmarkt ohnehin unumgänglich ist. Denn zumindest die Wachstums- und Wohlfahrtsgewinne, die Produktivitätssteigerungen und die Versorgungssicherheit durch internationale Arbeitsteilung auf offenen Märkten mit wechselseitiger Abhängigkeit sind schon seit den aufgeklärten Merkantilisten politisch erwünscht. Die deutsche Energiepolitik und die bisherige EG-Agrarpolitik sind allerdings besonders ärgerliche Gegenbeispiele dafür, wie robust politische und ökonomische Unvernunft sein kann.

So, wie man den Pelz nicht waschen kann, ohne ihn naß zu machen, so kann man auch die Konvertibilität für die gewünschten Wachstumseffekte nicht haben, ohne zugleich den Zwang zu einer sta-

27 Vgl. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), Cannan-Ed., Bd. 1, London 1959⁶, S. 490.

bilitätsorientierten Geldpolitik in Kauf nehmen zu müssen. Sonst muß auch heute jede Regierung bei Inflationspolitik befürchten, daß ihre Devisenreserven zur Neige gehen – so wie merkantilistische Falschmünzer erfahren mußten, daß ihre Edelmetalle, also das gute Geld, bei festen Zwangskursen das Land verlassen (Greshamsches Gesetz), in dem die Bürger durch Inflation betrogen werden sollen. Natürlich kannte man als Gegenmittel schon damals den Kerker und die Todesstrafe für Edelmetallexporte, später für Devisenvergehen. Bei flexiblen Wechselkursen sind die Bedingungen des Greshamschen Gesetzes nicht gegeben. Gerade im Ostblock weiß man, daß dann das „gute Geld“ – ob nun Dollar oder D-Mark – die schlechte Inflationswährung als Recheneinheit, Wertaufbewahrungsmittel und Transaktionsmedium verdrängt, auch im Inland²⁸.

Am ehesten kann man sich wirtschaftspolitisch auf die Funktion des stabilen Geldes bei der volkswirtschaftlichen Allokation im Transformationsprozeß verlassen. Politiker durch die Einführung der Konvertibilität zu währungspolitischer Vernunft zwingen zu können, ist dennoch auch heute noch eine recht vage Hoffnung, wenn sich Politiker gegen alle schlechten Erfahrungen von Inflationsländern und gegen den Erfolg durch Geldwertstabilität blind und taub stellen. Dies sei zugegeben.

Aber trotz neuerer Plädoyers von Währungsexperten wie Wilhelm Hankel für Wachstum durch mäßige Inflation²⁹ dürfte der Ruf inflationistischer Beschäftigungspolitik weitgehend ruiniert sein. Inflation setzt man heute eher als (die unsozialste) Form der heimlichen Besteuerung ein, wenn ein effizientes Steuersystem fehlt oder die Mehrzahl der Bürger politisch entmündigt ist, während die wirtschaftliche und politische Führungsschicht bei geringen Informationskosten und großen Vermeidungsmöglichkeiten mit der Inflation gut leben kann.

Wenig Verlaß ist vor allem auf die Tauglichkeit der Geldpolitik zu makroökonomischer Prozeßsteuerung. Erst recht gilt dies für beispielsweise in Polen geweckte Hoffnungen, mit monetären Impulsen

28 Vgl. zu den Marktreaktionen bei nicht „wasserdichten“ Kontrollen bzw. beim schrittweisen Übergang zur Konvertibilität z. B. Perdita A. Wingender, *Westdevisen und Devisenschwarzmärkte in sozialistischen Planwirtschaften*, Stuttgart-New York 1988; Wojciech Kostrzewa, *Die polnische Währungsordnung im Umbruch – Zwischen Devisenbewirtschaftung, Schwarzmarkt und staatlichen Devisenauctionen*, in: *Die Weltwirtschaft*, 88 (1988) 2, S. 134–145; ders. (Anm. 7), S. 179 ff.

29 Vgl. Wilhelm Hankel, *Neue Akzente der Währungspolitik*, in: *Handelsblatt* vom 24./25. 5. 1991.

Verhaltensweisen der Unternehmer und damit den güterwirtschaftlichen Bereich gezielt lenken zu können³⁰. Hier unterschätzt man mit oder ohne die Theorie der rationalen Erwartungen³¹ die Intelligenz der Bürger und vor allem die Rechenkünste der Gewerkschaften in Lohnrunden: Wenn Geldillusion und Wechselkursillusion bei den Gewerkschaften nicht ernsthaft vorausgesetzt werden können, dann ist Geldwertstabilität ohne geldpolitische Grob- und Feinsteuerungsambitionen die beste Politik für Allokation und Vollbeschäftigung.

Zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung ist in Osteuropa eine funktionsfähige Ordnung der Eigentumsrechte mit Privateigentum weitaus wirksamer, als es mäßige Inflation im günstigsten Falle je sein könnte. Außerdem versagen viele Währungskünstler in erschreckendem Maße, wenn sie versuchen, die Inflation in Maßen zu halten oder wenigstens die durch Inflation erlittenen Schmerzen mit Lohnindexierung zu lindern.

Mit der Funktion der Eigentumsordnung im Wachstums- und Entwicklungsprozeß hat sich vor über 200 Jahren vor allem Adam Smith im „Wohlstand der Nationen“ befaßt. Selbst die größte Unvernunft in der Wettbewerbs- und Außenwirtschaftspolitik könne verkraftet werden, wenn eine funktionsfähige Eigentumsordnung und Rechtssicherheit die Früchte eigener Anstrengungen und Leistungen sicherten³².

Die zentrale Bedeutung der Eigentumsordnung für den Aufschwung und für Arbeitsplätze in Osteuropa ist allerdings kein Argument, mit der Verwirklichung einer stabilitätsfördernden Währungsverfassung zu warten. Auch Inflation ist Raub, ist Verletzung von Eigentumsrechten; auch mit außenwirtschaftlichen Reglementierungen beschränkt der Staat die Eigentumsrechte seiner Bürger. Es lohnt sich also auch für die Sicherung von Eigentumsrechten, mit stabilem Geld und außenwirtschaftlichen Liberalisierungen nicht zu warten. Die Verwirklichung einer leistungsfähigen und leistungsfördernden Eigentumsordnung braucht in einem Rechtsstaat Zeit. Die Erfahrungen in den neuen Bundesländern machen dies besonders deutlich.

30 Vgl. Piotr Pysz, *Marktwirtschaft: Ein zu teures Ziel? Polens Reformen schwanken*, in: *Orientierungen zur Gesellschaftspolitik*, 48 (1991), S. 20.

31 Vgl. als kritischen Überblick Lothar Häberle, *Wirtschaftspolitik bei rationalen Erwartungen. Konsequenzen einer kritischen Analyse der Theorie rationaler Erwartungen für die Wahl wirtschaftspolitischer Strategien*, Köln 1982.

32 Vgl. A. Smith (Anm. 27), Bd. 2, S. 49.

III. Europäische Integration durch außenwirtschaftliche Liberalisierung

Osteuropas Perspektive bei den weiteren Schritten zur außenwirtschaftlichen Liberalisierung sollte die Mitgliedschaft in einem wirtschaftlich vereinten und gegenüber Drittländern offenen Europa sein³³. Auf dieses Ziel wären das Tempo und die einzelnen Schritte im Transformationsprozeß auszurichten.

Strebt man dieses Ziel an, dann folgt daraus der Vorrang außenwirtschaftlicher Liberalisierungen bei der Einführung der Marktwirtschaft in Osteuropa. Wie das Beispiel der Konvertibilität gezeigt hat, spielen für die außenwirtschaftliche Liberalisierung die Währungsordnung und die Währungspolitik eine entscheidende Rolle: Ein hohes Liberalisierungstempo mit der Gefahr von Rückschlägen setzen eine konsequente Politik der Geldwertstabilität voraus. Bisher hat noch jedes Inflationsland bei festen und sogar bei flexiblen Wechselkursen versucht, falsche Wechselkurse durch Konvertibilitätsbeschränkungen, Handelschranken und Kapitalverkehrskontrollen zu verteidigen.

Diese Erfahrung prägt die Erwartungen der Akteure auf den Devisenmärkten. Selbst bei weiteren zügigen Liberalisierungsschritten und bei flexiblen Wechselkursen würde fehlende Geldwertstabilität solche Erwartungen auslösen und die osteuropäischen Währungen unter Druck setzen. Je größer dieser Druck würde, desto mehr würde mit weiteren Abwertungstendenzen und z.B. mit Kapitalverkehrskontrollen gerechnet werden.

