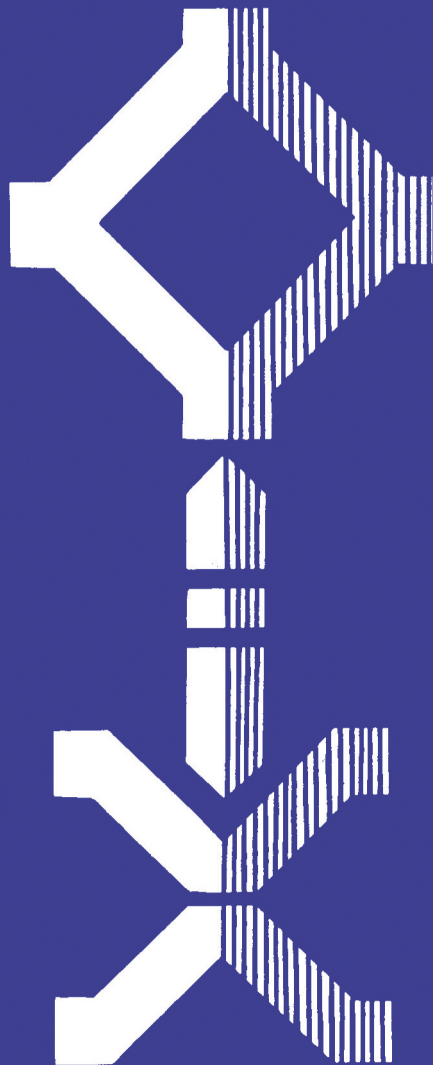




Fragen der Freiheit

März/April 1993
Heft 221

Die Europawährung wagen?

Maastricht – Untergang der D-Mark

Wenn wir uns – was ich hoffe – 1999 wieder treffen sollten, und wenn der Vertrag – was ich nicht hoffe – so wie ausgehandelt in Kraft treten wird, so werden wir gemeinsam eine andere, eine weltweit einmalige Premiere erleben. Es wird der Untergang einer Währung sein, die praktisch an ihrer Stabilität gescheitert ist. Wir haben in der Wirtschaftsgeschichte ja schon viele ausgebrannte Währungen verschwinden sehen. Aber noch nie eine solide.

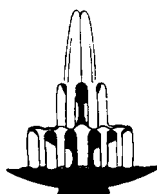
Franz Thoma

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 221

März/April 1993



seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.
Badstraße 35, 7325 Bad Boll, Telefon (07164) 35 73

Inhaltsverzeichnis

	Seite
<i>Eckhard Behrens</i>	
Die Europawährung wagen?	3
<i>Carl-Christoph Hedrich</i>	
Kritik der Europäischen Währungsordnung nach dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union	4–34
<i>Horst Ungerer</i>	
Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion Chancen – Risiken – Alternativen	35–45
 Dokumentation	
<i>Frankfurter Institut</i>	
Sind wir noch zu retten? – Deutschland auf dem Weg in die Staatsmedizin	46–56
Die Mitwirkenden dieses Heftes	56
Verzeichnis früherer Beiträge über die Neugestaltung der Währungsordnung in den <i>Fragen der Freiheit</i>	57–60
CGW-Tagungseinladung	61
SffO-Tagungseinladung »Föderalismus für Europa«	62–63
Tagungen des 1. Halbjahres 1993	64

Die Europawährung wagen?

Der Streit um die Frage, ob die europäischen Staaten in den nächsten Jahren Schritte auf eine europäische Währung hin tun sollen, ist nur zu berechtigt. Wir können heute die Erschütterungen noch gar nicht einschätzen, die eintreten können, wenn die Bürger ihre vertrauten Währungen zu heute noch nicht absehbaren komplizierten Umtauschkursen in eine neue Währung wechseln sollen, die von ihnen unvermeidlicherweise nur als Kunstprodukt empfunden werden kann. Wie können sie Vertrauen dazu entwickeln?

Eine einheitliche Währung wird die Entwicklung zum einheitlichen Binnenmarkt beschleunigen. Die wirtschaftliche Arbeitsteilung innerhalb Europas wird wesentlich vertieft werden. Dies bedeutet, daß an den Standorten, die für bestimmte Produktionen die günstigeren sind, neue Arbeitsplätze entstehen; es wird sich lohnen, dort rasch in kapitalintensive Massenproduktionen für einen riesig werdenden Markt zu investieren. Die einheitliche Währung macht alle Preise unmittelbar und umstandslos vergleichbar. Gekauft wird dort, wo am billigsten angeboten werden kann.

Angenommen ein Unternehmen hat bisher nur in Deutschland produziert und verkauft. Vielleicht kann es den heimischen Markt kostengünstiger bedienen, wenn es künftig zunehmend in einem oder mehreren anderen europäischen Ländern produziert. Die Verlagerung der Produktion in andere europäische Länder wird viel leichter fallen, wenn durch die Einführung einer Europawährung ein für alle mal gesichert wird, daß zu den Risiken einer solchen Produktionsverlagerung ein Risiko nicht mehr gehört, nämlich das Risiko von künftigen Wechselkursveränderungen. Aus demselben Grunde fällt dann die Entscheidung leichter, langfristige Beziehungen zu Zulieferern in anderen europäischen Ländern einzugehen.

Eine einheitliche Währung ist ein riesiges Rationalisierungsprogramm mit einer gewaltigen Zahl freigesetzter Arbeitskräfte. Nur wenn es gelingt, für sie neue Beschäftigung zu finden, wird es nicht zu Dauerarbeitslosigkeit kommen. Ein sinnvoller Bedarf vieler Menschen nach Waren und Dienstleistungen, die Besserverdienende sich in Europa schon heute leisten können, ist zweifellos vorhanden. Aber wie macht man aus Bedarf kaufkräftige Nachfrage? Heute geht es wirtschaftlich schlecht in Europa, weil diese Frage nicht gelöst ist – und die Schaffung einer europäischen Währung wird diese Frage noch weiter verschärfen. Es müßte also noch etwas Neues hinzukommen.

Eckhard Behrens

Kritik der Europäischen Währungsordnung nach dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union¹

Dr. oec. Carl-Christoph Hedrich, Universität Hohenheim

I. Einführung

Erst seit dem Maastrichter Vertrag² vom 7. Februar 1992 bzw. dem Vertragsentwurf vom 11. Dezember 1991 ist die europäische Integration wieder – oder erstmals? – Gegenstand einer breiten, öffentlichen Diskussion. Warum jedoch hat das Thema in der Bevölkerung, aber auch bei den Politikern bisher so wenig Aufmerksamkeit hervorgerufen? Eine wesentliche Ursache dürfte darin liegen, daß nun nicht mehr Zwischenziele, sondern die *Endstufen der politischen und ökonomischen Integration Europas ins Blickfeld* rücken. Sie lassen sich nicht mehr – vorsätzlich oder unbewußt – als fernliegende Utopie ausblenden. Tatsächlich setzen die Mitgliedstaaten der EG mit dem Maastrichter Vertrag zu einem wichtigen »qualitativen Sprung« an, allerdings ohne ihn gleichmäßig auf allen Gebieten zu vollenden:

- Politisch bzw. völkerrechtlich bildet die Gemeinschaft bisher einen Bund unabhängiger Staaten, die *mittels Verträgen* verabredet haben, vorwiegend auf ökonomischem Gebiet zusammenzuarbeiten und ihre Wirtschaftspolitiken zu koordinieren³. Nun aber soll – wenn auch nicht sofort – eine »Europäische Union« mit *zentralen Entscheidungskompetenzen* auch auf innen- und außenpolitischem Gebiet und mit einer echten Wirt-

¹ Überarbeitete Fassung eines Vortrags, gehalten am 24. 10. 1992 anläßlich des Seminars »Europäische Währungsordnung – Für und Wider den Vertrag von Maastricht« in Bad Boll.

² Text abgedruckt in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.), Bulletin Nr. 16 v. 12. 2. 1992, S. 113ff. Einen Überblick über die wichtigsten Vertragsinhalte vermittelt z.B. A. Bleckmann, Der Vertrag über die Europäische Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 107. Jhg., v. 15. 3. 1992, S. 335ff. Zu den währungspolitischen Vertragsinhalten vgl. z.B. Deutsche Bundesbank, Die Beschlüsse von Maastricht zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Monatsberichte, 44 Jhg., Nr. 2/1992, S. 45 ff.

³ Vgl. z. B. T. Oppermann, Europarecht, München 1992, S. 68ff.

schafts- und Währungsunion geschaffen werden. Dies impliziert, daß die EG selbst ein eigenständiges Völkerrechtssubjekt mit eigener Rechtsfähigkeit und schließlich ein bundesstaatliches Gebilde auf *Grundlage einer Verfassung* werden soll⁴.

- Auch in einem weniger abstrakten Sinn ist ein »Quantensprung« zu spüren: Waren die bisherigen Integrationsschritte eher realwirtschaftlicher und damit konkreter, v. a. aber auch reversibler Art und häufig in ihren Auswirkungen nicht unmittelbar spürbar, greifen die politischen und monetären Kompetenzverlagerungen und insbesondere die Einführung einer Gemeinschaftswährung tief in die *Traditionen und Lebensgewohnheiten* der Gemeinschaftsbürger ein. Zugleich erscheinen die geplanten institutionellen Veränderungen einerseits nahezu irreversibel⁵, andererseits ist die Tragweite ihrer *Wirkungen* viel schwieriger abzuschätzen als bei früheren Integrationsstufen der Gemeinschaft.

