

Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (Hrsg.)

## **Walter Adolf Jöhr-Vorlesung 1996**

an der Universität St. Gallen

Prof. Dr. Dres. h.c. Norbert Kloten

### **Im Sog der Währungsunion. Reflektionen über die Europäische Union und die Schweiz**

St. Gallen, August 1996

## Walter Adolf Jöhr-Vorlesung an der Universität St. Gallen



*Walter Adolf Jöhr*

Die Walter Adolf Jöhr-Vorlesungen finden seit 1988 in jährlichem Abstand an der Universität St. Gallen statt. Ins Leben gerufen wurde diese Vortragsreihe zu Ehren von Professor Dr. Walter Adolf Jöhr (1910 - 1987), der von 1937 an fünfzig Jahre lang an der Universität St. Gallen wirkte. Als Rektor nahm Professor Jöhr in den Jahren 1957 bis 1963 entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der Universität. Die Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie an der HSG wurde von Professor Jöhr gegründet und massgeblich geprägt. Dem Wissenschaftler Walter Adolf Jöhr haben wir verschiedene bahnbrechende Publikationen aus dem Bereich der Volkswirtschaftslehre zu verdanken.

Herausgeberin: Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie  
an der Universität St. Gallen  
Dufourstrasse 48, CH-9000 St. Gallen  
Tel. +41 (0)71 224 23 00  
Fax +41 (0)71 224 26 46

Auflage: 1200

Copyright: Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie,  
August 1996

***Prof. Dr. Dres. h.c. Norbert Kloten***

**Im Sog der Währungsunion.  
Reflektionen über die Europäische Union und  
die Schweiz**

**Vorwort**

Meine Kontakte zu Walter Adolf Jöhr reichen bis weit in die 50er Jahre zurück. Als junger, aus heutiger Sicht sehr junger Assistent in Bonn hatte ich mich auf Anregung von M. E. Kamp und zunächst in Orientierung an A. Spiethoff mit dessen „Wechselagen“, doch schon bald in aller Breite mit den klassischen konjunkturtheoretischen Erklärungsansätzen befasst. Eine überaus profunde und auch überzeugende Deutung der Konjunkturschwankungen bot dann - mich überraschend - Jöhr mit seinem gleichnamigen Werk. Es wurde sofort gleichrangig neben Gottfried von Haberlers „Prosperity and Depression“ aus dem Jahre 1937 gestellt. So boten sich Berührungspunkte, fachliche und bald auch persönliche. Wiederholt folgte ich Einladungen nach St. Gallen. Besonders in Erinnerung ist mir ein Referat geblieben, das im Spätherbst 1978 auf Wunsch der Professoren Jöhr und Küng über Organisation und Funktionsweise des Europäischen Währungssystems informieren sollte. Als Mitglied des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank hatte ich mich mit dieser damals spektakulären europäischen Integrationsinitiative von Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt durchaus kritisch befasst. Über die Jahrzehnte hinweg haben Walter Adolf Jöhr und ich unsere Publikationen ausgetauscht, sehr zu meinem Vorteil und auch zum bleibenden Gewinn. Prof. Jöhr war in allem, in seinen wirtschaftspolitischen Studien nicht minder als in seinen theoretischen, später zunehmend wissenschaftstheoretischen Beiträgen, um ein gediegenes und ihm gemässes Urteil bemüht. Ich hoffe, dass es mir gelingt, den Erwartungen, die die Universität St. Gallen an ihre Einladung knüpft, im Geiste Walter Adolf Jöhrs zu entsprechen.

## I. Zum Thema

1. „L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas“. Jacques Rueff hat mit diesem Wort aus dem Jahr 1950 sein integrationspolitisches Credo umrissen. Die Währungsunion ist ihm der strategisch entscheidende Hebel für ein Europa, das nicht nur wirtschaftlich, sondern auch und vor allem politisch geeint werden soll. Der Meinungsstreit um die Europäische Währungsunion heute vereinigt wie in einem Brennglas, focussiert auf den Eintritt in die letzte Stufe ihrer Verwirklichung, weit mehr als nur das Pro und Contra eines einheitlichen europäischen Währungsraumes. Er umschliesst, freimütig bekundet oder unterschwellig sich auswirkend, alle Argumente zugunsten einer politischen Integration Europas oder gegen eine solche. Nun kommt zum Tragen, was die Gründungsväter eines politisch und wirtschaftlich geeinten Europas motivierte, doch auch das, was dem an Vorbehalten gegenüberstand, die vielfach der normativen Kraft des integrationspolitischen Erfolges wegen im Laufe der Jahre eher widerwillig zurückgenommen wurden und nun wieder geltend gemacht werden. Die skeptisch Distanzierten bedienen sich - wie auch die Befürworter - vornehmlich ökonomischer Räsonnements, die durchaus Gewicht haben mögen. Letztlich sind sie Mittel zum Zweck. Ein Vertagen der Währungsunion wäre schon ein Erfolg, zumal wenn dadurch die Vertragsinhalte von Maastricht erneut zur politischen Disposition gestellt würden.

Ich möchte nicht missverstanden werden: Es kann sich als zwingend erweisen, die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit dem ihr zugehörigen Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) nicht zu den vorgesehenen Terminen aus der Taufe zu heben, doch allemal wird es darauf ankommen, mit welchen Gründen und unter welchen Modalitäten vertagt wird.

Mir geht es um die Transparenz der Sachverhalte, die zu berücksichtigen sind, und um die Überzeugungskraft der Argumente, deren man sich bedient. Ich suche auf meine Weise nach einem abgewogenen Urteil. Neben ihm wird es andere vertretbare Positionen geben, schon weil die jeweils bemühten Kalküle nicht von subjektiven Wertungen frei sein können, in meinem Falle auch von dem, was persönliches Beteiligtsein an Beratungen und vorbereitenden Entscheidungen, vor allem im Zentralbankrat, an Eindrücken hinterlassen hat.

## 2. Was ich sagte, umschreibt in nuce die Struktur meiner Vorlesung:

- Zunächst geht es mir um Reflektionen zur politischen Dimension der Währungsunion und damit des Vertrages von Maastricht, zugleich um den Verbund zwischen Formen der wirtschaftlichen und der politischen Integration. Aufs engste damit verknüpft ist die Frage nach der Rechtfertigung für Maastricht. War der Zeitpunkt für eine neue europapolitische Initiative gekommen? Sind die Stossrichtungen zu begründen?
- Der gewählte Ansatz birgt die Gefahr in sich, politischen Argumenten einen zu hohen Rang einzuräumen. Also ist sodann der Stellenwert ökonomischer Kalküle zu bestimmen. Das wird Gegenstand eines zweiten Bündels von Reflektionen sein.
- Es folgen Betrachtungen zum Disput über den Eintritt in die Endstufe der Verwirklichung der Währungsunion. Soll man ins kalte Wasser springen oder den Schwimmtest aufschieben?
- Ausklingen soll mein Beitrag mit einigen Reflektionen über das, was das Geschehen in der Europäischen Union für die Schweiz impliziert.

## **II. Reflektionen über die politischen Implikationen von Maastricht und der WWU**

1. Der Maastrichter Vertrag sollte der politischen wie der wirtschaftlichen Integration Europas neue Schubkraft verleihen. Das hat er auch, doch die Vorkehrungen für ein Mehr an politischer Einigung enttäuschten. Anders verhielt es sich mit den Vereinbarungen zur wirtschaftlichen Integration. Deren Tragweite wird von niemandem bestritten, insbesondere nicht die der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion.