Erst recht gilt dies für ausländische Anleger dann, wenn am Anfang des Liberalisierungsprozesses die Konvertibilität für Ausländer und die Konvertibilität für den Kapitalverkehr offenbar als nicht so vordringlich, wenn nicht sogar als gefährlich eingeschätzt werden. Dann stünden bei Inflationspolitik die osteuropäischen Währungen bei ausländischen Anlegern im Verdacht, trotz aller gegenteiligen Beteuerungen und Investitionsschutzabkommen doch „Mausefallenwährungen“ zu werden. In solche tatsächlichen oder auch nur vermeintlichen

33 Zum Stand der Öffnung der EG gegenüber den mittel- und osteuropäischen Reformländern vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), *Handelspolitik der EG im Zuge der Öffnung nach Osten*, in: *Wochenbericht* 35/90 vom 30. August 1990; Europäisches Parlament, *GATT – Wirtschafts- und Währungsunion – Öffnung der EG nach Osteuropa*, Pressemitteilung Nr. 32/91, S. 3f.

Mausefallen geht Kapital allerdings nur mit einer entsprechend hohen Risikoprämie, wenn überhaupt.

Eine Politik der Geldwertstabilität ist in Osteuropa ohnehin für den Aufbau der Marktwirtschaft und für die Allokation bei dem umfassenden Strukturwandel notwendig. Bei Geldwertstabilität kann die volle Konvertibilität für Inländer und Ausländer sofort eingeführt werden, wenn die Marktteilnehmer in ihren Erwartungen von diesem Datum „stabile Währung“ ausgehen.

Für die einzelnen Liberalisierungsschritte bedeutet dies, daß zur vollen Konvertibilität auch die völlige Abschaffung von Resten des Außenhandelsmonopols gehört.

Zur außenwirtschaftlichen Absicherung der Wirtschaftspolitik blieben dann noch flexible Wechselkurse, Handelsschranken und einzelne Kapitalverkehrskontrollen, wie dies in praktisch allen westeuropäischen Ländern ebenfalls üblich gewesen ist. Wenn Länder wie die Bundesrepublik Deutschland oder die Schweiz in dem Ruf stehen, eine Politik der Geldwertstabilität zu betreiben, dann haben sie regelmäßig auch nur Kontrollen gegen Kapitalzuflüsse eingeführt; Handelsschranken standen dann nicht im Dienst der Währungspolitik, sondern dienten den üblichen protektionistischen Zielen.

Bei Geldwertstabilität bestünde für Osteuropa auch kein Anlaß, Kontrollen des Kapitalverkehrs aufrechtzuerhalten. Auf diesem Gebiet werden Kapitalflucht-Ängste häufig übertrieben. Selbst bei einer alles andere als vorbildlichen Geldpolitik konnte z. B. die Regierung Thatcher in Großbritannien sämtliche Kontrollen auf einen Schlag abschaffen, ohne daß es zu den erwarteten Kapitalabflüssen gekommen wäre. Im Gegenteil: Das Pfund Sterling wurde durch diesen Schritt vorübergehend sogar gestärkt, bis die fortgesetzte Inflationspolitik zunächst das Pfund, dann auch Margaret Thatcher schwächte.

Mit der Herstellung der vollen Konvertibilität und dem Abbau von Kapitalverkehrskontrollen unter der Rahmenbedingung stabiler Währungen hätte sich Osteuropa faktisch bereits erheblich in die Europäische Gemeinschaft integriert. Es fehlte dann nur noch der Teil der Liberalisierung des Güterverkehrs, der über den bereits im ersten Schritt vollzogenen Abbau der Zahlungsbeschränkungen hinausginge.

Hier wäre es für die Integration Osteuropas und für den Anschluß an die Liberalisierungen im Rahmen des GATT (Allgemeines Handels- und

Zollabkommen) zweckmäßig, wenn Osteuropa alle Handelshemmnisse zunächst in Zölle umwandeln würde. Dadurch würde als wichtiges Liberalisierungselement zunächst mehr Transparenz über die osteuropäischen Handelshemmnisse geschaffen. Außerdem wäre für den weiteren Integrationsprozeß in Europa und bei internationalen Zollsenkungsrunden technisch nichts leichter, als Zollsätze nach einem Stufenplan zu harmonisieren und in ihrem Niveau Schritt für Schritt abzusenken³⁴.

