

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 199

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Prinzipien und Risiken

von Hans Besters

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Jede Volkswirtschaft ist ein komplexes Räderwerk von ineinander greifenden güter- und geldwirtschaftlichen Prozessen. Dennoch trennen die Ökonomen analytisch nicht ohne Grund zwischen güterwirtschaftlichen (oder realen) Zusammenhängen und geldwirtschaftlichen (oder monetären) Problemen. Das ist vor allem ordnungspolitisch bedeutsam. Gemäß dem marktwirtschaftlichen Konzept soll die Güterwelt - soweit eben möglich - der Selbststeuerung durch Markt und Wettbewerb unterworfen und die Wirtschaftspolitik grundsätzlich auf die Rahmensetzung beschränkt sein. Das kann herrschender Meinung zufolge nicht für die Geldwirtschaft gelten. Die Ursache dafür wird in der uneinlöslichen Papierwährung gesehen. Heutiges Geld darf man nicht privat herstellen können. Die Selbststeuerung durch Markt und Wettbewerb ist nur dort anwendbar, wo der Knappheitsgrad der Güter zu vermindern ist, keineswegs dort, wo ein Überangebot an Geld - wenn viele die eigene Notenpresse bedienen - zu beschränken ist. Dazu ist ein Monopol erforderlich. Demzufolge fehlt der marktwirtschaftlichen Güterwelt die adäquate Geldordnung. Ebenso wie in anderen Lebensbereichen unveränderte Maßeinheiten gelten (z.B. Meter als Längenmaß, Kilogramm als Gewichtsmaß, Liter als Hohlmaß), müßte auch die Geldeinheit unveränderbar sein. Das ist aber nicht der Fall. Ich bezeichne das als *monetären Defekt*. Mehr noch: Gütervolumen und Geldversorgung müssen aufeinander abgestimmt werden. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zwischen beiden stellt sich nicht automatisch ein; es ist ermessensbestimmt, und Verfehlungen in der Handsteuerung führen zu Konjunkturschwankungen.

Güterwirtschaftliche und monetäre Integration

Die europäischen Integrationsbemühungen in der Güterwirtschaft unter den ehemals sechs, derzeit zwölf Mitgliedern sind inzwischen weit fortgeschritten und können mit der (weitgehenden) Vollendung des Binnenmarktes zum 31.12.92 als vorläufig abgeschlossen gelten. Ein Problem besteht allerdings nach wie vor in den unterschiedlichen Modalitäten zur Wirtschaftspolitik. Nur für die Agrar-, Verkehrs- und (Außen-) Handelspolitik (seit dem 1.1.70) gilt die gemeinsame Politik, die einer Wirtschaftsunion gemäß ist. Die meisten anderen Politikbereiche sind in nationaler Zuständigkeit verblieben und nur als "Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" deklariert worden. Über die Geld- und Finanzpolitik schweigt sich der EWG-Vertrag vollständig aus; hier fehlt jedwede Direktive.

Somit ist selbst die Wirtschaftsunion als gemeinsam abgestimmte, widerspruchsfreie Politik in allen Wirtschaftsbereichen unvollständig. Auf jeden

Fall fehlt ihr aber das monetäre Pendant in Form der Währungsunion. Was ich damit sagen will, ist, daß die Bezeichnung des Projektes als "Europäische Wirtschafts- und Währungsunion" berechtigt ist. Dabei ist stets der eingangs gegebene Hinweis auf das komplexe Räderwerk zwischen güter- und geldwirtschaftlichen Zusammenhängen zu beachten: Die ermesensbestimmte Handhabung der Geld- und Finanzpolitik in expansiver wie kontraktiver Richtung wirkt auf die Güterwirtschaft ein und löst dort Anpassungsprozesse aus.

Der Drei-Stufen-Plan zur Währungsunion

Die Währungsunion ist in drei Stufen geplant. Seit dem 1.7.90 befinden wir uns in der 1. Stufe, die hauptsächlich durch die Freigabe des Kapitalverkehrs zwischen den EG-Ländern gekennzeichnet ist und bis zum 31.12.93 läuft. Am 1.1.94 soll die 2. Stufe beginnen, in der das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) verwirklicht wird, in welchem die nationalen Währungen fortbestehen, aber gehalten sind, sich an bestimmten Konvergenzkriterien zu orientieren. Das zu gründende Europäische Währungsinstitut (EWI) übernimmt die Aufgabe, die Geldpolitik unter den EG-Mitgliedern zu begleiten, den Europäischen Rat über Konvergenzfortschritte zu unterrichten und dadurch den Übergang zur Europäischen Zentralbank der 3. Stufe vorzubereiten. Bei Erfüllung der bereits beschlossenen Konvergenzkriterien soll dann zum 1.1.97, spätestens jedoch 1999 die europäische Einheitswährung mit nur einer Europäischen Zentralbank (EZB) eingeführt werden. Infolgedessen wähle ich die Bezeichnung ESZB bereits für die 2. Stufe wegen der erforderlichen Zusammenarbeit unter den Notenbanken, obwohl diese offiziell nur für die 3. Stufe verwendet wird. In der 3. Stufe sind nämlich die nationalen Notenbanken praktisch nur Filialen der Europäischen Zentralbank (EZB).