2. Seit nun schon vielen Monaten werden die wirtschaftlichen Konsequenzen in extenso erörtert. Hervorgehoben wird gemeinhin: Transaktionskosten fallen fort, auch die mit dem Wechselkursrisiko verbundenen Planungsrisiken; die Mobilität für Arbeit und Kapital steigt; der Wettbewerb auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen gewinnt an Intensität; die Verwirklichung des Binnenmarktes wird beschleunigt; die wirtschaftliche Arbeitsteilung wird

intensiviert; bestehende Effizienzmängel werden behoben; zusätzliche Impulse für Investitionen und Wachstum mehren die Chancen für Beschäftigung und Wohlstand; die Attraktivität des Produktionsstandortes Europa steigt im Weltmassstab und der einheitliche Währungsblock mindert die Abhängigkeit vom Dollar, stärkt zudem die Verhandlungsmacht der EU. Manches wird so kommen, für anderes ist das keineswegs gewiss. Zu wenig - so scheint mir - wird bedacht, dass das Neue mit Anpassungsprozessen weit über das hinaus, was bislang schon durch die Realisierung des Binnenmarktes ausgelöst wurde, einhergehen und sich in einem rasch wandelnden weltwirtschaftlichen Umfeld vollziehen wird. Niemand vermag zu sagen, was als Folge einheitlicher monetärer Bedingungen und unverrückbarer Wechselkurse untereinander und gegenüber dem Euro zu gewärtigen ist. In jedem Falle wird es zu einem tiefgreifenden zusätzlichen Restrukturierungs- und damit Integrationsschub kommen. Da vom Tage X an Wechselkursänderungen als Anpassungsmedium entfallen, erzwingen nun Marktungleichgewichte Anpassungen über die relativen Niveaus von Güter- und Faktorpreisen. Der derart ausgelöste Druck auf bestehende Strukturen erfordert flexible Märkte und flexible Preis-Mengen-Reaktionen. Andernfalls kommt es zu Verwerfungen.

**3.** Zu bedenken ist auch anderes: Mit der Währungsunion ändern sich die politischen Wirklichkeiten in Europa. Der Transfer der geldpolitischen Kompetenzen von den nationalen Ebenen auf die europäische Ebene und die Substitution nationalen Geldes durch ein europäisches eliminiert ein konstituierendes Element nationaler Souveränität<sup>1</sup>. Die Bundesrepublik verzichtet zudem auf ihre geldpolitische Dominanz in Europa. Das ist so gewollt. Doch bin ich mir nicht sicher, ob das auch für die Rückwirkungen einheitlicher monetärer Bedingungen in Europa auf nationale politische Handlungsspielräume gilt, bei denen formal die nationalen Zuständigkeiten weitergelten, unionsinduzierte Anpassungsprozesse aber deren Nutzung beschneiden. Zu erwarten ist das für die nationalen Finanzpolitiken (über die im Vertrag von Maastricht vorgesehenen Einschränkungen hinaus), für die Sozialpolitiken und auf andere Weise für die Einkommenspolitiken. Intensivierter Wettbewerb und Wanderungen von Arbeit und Kapital werden nationale

---

<sup>1</sup>Hierzu Kloten, Norbert: European Monetary Union: Sovereignty and Hegemony, und: The Economic and Political Environment of Economic and Monetary Union, in: H.F. Frowen and F.P. McHugh (ed.) Financial Decision Making and Moral Responsibility, London 1996, p. 197-206 und p. 214-225.

Regelungen auf den Prüfstand stellen. Um nicht in einen Rückstand zu geraten, müssen Abstriche am Bisherigen vorgenommen und Systemanpassungen vollzogen werden. Der Wettstreit der Systeme erzwingt eine Konvergenz des politischen Handelns und Angleichungen bei gesetzlichen und administrativen Vorkehrungen. Das Resultat ist allemal eine wichtige Facette der politischen Integration Europas, schon ihrer selbst wegen, aber auch des Konfliktpotentials wegen, das im Schrumpfen nationaler Handlungsmacht enthalten ist.

Unerwartet hohe - oder als hoch empfundene - Anpassungszwänge werden neben anderen Gründen ein drängendes Motiv sein, von der Europäischen Zentralbank einen permissiven geldpolitischen Kurs zu fordern. Finanztransfers werden dann vermutlich weit über das hinaus verlangt, was bislang schon von existierenden Regional- und Sozialfonds, von Ausrichtungs- und Garantiefonds sowie Kohäsionsfonds geleistet wird. Allenthalben dürfte ein Bedarf an europaweiten Hilfen ausgemacht werden, die unbillige Härten abfedern sollen. Nolens volens könnte sich derart die im ganzen klug bedachte Finanzverfassung der EU in ihrer Substanz gefährdet sehen.

Mit der Währungsunion verbinden sich indes noch Anstösse ganz anderer Art : Anstösse für eine politische Integration im engeren Sinne, anknüpfend an die Institutionen und die zugehörige Verteilung von Zuständigkeiten. Daran ist zumeist gedacht, wenn ein Missverhältnis zwischen dem mit der WWU erreichten Stand der wirtschaftlichen Integration und den nach Maastricht bestehenden Gegebenheiten der politischen Integration geortet wird. Schon vor Vertragsabschluss wurde geltend gemacht, dass ein so zentraler Transfer an Souveränitätsrechten, wie er mit der Europäisierung des Geldwesens einhergehe, eine adäquate Neuordnung der politischen Organstruktur der Europäischen Union, also einen dazu passenden Schub an politischer Integration begründe. Das war der Tenor einer Stellungnahme des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank vom Oktober 1990 zum Vertrag von Maastricht<sup>2</sup>. Und Markus Lusser, der Präsident der Schweizerischen Nationalbank empfiehlt, das gebotene Mass an politischer Integration vor der Währungsunion zu verwirklichen. Die schweizerische Geschichte zeige,

---

<sup>2</sup>Die Währungsunion sei „eine nicht kündbare Solidargemeinschaft“, die „eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt“, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 42. Jahrgang, Nr. 10, Oktober 1990, S. 41.



dass „eine Währungsunion ohne gleichzeitige politische Union, die im Bewusstsein der Bevölkerung verankert ist, auf Dauer keinen Bestand hat“<sup>3</sup>. Anderen würde es genügen, wenn dem Versäumnis im Nachhinein entsprochen wird. Wieder andere, vor allem Ökonomen meinen, dass die unabhängige Europäische Zentralbank, gestützt auf ihre Statuten, stark genug sein werde, sich im Kräftefeld der Politik zu behaupten<sup>4</sup>. Weiterer Formen einer politischen Integration im engeren Sinne bedürfe es nicht<sup>5</sup>.

4. Ich selbst halte dafür, dass der Status quo der politischen Integration nach Maastricht keineswegs eine zu schwache Basis für die Verwirklichung der Währungsunion sein muss, sofern es nur gelingt, auf der Regierungskonferenz in Turin allfällige Verbesserungen der Willensbildung und Entscheidungsprozesse in einem erweiterten Europa, auch ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Europäischem Parlament und Kommission auf der einen Seite und den nationalen Parlamenten auf der anderen sowie eine sinnvolle Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips zu erreichen. Zudem geht es um Regelungen für ein gemeinsames Agieren in der Aussen- und Sicherheitspolitik, in der Justiz und in der Innenpolitik. Für ein darüber hinausreichendes Mehr an politischer Integration ist es noch zu früh<sup>6</sup>. Noch verstehen sich die Völker Europas als nationale Einheiten. Jahre werden vergehen, bis das europäische Zusammengehörigkeitsgefühl stark genug ist und damit das Bewusstsein sich verfestigt hat, nicht nur Bürger eines Nationalstaates, sondern auch der Europäischen Gemeinschaft zu sein.

---

<sup>3</sup>Die europäische Währungsintegration und die Schweiz, in: Basler Schriften zur europäischen Integration, Europainstitut an der Universität Basel, 1995, S. 16 in Verb. mit S. 17.

<sup>4</sup>So etwa Wiegard, Wolfgang: Staatsverschuldung in der Europäischen Union: Wie wichtig sind die Konvergenzkriterien?, in: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Mitteilungen 24. Jahrgang, 2/96, Tübingen, S. 9.

<sup>5</sup>Hierzu Willgerodt, Hans: Politische Union als Voraussetzung einer Währungsunion?, in: Bofinger, J. und Ketterer, K.-H. (Hrsg.) Neuere Entwicklungen in der Geldtheorie und Geldpolitik, Implikationen für die Europäische Währungsunion. Festschrift für Norbert Kloten, Tübingen 1996. Willgerodt listet die Argumente auf, die dagegen sprechen, „aus währungspolitischen Gründen die Währungsunion durch einen europäischen Zentralstaat zu ergänzen“ (S. 149 ff.). Allerdings, wenn die Währungsunion eine „Entpolitisierung des Geldes“ leistete, „würde sie eine Revolution des wirtschaftspolitischen Denkens und politischen Verhaltens herbeiführen“. Dann entfielen auch weitgehend die Bedenken gegenüber einem Mehr an politischer Union. Doch: „Bisher ist nicht zu erkennen, dass die massgebenden Ökonomen und Politiker Europas dies erkennen oder wollen“ (S. 161).

<sup>6</sup>Hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union. Gutachten, erstattet am 31. August 1994, in: Bundesministerium für Wirtschaft, Dokumentation Nr. 356, Oktober 1994, S. 12 ff.