Es erscheint daher verständlich, wenn die Maastrichter Beschlüsse in zahlreichen Mitgliedstaaten teils diffuse Ängste⁶, ja sogar Ablehnung, teils fundierte Kritik hervorgerufen haben, zumal eine ausreichende Aufklärung und vorbereitende Diskussion über diese Probleme weithin versäumt, wenn nicht bewußt vermieden worden ist. Die vorgebrachten Bedenken betreffen vor allem drei große Themenkomplexe; fortschreitend vom Allgemeinen zum Speziellen, geben sie auch die Struktur dieses Beitrags vor:

- Erstens werden die Maastrichter Beschlüsse – und zwar gerade auch ihre währungspolitischen Teile – ganz grundsätzlich in Frage gestellt: Ist es integrationspolitisch und staatsrechtlich vertretbar und ratsam, die Europäische Währungsunion zeitlich noch vor der politischen Union zu realisieren und sie gewissermaßen als Vehikel dafür zu »benutzen«? Und welche *verfassungsrechtliche Ausgestaltung* soll bzw. muß diese politische Integrationsmethode erfahren? Hier stehen also allgemeine *rechtliche, politische und auch historische Argumente* im Vordergrund. Wegen der vielfältigen Wechselwirkungen zwischen dem politischen und dem

⁴ Vgl. I. Müller, Maastricht – der Grundstein zum europäischen Bundesstaat, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln Nr. 35 v. 13. 5. 1992, S. 5 ff. sowie C. Watrin, Staatenbund oder Bundesstaat?, in: Handelsblatt v. 11. 6. 1992, S. 2.

⁵ Jedenfalls dürfte eine Aufkündigung der geplanten Europäischen Währungsunion nur unter größten ökonomischen Verwerfungen und Vertrauenseinbrüchen möglich sein.

⁶ Vgl. W. Weidenfeld, Europa im Schatten alter Mythen, in: Handelsblatt Nr. 208 v. 27. 10. 1992, S. 2.

ökonomischen System ist dieser Fragenkomplex allerdings untrennbar mit demjenigen der ökonomischen bzw. monetären Integration verbunden.

- Zweitens wird der Maastrichter Vertrag an *ökonomischen Maßstäben* gemessen. Die Hauptfrage lautet hier, wie wahrscheinlich es ist, daß die Mitgliedstaaten der EG bzw. der künftigen Europäischen Währungsunion nach dem vorgesehenen Verfahren, d.h. insbesondere nach den vereinbarten Konvergenzkriterien und dem fixierten Zeitplan, einen *optimalen Währungsraum* bilden werden. Die Kriterien, die hierfür von der Wirtschaftswissenschaft formuliert worden sind, bilden – neben der Einbettung in ein politisches bzw. staatsrechtliches Integrationskonzept – eine weitere Funktionsbedingung für die Europäische Währungsunion.
- Ein dritter, eher *institutioneller Aspekt* ist ebenfalls unabdingbar für den Erfolg der gemeinsamen Europawährung und für ihre Akzeptanz gerade bei der deutschen Bevölkerung: Die Stabilität der gemeinsamen Währung muß nicht nur formal, d. h. rechtlich, sondern auch tatsächlich sichergestellt sein. Hier geht es mithin um die *Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank* bzw. ihrer Entscheidungsträger und um die Schwierigkeiten der künftigen *europäischen Geldpolitik*.

Mit diesem Dreischritt wird also ein Überblick über die *Risiken und Mängel* des Maastrichter Vertrages angestrebt, also *eine Zusammenschau der Gegenargumente*⁷, wie sie angesichts zahlreicher *befürwortender* Stimmen für eine ausgewogene Diskussion eines so weitreichenden, zudem historisch fast beispiellosen politischen Vorhabens erforderlich scheint.

Mit größtem Nachdruck ist aber schon hier festzuhalten, daß damit *nicht* versucht werden soll, *die europäische Einigung insgesamt in Frage* zu stellen oder gar auszuhebeln. Mit der Kritik an »Maastricht« soll vielmehr gerade verhindert werden, daß die Integration Europas durch einen möglicherweise übereilten oder sogar grundsätzlich falschen Schritt auf ökonomischem Gebiet in Gefahr gerät. In Frage steht also nicht das »Ob«, sondern das »Wie« der währungspolitischen Integration in Europa.

⁷ Vgl. auch den kurzen Überblick bei A. Belke, Probleme und Risiken der Europäischen Währungsunion, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), 21. Jhg., Nr. 11/1992, S. 864ff.

II. Das staatsrechtliche Argument

Bei näherer Betrachtung des Maastrichter Vertrages offenbart sich eine deutliche *Asymmetrie der Regelungsinhalte*: Während die ökonomische Integration mit der Währungsunion durch einen festen Zeitplan bis 1999 weit vorangetrieben werden soll, fehlt ein paralleler Ausbau der politischen Union: Anders, als es der Titel des Vertrags und sein Artikel A suggerieren mögen, bleibt die *Grundstruktur (die »Verfassung«) der EG grundsätzlich unverändert*⁸: Auch wenn den Gemeinschaftsorganen weitere Kompetenzen zugewiesen werden⁹ und eine gemeinsame Justiz-, Außen- und Sicherheitspolitik zumindest beabsichtigt wird, bleibt die EG vorläufig ein *Staatenbund unabhängiger, souveräner Staaten*. Die Mitgliedstaaten und ihre Regierungen sind weiterhin die *»Herren der Verträge«*, dem Europäischen Parlament wird die Kompetenzkompetenz (zur Veränderung der Verträge und der EG-Zuständigkeiten) ebenso vorenthalten wie eine durchgreifende Rechtsetzungs-, Politikgestaltungs- und Kontrollbefugnis. Der staats- bzw. völkerrechtlich entscheidende Übergang zu einem einheitlichen Staatsgebilde – etwa in Form eines Bundesstaates – wird also noch gescheut, eine *Konzentration der Staatsgewalt auf EG-Ebene wird vermieden*. Auch auf ökonomischem Gebiet bleibt die EG noch überwiegend damit befaßt, die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten auf der Basis vertraglich vereinbarter Kooperation durch geeignete Verfahren zu koordinieren, auch wenn z. B. in der Wettbewerbspolitik und neuerdings – leider – auch in der Industriepolitik dieses Prinzip eindeutig zugunsten zentralistischer Lösungen durchbrochen wird¹⁰.

Während also die sachlichen Zuständigkeiten der EG wachsen, entspricht dem kein Zuwachs an Supranationalität.

- Diese Asymmetrie wird am deutlichsten an der geplanten Europäischen Währungsunion. Hier werden elementare, wohlfahrtsrelevante Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auf eine EG-Institution übertragen, ohne daß es z. B. bereits ein gemeinsames *Staatsgebiet bzw. Staatsvolk, eine zentrale Staatsgewalt oder* auch nur eine europaweite *Gemeinwohldefinition* gäbe. Die Mitgliedstaaten geben also mit der Europäischen Währungsunion zwar originär staatliche Kompetenzen an eine zentrale europäische Instanz ab, behalten sich jedoch auf anderem Gebiet wei-

⁸ Vgl. M. Seidel, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, in: Europarecht, 27. Jhg., Nr. 2/1992, S. 125ff.

⁹ Vgl. hierzu L. Vollmer, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach »Maastricht«, in: Der Betrieb, Nr. 1/1993, S. 25ff. m. w. N.

¹⁰ Vgl. L. Vollmer, a. a. O. (FN 9).

terhin nationale Entscheidungsspielräume erheblichen Umfangs vor (so z. B. in der Fiskalpolitik).

- Gerade dieser Mangel der uneinheitlichen (z. T. zentralen, z. T. dezentralen) Verantwortung führt dazu, daß die Aufgabenstellung jeder europaweit entscheidenden Institution – somit auch der Europäischen Zentralbank – von den verschiedenen Interessengruppen und Regierungen nahezu *beliebig verwässert, beeinflusst und – im nachhinein – auch kritisiert* werden kann, eine Gefahr, die sich bei der europäischen Fusionskontrolle schon mehr als einmal manifestiert hat.

In den Mitgliedstaaten gilt dagegen durchgängig das Prinzip, daß die *Wirtschafts- und die Währungspolitik auf derselben Verfassungsebene* anzusiedeln sind (auch wenn sie von verschiedenen Organen wahrgenommen werden). Mit diesem Grundsatz bricht der Maastrichter Vertrag. Ein historischer Rückblick ergibt jedoch, daß Währungsunionen, denen der Rückhalt einer politischen Union fehlte, keinen Bestand gehabt haben¹¹. Die Europäische Währungsunion gerät damit nicht nur zu einem *gewagten rechtlichen Experiment*, sondern, wenn sie langfristig Erfolg haben soll, auch zum *Schrittmacher für die politische Umformung zu einem europäischen Bundesstaat*. Mit guten Gründen aber läßt sich fragen, warum gerade ein so sensibler Wirtschaftsbereich wie die Währungspolitik die *Vorreiterrolle* auf dem Weg zur politischen Integration Europas spielen und die weitere Entwicklung gewissermaßen »herbeizwingen« soll.

Dies gilt um so mehr, als noch gar nicht geklärt ist, ob ein so enger rechtlicher Zusammenschluß zu einem gemeinsamen Staat dem Willen der europäischen Völker wirklich entspricht. Entwürfe für die letztlich angestrebte politische Verfassung Europas wurden den Bürgern jedenfalls noch nicht ausführlich zur demokratischen Diskussion vorgelegt. Um so befremdlicher muß die Schaffung entsprechender Sachzwänge auf ökonomischer Ebene wirken¹².