Die Währungsunion kann auf zwei Wegen verwirklicht werden: entweder durch eine Wechselkursunion, oder durch eine europäische Einheitswährung.

Die Wechselkursunion läßt die nationalen Währungen zwischen den Mitgliedsländern unangetastet. Sie basiert auf festen Wechselkursen bei voller Konvertierbarkeit und uneingeschränkter Transferierbarkeit aller beteiligten Währungen. Sie gilt für die ersten beiden Stufen. In der 3. Stufe soll dann die europäische Einheitswährung die nationalen Währungen ablösen und die Geldversorgung auf die EZB übertragen werden.

Verzicht auf Wechselkurspolitik?

In der Binnenwirtschaft wird der Gütertausch in nationaler Währung vollzogen, in der Weltwirtschaft muß iber verschiedene Währungen abgerechnet werden. Der Preis der Auslandswahrung in heimischer Währung ist der Wechselkurs. Aufwertung bedeutet dann, daß der Preis der Auslandswahrung fällt, Abwertung, daß er steigt. Vergleichen wir die sechziger Jahre mit der Gegenwart: Während die Deutschen damals für einen US-Dollar 4 DM zahlen mußten, bekommen sie ihn heute für ca. 1,50 DM. Das ist eine erhebliche Aufwertung. Umgekehrt erlösten die Amerikaner damals für einen Dollar 4 DM, heute hingegen rd. 1,50 DM. Das ist eine entsprechende Abwertung. Jede Aufwertung verteuert aber den Export und verbilligt den Import, was die heimische Wirtschaft ungern sieht, u.U. auch nationale Interessen tangiert. Marktbestimmt sind Auf- und Abwertungen jedoch nur bei frei schwankenden Wechselkursen, sie setzen also eine Wechselkursflexibilitat voraus und sind auf zwei Ursachen zurückzuführen: guterwirtschaftlich auf unterschiedliche Wachstumsraten, geldwirtschaftlich auf unterschiedliche Inflationsraten.

Unter den zwölf Währungen in der EG besteht bereits ein Festkurssystem, innerhalb dessen die Wechselkurse nur administrativ verändert werden können. Gegen solche Wechselkursänderungen - sog. *realignments* - bestehen aber nicht unerhebliche Vorbehalte. Aufwertungsverdachtige Länder neigen dazu, die Aufwertung wegen der damit verbundenen Exporteinbuen zu vermeiden. Abwertungsverdachtige Länder weisen weit von sich, die fällige Abwertung als Quittung für ihre miserable Wirtschafts- und Geldpolitik hinzunehmen. Deshalb besteht ein weitgehender Konsens, administrative Wechselkursanpassungen auszuschließen und die Zinspolitik als Alternative zur Wechselkurspolitik einzusetzen. Das läuft darauf hinaus, anstelle der fälligen Aufwertung das Zinsniveau herunterzuschleusen, anstelle der fälligen Abwertung das Zinsniveau heraufzuschleusen. In den aufwertungsvermeidenden Ländern tritt mit der Verbilligung des Geldes ein erheblicher Konflikt zur Preisniveaustabilität, in den abwertungsvermeidenden Ländern mit Verteuerung des Geldes ein solcher zur Vollbeschäftigung auf. Das ist die bisherige Konstellation unter den EG-Mitgliedern.

Die Entwicklung des Europäischen Währungssystems

Das fehlende monetäre Pendant zum Vorlauf der guterwirtschaftlichen Integration hat seit dem Haager Gipfel vom 1./2.12.69 die Politiker mehrfach beschäftigt. Das Ergebnis des Haager Gipfels ließ aufhorchen. Die Po-

litiker unterwarfen sich einem gewissen Zugzwang, nämlich innerhalb von zehn Jahren bis zum 31.12.1979 die Währungsunion zu verwirklichen. Zwar wurde die Währungsunion nicht erreicht, aber im März 1979 das Europäische Währungssystem (EWS) geschaffen, das auf festen Wechselkursen mit einer bestimmten Bandbreite basiert und die ECU als Reservemedium und Umrechnungsmittel, nicht jedoch als Zahlungsmittel verwendet. Angesichts der negativen Erfahrungen mit der internationalen Währungsordnung von Bretton Woods, die ebenfalls auf festen Wechselkursen beruhte und 1973 endgültig zusammenbrach, sagten viele Ökonomen dem EWS keine allzu lange Lebenszeit voraus. Sie prognostizierten monetär verursachte, *fundamentale* Zahlungsbilanzungleichgewichte, die noch durch einen dreifachen Finanzierungspakt für die Defizitländer unterstützt wurden, nämlich mit einer "sehr kurzfristigen Finanzierung", mit einem "kurzfristigen Währungsbeistand" und einem "mittelfristigen Währungsbeistand". Dennoch hätte das EWS infolge *autonomer* Geld- und Haushaltspolitik der Mitglieder bald einstürzen müssen, was sich jedoch nicht bewahrheitet hat.