Die Vorstellungen von der zukünftigen europäischen Verfassung werden sich nur im Diskurs und im Erleben des Miteinander entwickeln können, wenngleich der Euro ein mächtiger Hebel für ein Mehr an Identifikation mit Europa sein kann. Das alles erfordert ein Denken in Prozessen, doch zugleich in finalen Kategorien im Sinne eines *respite finem*. Mit vorzeitigen Festlegungen sollten nicht Optionen verbaut werden, über die zu befinden der Zukunft vorbehalten sein muss.

**5.** Wenn nun der Maastrichter Vertrag mit allem, was durch ihn festgezurrert wurde und was er darüber hinaus an Entwicklungen indiziert, den hohen politischen Rang hat, den ich ihm zuspreche, war dann aber die mit ihm verbundene europapolitische Initiative und sind vor allem die Inhalte des Vertrages zu rechtfertigen?

Dazu *einerseits*: Der Maastrichter Vertrag befindet sich durchaus im Einklang mit den zentralen Anliegen der Vordenker der Integration Westeuropas nach dem Kriege. Das politische Ziel war die Überwindung der jahrhundertalten Rivalitäten zwischen den Völkern Europas. Auf europäischem Boden sollte es niemals wieder kriegerische Auseinandersetzungen geben. Dass es zugleich um die Kontrolle über den neuen deutschen Staat und die Deutschen ging, steht dem nicht entgegen. Das wirtschaftliche Ziel war die Verschmelzung der nationalen Volkswirtschaften zu einem einheitlichen europäischen Wirtschaftsraum und mit ihm verbunden die Konvergenz der zugehörigen Politiken. Beide Integrationsvorhaben, das politische und das wirtschaftliche, befanden sich somit von Beginn an in einem strategischen und einem operativen Verbund. In historischer Perspektive manifestiert sich dieser Verbund in einer dialektischen Verknüpfung politischer und wirtschaftlicher Integrationsschritte. Das kennzeichnete schon die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Durch den EWG-Vertrag erhielt das Europa der sechs mit den vier Grundfreiheiten (Freiheit des Warenverkehrs, der Dienstleistungen, des Kapitalverkehrs und der Niederlassung) tragfähige Elemente einer Verfassungsstruktur. Der Vertrag war aber auch die „Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft“ (EuGH), indem er den Organen der EWG Hoheitsbefugnisse zuwies, die der Zuständigkeit nach begrenzt waren. Als sich zeigte, dass auf der Basis des so geschaffenen Gemeinschaftsrechtes weder der einheitliche Binnenmarkt noch eine Wirtschafts- und Währungsunion - ich erinnere an den Werner-Plan von 1970 - zu verwirklichen war, sorgte, vom Europäischen Währungssystem als einer

vertraglichen und schon daher in ihren Möglichkeiten limitierten Zwischenlösung abgesehen, die Einheitliche Europäische Akte von 1986 für neuen Vorschub, zugleich für Verfahrenssicherheit, indem sie die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion als „Prozess“ definierte und „institutionelle Neuerungen“ in der Gemeinschaft dem Art. 236 EWG-Vertrag unterwarf, derart an das Erfordernis einer Ratifikation durch die Signatarstaaten band. Das zwang zu neuen strategischen Überlegungen und zu vorbereitenden Initiativen, die von Jacques Delors klug gesteuert wurden. Als das Eisen heiss war, sollte es geschmiedet werden. Darüber bestand Einvernehmen. Der Aussenseiter war und blieb Grossbritannien und - so meine ich einräumen zu müssen - muss es seiner spezifischen Verfassungssituation wegen auch sein.

*Andererseits* ist zu bedenken: Maastricht musste nicht zwingend forciert werden. Mit dem Status quo ante war zu leben. Auf dem Weg zum einheitlichen Binnenmarkt war schon viel erreicht worden; anderes war noch zu verwirklichen. Auch mit der geldpolitischen Konvergenz sah es nicht schlecht aus. Die deutsche Geldpolitik und die D-Mark als Ankerwährung hatten sich in ihren Rollen bewährt. Die damit verbundenen Nachteile waren in Kauf zu nehmen. Vermutlich wäre ohne den Blick auf Maastricht nicht gleich starr an vereinbarten Leitkursen festgehalten worden. Spielraum wäre für ein flexibles Reagieren auf die neuen weltwirtschaftlichen Herausforderungen und in der Bundesrepublik für ein Verdauen der Folgelasten aus der Vereinigung mit dem östlichen Teilstaat gewonnen worden, zudem Zeit für anstehende realwirtschaftliche Anpassungsprozesse innerhalb Europas. Politischen Querelen, vor allem dem permanenten Konflikt mit Grossbritannien, wäre zumindest für einige Zeit der Boden entzogen worden, ebenso den Zwängen, die Drittstaaten wie der Schweiz heute zu schaffen machen. Dass dem wiederum anderes entgegengestanden hätte, versteht sich von selbst.

Wie so oft in der Politik - vermutlich nicht weniger häufig im privaten Leben - war eine Ermessensentscheidung zu treffen, war ein gordischer Knoten zu durchschlagen. Ich meine, dass der Zeitpunkt für die neue Initiative zu rechtfertigen ist, ja politisch klug gewählt war. Nach Jahren einer integrationspolitischen Lethargie hatte sich Aufbruchstimmung durchgesetzt. Die deutsche Vereinigung hatte dem Motiv einer politischen Integration ein neues Momentum verliehen. Jedem, der auf das Zusammenwachsen Europas setzte, musste ein neuer Schub willkommen sein. Das gilt auch für mich. Ich gehöre

noch zur Generation derer, die die Zeiten vor und nach 1945 bewusst miterlebt haben, die im Kriege in verschiedenen Formen dienen mussten und sich in den Jahren danach dem Aufbau zu Hause verpflichtet fühlten. In der Chance einer nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch politischen Einigung Europas habe ich von Beginn an eine historische Option gesehen, die es klug zu nutzen galt.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, gleichsam der Urahn aller externen Beratungsgremien in der Bundesrepublik, hat im Oktober 1994 ein Gutachten über die „Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union“ erstellt, das zu erarbeiten den Mitgliedern dieses Beirates schon wegen kontroverser Grundhaltungen zur Wirtschafts- und Währungsunion und überhaupt zur politischen Integration in Europa nicht leichtfallen konnte. Nach anfänglich heftigen Disputen hat dieses Gremium einmütig festgestellt: „Europäische Integration: politisch geboten, wirtschaftlich vorteilhaft.“ Trotz aller Divergenzen waren sich die Beiratsmitglieder darin einig „dass die anstehenden Aufgaben nur in einer wohlbedachten Bewegung nach vorne adäquat gelöst werden können“<sup>7</sup>.

### **III. Reflektionen über ökonomische Kalküle im Integrationsprozess**

1. Das „wohlbedacht“ heisst zunächst, sich der Zweigleisigkeit der europäischen Integration bewusst zu sein. Es sind somit stets politische und ökonomische Kalküle, die zu bedenken sind. Sie können miteinander kompatibel sein, müssen dies aber nicht und sind es in der Regel auch nicht. In einer solchen Gemengelage von Argumenten bleibt nur eines zu tun: den eigenen Sachverstand geltend zu machen und das so überzeugend wie nur möglich. Das ist gerade wegen der politischen Dimension des Integrationsgeschehens und somit der Gefahr eines möglichen Übergewichts politischer Kalküle vornehmste Aufgabe der Ökonomen. Sie verfügen mit ihren klassischen Argumentationsketten, den Einsichten der „Politischen Ökonomie“ und des „Neoinstitutionalismus“ über gute analytische Instrumente, doch politisch wirksam wird Sachverstand nur sein können, wenn ihm das Grundverständnis institutioneller und funktioneller Regelungen dafür Raum lässt.

---

<sup>7</sup>A.a.O., S. 8.

2. Ziele und Verfassung der Europäischen Gemeinschaft leisten dies. Das Gemeinschaftsrecht anerkennt die politischen Grundrechte und es garantiert die wirtschaftlichen Grundfreiheiten, von denen schon die Rede war. Im Kontext mit ihnen bekennt sich die Gemeinschaft zum Marktprinzip, zum Wettbewerbsprinzip und zu einem weitgefassten Diskriminierungsverbot. Die europäischen Verträge und die Rechtsprechung konstituieren derart „eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ (so Art. 3a EG-Vertrag). Die Wirklichkeit mag in vielen Details anders aussehen, dennoch war es möglich - zumeist jedenfalls - interventionistischen Tendenzen in der Gemeinschaft und vom marktwirtschaftlichen Weg abirrenden Weichenstellungen mit ökonomischen Argumenten zu begegnen.