Zudem ist jedenfalls in der Bundesrepublik die Frage noch völlig ungeklärt, ob eine so weitgehende Kompetenzübertragung auf demokratisch unzureichend legitimierte Organe (Ministerrat, Kommission) den Anforde-

¹¹ Vgl. T. Theurl, Eine gemeinsame Währung für Europa, Innsbruck 1992.

¹² Im Hinblick auf das Demokratiedefizit der EG ebenso relevant, allerdings in diesem Beitrag nicht näher zu behandeln sind auch jene Probleme, die sich aus dem Zustandekommen des Vertrages selbst (Wieczorek-Zeul spricht von »Geheimdiplomatie«, vgl. FAZ v. 1. 4. 1992) und dem Versuch ergeben, bei den Ratifizierungsverfahren das ablehnende dänische Votum als »Betriebsunfall« eines Landes zu übergehen, das aus diesem Grund auch schon als »Euro-Schrott« bezeichnet worden ist (so von H. Geißler, vgl. HB v. 30. 6. 1992, S. 2).

rungen des Grundgesetzes genügt. Dies kann mit einiger Berechtigung bezweifelt werden¹³.

Es ist also festzuhalten, daß der Vollendung der ökonomischen Integration nach dem Muster des Maastrichter Vertrages *keine ebenso weitgehende politische Union* entsprechen würde. Dies aber hat Rückwirkungen auf die Wirtschaftspolitik, etwa auf die Finanzpolitik, und beeinflußt dadurch wiederum die Geldpolitik. Auf diese Interdependenzen wird im ökonomischen Zusammenhang noch einzugehen sein. Im übrigen sei an dieser Stelle folgendes deutlich unterstrichen: Diese Regelungsasymmetrie festzustellen und auf ihre ökonomisch schädlichen Folgen hinzuweisen bedeutet nicht, einen europäischen Zentralstaat einzufordern. Vielmehr kann ein solcher so lange als überflüssig gelten, wie er politisch unerwünscht und ökonomisch unnötig ist, d. h., so lange bessere Alternativen erkennbar sind.

III. Die ökonomischen Argumente

Die bisher genannten Mängel des Maastrichter Vertrages wären durchaus erträglich, wenn hinreichend wahrscheinlich wäre, daß wenigstens die ökonomischen Vorteile der Europäischen Währungsunion die möglichen Nachteile deutlich überwiegen.

1. Der Umfang der ökonomischen Vorteile ist fraglich

Die von der Europäische Währungsunion erhofften Vorteile sind überwiegend *mikroökonomischer* Art und in ihrem Umfang sehr schwer abschätzbar.

- So mag bezweifelt werden, ob die *Einsparungen* an Transaktions-, Informations- und (Wechselkurs-) Sicherungskosten im grenzüberschreitenden Güter- und Kapitalverkehr tatsächlich in so nennenswertem Umfang zu Buche schlagen werden, wie dies in einigen Modellrechnungen erwartet wird¹⁴.

¹³ Vgl. A. Dittmann, Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration – Zur Entwertung des Grundgesetzes –, in: P. Bareis/R. Ohr (Hrsg.), Europäische Integration auf Abwegen, Hohenheimer Europa-Colloquium, Stuttgart 1992, S. 59ff. sowie J. Welcker/C. Nerge, Die Maastrichter Verträge – zum Scheitern verurteilt?, Landsberg/Lech 1992, S. 89ff. Vgl. ferner H. Beisse, Verfassungshürden vor der Europäischen Währungsunion, in: Betriebsberater, 47. Jhg., Nr. 10/1992, S. 645ff. und ausführlich schon L. Gramlich, Europäische Zentralbank und Art. 24 Abs. 1 GG, Baden-Baden 1979 m. v. w. N.. Vgl. a. A. hierzu H. J. Hahn, Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung, Baden-Baden 1992, insbes. S. 103ff. m. w. N.

- Darüber hinaus deuten empirische Untersuchungen darauf hin, daß der *schädliche Einfluß des Wechselkursrisikos* auf die Integration und Verschmelzung internationaler Güter- und Kapitalmärkte leicht überschätzt wird. So haben z. B. die starken Schwankungen des US-\$ den in dieser Währung fakturierten Handel kaum beeinträchtigt¹⁵.
- Es spricht im übrigen für sich, daß auch das EG-Programm des »*Binnenmarkt 1992*« *noch ohne Europäische Währungsunion* auskam: Die realwirtschaftliche Integration Europas mit völliger Freizügigkeit für Menschen, Unternehmen, Waren, Dienstleistungen und Kapital erfordert in der Tat keine gemeinsame Währung. Wie noch zu zeigen sein wird, könnte die Beibehaltung nationaler Währungen das realwirtschaftliche Zusammenwachsen der EG-Staaten sogar besser fördern als eine Europäische Währungsunion.

Der unmittelbare Nutzen aus der Vereinheitlichung der Währung ist jedoch das stärkste Argument der Maastricht-Befürworter. Wenn also dieser Nutzen als gering, jedenfalls aber als schwer prognostizierbar gelten muß, ist danach zu fragen, ob dem Konzept einer Europäischen Währungsunion nicht auch schon die grundsätzliche theoretische Untermauerung fehlt. Dies ist die Frage nach den Kriterien für einen optimalen (einheitlichen) Währungsraum. In diesem Zusammenhang werden auch die *Risiken bzw. Kosten* der Währungsunion deutlich, die auf *makroökonomischer* Ebene anfallen könnten.

2. Es entsteht kein Optimaler Währungsraum

Da es sich bei einer Währungsunion um eine »nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft«¹⁶, jedenfalls aber um einen schwer reversiblen Schritt handelt, sollte dieser Schritt – d. h. der Verzicht auf die oben genannten Instrumente nationaler Wirtschaftspolitik – wohlüberlegt sein. Welche Kriterien bietet die Wirtschaftswissenschaft hier an, um die »richtige« Abmes-

¹⁴ Die *Kommission der EG*, Ein Markt, eine Währung. Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion – Eine Bewertung, in: Europäische Wirtschaft Nr. 44, Brüssel Oktober 1990, S. 69ff. (74f.) schätzt die Einsparungen bei den direkten, wechsellkursbedingten Transaktionskosten auf ca. 0,3–0,4 % des Bruttoinlandsprodukts der EG, d. h. auf ca. 13–19 Mrd. ECU. Die indirekten, dynamischen Wachstumseffekte, die dadurch induziert werden, sind dagegen noch weit schwieriger zu quantifizieren.

¹⁵ Vgl. R. Ohr, Europäische Währungsunion – Ein richtiger Schritt für Europa?, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Hohenheim, Nr. 77/1993, S. 1f.

¹⁶ So wörtlich Deutsche Bundesbank, Stellungnahme zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, in: Monatsberichte, Nr. 10/1990, S. 41.

sung eines »optimalen Währungsraums« zu bestimmen, und welche Nachteile drohen bei Mißachtung der Bedingungen, d. h. bei zu umfassender bzw. zu früher Einführung einer gemeinsamen Währung?

In einem einheitlichen Währungsraum – und das ist kaum mehr als eine Tautologie – *entfällt das Instrument der Wechselkursanpassung* zwischen den beteiligten Ländern, und eine eigenständige Geldpolitik ist diesen Ländern ebenfalls nicht mehr möglich. Es ist daher zu fragen, wann dieser Verzicht auf ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument sinnvoll erscheint. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn die zusammengeschlossenen Länder die wirtschaftspolitischen Oberziele (Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht) bei (mikro- oder makro-) ökonomischen Störungen unter den Bedingungen der Währungsunion besser oder wenigstens ebenso gut erreichen können wie bei getrennten Währungsgebieten.

- Theoretische Überlegungen¹⁷ führen zu dem Schluß, daß die beteiligten Länder bzw. Regionen über *ähnliche Faktorausstattungen und Produktionsstrukturen* verfügen und auch in anderen wirtschaftspolitischen Kennzahlen (wie Budget- und Leistungsbilanzsalden) weitgehend homogen sein sollten. Nur dann sind auch ähnliche monetäre Rahmenbedingungen, wie sie von einer gemeinsamen Geldpolitik notwendigerweise gesetzt werden, sinnvoll und nützlich: Eine einheitliche Entwicklung des Preis- und Zinsniveaus sowie in deren Folge auch des (Nominal-) Lohnniveaus lösen dann keine unterschiedlichen bzw. schädlichen Wirkungen aus.
- Darüber hinaus sollten die beteiligten Volkswirtschaften *ähnlichen »exogenen Schocks« ausgesetzt* sein oder jedenfalls über ähnliche Möglichkeiten verfügen, auf solche Schocks zu reagieren. Ein solcher Schock kann z. B. in der plötzlichen und unbeeinflussbaren (»exogenen«) Erhöhung der Ölpreise bestehen. In der Europäischen Gemeinschaft würde davon aber z. B. ein ölproduzierendes Land wie Großbritannien ganz anders getroffen als etwa Italien. Eine einheitliche Währungspolitik würde in diesen Ländern unter solchen Bedingungen auch ganz unterschiedlich wirken, die Bedingungen für einen optimalen Währungsraum wären also insoweit nicht gegeben.

¹⁷ Vgl. zum Folgenden z. B. M. Feldsieper, Währungsunionen II: Zielsetzungen und Probleme, in: W. Albers et al. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Stuttgart etc. 1988, Bd. 8, S. 546ff. m. w. N. Vgl. ferner H. Matthes/A. Italianer, Ist die Gemeinschaft ein optimaler Währungsraum?, in: M. Weber (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Währungsunion, Darmstadt 1991, S. 70ff., insbes. S. 98ff.