Warum sind bis in die jüngste Vergangenheit ernsthafte Spannungen im EWS ausgeblieben - von 1987 bis September vergangenen Jahres sogar trotz des Verzichtes auf jedwede Wechselkurskorrektur? Zur Beantwortung dieser Frage möchte ich kurz die Entwicklung im EWS aus der Sicht der DM zu den Mitgliedswährungen in Erinnerung rufen und dabei zwei Phasen unterscheiden, einmal die seit 1985, zum anderen die seit 1990.

Phase seit 1985

Vorausgegangen war 1982 der Regierungswechsel in Bonn. Er ist insofern bedeutsam, als eine Abwendung von der nachfrageorientierten Konjunkturpolitik erfolgte, nämlich weg von Keynesianischen Beschäftigungsprogrammen und hin zur angebotsorientierten Stabilisierungspolitik, die der Sachverständigenrat schon in seinem Jahresgutachten 1977 vorgezeichnet, damit aber bei der alten Bundesregierung kein Gehör gefunden hatte. Dadurch konnte die Inflationsrate kontinuierlich gesenkt werden, wengleich mit deren Verminderung auch Stabilisierungskosten in Form von zunächst noch zunehmender Arbeitslosigkeit verbunden waren. Bezüglich der Staatsverschuldung wurde eine konsequente Konsolidierungspolitik eingeleitet. Die Nettoneuverschuldung (ohne Nebenhaushalte und Schattenhaushalte) reduzierte sich nach ihrem Kulminationspunkt von 74,4 Mrd. DM in 1981 auf 45,7 Mrd. DM in 1985.¹⁾ Die Anti-Inflations- wie die Konsolidierungspolitik ließen auf eine bisher vermißte Kontinuität in der Wirtschaftspolitik schließen, die das Vertrauen bei Unternehmen und Haushalten langsam verbesserte.

Durch diese Anti-Inflations- wie Konsolidierungspolitik verzeichnete die Bundesrepublik 1986 und 1987 sogar ein absolut stabiles Preisniveau, was in der pluralistischen Gruppendemokratie äußerst selten und nach dem Zweiten Weltkrieg nur den Amerikanern zwischen 1952 und 1954 gelungen war. Trotz der ersten beiden Stufen der Steuerreform 1986 und 1988 mit einem Entlastungsvolumen von rd. 24 Mrd. DM ging die Nettoneuverschuldung der Gebietskörperschaften 1989 auf 25,9 Mrd. DM zurück. Der kontinuierliche Konjunkturaufschwung verlängerte sich sogar bis 1992, d.h. auf insges. 11 Jahre.

Im EWS hätten durch diese Härtung der DM erhebliche Spannungsverhältnisse zu den übrigen Währungen entstehen müssen. Solche Spannungsverhältnisse mit den daraus folgenden *realignments* sind jedoch nicht entstanden. Die Ursache liegt in der zwischenzeitlich zunehmenden Konvergenz der Geld- und Finanzpolitik der EG-Mitglieder. Immerhin hat sich der Durchschnitt der Inflationsraten im EG-Raum von 15,6 v.H. in 1980 auf 3,9 v.H. in 1987 vermindert. Somit hat eine deutliche Konvergenz stattgefunden, die jedoch keine eindeutige, sondern folgende Alternative in der Erklärung zuläßt:

Entweder haben amtierende Politiker nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen EG-Ländern aus dem Mißerfolg Keynesianischer Beschäftigungspolitik gelernt (die die Inflation anheizt, aber kaum noch zusätzliche Beschäftigung schafft - und wenn, dann nur vorübergehend) sowie daraufhin schweren Herzens von solcher Praxis Abschied genommen; oder der Disziplinierungseffekt fester Wechselkurse hat gewirkt, da der Wechselkursverbund ein ausuferndes Leistungsbilanzdefizit begrenzt und zur Umkehr der Geld- und Finanzpolitik veranlaßt.

Nach herrschender Meinung trifft die zweite Erklärung zu. Danach ist der DM die sog. *Ankerfunktion* zugefallen. Mehr und mehr EG-Länder haben sich zur Vermeidung sonst fälliger Abwertungen, somit zur Absicherung ihrer stärker als zuvor stabilitätsorientierten Politik der festen Kursbindung an die DM als der stärksten Mitgliedswährung bedient und dabei höhere Zinsen als sonst in Kauf genommen.²⁾ Die Stabilitätspolitik der Bundesbank hat gleichsam die übrigen EWS-Währungen ins Schlepptau genommen. Darüber sind die EG-Partner bedauerlicherweise nicht glücklich, was auch die Auseinandersetzungen um die letzten Währungsturbulenzen belegen.

Sie empfinden den von der starken DM ausgelösten Anpassungsdruck als Beeinträchtigung ihrer wirtschafts- und geldpolitischen Autonomie. Sie wünschen die Ablösung der Dominanz der deutschen Geldpolitik durch eine Mitwirkung und Beteiligung aller an den für die Gemeinschaft wichti-

gen geldpolitischen Entscheidungen. Die Geldpolitik soll also demokratisiert werden.