Anfang der 60er Jahre, als in der Gemeinschaft eine mittelfristige Konjunkturpolitik nach französischem Vorbild verwirklicht werden sollte, konnte dies durch den Einspruch Erhards verhindert werden. Als das europäische Währungssystem im Juni 1978 an der Bundesbank vorbei aus der Taufe gehoben worden war und Brüssel die „Währungskorblösung“, also eine Orientierung der nationalen Geldpolitiken am ECU und dem „Abweichungsindikator“ favorisierte, zudem das EWS zwei Jahre nach Beginn (März 1979) in eine zweite, höchst obskure Stufe eintreten sollte<sup>8</sup>, waren es sachliche Gegenpositionen, aber auch die deutsche Geldpolitik und Marktprozesse, die dies verhinderten und mit der Orientierung am Paritätengitterkonzept dem EWS eine tragfähige Basis gaben. Dass das EWS im grossen und ganzen zufriedenstellend funktionierte, war nicht allein - wie dies oft behauptet wird - das Verdienst der asymmetrischen Verteilung der Interventionslasten, sondern zunächst einmal freiwillig getroffener Entscheidungen, sich den Spielregeln des EWS zu beugen, etwa durch die Mitterand-Administration bei ihrem spektakulären Schwenk Anfang 1983. Nach der Grundsatzentscheidung des Europäischen Rates im Juni 1989 (Madrid), die Wirtschafts- und Währungsunion schrittweise zu entwickeln<sup>9</sup>, setzte ein heftiger Streit um die Ausgestaltung der End-

---

<sup>8</sup>Kloten, Norbert: Das europäische Währungssystem - Eine europapolitische Grundentscheidung im Rückblick, in: Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge Nr. 294, Opladen 1980, II. „Konzeptionelle Dissense“: Und: Zur „Endphase“ des Europäischen Währungssystems, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 114, Internationale Anpassungsprozesse, hrsg. von A. Woll, Berlin 1981, I - III.

<sup>9</sup>Zur monetären Integrationspolitik Guth, Wilfried: Vom EWS zur Europäischen Währungsunion - Stabilität als Leitmotiv, in: Bofinger/Ketterer, a.a.O., S. 409 - 430.

stufe sowie um die Übergangsregelungen ein<sup>10</sup>. Der Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank entwarf - auf Drängen einiger seiner Mitglieder - ein Statut des Europäischen Zentralbanksystems. Das war die Basis für einen Entwurf des Ausschusses der Zentralbankgouverneure, der wiederum weitgehend in den Unionsvertrag übernommen wurde. Im Gerangel um die Übergangsregelungen konkurrierten Positionspapiere der Franzosen, der Deutschen und der Engländer und - mit einer Variante des britischen Hard-ECU-Konzeptes - der Spanier miteinander. Im ganzen hat sich wiederum nüchterner Sachverstand durchgesetzt. Überhaupt ist Straubhaar und Schmidt<sup>11</sup> zuzustimmen, wenn sie konstatieren, dass Maastricht im Grundsatz weit mehr auf der Linie der „Ökonomen“ als der von Brüssel in früheren Jahren favorisierten Linie der „Monetaristen“ liegt.

**3.** Was ich vielleicht allzu eklektisch anführte, soll belegen, dass das gemeinschaftliche Handeln sich trotz aller Um- und Abwege - nicht zuletzt als Folge des gemeinschaftstypischen Aushandelns von Kompromissen - immer stärker in Richtung marktwirtschaftlicher Positionen bewegt hat. Selbst in Frankreich begann das traditionell merkantilistische Denken zu zerbröseln. Die Europäische Gemeinschaft ist heute treibende Kraft beim Aufbrechen verkrusteter Märkte und staatlicher Monopole, wenngleich stets verbunden mit einem Schuss interventionspolitischer Absichten. Der Rang geldwertpolitischer Stabilität steht nicht mehr zur Diskussion. Es mehren sich durchaus die Anzeichen für eine sich im Bewusstsein der Völker Europas verankernde Stabilitätskultur. Fast allen Notenbanken Europas ist die lange schon geforderte Unabhängigkeit zugestanden worden. Die Statuten des EZB mit ihrem quasi-verfassungsrechtlichen Rang garantieren Autonomie und fordern ein stabilitätsorientiertes Handeln. Auf diesem Felde wurde weit mehr erreicht, als noch kurze Zeit vor Maastricht erwartet werden durfte. Gleiches gilt für die restriktiven Vorkehrungen gegenüber einem permissiven finanzpolitischen Schlendrian, mögen sie auch nicht ausreichen.

---

<sup>10</sup>Kloten, Norbert und Grosch, Ulrich: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: Kloten, N. und von Stein, J.H. (Hrsg.) *Obst/Hintner, Geld-, Bank- und Börsenwesen*, 39. Aufl., Stuttgart 1993, S. 167 f.

<sup>11</sup>Straubhaar, Thomas und Schmidt, Christian: *Reale Konvergenzkriterien: Theoretische Notwendigkeit und praktische Relevanz*, Beitrag zur Tagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik vom 19. - 21.3.1996 in Fribourg, hektographierter Text.

---

Ich weiss wohl, dass das alles noch nicht definitive Erfolge gewährleistet, doch es konstituiert mit anderem zusammen eine Basis, auf der sich aufbauen lässt. Also ist mit allem Nachdruck zu versuchen, das politisch Vereinbarte stabilitätskonform zu verwirklichen. Das Machbare ist auszuloten, zugleich ist dem politischen und dem wirtschaftlichen Integrationsgeschehen Orientierung zu geben, mehr noch als bisher den Einigungsbemühungen geistige Führung zu vermitteln.

4. Was ich sagte, ist - und Sie werden das so auch verstanden haben - eine Absage an die Vertreter fundamentaler kritischer Positionen gegenüber der europäischen Integration, insbesondere der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. Roland Vaubel<sup>12</sup> etwa lehnt die von der Gemeinschaft verfolgte Integrationsstrategie aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Sie führe nicht zu einer verbesserten Faktorallokation, begründe aber Wohlfahrtsverluste und begünstige die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf Brüsseler Ebene, zudem eine Expansion zentraler europäischer Haushalte. Rudolf Richter<sup>13</sup> ist aus ebenfalls vornehmlich institutionenökonomischen Gründen überzeugt, dass das ESZB nicht Geldwertstabilität in Europa generieren könne, sondern politischen Drucks und interner Entscheidungsdefekte wegen zu einer permissiven Geldpolitik gezwungen werde. Ich verkenne nicht das Gewicht ihrer und anderer Argumente, auch verkenne ich nicht die Möglichkeit von Fehlentwicklungen, doch ich bestreite deren systemimmanente Zwangsläufigkeit.

#### **IV. Reflektionen über den Beginn: das Wagnis des letzten Schrittes**

1. Sich der Wirtschafts- und Währungsunion anzuvertrauen, ist - ich sagte es schon - allemal ein historisches Wagnis. Der Eintritt in die dritte Stufe war also gut vorzubereiten, die Risiken des Beginns waren zu minimieren. Das wollte Maastricht. Und entsprochen werden sollte dem auf dreifache Weise:

---

<sup>12</sup>Etwas: Deutungen und Perspektiven aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Die Entwicklung der EG zur politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft, Baden-Baden 1993, S. 54 - 59 (mit Kommentar von N. Kloten, a.a.O., S. 60 - 68).

<sup>13</sup>Etwas: Theorie der Notenbankverfassung aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: Bofinger/Ketterer, a.a.O., S. 133 ff.

*erstens* durch eine Konvergenz der geld-, der finanz- und der wechselkurspolitischen Bedingungen in der Europäischen Union. Das Medium sind Schwellenwerte vorgegebener Konvergenzkriterien, die einzuhalten sind. Die Kriterien fungieren zugleich als Messlatten für das jeweils Erreichte;  
*zweitens* durch Anpassungsprozesse, die reale Wirklichkeiten in möglichst weitgehender Annäherung an die Gegebenheiten einheitlicher Wirtschaftsräume schaffen;  
*drittens* durch technisch-organisatorische Vorkehrungen, die für einen problemlosen Übergang in die dritte Stufe und für ein gutes Funktionieren der europäischen Geldpolitik von Beginn an sorgen sollen.