Gerade die Erfahrungen der letzten Jahre und die Währungsturbulenzen im Herbst 1992 haben hinreichend bewiesen, daß sich die Volkswirtschaften der EG-Staaten zumindest bisher nicht sehr homogen entwickelt haben: Inflationsraten, Arbeitslosenquoten und Zahlungsbilanzstrukturen weichen immer noch stark voneinander ab. Nachdem im EWS über mehrere Jahre die nominalen Wechselkurse – wie in einer Währungsunion – konstant gehalten worden waren, haben die Märkte daher eine Anpassung an die divergierenden ökonomischen Grunddaten erzwungen. Die Bedingungen für einen optimalen Währungsraum liegen innerhalb Europas daher *zur Zeit höchstens für eine sehr kleine Gruppe* von Ländern vor¹⁸.

Es erscheint aber darüber hinaus auch sehr fraglich, ob ein Großteil der EG-Staaten bis zur Einführung des gemeinsamen Währungsraums im Jahr 1999 über ähnliche Wirtschaftsstrukturen verfügen wird. Daran ändern auch die ökonomischen (Konvergenz-)Kriterien nichts, die man als Eintrittsvoraussetzungen für die Währungsunion formuliert hat. Auf sie wird noch zurückzukommen sein.

Ein weiteres, wichtiges Kriterium dafür, daß die Volkswirtschaften in einem einheitlichen Währungsraum flexibel auf Veränderungen (z. B. Nachfragerückgänge in einem Teil des Gebietes) reagieren können, ist schließlich die hinreichende *Mobilität der Produktionsfaktoren*. Vor allem hierauf stellen die weiteren Überlegungen ab.

3. *Die realwirtschaftlichen Gefahren verfrühter monetärer Integration: Anpassungszwänge und Transferbedarf*

Eine Währungsunion einzuführen, solange die Wirtschaftsstrukturen (Produktionsstrukturen, Produktivitätsniveaus, Lohn- und Inflationsniveaus etc.) noch sehr verschieden sind, entzieht den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten den wichtigen Schutzschirm der veränderbaren Wechselkurse. Die damit einhergehenden *realwirtschaftlichen Anpassungszwänge* lassen sich anhand der folgenden Überlegungen deutlich machen:

- Da Wechselkursänderungen (etwa eine exportfördernde Abwertung der heimischen Währung) nicht mehr möglich sind, können *Produktivitätsunterschiede* zwischen den Ländern *nicht mehr gemildert* werden.

¹⁸ Vgl. im Ergebnis ebenso B. Eichengreen, Is Europe An Optimum Currency Area?, National Bureau of Economic Research, Workin Paper No. 3579, Cambridge/Mass. 1991 sowie L. Menkhoff/F. L. Sell, Überlegungen zu einem optimalen DM-Währungsraum, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 112 (1992), S. 379ff.

- Nun treten *Löhne und Produktivitäten* der Staaten bzw. Regionen »unmittelbar« miteinander in Konkurrenz, sie werden zum wichtigsten Wettbewerbsfaktor¹⁹: Es gelten nicht mehr die – mit dem jeweiligen Wechselkurs »multiplizierten« – relativen, sondern die »absoluten« Kosten der Produktion. Durch die numéraire-Funktion der gemeinsamen Währung werden sie sogar *direkt vergleichbar*.
- Daß eine Währungsunion eine »harte«, ja u. U. zu harte Anpassungsstrategie ist, wird deutlich, wenn man sich die – durchaus angestrebten – Anpassungsprozesse vor Augen führt, die nun einsetzen sollen, um die erhofften Wohlfahrts- und Wachstumseffekte einer Wirtschafts- und Währungsunion hervorzurufen: Mit der Aufdeckung der absoluten Produktionskosten sollen zwischen den Regionen mit verschiedenen Produktivitäts- und Lohnniveaus *Wettbewerbsprozesse in Gang gesetzt* werden, und zwar als Wettbewerb um Produktionsfaktoren: Kapital soll vor allem in die Niedriglohnländer fließen, Arbeitskräfte sollen in die Hochlohnländer wandern. Damit wird bezweckt, die Faktorkosten durch erhöhtes Angebot zu senken.
- Das heißt aber vor allem, daß neben größeren *Wanderungsbewegungen* auch Lohnsenkungen, jedenfalls aber *geringere Lohnanstiege in den Hochlohnregionen* in Kauf genommen werden sollen²⁰. Es ist kein Widerspruch, sondern geradezu eine Folge dieses »Konkurrenzmodells«, daß damit auch die *Löhne in den wirtschaftlich schwächeren Regionen weniger schnell steigen*, als wenn sich der Anpassungsprozeß bzw. Strukturwandel mit der Hilfestellung eines günstigen Wechselkurses vollziehen würde. Es erscheint zweifelhaft, ob die Konsequenzen dieses Ansatzes bisher sowohl in den wirtschaftlich schwächeren Regionen Europas als auch hierzulande hinreichend wahrgenommen worden sind.
- Diese zweifellos komplexe Argumentation läßt sich – anders gewendet – auch so veranschaulichen: Länder mit niedriger Produktivität brauchen entsprechend niedrige (Real-)Löhne, um international wettbewerbsfähig zu sein. Steigen dennoch die Nominallöhne in einem solchen Land,

¹⁹ Vgl. zum Folgenden z. B. H. Bockelmann, Zins- und Kapitalmarktentwicklung im EWS – Erfahrungen und Ausichten, in: G. Bruns/K. Häuser, Kapitalmärkte im europäischen Reformprozeß, Frankfurt a. M. 1992.

²⁰ O. Sievert, Geld das man nicht selbst herstellen kann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 225 v. 26. 9. 1992, S. 13, spricht von einem »heilsamen Zwang«, den die Währungsunion auf die Lohndisziplin ausübt; eine solche »marktgerechte Differenzierung in der Lohn- und Sozialpolitik als Wirkung einer Währungsunion begrüßt grundsätzlich auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten Europäische Währungsordnung, in: BMWI (Hrsg.), Studien-Reihe 61, Bonn 1989, S. 25ff.

kommt dies einer realen Aufwertung seiner Währung gleich: Wegen des unwiderruflich festen (nominalen) Wechselkurses in einer Währungsunion werden nun die Importe des Landes billiger als vorher, während seine Exportgüter aus Sicht des Auslandes teurer werden. In einem System flexibler oder anpassungsfähiger Wechselkurse könnte das Land diesen Exportnachteil durch eine Abwertung kompensieren. In einem System unwiderruflich fester Wechselkurse bzw. in einer Währungsunion bleiben ihm dagegen nur noch zwei Optionen: Es kann – gewissermaßen zwischen *Skylla* und *Charybdis* – wählen zwischen einerseits *niedrigen* Nominallohnen, die nur im Gleichschritt mit dem Produktivitätsanstieg erhöht werden, jedoch hohe Wettbewerbsfähigkeit bzw. Beschäftigung fördern, und andererseits (produktivitäts-unabhängig) *steigenden* Nominallohnen mit entsprechend geringerer Wettbewerbsfähigkeit, d. h. erhöhter Arbeitslosigkeit²¹.

- Verzernte reale Wechselkurse, die nicht mehr korrigiert werden können, führen darüber hinaus ganz allgemein zur Fehlallokation von Faktoren und Ressourcen, indem sie z. B. die Entscheidung zwischen Exportgüterproduktion und Produktion für den heimischen Bedarf beeinflussen. Ferner begünstigen sie *Protektionismus und alle Arten staatlicher Wirtschaftssubventionierung* bis hin zu internationalen Transfers, so z. B. bei realer Aufwertung und dadurch entstehenden Leistungsbilanzverschlechterungen.

Es ist allerdings zuzugeben, daß dem Wettbewerbsansatz – sollte er durchsetzbar sein – durchaus Erfolg beschieden sein kann.

Es kommt hierfür entscheidend darauf an, inwieweit die Bedingungen hierfür erfüllt werden.

- Wie bereits mehrfach erwähnt, gehört zu den wichtigsten *Bedingungen* eines »optimalen Währungsraums« *die tatsächliche Mobilität der Produktionsfaktoren*. Für den Faktor Arbeit ist jedoch anzunehmen, daß er in Europa auf absehbare Zeit wegen gravierender sprachlicher und kultureller Unterschiede nicht so mobil sein wird, wie er es z. B. in den USA traditionell ist²². Er wird also nicht oder nur wenig zum Ausgleich struktureller Unterschiede in der EG beitragen.

²¹ Vgl. auch R. Jochimsen, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln Nr. 93 v. 28. 12. 1992, S. 5 ff. (9).

²² Vgl. H. Tietmeyer, Probleme einer europäischen Währungsunion und Notenbank, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln Nr. 69 v. 6. 10. 1992, S. 4ff. (7).