Daraus folgt bereits, daß auch die Bundesbank über die Ankerfunktion der DM nicht glücklich sein kann. Solange die Inflationsraten in den EWS-Währungen noch unterschiedlich sind und neuerdings wieder deutlich zunehmen, läuft sie ständig Gefahr, in ihrer Stabilitätspolitik beeinträchtigt zu werden: Bei festen Wechselkursen, die immerzu verteidigt werden, obwohl sie angepaßt werden müßten, importiert die Bundesrepublik zwangsläufig einen Teil der Inflation aus dem EWS-Raum bzw. exportiert einen Teil der DM-Stabilität, den sie praktisch "verschenkt".

Trotz des deutschen Stabilitätsopfers, über das die EWS-Partner eigentlich glücklich sein müßten, üben sie offen oder versteckt an der Ankerfunktion der DM im EWS heftige Kritik.

Phase ab 1990

Diese Phase beginnt 1990 im Jahr der deutschen Einheit. Mit dem Umrechnungsverhältnis der Ostmark in DM von 1:1 ergab sich eine Gefährdung der Preisniveaustabilität, durch die fehlende Wettbewerbsfähigkeit der desolaten DDR-Wirtschaft eine zunehmende Arbeitslosigkeit, wenngleich es noch schlimmer hätte kommen können, nach dem empirischen Befund sogar müssen. Dafür ist aber die Nettoneuverschuldung der Gebietskörperschaften schon 1991 auf 117,7 Mrd. DM angestiegen, was auch das bislang wachsende Vertrauen in die deutsche Wirtschaftspolitik wieder verunsichert hat.

In der EG hat sich 1990 und 1991 eine Schwäche der DM wegen zunehmender Inflation eingestellt. Insofern ist das sich zwischenzeitlich abzeichnende Spannungsverhältnis zu den übrigen EWS-Währungen nicht von Dauer gewesen. Als sich jedoch herausstellte, daß die deutsche Geldmenge zu stark expandierte und den Preisauftrieb anheizte, setzte die Bundesbank die Leitzinsen herauf - mit der Folge eines verstärkten Zuflusses anlangesuchenden Auslandsgeldes, so daß die DM seit Mitte letzten Jahres erneut einem Aufwertungsstrend unterliegt.

Die kritisierte "Hochzinspolitik" der Bundesbank führte in etwa zu einer vergleichbaren Situation wie in den USA 1985 - ohne daß diesmal die Wechselkurse reagieren konnten, weil sie gebunden sind. Die zur Wiedergewinnung der Preisniveaustabilität erforderliche Zinspolitik lockt eben verstärkt Auslandsgeld zur Anlage in der Bundesrepublik an. Dadurch hätte der DM-Kurs marktbestimmt ständig sinken, d.h. aufwerten müssen; er kann aber nur bis zum unteren Interventionspunkt fallen. So gesehen stößt die Zinspolitik als Alternative für die notwendige Wechselkurskorrek-

tur hier schon an ihre Grenze. Statt zum Zahlungsbilanzausgleich zu führen, bewirkt sie einen Überschuß in der Kapitalbilanz, ohne daß der Leistungsbilanzüberschuß trotz der DM-Stärke zurückgeht. Doch ist im Festkurssystem solange keine Minderung des Leistungsbilanzüberschusses zu erwarten, wie die ausländische Inflationsrate höher liegt als die deutsche. Dann ist es für die Ausländer immer noch vorteilhafter, in Deutschland statt im eigenen Land einzukaufen. Als letzter Ausweg bleibt schließlich nur die administrative Wechselkursanpassung, das *realignment*, nämlich die offizielle Abwertung der schwachen Währungen, in diesem Fall des britischen Pfundes und der italienischen Lira, die am 17.9.92 aus dem Wechselkursverbund ausgeschieden sind und zunächst frei schwanken. Das laute Geschrei der genannten Länder, die keine Unabhängigkeit der Notenbank kennen, das berüchtigte *deficit spending* praktizieren und ausgerechnet der Bundesbank eine Mitschuld an ihrer miserablen Wirtschaftslage anlasten - anstatt für die erforderliche Preisniveaustabilität in ihrem Zuständigkeitsbereich zu sorgen - ist schlicht absurd. Der Kern des Problems liegt eindeutig in der *autonomen* Geld- und Finanzpolitik dieser EG-Partner, die aller Erfahrung nach auch in der künftigen Währungsunion keine Garantie für eine zureichende Preisniveaustabilität bieten.

Risiken der Europäischen Währungsunion

Ich möchte vier Probleme aufgreifen, die die Risiken der Europäischen Währungsunion beleuchten: die umstrittene Unabhängigkeit der Notenbanken, die verhängnisvolle Globalsteuerung, die fragwürdige Ankerfunktion der DM und die unrealistischen Konvergenzkriterien.

Die umstrittene Unabhängigkeit der Notenbanken

Die Weichenstellung in der 2. Stufe der Europäischen Währungsunion, die am 1.1.94 beginnt, erweist sich als besonders wichtig. Nur bei Unabhängigkeit der dann im ESZB zusammenarbeitenden Notenbanken hat die Preisniveaustabilität eine Chance. Kein EG-Mitglied denkt jedoch derzeit daran, seine Notenbankverfassung entsprechend zu ändern.