Jedes Übergangsszenario erfordert ein zeitliches Raster. Gleiches gilt indes nicht zwingend von gewollter Politikkonvergenz und schon gar nicht von Anpassungsprozessen, die sich über den Markt vollziehen. Doch ein vereinbartes Korsett zeitlicher Vorgaben setzt im Kontext mit zu erreichenden Schwellenwerten die Akteure unter Druck und beschleunigt so - sofern nur adäquat gehandelt wird - allfällige Anpassungsprozesse. Zudem wird derart ein antizipierendes Verhalten schlechthin generiert. Maastricht hat auf deutsch-französisches Begehren solche zeitliche Vorgaben festgeschrieben. Das überraschte auch mich, doch ohne sie hätte sich vermutlich in den Folgejahren nur wenig bewegt. Die Konsequenz war indes ein Spannungsverhältnis zwischen den vorbereitenden Erfordernissen einerseits und dem zeitlichen Korsett andererseits. Entweder lösen sich die Spannungen, weil so reagiert wird, wie das intendiert war, und weil die zeitlichen Vorgaben zutreffend dimensioniert wurden, oder es entsteht eine Dilemmasituation, aus der nur schwer herauszufinden ist oder eben gar nicht. Ohne Zweifel war der erste Termin für den Beginn der dritten Stufe der Währungsunion, der 1. Januar 1997, verfehlt, da schlicht unrealistisch. Das war meine Meinung schon unmittelbar nach Maastricht. Andere dachten ähnlich. Doch der zweite Termin schien realisierbar zu sein, sofern nur ohne Verzug angemessen agiert würde. Heute bin ich mir nicht mehr sicher, ob auch der definitive Eintrittstermin zum 1. Januar 1999 einzuhalten ist.

**2.** Die Zweifel stützen sich nicht auf Versäumnisse bei den operativen Vorarbeiten. Gewiss ist auch hier noch längst nicht alles im Detail geklärt. Gestritten wird etwa noch über die Feinheiten des notenbankpolitischen Instrumentariums oder über das vergleichsweise beste Verfahren, die endgültigen Austauschrelationen zwischen den nationalen Währungseinheiten



---

und dem Euro festzuschreiben. Konsens besteht indes über die zu durchlaufenden Phasen. In der Phase A (von Ende 1997 bis Dezember 1998) werden die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs über dem Beginn der Währungsunion vorbereitet, der Beschluss über die teilnehmenden Länder gefasst (Anfang 1998), das ESZB errichtet und das Direktorium des EZB eingesetzt. Mit Beginn der Phase B am 1.1.1999 werden die Wechselkurse fixiert, ESZB und EZB übernehmen ihre vollen Befugnisse, die Umstellung auf Transaktionen in Euro beginnt nach einem Szenario, das zwischen einem Big Bang (uno actu-Vollzug) und der Doppelwährungslösung (parallele Verwendung von Euro-Währung und nationalen Währungen) angesiedelt ist. In der Phase C wird vom 1.1.2002 an in einem Zeitraum von längstens 6 Monaten der Euro als alleiniges gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt, nationale Banknoten und Münzen werden in neues Geld umgetauscht. So könnte es gehen.

Skepsis geäußert wird von nicht wenigen, vor allem von der Währungsunion ohnehin nicht freundlich gesonnenen Ökonomen<sup>14</sup>, gegenüber dem gegenwärtig und vermutlich Anfang 1998 erreichten Stand an realen Anpassungsprozessen. Das Mass aller Dinge sind hier die konstituierenden Merkmale eines optimalen Währungsraumes. Doch umstritten ist, was diese Merkmale ausmacht. Zudem ist es schwer, die Anpassungsprozesse gleichsam dingfest zu machen, und schliesslich ist es die Währungsunion selbst, die mit ihren für alle einheitlichen monetären Verhältnisse erst wesentliche Voraussetzungen für die Verwirklichung eines optimalen Währungsraumes schafft. Im Vorfeld sind Annäherungen erreichbar, doch mehr auch nicht. So verwundert es nicht, dass wissenschaftliche Studien wie etwa die von Aschinger<sup>15</sup> je nach gewähltem Ansatz konstatieren, dass die Merkmale eines solchen Raumes erfüllt seien oder auch nicht, und das differenziert nach Ländern. Ohne Frage bestehen noch kräftige Divergenzen zwischen dem, was „Kern“ und was „Peripherie“ genannt wird. Viele Länder befinden sich gleichsam in Grauzonen mit indes vielen Schattierungen.

---

<sup>14</sup>Stellvertretend seien genannt: Ohr, Renate: Europäische Währungsunion - ein richtiger Schritt für Europa?, in: Bofinger, P. et.al., Währungsunion oder Währungschaos? Was kommt nach der D-Mark?, Wiesbaden 1993, S. 1 - 12, und Neumann, Manfred J. Wirklich so notwendig? Argumente gegen die Europäische Währungsunion, in: Internationale Politik, 51. Jahr, Nr. 6, Juni 1996, S. 25 - 27.

<sup>15</sup>Aschinger, Gerhard: Ist die Europäische Währungsunion realisierbar? Beitrag zur Tagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik vom 19. - 21.3.1996 in Fribourg, hektographierter Text.

Die Zweifel, auch der öffentliche Meinungsstreit, konzentrieren sich auf die Konvergenzkriterien. Allenthalben ist zu hören, dass nicht einmal Frankreich und die Bundesrepublik ihnen Anfang 1998 entsprechen werden. Kaum beachtet wird dabei, dass die Kriterien stabilitätspolitisch von unterschiedlich hohem Rang sind und sich pauschalen Urteilen entziehen. Die beiden Stabilitätskriterien im engeren Sinne, das Geldentwertungs- und das Zinskriterium, werden heute von 11 Ländern erfüllt. Und kaum jemand bezweifelt, dass das zum Zeitpunkt der Ratsentscheidung ebenso sein wird.

Weniger gut bestellt ist es um das wechselkurspolitische Kriterium. Schon kontrovers diskutiert wird, ob die ursprünglichen Bandbreiten von +/- 2,25 % oder die seit August 1993 erweiterten Bandbreiten von +/- 15 % zugrunde gelegt werden sollen. Ökonomisch sinnvoll sind allein die engen Bandbreiten.

Die eigentliche Crux sind die finanzpolitischen Konvergenzkriterien: das Neuverschuldungs- und das Schuldenstandskriterium. Beide Kriterien sollen stabile öffentliche Finanzen gewährleisten. Das hat unmittelbar nichts mit der Schaffung eines ESZB zu tun. Daher gibt es Wissenschaftler, die die finanzpolitischen Kriterien als irrelevant bezeichnen, in ihnen Nonvaleurs sehen wie Wolfgang Wiegard<sup>16</sup> oder auch - alle Kriterien umgreifend - Straubhaar/Schmidt<sup>17</sup>. Das Gros der anderen Beobachter, und ich zähle mich dazu, halten dafür, dass es immer wieder Situationen gibt, in denen geldpolitische Vorgaben nicht zu den Sachverhalten passen, die von der Finanzpolitik geschaffen werden. Die Folge ist politischer Druck. Übermäßige Verschuldung führt nun einmal den Staat in Versuchung, sich eine inflatorische Entwertung der Schuldenlast zu wünschen oder zumindest künstlich niedrig gehaltene Zinsen. In der Verfassungswirklichkeit der Europäischen Union bleiben die Finanzpolitiken grundsätzlich nationaler Disposition vorbehalten. Der Union sind durch die Zuweisung hoheitlicher Aufgaben gemäss dem Prinzip der Einzelermächtigung und einer restriktiven Eigenmittelplafondierung zu Recht enge Grenzen gezogen. Das alles spricht dafür, jeder Gefährdung des ESZB und ihrer monetären Politik zuvorzukommen. Zudem sollte eigentlich nicht streitig sein, dass solide staatliche Finanzverhältnisse schon für sich ein politisches Petitum hohen Ranges sind.

---

<sup>16</sup>A.a.O., S. 8 f.

<sup>17</sup>A.a.O., S. 7.