Osteuropa sollte also im Interesse seiner zukünftigen Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft und im Interesse einer Eingliederung in die Weltwirtschaft von vornherein auf die Anwendung nichttarifärer Handelshemmnisse (d. h. anderer als Zölle) verzichten, die erfahrungsgemäß die größten Schwierigkeiten im Liberalisierungsprozeß machen. Vor allem in einem so umfassenden Umstrukturierungsprozeß, wie er Osteuropa weiterhin bevorsteht, sind Zölle auch ordnungspolitisch diskutabel. In jedem Falle sind sie das am wenigsten schädliche Protektionsinstrument im internationalen Handel, solange sie nicht prohibitiv hoch sind. Bei relativ mäßigen Zollsätzen liegt nämlich das Problem vor allem in ihrer diskriminierenden Struktur.

Eine rationale Zollpolitik und insbesondere rationale Zollstrukturen gibt es nur in schlechten Lehrbüchern. In guten Lehrbüchern, in der Spezialliteratur und in der Praxis gibt es praktisch nur Zölle, deren Struktur von der Lautstärke und den politischen Druckmöglichkeiten von Interessenten bestimmt wird³⁵. Insofern ist auch bei Zöllen für den Übergangsprozeß Vorsicht geboten, auch in Osteuropa.

Es wäre insofern eine Zollstruktur zweckmäßig, bei der die Zollsätze in ihrer Höhe nicht zu stark differieren, bei der die Standardabweichung also gering ist. Differenzierungen bei den Zollsätzen sind andererseits eine Selbstverständlichkeit, weil man sonst völlig auf Zölle in der Übergangsphase verzichten könnte: Denn einen gleichmäßigen, nichtdiskriminierenden Importschutz gewährt der flexible Wechselkurs, weil er bei Abwertungstendenzen Importe verteuert. Er leistet dann sogar

34 Vgl. Horst Werner/Dorit Willms, Zollstruktur und Effektivzölle nach der Tokio-Runde, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft (Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik 63), Köln 1984, S. 2f., 38 ff., 61 ff.

35 Vgl. zu Protektionsmotiven Gottfried Haberler, Der internationale Handel, Reprint, Berlin-Heidelberg-New York 1970, S. 178 ff.; Warren Max Corden, The Theory of Protection, Oxford 1971, S. 180 ff.; H. Werner/D. Willms (Anm. 34), S. 63 ff.

mehr als Zölle, weil er zugleich eine dem Abwertungssatz entsprechende Prämie für Exporte beinhaltet, die ebenfalls nichtdiskriminierend ist.

Mit solchen außenwirtschaftlichen Liberalisierungen zur Unterstützung des Transformationsprozesses würden die osteuropäischen Reformländer für die Mitgliedschaft in der EG als ausgesprochene Musterknaben erscheinen, wenn man sie mit früheren Beitrittskandidaten vergliche³⁶. Bei einer solchen Liberalisierungspolitik könnte sich die EG einem Beitritt kaum verschließen. Hilfe könnte da-

36 Ein Problem könnten allerdings auch in Osteuropa für geraume Zeit Widerstände und technische Schwierigkeiten bei Fragen der Eigentumsordnung bleiben, wie der bisherige Privatisierungsprozeß zeigt. Das würde die Chancen mindern, bei liberalisiertem Außenhandel das Außenhandelsvolumen zu erhöhen und eine Arbeitsteilung gemäß den komparativen Vorteilen zu erreichen. Vgl. zu den Privatisierungsproblemen Janusz Lewandowski/Jan Szomburg, *The Strategy of Privatization*, The Research Center for Marketization and Property Reform, Economic Transformation No. 7, Danzig, Oktober 1990; Jan Szomburg, *The Socio-Political Barriers of Privatization in Poland*, Paper presented for the Project Liberty Workshop on „Social and Political Consequences of Decentralization and Privatization“, Danzig, 10. bis 13. April 1991; David Lipton/Jeffrey Sachs, *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, (1990) 1, S. 75-147.

bei auch vom GATT erwartet werden: Das GATT könnte es kaum hinnehmen, daß die EG ohne jede „Gegenleistung“ gewissermaßen eine Ausnahmegenehmigung für Verletzungen des Meistbegünstigungsprinzips in Anspruch nimmt, nachdem gemäß Artikel XXIV GATT mit der Zollunion der EWG ein europäischer Präferenzraum gebilligt worden war³⁷. Es kann dann allerdings nicht angehen, daß ein europäischer Staat, der die Aufnahmebedingungen für einen Beitritt erfüllt, von einem solchen Präferenzraum ausgeschlossen wird.