Jedoch ist nicht zu übersehen, daß auch in Deutschland immer wieder die politische Unabhängigkeit der Bundesbank von Interessen-, teils auch von Bankenvertretern kritisiert wird. So hat der IG-Metall Vorsitzende Steinkühler anläßlich der Erhöhung des Diskontsatzes vom 16.7.92 dem Zentralbankrat vorgeworfen, der Preisniveaustabilität die übrigen makroökonomischen Ziele mit negativen Folgen für die Wirtschaftslage und die Beschäftigung zu opfern.³⁾ Seine Forderung lautet, die rivalisierenden drei

Ziele - Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges Wirtschaftswachstum - ausdrücklich als Aufgaben in das Bundesbankgesetz aufzunehmen. Außerdem müsse die Bundesbank stärker in die demokratische Willensbildung eingebunden werden. Dafür schlägt er zwei Instrumente vor: einerseits eine erweiterte Rechenschaftspflicht der Bundesbank gegenüber dem Parlament, z.B. in Form eines jährlich vom Bundestag zu beratenden Rechenschaftsberichtes, andererseits eine verstärkte Beteiligung der sog. "relevanten" Sozialgruppen (die übrigen spielen ohnehin keine Rolle) an der Vorbereitung und Begleitung der geldpolitischen Entscheidungen. Dies könne durch einen Beirat geschehen, der in seiner Zusammensetzung die gesellschaftlichen Interessen widerspiegelt.

Was geschehen würde, wenn Gewerkschaften - demzufolge auch Arbeitgeberverbände - Einfluß auf die Geldpolitik der Bundesbank nähmen, kann sich jeder ausmalen. Die Bundesbank würde der laxen Geldpolitik der meisten ihrer EG-Partner anheimfallen.

Weniger revolutionär, eher versteckt sind auch Bankenvertreter inflationär angehaucht. Mit recht fragwürdigen Argumenten versuchen sie, der Bundesbank ein höheres Geldmengenziel abzuhandeln, z.B. mit der Konstruktion einer unvermeidlichen Inflationsrate, mit einer überproportionalen Steigerung der Geldnachfrage durch Ausweitung des deutschen Währungsraumes, durch Zunahme internationaler Finanztransaktionen, durch Vermehrung der Schattenwirtschaft sowie durch administrative Preiserhöhungen im Osten. Das widerspricht nicht nur der vor nicht allzu langer Zeit tatsächlich erreichten absoluten Preisniveaustabilität, sondern basiert auch auf der wenig überzeugenden Hypothese der *cost-push-inflation*.

Angesichts der immer noch vorhandenen Sensibilität der deutschen Bevölkerung - zweier Inflationen in einer Generation zufolge - ist das gelegentlich entfachte Scharmützel in der öffentlichen Diskussion bei uns m.E. kaum von Bedeutung, anders jedoch auf europäischer Ebene. Hier findet nach wie vor ein zähes Ringen um die Konstruktion der Währungsunion statt. Das wird bereits im Abschlußbericht des Ausschusses zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion unter dem Vorsitz des Kommissionspräsidenten J. Delors vom 12.4.89 deutlich. Dieser ist maßgebend für den Drei-Stufen-Plan. Während sich die 1. Stufe mit der Einführung des freien Kapitalverkehrs begnügt und in der 3. Stufe (frühestens 1997, spätestens 1999) die Einheitswährung verwirklicht werden soll, erweist sich die 2. Stufe, die ursprünglich ab 1.1.93 gelten sollte, auf deutschen Widerspruch aber erst zum 1.1.1994 eingeführt wird, als die problematische. Wie soll die Zusammenarbeit im ESZB mit weiterhin bestehenden nationalen Zentralbanken und nationaler Geldversorgung funktionieren? Der Delors-Bericht zeigt

einen fragwürdigen Weg auf: "Die Koordinierung so vieler nationaler Geldpolitiken, wie Währungen an der Union teilnehmen, würde nicht ausreichen. Die Zuständigkeit für die einheitliche Geldpolitik müßte einer neuen Institution übertragen werden, in der zentralisierte und kollektive Entscheidungen über die Geldmenge und das Kreditvolumen wie auch über andere geldpolitische Instrumente, einschließlich der Zinssätze, getroffen werden".⁴⁾ Ferner soll das ESZB gegenüber dem Europäischen Parlament zur Rechenschaftslegung verpflichtet sein. Statt der bisher freiwilligen Koordination vertritt der Delors-Bericht eine demokratisch-institutionalisierte Koordination zur gemeinsamen Geldpolitik im Makrobereich, dem die üblichen vier Ziele zugrunde liegen.