---

Der Maastrichter Vertrag hält eine Neuverschuldung von nicht mehr als 3 v.H. und eine Gesamtverschuldung von höchstens 60 v.H. jeweils des Bruttoinlandsproduktes für Obergrenzen des noch Akzeptablen. Der Schuldenstand eines Landes ist Ausdruck seiner kumulativen Performance in Sachen finanzpolitischer Solidität, festgemacht am Schulden-Machen. Das Resultat belastet Gegenwart und Zukunft durch die zugehörige Zinslast (und die Zinslastquote, bezogen auf die jeweiligen Staatsausgaben)<sup>18</sup>. Die Neuverschuldung befindet in Relation zur Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes über Veränderungen des Schuldenstandes, so auch über die Fähigkeit der Gebietskörperschaften, ihre Ausgaben über Steuern und Abgaben sonstiger Art zu finanzieren.

Die Schwellenwerte beider Kriterien wurden in Orientierung an langjährige Erfahrungswerte und auch Sachverhalte zum Zeitpunkt der Maastrichter Vertragsverhandlungen festgelegt. Insofern sind sie nicht frei von Willkürelementen. Zumindest beim Schuldenstandskriterium konnte kaum anders verfahren werden. Denn gewollt war, dem erkennbaren Hang zu einer permissiven Finanzpolitik Daumenschrauben anzulegen. Das Neuverschuldungskriterium definiert als Budgetregel einen Wert, der in wirtschaftlich guten Zeiten kräftig unterschritten werden muss, um in Rezessionsjahren auf Steuerausfälle mit einer verstärkten Kreditfinanzierung reagieren zu können. Der Spielraum ist eher zu grosszügig, denn zu defensiv dimensioniert.

Substanz hat der Einwand, dass beide Kriterien eigentlich insofern vordergründiger Natur sind, als sie ein ganzes Bündel anderer, das Finanzgebaren der öffentlichen Hand kennzeichnender Indikatoren substituieren. Sie sagen in der Tat nichts aus über die Gründe, die zum Schuldenmachen geführt haben, etwa in der Bundesrepublik über die Finanztransfers im Kontext mit der Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten. Eine Neuverschuldung von etwa 2 oder 3 v.H. ist offensichtlich je nach der konjunkturellen Lage, der Sparneigung und der Investitionsbereitschaft, der Verwendung der Mittel für investive oder konsumtive Zwecke, der relativen Gesamtverschuldung und der zugehörigen Zinslastquoten, der Staatsquote und ihrer Struktur, usw. usf. divergent zu bewerten. Das alles sind Sachverhalte, die bis an die Wurzeln

---

<sup>18</sup>Dazu bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland Schmidt, Kurt und Tillmann, Georg: Solide öffentliche Finanzen - auch zugunsten der Geldpolitik, in: Bofinger/Ketterer, a.a.O., S. 91 - 115.

gehend über die finanzielle Verfassung eines Landes informieren. Dennoch sind die finanzpolitischen Konvergenzkriterien als pragmatische Schwellenwerte sehr ernst zu nehmen. Besseres bot sich nicht an. Und sie zwingen - wie sich gezeigt hat - alle beitrittswilligen Länder, sich intensiver um die Konsolidierung ihrer Finanzen zu bemühen, als das über Jahrzehnte hinweg zuvor der Fall war.

Umso mehr bestürzt, dass gegenwärtig allein Luxemburg alle Konvergenzkriterien erfüllt. Dem Neuverschuldungskriterium werden daneben nur Irland und Dänemark gerecht, doch nicht zugleich dem Schuldenstandskriterium. Frankreich und Deutschland überschreiten mit ihrer Neuverschuldung den Schwellenwert und sind dabei, auch die 60 v.H.-Grenze hinter sich zu lassen. In den meisten anderen Ländern sieht es noch schlechter aus. Immerhin bemühen sich inzwischen alle relevanten Mitgliedsländer durchaus ernsthaft um Konsolidierung. Der Wille, den Reifetest zu bestehen, ist unverkennbar, auch die Bereitschaft, dafür konjunkturelle Nachteile hinzunehmen. Erkannt wurde, dass seit 1991 Jahre verschenkt worden sind, ja zugelassen wurde, dass sich die öffentlichen Finanzen verschlechterten. Offenkundig wird mehr und mehr, dass die heimischen Wachstumsschwächen, die fehlende Bereitschaft im Inland zu investieren und die ansteigende Arbeitslosigkeit nicht zuletzt Ausdruck eines fehlenden Vermögens der Antizipation des Notwendigen und auch des politisch Möglichen sind: Auf Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, auf die Aufblähung von Sozialleistungen, auf exzessive Subventionen und hohe Finanztransfers, auf steigende Abgabenlasten und - neu hinzukommend - auf weltwirtschaftliche Prozesse, die in allen Ländern ein Umdenken erfordern, wird nicht adäquat reagiert. Helmut Giersch moniert zu Recht<sup>19</sup>: „Der dickleibige Staat ist ein Wachstumshemmnis. Als Steuer- und Regulierungsstaat beeinträchtigt er das private Tun, als Sozialstaat begünstigt er das private Lassen“.

An dem Zwang, nationalen Fehlentwicklungen zu begegnen und sich den weltwirtschaftlichen Herausforderungen zu stellen, würde sich auch ohne Maastricht nichts ändern. Es sind also trendhafte Prozesse, denen gegenüber die alten Industriestaaten zu handeln haben. Sie erfordern adäquate angebotsorientierte Strategien und nicht das deficit-spending einer keynesianischen Situation. Doch alles wirkt sich nun gerade vertaner Jahre we-

---

<sup>19</sup>„Luft anhalten“, in: Wirtschaftswoche Nr. 14 vom 28.3.1996, S. 42.

---

gen in einem Moment aus, in dem schon die Konvergenzkriterien für sich genommen die Völker Europas hart fordern.

**3.** Was also ist zu tun? Zunächst einmal sollte unstrittig sein, dass an den Konvergenzkriterien unverrückbar festzuhalten ist. Das dürfte bei den beiden monetären Kriterien leicht fallen. Bei dem Wechselkurspolitischen Kriterium zeichnet sich ein Konsens darüber ab, mittels welcher Vorkehrungen die Wechselkurse der Währungen der Länder der ersten Stufe festgezurrert werden können. Bei den finanzpolitischen Kriterien ist differenziert zu urteilen. Ohne Gratwanderungen ist das nicht zu leisten.

*Zunächst:* Nichts. Auch nicht die Unkenrufe der Skeptiker rechtfertigen eine vorgezogene Entscheidung des Europäischen Rates über den Eintritt in die Endstufe der Währungsunion. Aus rechtlichen wie aus sachlichen Erwägungen muss es bei den zeitlichen Vorgaben bleiben, vor allem dem definitiven Entscheidungstermin Anfang 1998. Zugleich aber sollte möglichst früh geklärt sein, ob die Beitrittskandidaten wirklich gewillt sind, durch äusserste Konsolidierungsanstrengungen in ihren Budgets für 1997 den vereinbarten Beginn verlässlich erscheinen zu lassen. Das gilt vornehmlich für die Bundesrepublik und Frankreich.

*Sodann:* Die Absage an permissive politische Konzessionen bei der Anwendung finanzpolitischer Kriterien schliesst nicht aus, dass Mitgliedsländern, welche die finanzpolitischen Konvergenzkriterien (vor allem das Neuverschuldungskriterium) nur knapp verfehlt haben, der Eintritt gewährt wird - doch nur dann, wenn sie folgenden Bedingungen genügen:

- Ihre Finanzpolitik muss erkennbar und nachhaltig darauf angelegt sein, eine zu hohe Verschuldung nachhaltig zurückzuführen;
- ihre Neuverschuldungsquote muss von 1996 auf 1997 gesunken sein und konjunkturbereinigt unter der 3 v.H.-Marke liegen;
- sie müssen gemeinsame Regelungen akzeptieren, die eine dauerhaft solide Finanzpolitik verlässlich machen, etwa im Sinne der Vorschläge des Waigelschen Programms einer „Stabilitätspolitik für Europa“<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Bundesministerium der Finanzen: „Stabilitätspakt für Europa - Finanzpolitik in der dritten Stufe der WWU“, Bonn, 10. Nov. 1996.

*Zudem:* Einerseits sollte die Zahl der zum Eintritt in die Endstufe der Währungsunion zugelassenen Länder möglichst gross sein, andererseits ist eine kleine Währungsunion hinzunehmen, sofern nur Deutschland und Frankreich als die eigentlichen motorischen Zentren einer politischen Integration Europas sich beteiligen können. Bestehen beide Staaten oder nur einer von ihnen nicht den Zulassungstest, wohl aber ausser Luxemburg einige weitere kleinere Länder, so wird sich der Europäische Rat in einem Entscheidungs-dilemma befinden, denn der Vertragstext von Maastricht kennt keine Exklusivklausel zugunsten Frankreichs und Deutschlands.