Solange der Beitritt nicht vollzogen ist, muß die EG zumindest über die Assoziierungsabkommen ihrerseits die Handelshemmnisse gegenüber Beitrittskandidaten abbauen. Politisch wird dies um so leichter sein, je deutlicher Osteuropa den angeblich so marktwirtschaftlichen EG-Ländern vor-macht, daß Liberalisierung volkswirtschaftlich von Vorteil ist und eben kein Opfer, das man auf dem „Altar der europäischen Einigung“ bringen müßte.

37 Vgl. Horst Werner, *Das GATT heute: Die Ausnahme als Regel*, in: *Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer* (Beihefte der Kulturpolitik), Berlin 1987, S. 47 ff.

Elke Thiel: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Von der Marktintegration zur politischen Integration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B7-8/92, S. 3-11

Im Februar 1992 soll der Vertrag über die Europäische Union unterzeichnet werden, dem der Europäische Rat im Dezember 1991 in Maastricht zugestimmt hat. Er schafft die rechtlichen und institutionellen Grundlagen für die Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und für den Einstieg zu einer Integrationsvertiefung in anderen Politikbereichen, insbesondere zur Schaffung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Endstufe der WWU soll spätestens am 1. Januar 1999 mit den Mitgliedstaaten beginnen, in denen die hierfür notwendigen stabilitätspolitischen Voraussetzungen bestehen. Andere Mitgliedstaaten sollen zu einem späteren Zeitpunkt beitreten, wenn sie die in dem Vertrag festgelegten Qualifikationskriterien erfüllen.

Die WWU wird nach deutschen ordnungs- und stabilitätspolitischen Grundsätzen gebildet werden. In der Endphase müssen die Mitgliedsländer die Kompetenz für die Geldpolitik einem gemeinsamen Organ, dem Europäischen Zentralbanksystem übertragen. Daß sich die Mitgliedstaaten auf dieses Konzept einigen konnten, ist der guten Zusammenarbeit und der wirtschaftspolitischen Annäherung im 1979 gegründeten Europäischen Währungssystem (EWS) zuzurechnen. Die Wende in einigen Mitgliedstaaten von einer keynesianischen Beschäftigungspolitik zu einer Politik der Inflationsbekämpfung und zu marktwirtschaftlichen Prinzipien machte das EWS zu einem Erfolg und schuf die Voraussetzungen für das Binnenmarktprogramm 1992. Die Bestimmungen über die WWU schreiben im Grunde das fest, was die Mitglieder des EWS praktiziert haben, als sie sich dem stabilitätsorientierten Kurs der Deutschen Bundesbank anpaßten.

Die WWU eignet sich nicht für halbe Integrationsschritte und Kompromisse. Für die Geldpolitik muß es klare Zuständigkeiten geben. Der Vertrag soll die mit einer WWU verbundenen Stabilitätsrisiken so weit wie möglich ausschalten. So verwundert es nicht, daß die Vertragsbestimmungen die WWU in allen Einzelheiten regelt, während für andere Politikbereiche zunächst der Rahmen abgesteckt wird, der durch eine weitere Revision und Ergänzung der Verträge ausgefüllt werden muß.

Ulrich van Suntum: Wettbewerb und Wachstum im europäischen Binnenmarkt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/92, S. 13-22

Auf dem Weg zum Europäischen Binnenmarkt ist die EG ein gutes Stück vorangekommen; mit dem Ende 1991 von EG und EFTA gemeinsam beschlossenen Europäischen Wirtschaftsraum wird zudem das bisher größte integrierte Wirtschaftsgebiet entstehen. Es wird erwartet, daß die handelsschaffenden Effekte dieser Entwicklung ihre handelsablenkenden Effekte überwiegen. Von der Verwirklichung der sog. vier großen Freiheiten im Binnenmarkt dürfte eine Intensivierung des Wettbewerbs sowie ein erheblicher Liberalisierungsdruck in den einzelnen Mitgliedstaaten ausgehen. Probleme wirft das Nebeneinander von Freizügigkeit im Waren- und Personenverkehr einerseits und nationalen Unterschieden in der Sozial-, Umwelt- und Steuerpolitik andererseits auf. Zudem wird es notwendig sein, einen Teil des zusätzlichen Wachstums zur Unterstützung der leistungsschwächeren Mitgliedstaaten zu verwenden. Schließlich setzt ein Erfolg des Binnenmarktprogramms auch eine Liberalisierung des Außenhandels mit Drittstaaten voraus.