- *Weitgehende Immobilität der Arbeitskräfte* könnte aber dadurch ausgeglichen werden, daß deutliche Lohn- und auch Preisdifferenzen zwischen den Regionen zugelassen bzw. beibehalten werden. Solche Differenzen würden wie reale Wechselkursanpassungen wirken und könnten Produktivitätsunterschiede ausgleichen²³. Jedoch *streben in einer Währungsunion Preise und vor allem Nominallöhne erfahrungsgemäß nach Angleichung*, und zwar meist in asymmetrischer Weise: Hohe Löhne und Preise erweisen sich häufig als starr gegenüber Senkungen, während niedrige Löhne und Preise rasch an die höheren Vergleichswerte angeglichen werden²⁴.
- Über dem Produktivitätszuwachs liegende Lohnsteigerungen jedoch würden den wichtigsten Wettbewerbsparameter der wirtschaftlich schwächeren EWU-Mitglieder zunichte machen. Daß es so kommen wird, sobald Preise und vor allen Löhne in ganz Europa dank gemeinsamer Währung in einer für jeden erkennbaren Weise vergleichbar gemacht sind, muß gerade nach den Erfahrungen mit der deutsch-deutschen Währungsunion als sehr wahrscheinlich gelten²⁵.
- Ähnliche Erwartungen liegen auch Bedenken zugrunde, die mit einer weitgehenden *Angleichung der nicht-monetären Arbeitsbedingungen* in Europa verbunden werden²⁶. Solche Vereinheitlichungen dürften nicht nur von zentralisierten tarifpolitischen Aktivitäten²⁷, sondern vor allem auch von der EG selbst ausgehen, die durch den Maastrichter Vertrag ein Mandat für eine gemeinsame Sozialpolitik und darüber hinaus sogar zu einer aktiven Angleichung der Lebensverhältnisse in der Gemeinschaft erhalten hat²⁸.

²³ Vgl. hierzu und im folgenden *H. Flassbeck*, die Sprengkraft eines großen Lohnkartells, in: FAZ v. 21. 11. 1992, S. 15.

²⁴ Vgl. mit Angabe von Daten *H. Mundorf*, Ökonomische Voraussetzungen sind wichtiger als der politische Wille, in: Handelsblatt Nr. 250 v. 31. 12. 1991, S. 14.

²⁵ In diesem Punkt und darüber hinaus skeptische auch *Bank für Internationalen Zahlungsausgleich*, 62 Jahresbericht, Basel 1992, S. 137ff. (140f.)

²⁶ Vgl. v. a. *L. Vollmer*, a. a. O. (FN9), S. 29. Vgl. auch *J. B. Donges et al. (Kronberger Kreis)*, Einheit und Vielfalt in Europa. Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftliche Forschung, Bad Homburg v. d. H. 1992, Tz. 57ff.

²⁷ So fordert der DGB-Vorsitzende *H.-W. Meyer* »Voraussetzungen für eine europäische Kollektivvertragspolitik als Kernstück eines originär europäischen Arbeitsbeziehungssystems«, und zwar unter der bezeichnenden Überschrift: Ohne übernationale Tarifpolitik keine soziale Dimension, in: Handelsblatt Nr. 250 v. 31. 12. 1991, S. 6 Vgl. ferner *M. Coen*, Europäische Gemeinschaft und Tarifautonomie, in: Betriebs-Berater, Nr. 29/1992, S. 2068ff.

²⁸ Vgl. Art. 117ff. und Art. 130ff. EWGV (neu) sowie »Protokoll und Abkommen über die Sozialpolitik« als Bestandteil des Maastrichter Vertrages.

- Ebenso wahrscheinlich sind schließlich Bestrebungen, die volle Härte des wettbewerblichen Integrationskonzeptes nach Wegfall des Wechselkursinstruments durch Gemeinschaftsmaßnahmen zu mildern. Hier ist ein weites Feld für solidarische Aktionen der reicheren Mitgliedstaaten eröffnet, die den erforderlichen Anpassungsprozeß durch entsprechende Transferzahlungen geschmeidiger und sozial verträglicher gestalten sollen. Daran ist per se nichts Schlechtes. Jedoch sollten diese Effekte, die sich aus theoretischen Überlegungen (und neuerdings in Deutschland auch aus praktischer Erfahrung) ableiten lassen, in das Kosten-Nutzenkalkül der geplanten Europäische Währungsunion ausdrücklich aufgenommen werden²⁹.
- Auch ein weiterer Effekt der Europäischen Währungsunion könnte die Wirksamkeit des Wettbewerbs auf die »Lohndisziplin« mindern: Bisher – d. h. auch im EWS – waren *das außenwirtschaftliche (Un-)Gleichgewicht* eines Landes und seine internationale Konkurrenzfähigkeit ein *wichtiges Regulativ* z. B. für überhöhte Lohnforderungen. Dieses disziplinierende Moment wird in einem Binnenmarkt ohne Grenzen nicht mehr in dem gewohnten Maße wirken können, da die (export-)schädigenden Wirkungen überhöhter Lohnabschlüsse keine unmittelbar erkennbaren Auswirkungen auf Handels- und Leistungsbilanz und Wechselkurse haben können: Diese Größen werden in einer Währungsunion entweder nicht mehr errechnet, oder sie sind notwendigerweise ganz weggefallen. Es ist daher mit einer um so schnelleren Angleichung der Lohn- und auch der Preisniveaus zu rechnen.

An dieser Stelle muß festgestellt werden, daß die *Einführung einer Währungsunion mit erheblichen Risiken verbunden* ist: Sind die unerläßlichen Bedingungen für eine Währungsunion nicht erfüllt, sind gravierende wirtschaftliche Nachteile oder jedenfalls unnötig harte Anpassungspfade der beteiligten Volkswirtschaften zu erwarten. Wie in Abschnitt 2 gezeigt wurde, sind diese Bedingungen in der EG jedenfalls zur Zeit nicht erfüllt. Die Risiken wären für die europäischen Staaten allerdings zu vernachlässigen, wenn hinreichend gesichert wäre, daß die erforderlichen Bedingungen *bei Eintritt* in die Währungsunion vorlägen. Dies sollen die soge-

²⁹ Ebenso wahrscheinlich wie die geschilderten ökonomischen Anpassungseffekte erscheint leider auch die inzwischen gängige Politikerentschuldigung, niemand, auch kein Ökonom, habe etwas von den gewaltigen Strukturunterschieden geahnt oder jedenfalls geäußert. Nicht zuletzt hierin liegt für Ökonomen ein starkes Motiv, auch bei grundsätzlicher Bejahung des Europa-Gedankens öffentlich Kritik am Konzept von Maastricht zu äußern.

nannten »Konvergenzkriterien« sicherstellen, die als »zwingende« Eintrittsbedingungen für die geplante Europäische Währungsunion vereinbart worden sind.

4. Die Kritik an den Konvergenzkriterien: Unverbindlichkeit und Termin- druck

Als Maßstab dafür, ob und inwieweit in den Mitgliedstaaten »ein hoher Grad an dauerhafter Konvergenz« (Art. 109 j EWGV n. F.) der wichtigsten Wirtschaftsdaten vorliegt, wurden in Maastricht vier Kriterien festgelegt und in einem Zusatzprotokoll präzisiert. Bei genauerer Betrachtung weisen allerdings auch sie gravierende Mängel auf.

a) Das Kriterium der Preisstabilität

Ein ausreichend hoher Grad an Preisniveaustabilität soll vorliegen, wenn die Inflationsrate eines Mitgliedstaates während des letzten Jahres vor der Prüfung durchschnittlich höchstens »1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate jener – höchstens drei – Mitgliedstaaten liegt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben«.

Hält man Preisniveaustabilität für ein wichtiges wirtschaftspolitisches Oberziel, und strebt man daher – wie es die Deutsche Bundesbank tut – eine *absolute* Inflationsrate von höchstens 2% an, muß die *relative* Definition dieses Konvergenzkriteriums ungeeignet erscheinen. Würden die »besten Drei« z. B. eine Inflationsrate von 5% aufweisen, würden demnach auch alle Staaten mit bis zu 6,5% Geldentwertung in die Währungsunion aufgenommen. Im übrigen ist bisher nicht geklärt, ob die Orientierungsgröße der drei »best performer« eine (etwa gewichtete) Durchschnittsgröße sein soll, oder ob sogar die höchste Inflationsrate dieser drei Staaten herangezogen werden darf. Bedenklich muß auch die kurze Prüfungsperiode von nur einem Jahr erscheinen, die wohl kaum geeignet ist, eine »dauerhafte Konvergenz« zu belegen.

b) Das Kriterium der Wechselkursstabilität

Als Nachweis der außenwirtschaftlichen Stabilität und friktionsfreien Integrationsfähigkeit in eine Währungsunion soll die Einhaltung der normalen Bandbreiten des EWS (das bedeutet zur Zeit +/- 2,25% um den Leitkurs) »seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaates« gelten (Art. 109j Abs. 1 EWGV n.F.).

Auch wenn hier wiederum die kurze Prüfungsperiode zu bemängeln ist, scheint dieses Vertragskriterium zunächst relativ »hart« zu sein. Wesentlich »weicher« liest sich dagegen die Präzisierung im Zusatzprotokoll, denn nun muß die normale Bandbreite in den letzten zwei Jahren lediglich »ohne starke Spannungen eingehalten« worden sein, und der Mitgliedstaat »darf den bilateralen Leitkurs ... gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaates nicht von sich aus abgewertet haben« (Art. 3 Protokoll über die Konvergenzkriterien).

Diese Formulierungen sind zumindest auslegungsfähig. So muß bisher als ungeklärt gelten, ob Leitkursanpassungen im Rahmen *umfassender* Realignments oder solche auf Veranlassung eines *anderen* Mitgliedstaates ebenfalls zum Ausschluß führen, oder ob sie nicht vielmehr als Ausnahmen von der an sich strengen Regel interpretiert werden.

Sofern Realignments in der Beobachtungszeit tatsächlich zur Disqualifizierung führen, ist wohl damit zu rechnen, daß die Aspiranten der Europäischen Währungsunion jedenfalls »von sich aus« keine Bitte um ein Realignment äußern, sondern vielmehr um jeden Preis zu vermeiden suchen. Die schädlichen Folgen politisch bedingter Wechselkursfixierungen sind aber zuletzt in den Währungsturbulenzen des Jahres 1992 besonders deutlich geworden.