Diese Linie verfolgt Frankreich nachdrücklich auch für die Einheitswährung der 3. Stufe. Das hat Mitterrand in seinem Fernsehauftritt vor dem französischen Volksbegehren am 10.9.92 deutlich gemacht, indem er erklärte: " ... die künftige Zentralbank, die ... erst ab 1997 oder 1999 existieren wird, trifft keine Entscheidungen. Vor allem entscheidet sie nicht über die Wirtschaftspolitik. Es ist der Europäische Rat, es sind die zwölf Staats- und Regierungschefs, d.h. die durch ein allgemeines Wahlrecht Gewählten, die Entscheidungen treffen werden." Die nationalen Notenbankpräsidenten der dann übergeordneten Europäischen Zentralbank wertet er als Techniker ab. "Die Techniker der Europäischen Zentralbank sind verpflichtet, auf dem monetären Feld die Entscheidungen des Europäischen Rates auszuführen ... Die über die Wirtschaftspolitik zu entscheiden haben, also auch über die Geldpolitik, die nur ein Mittel der Ausführung (der Wirtschaftspolitik) ist, (sind) die vom allgemeinen Wahlrecht gewählten Politiker."⁵⁾ Zur Überraschung der Deutschen hat das Mitterrand ohne Rücksicht auf das Unabhängigkeitspostulat tatsächlich in seinem Fernsehauftritt so formuliert.

Somit konzentriert sich die Auseinandersetzung auch zukünftig auf die zentrale Frage, wie es um die Sicherung der Unabhängigkeit einer Europäischen Zentralbank von politischen und nationalen Einflüssen bestellt ist, die ihrerseits Voraussetzung für die anzustrebende Preisniveaustabilität ist.

Die verhängnisvolle Globalsteuerung

Das Verlangen nach Demokratisierung der Geldpolitik ist letztlich auf das angebliche Erfordernis einer antizyklischen Konjunkturpolitik à la Keynes bzw. einer makroökonomischen Globalsteuerung zurückzuführen, wie K. Schiller sie bezeichnet hat.

Sobald die Wirtschaft Schwächen zeigt - ohne zu fragen, worauf diese zurückzuführen sind -, wird der Ruf nach einer expansiven Geld- und

Haushaltspolitik zur Ankurbelung der Wirtschaft laut. Amtierende Politiker sind dann nicht gegen die Versuchung gefeit, zusätzliche Staatsausgaben zur Verbesserung der Beschäftigung einzusetzen. Sie haben sich die Keynes'sche Botschaft, die ewige Vollbeschäftigung durch eine großzügige Geld- und Haushaltspolitik verhieß, zu eigen gemacht - war diese doch ebenso einfach wie einleuchtend und nahm ihnen überdies das schlechte Gewissen, das sie früher beim Geldausgeben plagte. Dabei übersehen sie geflissentlich, daß damit neue Probleme geschaffen werden, ohne die bestehenden zu lösen. Denn monetäre Vollbeschäftigungsaktivitäten erweisen sich aller Erfahrung nach als Lohnsteigerungs- und Überwälzungsgarantie in einem.⁶⁾ Als Folge dieser Politik tritt dann eine hartnäckige Inflation ein, die alsbald durch eine Anti-Inflationpolitik wieder abgebaut werden müßte. Solche *stop and go*-Politik bringt letztlich keine Erhöhung des Beschäftigungsniveaus, weil sie die Kosten-Erlös-Relation der Unternehmen nicht verbessert, sondern ständig in der einen oder anderen Richtung verändert. Dieser Hick-Hack verunsichert die Wirtschaftseinheiten und veranlaßt Unternehmen wie Haushalte zu zurückhaltenden Dispositionen. Bedeutsamer ist, daß die Bevölkerung inzwischen gelernt hat, sich vor der Inflation zu schützen; wie in anderen westlichen Staaten, so unterläuft sie auch in der Bundesrepublik die Nominalwertrechnung Mark=Mark und macht sich stattdessen die Realwertrechnung zu eigen, indem sie die erwartete Inflationsrate wie die durch die Progression verursachte "heimliche" Steuererhöhung antizipiert und - zum Ausgleich - ihre Einkommensforderung entsprechend aufstockt: Sie verliert die Geld- und Abgabenillusion, wie Nationalökonomien zu sagen pflegen. Dadurch sehen sich viele Unternehmen mit einem Vorlauf an betrieblichen Personal- und öffentlichen Sozialkosten konfrontiert, die zur Vermeidung *erwarteter* Realeinkommenseinbußen überhöht sind und über die Preise nicht mehr hereingeholt werden können. Somit induziert das inflationsbewußte Verhalten der Bevölkerung eine wirtschaftliche Stagnation trotz weiterhin bestehender Inflation, die sog. Stagflation. Erst wenn es gelingt, die negative Kosten-Erlös-Relation vieler Unternehmen abzubauen, so daß die Kosten durch die Erlöse wieder hereingeholt werden, kann die hartnäckige Stagflation überwunden werden. Solange bleibt auch die Arbeitslosigkeit unauflösbar. Viele Länder folgen derzeit wieder einem vermeintlichen Handlungsbedarf zur Ankurbelung der Wirtschaft. Der angebliche Bedarf an makroökonomischer Politik zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erweist sich jedoch aller Erfahrung nach als eine Illusion.