Rolf H. Hasse: Europäische Zentralbank. Europäische Währungsunion ante portas?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/92, S. 23-32

In Maastricht hat der Europäische Rat einen Vertrag zur europäischen Währungsunion verabschiedet, die 1997 oder spätestens 1999 beginnt. Dieser nunmehr dritte Anlauf zur Währungsunion hat bessere Chancen, verwirklicht zu werden, weil die wirtschaftlichen, wirtschafts- und währungspolitischen und die politischen Grundvoraussetzungen besser sind als 1969/70 oder ab 1979.

Es wird bewußt ein Untersuchungsrahmen gewählt, der den währungstheoretischen und währungstechnischen Rahmen verläßt. Die Währungsunion und die Europäische Zentralbank sind genuin politische Ziele und müssen auch in diesen Zusammenhängen beurteilt werden. Ferner wird anhand mehrerer Kriterien überprüft, ob und in welchem Ausmaß sich die Integrationsstrategien der „Monetaristen“ und „Ökonomen“ angenähert haben. Dies ist ein wichtiger Indikator für materielle Integrationsfortschritte, zumal diese Unterschiede die Ansätze von 1969/70 und ab 1979 scheitern ließen bzw. bremsen.

Die feststellbaren Veränderungen beruhen auf einer Übernahme bzw. Annäherung an die Integrationsstrategie der „Ökonomen“. Hinzu kommen die Herausforderungen an die EG, die sich aus der Umbruchsituation in Osteuropa ergeben und wie ein Stimulans wirken können. Dennoch dürfen die gewichtigen Risiken nicht übersehen werden, die angesichts des progressiven Zeitrahmens darin bestehen, daß zentrale Probleme weiter ausgeklammert bleiben oder nur unzureichend gelöst worden sind.

Die politische Bewährungsprobe werden die kommenden Jahre bringen, die größere wirtschaftliche Spannungen aufweisen werden als die „Schönwetterperiode“ der achtziger Jahre. Insofern wird noch rechtzeitig die Ernsthaftigkeit des politischen Willens geprüft, eine Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft zu verwirklichen.

Horst Werner: Ordnungspolitik im Reformprozeß Osteuropas

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/92, S. 33-43

Die politischen und wirtschaftlichen Reformen in Osteuropa haben Chancen für eine ganz Europa umfassende Gemeinschaft eröffnet. Diese Entwicklung hat 1986 beim Start in die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes 1993 niemand voraussehen können. Sie muß aber heute in ihrer vollen Tragweite für die Prioritäten europäischer Politik erkannt werden, auch nach den Verträgen von Maastricht zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion mit ihrer politischen Weichenstellung für eine noch engere Integration der Zwölfer-Gemeinschaft: Der gesamte Reform- und Integrationsprozeß in Europa würde gefährdet, wenn durch ihn die Umstellung auf die Marktwirtschaft in Osteuropa nicht gefördert würde. Auch wenn von den Anpassungsproblemen der EG z. B. beim Abbau von Handelsschranken und Subventionen die Rede ist, geht es in Wirklichkeit um mehr: um Frieden, Demokratie und Wohlstandschancen, nicht nur in den Reformländern.

In den Reformländern Osteuropas stehen die Menschen bei der Umstellung (Transformation) von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft vor Anpassungsproblemen ganz anderer Größenordnung. Nach Jahrzehnten enttäuschter Erwartungen eines besseren Lebens im Sozialismus steht jeder Appell an Geduld im Geruch einer Fortsetzung regierungsamtlichen Betrugs in marktwirtschaftlichen Kleidern. Das macht die Reihenfolge, die zeitliche Abstimmung und das Tempo der Reformschritte (timing and sequencing) als Kernfrage jeder Reform in Osteuropa zu einem besonders schwierigen Problem. Wie schmal der Grat ist, auf dem sich dabei Reformpolitiker bewegen, haben die Reaktionen auf die „schockartige“ Preisfreigabe in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten bei zerrütteter Währung gezeigt. Unter den Bedingungen des europäischen Integrationsprozesses begründet der Verfasser den Vorrang stabilitätsorientierter Währungsverfassungen im Transformationsprozeß, da die an sich erstrebenswerte simultane Verwirklichung aller notwendigen Reformen der Eigentums- und Wettbewerbsordnung auf Grenzen der praktischen Umsetzung und auf zeitliche Verzögerungen stößt.