Aus diesem Grund ist davon auszugehen, daß sich bis zur Einführung der »unwiderruflich fixierten Wechselkurse«, d. h. bis spätestens 1999, erheblicher *Anpassungsbedarf angestaut* haben wird: Es wird zu diesem Zeitpunkt mit großer Wahrscheinlichkeit zu – dann allerletzten – Wechselkursveränderungen kommen, und zwar nicht zuletzt schon deshalb, weil man allzu »krumme« Umrechnungskurse wohl vermeiden will³⁰.

Sind aber beim Übergang zur Europäischen Währungsunion solche Neubewertungen unbekannten Umfangs zu erwarten, werden die Wirtschaftssubjekte über den Geldwert ihrer bisherigen nationalen Währung zunehmend verunsichert sein, je näher der Umstellungstermin rückt: Sie werden daher u. U. in großem Umfang versuchen, auf wertstabile Nicht-EWS-Währungen auszuweichen, und es mag auch fraglich erscheinen, inwieweit sie bereit sein werden, in den Jahren vor der Umstellung z. B. langfristige Schuldtitel zu erwerben. Beides schadet der Funktionsfähigkeit der Geld- und Kapitalmärkte.

³⁰ Vgl. H. Lehment/L. Scheide, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Probleme des Übergangs, in: Die Weltwirtschaft, Nr. 1/1992, S. 50ff. (60f.).

c) Die Kriterien der Finanzlage der öffentlichen Hand und des Zinsniveaus

Da mit dem Maastrichter Vertrag zwar eine gemeinsame Geldpolitik, aber keine politische Union und somit auch keine gemeinsame Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten vereinbart worden ist, waren Kriterien bzw. Mechanismen erforderlich, die eine hinreichende Konvergenz und vor allem auch Begrenzung des staatlichen Finanzgebarens sicherstellen. Für die Aufnahme in die Währungsunion wird daher einerseits ein (langfristiges) nationales Zinsniveau gefordert, das im Jahr vor der Prüfung nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem der drei preisstabilsten Länder liegt; zum anderen darf keine förmliche Ratsentscheidung vorliegen, die ein »übermäßiges Defizit« des betroffenen Staates feststellt. In diesem Punkt verweist das Protokoll über die Konvergenzkriterien auf Art. 104 c EWGV n.F.

Gegen das Zinskriterium spricht nicht nur das bereits bekannte Argument der kurzen Prüfungsperiode, sondern auch das Argument eines recht »willkürlich« gegriffenen Zahlenwertes. Vor allem aber an dem Defizitkriterium läßt sich Kritik anbringen. Zum einen ist keineswegs sicher, daß der Rat sich in jedem Fall und unverzüglich zu dem spektakulären, für die angeprangerte Regierung prestigeschädigenden Schritt entschließen wird, »mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission und unter Berücksichtigung der Bemerkungen, die der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht, nach Prüfung der Gesamtlage« (Art. 104 c Abs. 6 EWGV n.F.) ein übermäßiges Defizit festzustellen. Wenn schon diese Formulierungen zahlreiche Bedingungen stellen bzw. Interpretationsspielräume eröffnen und daher bedenklich erscheinen, gilt dies erst recht für die Präzisierungen in dem zugehörigen »Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit«.

– Die in Art. 2 dieses Protokolls enthaltenen Definitionen für die Begriffe »öffentliches Defizit«, »Investitionen« und »Schuldenstand« könnten z. B. durch sogenannte »Nebenhaushalte« im Wege der »kreativen staatlichen Buchführung« unterlaufen werden³¹. Die Stringenz, mit der diese Begriffe ausgelegt und ihre Einhaltung überwacht werden, dürfte ganz von den Befugnissen und Fähigkeiten der – wohl von der Kommission einzusetzenden – Prüfungsgruppen abhängen. Es ist allerdings sehr wahrscheinlich, daß sich dagegen die Regierungen mit Argumenten durchset-

³¹ Vgl. ähnlich T. Gäckle, Die Begrenzung von Budgetdefiziten in einer Europäischen Währungsunion, in: Wirtschaftsdienst, 72. Jhg., Nr. 5/1992, S. 264ff. (269). Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1991/92, BT-Drucks. 12/1618, Tz. 432f., der auf die Notwendigkeit hinweist, auch die Verschuldung sämtlicher Parafisci (wie der Sozialversicherung) und öffentlicher Unternehmen einzubeziehen (Tz. 433).

zen werden, die auf »alle sonstigen einschlägigen Faktoren« (Art. 104c Abs. 3 EWGV n.F.) verweisen, oder darauf, daß die Referenzwerte wegen besonderer Umstände (Mezzogiorno oder »Aufbau Ost«) nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten« werden (Art. 104c Abs. 2 lit a EWGV n.F.)³².

- Diese Referenzwerte sehen die Aufnahme in die Währungsunion vor, sofern zum Zeitpunkt der Ratsentscheidung das öffentliche Defizit (d. h. die Neuverschuldung eines Jahres) 3% und der gesamte (d. h. kumulierte) öffentliche Schuldenstand 60% des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen nicht übersteigt. Hier liegt nun sogar eine nur zeitpunktorientierte Prüfung vor, und wiederum sind die Zahlenwerte ohne nähere Begründung festgelegt worden³³. Schwerer jedoch wiegt, daß die Einhaltung dieser Werte nach Aufnahme in die Währungsunion nur unzureichend gesichert werden kann. Darauf ist weiter unten (Abschnitte 5 und 6) noch zurückzukommen.

Selbst wenn man die hier geäußerte Kritik an der Formulierung der Konvergenzkriterien vernachlässigt oder die Kriterien sogar für ausreichend hält, den Erfolg der Währungsunion sicherzustellen, könnte dieser Erfolg entscheidend gefährdet werden, wenn die Kriterien nicht konsequent angewendet würden. Eine genauere Analyse des Vertragstextes fördert in dieser Hinsicht tatsächlich schwerwiegende Bedenken zutage.

d) Kardinalfehler I der Konvergenzkriterien: Unverbindlichkeit

Entgegen den Beteuerungen zur Zeit (möglicherweise aber nicht mehr 1998) maßgeblicher Politiker³⁴, ergeben sich aus dem Vertragstext keine Hinweise auf die Verbindlichkeit der Konvergenzkriterien. Vielmehr ist für die Entscheidung über die Einführung der Währungsunion folgendes Prozedere vorgesehen:

³² Auch K. Habermeyer/H. Ungerer, Eine einheitliche Währung für die Europäische Gemeinschaft, in: Finanzierung und Entwicklung, Nr. 9/1992, S. 26ff. (29) erkennen an, daß »... die wirtschaftlichen Kriterien, speziell die finanzpolitischen, einen erheblichen Ermessensspielraum bieten«.

³³ Vgl. kritische hierzu auch H. Schlesinger, Voraussetzungen für die Schaffung einer Europäischen Währung, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln Nr. 85 v. 1. 1. 2. 1992, S. 2, der diese Werte insgesamt für zu hoch hält.

³⁴ In jeder Hinsicht bemerkenswert z. B. die dahingehenden Äußerungen des *Bundesfinanzministers* im Rahmen der Bundestagdebatte über das Ratifizierungsgesetz zum Vertrag von Maastricht, in denen zudem versichert wurde, die D-Mark werde auch nach Einführung der Währungsunion zunächst weiterexistieren, und selbst nach Umstellung auf die gemeinsame Währung blieben Reallöhne und -vermögen völlig unverändert; vgl. Handelsblatt Nr. 196 v. 9./10. 10. 1992, S. 3

- Zunächst fertigen sowohl die *Kommission* als auch das *Europäische Währungsinstitut* (EWI), das Vorläuferinstitut der Europäischen Zentralbank, jeweils einen Bericht an, in denen anhand der Konvergenzkriterien sowie weiterer wirtschaftlicher Kenngrößen beurteilt wird, »ob ein hoher Grad an dauerhafter Konvergenz erreicht ist« (Art. 109j Abs. 1 EWGV n.F.)
- »Auf der Grundlage dieser Berichte« beurteilt daraufhin der *Ministerrat*, »ob die einzelnen Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen«. Seine Feststellungen empfiehlt er dem Rat der Staats- und Regierungschefs. Es fällt auf, daß bereits auf dieser Stufe die Konvergenzkriterien im einzelnen keine ausdrückliche Erwähnung mehr finden. Daher ist zu erwarten, daß schon hier nur »auf Grundlage« der beiden Berichte, d. h. mit *Auslegungs- und Ermessensspielräumen* geurteilt wird. Dies gilt noch viel deutlicher für den dritten und entscheidenden Schritt.
- Im ersten Prüfungsverfahren (d. h. spätestens am 31.12.1996) entscheidet der *Rat der Staats- und Regierungschefs* mit qualifizierter Mehrheit, »ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllt« und »ob es für die Gemeinschaft zweckmäßig ist, in die dritte Stufe einzutreten«. Wird der Eintritt noch nicht beschlossen, entscheidet der Rat der Staats- und Regierungschefs bis zum 30.6.1998, »welche Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen« erfüllen. Zunächst ist zum einen darauf hinzuweisen, daß hier Zweckmäßigkeitsüberlegungen und damit u. U. rein politische, jedenfalls nichtwirtschaftliche Argumente ausdrücklich Eingang in die Entscheidung finden sollen. Zum anderen aber – und das ist ausschlaggebend – soll die Entscheidung des Europäischen Rates 1996 »unter gebührender Berücksichtigung«, 1998 sogar nur noch »unter Berücksichtigung« der beiden Berichte der Kommission und des EWI sowie der Stellungnahme des Ministerrates getroffen werden.