Die fragwürdige Ankerfunktion der DM

Zurück zur Zusammenarbeit im ESZB der 2. Stufe, in der noch die Wechselkursunion gilt. Die bestehende ECU setzt sich aus einem Korb von 12 EG-Währungen von unterschiedlicher Stabilität zusammen; unter Beachtung deren unterschiedlichen Gewichts im Korb spiegelt sie damit auch die Inflationsentwicklung aus dem gewichteten Durchschnitt dieser Währungen wider. Somit driftet die ECU tendenziell auf eine mittlere Inflationsrate zu, die umso stärker zunimmt, je deutlicher sich die Vorstellung von einer Ankurbelung der Wirtschaft durchsetzt.

In den Währungsturbulenzen vom Sept. letzten Jahres hat sich nun gezeigt, daß es mit der Ankerfunktion der DM nicht weit her ist. Letztlich ist die Ankerfunktion an der zäh verteidigten Währungssouveränität vieler EG-Mitglieder gescheitert. Sobald eine Wachstumsschwäche amtierenden Politikern einen angeblichen Handlungsbedarf signalisiert oder dieser ihnen nahegelegt wird - ohne zu fragen, worauf die Wachstumsschwäche zurückzuführen sein mag -, handeln sie nach dem Motto: Das Hemd ist mir näher als der Rock. Dann ist es mit dem Anpassungsdruck der DM vorbei. Dann hilft auch die Zinspolitik zur Stabilisierung der Wechselkurse nicht mehr. Sobald nämlich das Spannungsverhältnis unter den EWS-Währungen zunimmt, stößt die Zinspolitik als Alternative zur Wechselkurspolitik an ihre Grenzen. Solange an unveränderten Wechselkursen festgehalten wird, die angepaßt werden müßten, konvergiert bekanntlich das Wechselkursrisiko gegen null; es bleibt nur das Zinsrisiko. Wird dann zur Bekämpfung des Preisauftriebs oder einer defizitären Leistungsbilanz das nationale Zinsniveau angehoben, so lockt der Zinsanstieg Auslandsgeld an. Das war die Situation im Sept. letzten Jahres mit dem Aufwertungstrend der DM, dem die Bundesbank mit ihrer Zinspolitik bereits seit Juli entgegenwirken wollte, um das an sich erforderliche *realignment* zu vermeiden. Dem, was die Zinspolitik bewirken soll, stehen somit verselbständigte, güterwirtschaftlich ungebundene Finanztransaktionen durch deren Globalisierung entgegen. Demzufolge ist die Zinspolitik in ihrem ausschließlichen Einsatz zur Wechselkursstabilisierung überfordert. Viele EG-Mitglieder (vor allem Großbritannien und Italien, aber auch Spanien und Portugal, von Griechenland ganz zu schweigen) widersetzten sich dem Anpassungsdruck zur Verminderung ihrer Inflationsraten. Statt dessen verlangten sie, die Bundesbank solle sich durch Senkung der Leitzinsen in den inflationären Geleitzug ihrer Partner begeben.

Unrealistische Konvergenzkriterien

Politisch massive Kräfte verschiedener Couleur wollen sich offenbar zukünftig von der Geld- und Haushaltspolitik nicht ausschließen lassen, sondern in deren Entscheidungen institutionell eingebunden sein. Das ist der Kern der vor allem von Frankreich vertretenen Forderung nach Demokratisierung der Geldpolitik unter den EG-Mitgliedern. Auch der Maastrichter Vertrag für den Beitritt zur Einheitswährung in der 3. Stufe macht das sichtbar. Dort sind folgende Konvergenzkriterien - wenngleich keine absoluten, sondern nur relative - beschlossen worden. So darf die Inflationsrate jedes EG-Mitglieds nur um 1,5 v.H. über der der drei stabilsten Währungen liegen, die öffentliche Gesamtverschuldung 60 v.H. des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten, die jährliche Neuverschuldung der öffentlichen Hand 3 v.H. des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen, das nationale Zinsniveau nicht höher als 2 v.H. über dem der drei stabilsten Länder liegen und die Bandbreite bestehender Wechselkurse in den letzten zwei Jahren nicht überschritten worden sein.

Sollten diese Kriterien tatsächlich Bestand haben und bei politischem Bedarf nicht weiter verwässert werden, so erweisen sich insb. der Stabilitätsabstand der Weichwährungs- zu den Hartwährungsländern und die Verschuldungsgrenze von 60 v.H. des Bruttoinlandsproduktes als kaum überwindbare Barrieren. Der Abbau von derzeit annähernd zweistelligen Inflationsraten, die eher wieder steigen als fallen dürften, wird ohne fundamentale Reformen nationaler Notenbankverfassungen - begleitet von erheblichen Stabilisierungsoffern - nicht gelingen. Und wie sollen hochverschuldete Länder - wie Italien und Irland, vor allem aber Belgien - ihre Schuldenquote bis Ende 1996 bzw. 1998 auf das zulässige Maß reduzieren? Angesichts der dazu erforderlichen realen Wachstumsraten, die völlig utopisch sind, wird bereits jetzt intern diskutiert, nur auf die Einhaltung der 3 v.H. Quote in der Neuverschuldung zu bestehen und auf die Verschuldungsgrenze von 60 v.H. des Bruttoinlandsproduktes zu verzichten.