*Schliesslich:* Wäre auch nach Lage der Dinge der Beginn der Währungsunion zu vertagen, so kann sich doch in einem Grenzfall das Anhalten der Uhren - wie von der Gemeinschaft schon wiederholt praktiziert - etwa für ein Jahr empfehlen. Ein derartiger Grenzfall wäre denkbar, wenn begründete Hoffnung besteht, in Jahresfrist ein substantielles Mehr an finanzpolitischer Konvergenz zu verwirklichen, so auch den Kreis der teilnehmenden Länder ausweiten zu können.

**4.** Wie auch immer der Europäische Rat im Frühjahr 1998 entscheiden wird, heute schon sind die Beziehungen zwischen der Währungsunion und den Währungen jener Länder zu regeln, die nicht von Beginn an dabei sind, also zwischen den „Ins“ und den „Outs“. Lamfalussy, der Präsident des Europäischen Währungsinstitutes hofft auf ein Abkommen zur Ausgestaltung eines neuen Europäischen Wechselkursverbundes (EWS II) schon anlässlich des Dubliner Gipfel im Dezember dieses Jahres. Frühzeitige Klarheit auf diesem Felde soll möglichen Befürchtungen an den Devisenmärkten schon im Vorfeld begegnen. Das EWS II, gedacht als Vehikel für einen möglichst schnellen Beitritt zunächst noch abseits stehender Mitgliedsländer der Europäischen Union, soll mehr leisten als das heutige EWS. Im Wechselkursverbund robuster soll es die Wechselkurse stabilisieren, flexibler auf interne und externe Schocks reagieren und auch derart die Teilnehmerländer instandsetzen, bald die Konvergenzkriterien zu erfüllen. Um dies zu erreichen, soll dem EZB ein Initiativrecht für Anpassungen der Leitkurse und zugleich das Recht zugesprochen werden, sich immer dann wechselkurspolitisch gebotener Interventionen zu entziehen, wenn derart die Preisstabilität gefährdet

---

sein sollte. Manfred J. Neumann<sup>21</sup> etwa fordert zudem, interventionspolitische Hilfestellungen an den Nachweis von Konvergenzerfolgen und von der Bereitschaft abhängig zu machen, die im Stabilitätspakt vorgesehenen finanzpolitischen Zwänge zu akzeptieren. Das Prüfverfahren ist in Art. 109 k EG-Vertrag festgeschrieben. Ihm entsprechend berichten Kommission und EZB dem Rat alle zwei Jahre oder auch auf Antrag eines Mitgliedstaates, ob den Eintrittsbedingungen genügt wird.

5. Auch im Falle eines Vertagens wird die Welt nicht zusammenbrechen. Jeder Fehlschlag bietet Möglichkeiten, die zu nutzen sind. Eines sollte allerdings ausgeschlossen bleiben: Die Inhalte des Vertrages von Maastricht erneut zur Disposition zu stellen. Genau dies ist die erklärte Absicht vieler, die nicht zuletzt deswegen auf eine vertagende Entscheidung schon vor dem Frühjahr 1998 drängen. Ich rechne mich denen zu, die sich nichts von Neuverhandlungen versprechen, wohl aber von ergänzenden intergouvernementalen Vereinbarungen und auch von rechtswirksamen Auslegungen des Vertragstextes, sofern das Gemeinschaftsrecht dafür Spielräume bietet. Neuverhandlungen bedarf es auch nicht, denn bei sinngemässer Auslegung dürfte der Art. 109 k EG-Vertrag auch auf diesen Fall anwendbar sein. Am vorgesehenen operativen Szenario ist grundsätzlich festzuhalten, es sei denn, dass es operative Vorkehrungen und prophylaktisches Handeln erlauben, Fristen zu verkürzen.

## **V. Implikationen der Wirtschafts- und Währungsunion für die Schweiz**

1. Im Spätherbst 1978 wurde ich anlässlich meines Vortrages über das gerade vereinbarte Europäische Währungssystem gefragt, ob sich eine Teilnahme der Schweiz empfehle oder nicht. Natürlich hätte ich es begrüsst, wenn sich die Schweiz zu einer Mitgliedschaft hätte entschliessen können, schon der Stärkung der Stabilitätsfront wegen. Für möglich gehalten hatte ich das nicht. Zuviel sprach dafür abzuwarten und sich nicht zu binden. Auch später, etwa in Basel oder Zürich, habe ich mich dem Anliegen gegenüber bedeckt gezeigt. Im Grunde ging es stets um eine Güterabwägung. Abzuwä-

---

<sup>21</sup>Etwa: Politisierung der europäischen Wechselkurse muss vermieden werden, in: Handelsblatt Wirtschafts- und Finanzzeitung, Nr. 24 vom 18. April 1996.

gen war zwischen den Vorteilen, am Wechselkursmechanismus, auch an den zugehörigen Entscheidungsprozessen, teilzuhaben, und dem, was gleichsam als Preis dafür in die andere Waagschale zu legen war: politische Bindungen, Hinnahme exogener Einflüsse und Verlust an Handlungsfreiheit. Verzicht dieser Art mussten für die Schweiz - von Grossbritannien einmal abgesehen - schwerer wiegen als für andere Völker Europas. Meine Motive zugunsten einer politischen Integration, die sich aus der wechselvollen Geschichte Deutschlands und persönlich Erlebtem her begründen, sind nicht übertragbar. Jeder erwogene Schritt in Richtung auf eine wirtschaftliche und zugleich politische Integration muss demnach die Frage nach einem Handeln im Einklang mit der Geschichte, den Traditionen und den heutigen gesellschaftlichen Befindlichkeiten der Schweiz aufwerfen. Der Maastrichter Vertrag mit seinen wirtschaftlichen und mehr noch seinen politischen Implikationen war so gesehen eine ans Mark gehende Herausforderung - eine Herausforderung, der auf Dauer nicht auszuweichen ist. Da die Entscheidung über das rechte Handeln überaus schwierig ist und auch schon bei vorbeugenden Massnahmen schwer fallen muss, vieles sich so oder so - willentlich oder nicht - ändern wird und zudem alles Neue mit hohen Risiken befrachtet ist, müssen die Schweizer mehr am Erhalt des heutigen Status quo - am besten wäre der Zustand vor Maastricht gewesen - interessiert sein als an den Verhältnissen nach Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion. Mit dem EWS war im ganzen gut auszukommen, zumal das deutsche monetäre Regime verlässlich erschien und die ordnungs- wie stabilitätspolitisch nachbarschaftlichen Gemeinsamkeiten überwogen. Auch das Erleiden einer trendhaften Überbewertung der eigenen Währung war geteiltes Leid, wenngleich die Schweiz weit mehr daran zu tragen hatte als die Bundesrepublik. Unter den gegebenen Bedingungen konnte sich die Schweiz ein beachtliches Mass an spezifischen wirtschaftlichen Strukturen leisten, und das nicht nur in der Landwirtschaft. Unbeschadet des auch die Schweiz nicht verschonenden externen Wettbewerbsdrucks oblag es ihr festzulegen, wo Eigenständiges gegen Anpassungen abzuschirmen war. Und sie konnte mit der Gemeinschaft die Modalitäten eines Zusammengehens und damit auch politischer Konvergenz aushandeln.