Es muß daher als erwiesen gelten, daß sich die *Staats- und Regierungschefs mühelos* und unter Hinweis auf höhergeordnete Interessen bzw. die Zweckmäßigkeit ihrer *Entscheidung über die (mangelnde) Erfüllung der Konvergenzkriterien hinwegsetzen und die Währungsunion einführen können*, ohne mit dem Vertragstext in Konflikt zu geraten³⁵. Die Vielstufigkeit des Entscheidungsprozesses und die »Abschiebung« der Konvergenzkriterien in

³⁵ Im Ergebnis vgl. ebenso H. Mundorf, Die Konvergenz ist keine Bedingung, in: Handelsblatt Nr. 2 v. 3./4. 1. 1992, S. 2

zwei unverbindliche Arbeitsunterlagen legt den Verdacht nahe, daß diese Unverbindlichkeit sogar gewollt ist.

In auffallendem Gegensatz hierzu steht dagegen die absolute Verbindlichkeit des Terminplans, nach dem die beschriebenen Entscheidungen getroffen werden müssen.

e) Kardinalfehler II der Konvergenzkriterien: Verknüpfung mit festem Zeitplan

Wie eben erwähnt, setzt der Vertrag fixe Termine für die Entscheidung über den Eintritt in die Währungsunion. Die Wirkung dieses »Fahrplans« ist angesichts der großen und fortbestehenden ökonomischen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und wegen der Unverbindlichkeit der Konvergenzkriterien nur sehr schwer abzuschätzen.

- Bei optimistischer Sicht ließe sich darauf verweisen, daß der Termindruck einen positiven Anreiz setzt, durch Anpassungs- und Stabilitätsprogramme die Erfüllung der Konvergenz- und Stabilitätskriterien anzustreben und damit Aufnahme in den Kreis der »Qualifizierten« zu finden.
- Die rasche Anpassung der Volkswirtschaften an die Konvergenzkriterien (z. B. durch scharfe Rückführung der Staatsverschuldung) könnte allerdings in einigen Mitgliedstaaten zu drastischen Wachstums- und Beschäftigungsrückgängen führen³⁶. Eine eher pessimistische, leider aber nicht völlig unrealistische Sichtweise läßt daher vermuten, daß zumindest einige Länder *Verhandlungsspielräume gewinnen* wollen und »Nachlaß« bei den – ohnehin nicht letztentscheidenden – Konvergenzkriterien erbitten werden. Dieses »strategische Spiel«³⁷ könnte ihnen um so leichter fallen, falls bereits in der Übergangsphase zur Währungsunion Präzedenzfälle für »Ausnahmegenehmigungen« zur Aufweichung der Kriterien geschaffen würden.

³⁶ Zu entsprechenden Modellrechnungen des IWF *D. Parson/P. R. Greiff*, EC's Tough Maastricht Aims Could Cut Growth, IMF Says, in: The Wall Street Journal Europe v. 29. 7. 1992, S. 2.

³⁷ H. Lehment/J. Scheide, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Probleme des Übergangs, in: Die Weltwirtschaft, Nr. 1/1992, S. 50ff. (56).

Einige Indizien und Überlegungen unterstreichen die Wahrscheinlichkeit, daß die Staats- und Regierungschefs im Entscheidungszeitpunkt nicht »kleinlich« sein werden und - z. B. wegen der »Zweckmäßigkeit« des Europa-Gedankens – die Währungsunion in jedem Fall beschließen werden.

- So hat etwa Belgien schon im Sommer 1992 »Entgegenkommen bei der Totalschuld«³⁸ gefordert.
- Belgien dürfte die Erfüllung des Schuldenkriteriums schon allein deshalb mehr oder weniger erlassen werden, weil es seit langem eine Währungsunion mit Luxemburg bildet. Dieses Land aber ist einer der ganz wenigen Mitgliedstaaten, die bereits heute die Konvergenzkriterien erfüllen. Es erscheint daher undenkbar, daß zwar Luxemburg, nicht aber Belgien in die künftige Europäische Währungsunion aufgenommen wird.
- Bei einer solchen Konstellation dürfte auch die hohe öffentliche Verschuldung Deutschlands kein wesentliches Aufnahmehindernis sein, wofür schon die bisherige Rolle der Deutschen Mark im EWS hinreichende Argumente liefert.

Es wird somit klar, daß erst der zwingende Zeitplan in Verbindung mit den unverbindlichen und auslegungsfähigen Konvergenzkriterien jene brisanten Rahmenbedingungen schafft, die einen *Start in die Währungsunion auch entgegen der ökonomischen Ratio möglich bzw. wahrscheinlich* machen³⁹. Selbst dann aber, wenn bei Eintritt in die Währungsunion Konvergenz vorliegen sollte, ist dennoch ihre Aufrechterhaltung danach keineswegs garantiert. Dies gilt vor allem für das Schuldenkriterium.

5. Die Mängel des Sanktionsmechanismus gegen übermäßige Kapitalmarktfinanzierung des Staates

Da nach den Regeln des Maastrichter Vertrages Kredite der Europäischen Zentralbank an die Mitgliedstaaten (von der Gewinnausschüttung abgesehen) völlig untersagt sind, sind die Staaten auf die Kapitalmarktfinanzie-

³⁸ HB v. 3. 6. 1992, S. 2.

³⁹ Vgl. *BHF-Bank*, Europäische Währungsunion: Zwischen Automatismus und Ermessensfreiheit, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln Nr. 19 v. 11. 3. 1992, S. 5f. Gegen eine Entscheidung »anhand starrer Fahrpläne« wandte sich kurz vor Vertragsabschluß z.B. auch *H. Schlesinger*, Schneller und harter Test, in: Wirtschaftswoche Nr. 50 v. 6. 12. 1991, S. 88ff. (91).

rung angewiesen. Eine übermäßige Verschuldung einzelner Mitgliedstaaten der Währungsunion, die z. B. einer stabilitätsorientierten Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zuwiderliefe, soll nun grundsätzlich durch die Marktmechanismen unterbunden werden:

- Zum einen soll der Staat mit den Privaten um Kapital konkurrieren und bei stärkerer Nachfrage auch höhere »Preise«, d. h. Zinsen zahlen. Angesichts der erwiesenen »Zinsrobustheit« der öffentlichen Hand kann davon jedoch nur eine geringe Disziplinierungswirkung erwartet werden.
- Zum anderen soll der Staat bei übermäßiger Verschuldung höhere Risikoprämien bezahlen.

Damit diese Mechanismen wirken können, wurde jede Haftung der Mitgliedstaaten oder der EG für einzelne Mitglieder grundsätzlich ausgeschlossen; zudem will die Gemeinschaft die Markttransparenz und die Sanktionswirkungen erhöhen, indem sie negative Einschätzungen über den Schuldenstand eines Mitgliedstaates – nach erfolgloser Anmahnung – auch veröffentlicht und die Rückführung der Defizite gegebenenfalls sogar durch Verhängung von Geldstrafen »herbeizwingen« will (Art. 104c EWGV n. F.).

Abgesehen davon, daß die Androhung von Geldstrafen einen bereits notorisch überschuldeten Staat wenig beeindrucken dürfte, erscheint der ganze Ansatz wenig durchdacht.

- Eine Währungsunion bildet per se eine (im Grunde unkündbare) Solidargemeinschaft. Wie aber soll in einer solchen Gemeinschaft gerade die gegenseitige Haftung aufgehoben werden können? Viel wahrscheinlicher ist, daß bereits im Vorfeld einer drohenden Staatsilliquidität hinreichende Beistandsleistungen gewährt werden, wofür schon heute der Ausbau der Europäischen Fonds deutliche Zeichen setzt⁴⁰.
- Daher ist auch zu erwarten, daß die Sanktionsmechanismen des Marktes gegen *graduelle* Bonitätsverschlechterungen eines Staates gerade durch

⁴⁰ Daß die Märkte den Haftungsausschluß nach Art. 104 b EWGV n. F. (»no-bail-out-clause«) nicht ernst nehmen werden, vermutet z. B. auch *D. Duwendag*, Zur Frage eines tragfähigen policy-mix: Sind adäquate Regeln für die Fiskalpolitik unentbehrlich?, in: M. Weber (Hrsg.), *Europa auf dem Weg zur Währungsunion*, Darmstadt 1991, S. 221ff. (228). Vgl. ebenso *H. Carré/K. H. Johnson*, Progress toward a European Monetary Union, in: *Federal Reserve Bulletin*, Vol. 77, Nr. 10/1991, S. 769ff. (780).

die Währungsunion außer Kraft gesetzt oder wenigstens abgeschwächt werden⁴¹. So trifft die Kapitalnachfrage eines Mitgliedstaates nun auf das deutlich größere Kapitalangebot des einheitlichen Kapitalmarktes. Sie wird also nicht mehr das nationale Zinsniveau beeinflussen (d. h. anheben), sondern in viel geringerem Ausmaß das *einheitliche europäische Zinsniveau* steigern: Die Kosten der Verschuldung werden z. T. auf die Partner in der Europäischen Währungsunion bzw. ihre Wirtschaftssubjekte abgewälzt, die Bremswirkung steigender Zinslasten nimmt für das einzelne Land ab⁴².

- Auch die Ratingagenturen werden die Bonität eines Staates vor dem Hintergrund des vergrößerten Haftungspotentials der Unionsmitglieder und des erweiterten Marktvolumens beurteilen. Der Haftungsverbund der Währungsunion wird nicht zuletzt dadurch unterstrichen, daß der Maastrichter Vertrag – wie schon der EWGV – weder den Austritt noch den Ausschluß eines Mitglieds vorsieht.