Über die Erfüllung der Konvergenzkriterien entscheidet zu gegebener Zeit der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit. Somit kommt es entscheidend darauf an, ob sich eine Stabilitätsfraktion, die zumindest eine Sperrminorität zu Wege bringt, herausbildet. In diesem Fall dürfte es eine Währungsunion mit "zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten" geben: Diejenigen Mitglieder, die die Beitrittsanforderungen nicht erfüllen, werden vorerst beiseite stehen müssen.

Wettbewerb unter den EG-Währungen

Fragt man sich, was die politische Ex-ante-Koordination in der Geldpolitik unter den zwölf EG-Mitgliedern angesichts der Währungsturbulenzen im Sept. 92 gebracht hätte, dann wäre die Bundesbank in den inflationären Geleitzug ihrer Partner gezwungen worden. Eine deutliche EG-Mehrheit hätte sie zu niedrigeren Zinsen und damit zu mehr Inflation verdonnert.

Der entscheidende Punkt ist, daß jede demokratische Ex-ante-, durch Mehrheitsentscheidung herbeigeführte Koordination von mehr oder weniger abhängigen Notenbankpräsidenten keine Gewähr für die Preisniveaustabilität bietet. Weder die Geld- noch die Haushaltspolitik eignen sich für einen politischen Kompromiß zwischen divergierenden nationalen Interessen.

Stattdessen sollte man in der 2. Stufe, d.h. während der Übergangszeit bis zur etwaigen Einheitswährung auf die marktwirtschaftliche Lösung setzen, die sich schon bisher - wenngleich nicht allgemein begrüßt - herausgebildet hat, nämlich auf den Wettbewerb unter den EG-Währungen. *Währungswettbewerb* müßte die Devise lauten. Dazu bedarf es keiner irgendwie gearbeteten Gemeinschaftsinstitution mit Entscheidungsvollmacht. Vielmehr wird sich im Zeitablauf die stabilste Währung durchsetzen, die bei anpassungsfähigen Wechselkursen die schwächeren EG-Währungen verdrängen und zur europäischen Einheitswährung heranreifen wird. Nach bisheriger Erfahrung wird das die DM sein, es wäre also eine DM-Union zu erwarten - braucht es aber nicht; auch andere Währungen können den gleichen Härtegrad erreichen und sich als überlebensfähig erweisen. Da der Härtegrad einer Währung nicht ausschließlich von der Geld-, sondern auch von der Haushaltspolitik bestimmt wird, hängt es auch von dieser ab, wie sich eine Währung auf Dauer bewährt.

Die übrigen EG-Mitglieder werden das nicht hinnehmen wollen, weil sie einen Verlust ihrer wirtschaftspolitischen Autonomie befürchten. Das wird jedoch zu einseitig gesehen, denn jede institutionelle Lösung - wie die Gründung des EWI zur Abstimmung der nationalen Geldpolitiken im ESZB der 2. Stufe - bedeutet bereits eine keineswegs unbedeutende Einschränkung nationaler Währungsautonomie. Ob das günstiger zu beurteilen ist als die freiwillige Anpassung an eine dominante Währung, mag dahin gestellt sein.

Die Frage nach den Risiken und Chancen der Währungsunion ist unter ökonomischen Gesichtspunkten dahingehend zu beantworten, daß die Risiken sehr viel konkreter - vergleichbar dem Spatz in der Hand - als die Chancen sind, die der Taube auf dem Dach entsprechen dürften.

Anmerkungen

- 1) Vgl. U. van Suntum, Finanzpolitik in der Ära Stoltenberg, Kredit und Kapital 23 (1990), S. 251 ff.
- 2) H. Besters / L. Gleske, Zur Diskussion um eine Europäische Währungsunion, in: R. Wildenmann (Hrsg.), Staatwerdung Europas?, Baden-Baden 1991, S. 199 ff., hier S. 206.
- 3) F. Steinkühler, Der Inflationsbekämpfung wurde das Beschäftigungsziel zum Opfer gebracht, Handelsblatt v. 8./9.8.92, S. 4.
- 4) Deutscher Bundestag, Europäische Währungsunion. Delors-Bericht, Wissenschaftliche Dienste Nr. 104, Bonn 1989, Ziff. 24.
- 5) Europäische Zentralbank als Befehlsempfänger der Politik. Wie sich F. Mitterrand eine gemeinsame Geldpolitik in Europa vorstellt, FAZ v. 11.9.92, S. 13.
- 6) H. Sanmann, Vollbeschäftigung, Inflation und Arbeitsmarkt, in: H. Körner / P. Meyer-Dohm / E. Tuchtfeldt / Ch. Uhlig (Hrsg.), Wirtschaftspolitik - Wissenschaft und politische Aufgabe, Festschrift für K. Schiller, Bern/Stuttgart 1976, S. 319 ff., hier S. 325.

Zur Person des Verfassers

Dr. rer.pol. Hans Besters, em. Professor für Wirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Ruhr-Universität Bochum.