**2.** So nimmt es nicht wunder, wenn von Schweizer Seite immer wieder betont wird, dass die Währungsunion, wenn sie schon sein müsse, wenigstens eine Stabilitätsgemeinschaft zu sein hat. Um darin sicher zu gehen, wird - bestimmt von sorgendem Mitgefühl - empfohlen, die politische Integration der



wirtschaftlichen voranzugehen zu lassen. Allenthalben wird zumindest einer strikten Wahrung der Schwellenwerte der Konvergenzkriterien das Wort geredet. Mit Erleichterung wurde das Diktum des Präsidenten der Deutschen Bundesbank, Hans Tietmeyer, vernommen, gemäss dem die konzessionslose Erfüllung der Konvergenzkriterien Vorrang vor Terminen habe müsse<sup>22</sup>. Käme es anders und wäre das Resultat eine permissiv handelnde Europäische Zentralbank, so erwachsen daraus in der Tat, wie u.a. Ernst Baltensperger<sup>23</sup> gezeigt hat, tiefgehende Nachteile für die Schweiz. Die unerwünschten Folgen wären kaum aufzufangen. Umgekehrt bliebe bei einem gleichsam rekurrenten Anschluss der europäischen Geldpolitik an die Stabilitätspolitik der Bundesbank vieles beim Alten, und es verbliebe auch ein Spielraum der Schweiz für eine eigenständige Geldpolitik. Allerdings hätte sich die Schweiz - so etwa Heinz Hauser<sup>24</sup> - mehr noch als in der Vergangenheit den Gegebenheiten im einheitlichen Binnenmarkt zu öffnen. Hauser betont zu Recht, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz sich nun einmal von der Antwort Europas auf den globalen Strukturwandel nicht abkoppeln lässt. Das erfordere den Ausbau der bilateralen Verträge mit der EU, ein Forschungsabkommen und auch ein Abkommen zur „Personenfreizügigkeit“ - ein Desiderat, das mich in seiner Kompromisslosigkeit zunächst fast sprachlos machte. Wohl nicht gleich radikal, aber in der Stossrichtung sich berührend, argumentieren der Schweizerische Handels- und Industrieverein, die schweizerischen Arbeitgeber-Organisationen und auch der Bundesrat. Es beeindruckt, wie intensiv und wie nüchtern in der Schweiz mittlerweile über die monetären und die realwirtschaftlichen Folgen einer Wirtschafts- und Währungsunion nachgedacht wird. Dem Befund und auch den zugehörigen politischen Erwägungen habe ich wenig hinzuzufügen. Und doch meine ich, drei Aspekte dessen, was aus der Währungsunion erwachsen kann, ein wenig tiefer ausloten zu sollen.

**3. *Erstens:*** Ihnen wird nicht entgangen sein, dass ich den politischen Implikationen der Währungsunion einen für manche überraschend hohen Stel-

---

<sup>22</sup>„Konvergenz, ..., geht vor Zeit“, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 10/1996, S. 2.

<sup>23</sup>Die Europäische Währungsunion und ihre Bedeutung aus der Perspektive der Schweiz, Beitrag zur Tagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik vom 19. - 21.3.1996 in Fribourg, S. 1 - 21. Veröffentlichung vorgesehen in: Aussenwirtschaft, 51. Jahrgang (1996).

<sup>24</sup>Der Stellenwert der Europafrage für die Schweizerische Wirtschaftspolitik, in: Aussenwirtschaft, 51. Jahrgang (1996), S. 15 ff.

lenwert beigemessen habe, und dass ich darunter nicht nur politische Integration in einem engeren, also einem institutionellen und rechtsetzenden Sinne subsumiert habe, sondern auch die Eingrenzungen politischer Spielräume, die mit neuen europäischen Wirklichkeiten einhergehen. Ich meine, man sollte sich der Tragweite all dessen bewusst sein, wenn es darum geht, über die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu befinden. Eher habe ich Bedenkenswertes übersehen, als das von mir Vermutete überzeichnet. Das, worum es geht, in seinen Verzweigungen und Auswirkungen zu erkennen, ist eine überaus schwierige und aus politischem Blickwinkel gesehen durchaus problembeladene Aufgabe. Vermutlich ist schon mehr an analytischer Durchdringung der komplexen Materie geleistet worden, als ich zu erkennen vermag. Doch von aussen her betrachtet, scheint mir das, was ich als mögliche Folgen zu sehen glaube, noch nicht in aller Offenheit bis in die Details hinein diskutiert zu werden. In pragmatischer Sicht mag es dafür auch noch zu früh sein.

*Zweitens:* Unter dem monetären Regime der Deutschen Bundesbank konnte die Schweizer Nationalbank bis heute beachtliche geldpolitische Spielräume nutzen. Doch war die Geldpolitik der Notenbank nicht in einem operativen Sinne wirklich unabhängig. Wie anders wären die permanenten Ermahnungen Schweizer Notenbankpräsidenten an den Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank zu verstehen, doch bitte „hart“ zu bleiben. Fritz Leutwiler, mit dem mich ein gutes persönliches Verhältnis verband, hat sich durchaus mit ärgerlichem Unterton über jedes tatsächliche oder auch nur vermeintliche Abweichen der Bundesbank vom Stabilitätskurs beklagt. Offenbar ist das deutsche Stehen zum Kanon der Stabilitätspolitik eine Bedingung für den selbständigen Part der Schweizer Geldpolitik.

Kommt es zur Währungsunion, so wird sich die Nationalbank mit einem übermächtigen Partner, der Europäischen Zentralbank, konfrontiert sehen und entsprechend der Schweizer Franken mit einem sehr grossen Bruder, dem Euro. Nicht, dass man dann in einem Boot sitzen würde, doch man befände sich in einer engen Nachbarschaft, der nicht zu entfliehen ist, auch dann nicht, wenn sich die Schweiz - um mich einer Formel von Baltensperger<sup>25</sup> zu bedienen - für die geldpolitische Strategie eines „unilateralen Anschlusses“ als realistischer Alternative zur „monetären Autonomie“ entscheidet.

---

<sup>25</sup>A.a.O., S. 13.

Ich halte also dafür, dass die geldpolitischen Spielräume für die Schweiz kleiner werden. Das muss nicht allzu schmerzen, wenn sich nur der Elefant nebenan behutsam bewegt und sich stabilitätsbewusst verhält. Die Hoffnung, dass es so kommen werde, mag eine Assoziation zum Goldstandard nahelegen, doch es geht nicht um eine gleichgerichtete und alle Beteiligten gleich bindende Respektierung monetärer Regeln, sondern um politische Abhängigkeit von diskretionären Entscheidungen der Europäischen Zentralbank, also einer fremden Instanz, an deren Willensbildung die Schweiz nicht teil hat. Das Gesagte gilt mutatis mutandis für jeden dominanten Einfluss seitens der EU, den sich auswirken zu lassen man in der Schweiz nicht umhin kann, wenngleich nicht unbedingt zur Gänze.

*Drittens:* Der Beginn der Währungsunion wird - auch das habe ich versucht aufzuzeigen - reale Anpassungsprozesse auslösen, andere verstärken. Und diese werden überlagert sein durch die von Hauser<sup>26</sup> ebenso realistisch wie plastisch beschriebenen Neuformationen auf Weltebene, also von dem, was er eine „globale Strukturrevolution“ nennt. Die Gemeinschaftsstaaten haben schon in den letzten Jahrzehnten ein ausserordentliches Mass an Restrukturierungen und Neuorientierungen hinnehmen müssen. Es mag sein, dass für die Schweiz gleiches gilt, doch wohl kaum allenthalben. Für ein fundiertes Urteil fehlen mir die Kenntnisse der Details, doch meine ich, ein Zurückbleiben hinter dem beobachten zu können, was sich bei den Nachbarn vollzieht. Das gilt gewiss nicht für multinational operierende Firmen, doch diese sind nicht alles. Wenn es aber einen aufgestauten „Anpassungsbedarf“ geben sollte - das Weissbuch II „Mut zum Aufbruch“<sup>27</sup> lässt das vermuten - so ist es nur klug, ihn rechtzeitig durch ein Sich-Öffnen zurechtzustutzen. Allerdings: Quantität schlägt allemal früher oder später in Qualität um, und dann wird sich die normative Kraft des Faktischen auswirken. Also stellt sich für die Schweiz immer wieder neu die Frage, was sie sich an Besonderheiten und auch an einem politischen Abseitsstehen glaubt leisten zu können. Die Antwort müssen sich die Schweizer selbst geben.

---

<sup>26</sup>A.a.O., S. 7 ff.

<sup>27</sup>Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz, Veröffentlichung der Max Schmidlhein-Stiftung vom 8. Dez. 1995.

4. Noch einmal: Alles, was ich andeutete, kommt zum Schwur, wenn die Wirtschafts- und Währungsunion Wirklichkeit werden sollte - nicht sofort, ja nicht einmal unbedingt bald, doch irgendwann. Und dann wäre es gut, könnte man mit der Europäischen Union ein Sonderarrangement treffen. Darauf jedenfalls richten sich Hoffnungen. Gegenwärtig wäre das nicht möglich. Ob in der Zukunft die Tür zu flexiblen Vertragsinhalten aufgestossen werden wird - wer weiss es? Zu wünschen wäre es dem Schweizer Volk mit seinen Traditionen, seiner Vielgestaltigkeit und seinem ebenso beeindruckenden wie berechtigten nationalen Selbstverständnis.