Es ist somit nicht ersichtlich, wie die öffentliche Verschuldung unter dem Regime der Europäischen Währungsunion nach dem Maastrichter Modell wirksam begrenzt werden soll. Diese Frage erlangt besondere Relevanz durch die Tatsache, daß die geplante Europäische Zentralbank eine weitgehend unabhängige Geldpolitik verfolgen soll.

6. Die Unzulänglichkeiten der Regelungen zur Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank

Da der Umlauf moderner Währungen nicht mehr an ein knappes Gut (etwa die Goldreserven der Notenbank) gebunden ist, wird nach ganz herrschender Meinung die Unabhängigkeit der Zentralbank von den Finanzierungswünschen der gesellschaftlichen Gruppen und insbesondere des Staates als notwendige Bedingung zur Sicherung des Geldwertes angesehen. Nach

⁴¹ Vgl. R. Ohr, Die ökonomische Kritik am Vertrag von Maastricht, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 1/1993. Dem Problem der (mangelnden) Kapitalmarktkontrolle der nationalen Haushaltspolitiken und der daraus folgenden Koordinierungsmängel zwischen Geld- und Fiskalpolitik widmete schon der sog. Delors-Bericht breiten Raum, vgl. *Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion*, Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der EG, Brüssel 1989, Tz. 30 und 33. Vgl. ferner m. w. N. O. Issing, Institutionelle Grundlagen einer Europäischen Währungsunion, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), *Auszüge aus Presseartikeln* Nr. 76 v. 11. 10. 1991, S. 4ff. sowie ders., Disziplinierung der Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion?, ebenda, Nr. 21 v. 18. 3. 1992, S. 1ff. Vgl. weniger skeptische dagegen J. Scheide/P. Trapp, *Etatdisziplin vom Markt*, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), *Auszüge aus Presseartikeln* Nr. 13 v. 27. 2. 1991, S. 5ff.

⁴² Zu diesen »spill-over-costs« der Staatsverschuldung vgl. auch N. M. Healy/P. Levine, Unpleasant Monetarist Arithmetic Revisited: Central Bank Independence, Fiscal Policy and European Monetary Union, in: *National Westminster Bank Quarterly Rev.*, August 1992, S. 23ff. (35).

dem Vorbild der Deutschen Bundesbank⁴³ wurde die geplante Europäische Zentralbank daher ebenfalls formell weitgehend unabhängig gestaltet.

- Die *funktionelle* Unabhängigkeit kann als gesichert betrachtet werden, da die Europäische Zentralbank eindeutig auf das Oberziel der Preisniveaustabilität verpflichtet und mit den erforderlichen geldpolitischen Kompetenzen und Instrumenten ausgestattet worden ist.
- Die *finanzielle* Unabhängigkeit ist differenziert zu beurteilen: Zwar werden alle Arten von Krediten an öffentliche Stellen, also auch kurzfristige Kassenkredite, ausdrücklich untersagt, was sogar über die Bestimmungen des Bundesbankgesetzes hinausgeht. Allerdings wurde die auch in diesem enthaltene Vorschrift übernommen, daß der Notenbankgewinn weitgehend auszuschütten ist. Eine ernsthafte Gefährdung der Geldpolitik sollte davon jedoch nicht zu erwarten sein.
- Die *personelle* Unabhängigkeit kann zwar formal als gesichert gelten, jedoch bietet sie keine Gewähr gegen freiwilligen oder »vorausseilenden« Gehorsam gegenüber staatlichen Verhaltenserwartungen, zumal z. B. die Notenbankgouverneure, die im Zentralbankrat die Mehrheit stellen werden, auf eine Verlängerung ihrer – mit nur fünf Jahren recht kurzen – Amtszeit hinwirken werden. Auch die Amtszeiten der Direktoriumsmitglieder erscheinen mit acht Jahren bei fehlender Wiederbestellungsmöglichkeit knapp bemessen⁴⁴.

Unterstellt man jedoch sowohl prinzipielle Eignung der rechtlichen Regelungen als auch unerschütterlichen Stabilitätswillen der Entscheidungsträger, so gilt es dennoch zu bedenken, daß der Erfolg der Geldpolitik entscheidend von weiteren Faktoren abhängt: Man darf also die Bedeutung institutioneller Stabilitätsfaktoren wie z. B. der formalen Sicherung der Zentralbankautonomie durch Statuten nicht überschätzen. Sie sind *zwar eindeutig notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung* für Geldwertstabilität.

⁴³ Deren Unabhängigkeit knüpft an die Unabhängigkeit der Reichsbank zwischen 1922 und 1933 an, die allerdings nur auf ausdrücklichen Wunsch der Alliierten nach dem Ersten Weltkrieg eingeführt wurde. Ihr »Export« etwa nach England und Frankreich in diesen Tagen ist insoweit gewissermaßen eine verspäteter »Re-Import«; vgl. C.-Chr. Hedrich, Die Geschichte der Reichsbank: Ein Beitrag zu den Diskussionen über die Unabhängigkeit der Notenbank und über gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Diskussionsbeiträge aus dem Institut der Volkswirtschaftslehre, Universität Hohenheim, Nr. 52/1990, S. 15ff.

⁴⁴ Vgl. ausführlicher J. B. Donges et al. (Kronberger Kreis), Einheit und Vielfalt in Europa. Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg v. d. H. 1992, Tz. 7.

- Eine ganz entscheidende Rolle spielt vielmehr auch das Vertrauen, das die Wirtschaftssubjekte in den Stabilitätswillen der Zentralbank haben. Die Europäische Zentralbank wird in dieser Hinsicht jedoch zunächst ein »unbeschriebenes Blatt« sein und Vertrauen erst langsam erwerben können bzw. müssen.
- Dieser Umstand wird dadurch erschwert, daß nach dem Maastrichter Vertrag die nationalen Notenbanken, aus denen die Europäische Zentralbank hervorgehen soll bzw. deren Vertreter im Europäischen Zentralbankrat sitzen werden, erst mit Eintritt in die Dritte Stufe unabhängig werden müssen. Das aber bedeutet, daß bis dahin zumindest in einigen Ländern *keine Erfahrungen mit der Notenbankunabhängigkeit* gesammelt und insoweit auch keine »Traditionen« herausgebildet werden können. Wie wichtig dies jedoch ist, zeigt die Tatsache, daß der Begriff der Notenbankunabhängigkeit in Europa heute noch ganz unterschiedlich interpretiert und bisweilen sogar bis zur Unkenntlichkeit verbogen wird⁴⁵.
- Schließlich ist bereits hier auf die Schwierigkeit hinzuweisen, eine für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen »passende« Geldpolitik zu verfolgen. Dies dürfte angesichts der unterschiedlichen strukturellen und konjunkturellen Entwicklungen der Mitgliedstaaten sogar nahezu unmöglich sein. Schon aus diesem Grund wird die Akzeptanz der Europäischen Zentralbank bzw. ihrer Politik durch die Bevölkerungen der Mitgliedstaaten nur schwerlich jenen Grad erreichen, den die Bundesbank in Deutschland erfährt. Der in einem Währungsraum *herrschende (gesellschaftliche) Stabilitätskonsens* ist aber eine unabdingbare Voraussetzung für die Durchsetzung einer preisniveaustabilisierenden Geldpolitik in schwieriger Lage. Er gehört gewissermaßen zu den wichtigsten »Produktionsfaktoren« einer Notenbank. An einem solchen europaweiten Konsens dürfte es aber noch lange Zeit ebenso mangeln wie an einer entsprechenden, einheitlichen Gemeinwohldefinition für das hoheitliche Handeln der Europäischen Zentralbank.
- Die Bedeutung gesellschaftlicher Grundhaltungen und Prozesse für den Erfolg der Geldpolitik wird nicht zuletzt darin deutlich, daß eine Zentralbank stets auf die *Mitwirkung der Tarifparteien* und der Regierung an-

⁴⁵ Dies belegen z.B. entsprechende Äußerungen des französischen Staatspräsidenten Mitterand vor dem Maastricht-Referendum: »Les techniciens de la Banque Centrale sont chargés d'appliquer dans le domaine monétaire les décisions du Conseil Européen . . . «, » . . . j'entends . . . que cette Banque Centrale Européenne sera maîtresse des décisions! Ce n'est pas vrai!«. Wortlaut und Kommentare dokumentiert in *Deutsche Bundesbank* (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln Nr. 61 v. 9. 9. 1992, S. 1ff.

gewiesen ist. Andernfalls kann die Geldpolitik schnell »überfordert« sein. Gerade in der künftigen Europäischen Währungsunion aber wird z. B. der Zusammenhang zwischen – weiterhin nationalen – Lohnentwicklungen und den Erfordernissen der Geldwertstabilität nicht mehr so direkt zu vermitteln sein wie bisher. Zum einen wird das größere Währungsgebiet Fehlentwicklungen scheinbar besser »verarbeiten«, zum anderen wird es noch leichter als bisher möglich sein, inflationäre Tendenzen einseitig der Zentralbank anzulasten.

- Ein sicher noch gravierenderes Problem ergibt sich aus der mangelnden politischen Integration Europas, die weiter oben bereits erwähnt worden ist: Die Mitgliedstaaten der EG konnten sich *nicht darauf verständigen, die Finanzpolitik ebenso stark zu zentralisieren wie die Geldpolitik*. Dies ist angesichts der Verfassungstraditionen westlicher Demokratien auch sehr verständlich, gehört das Budgetrecht doch zu den ältesten und vornehmsten Rechten der nationalen Parlamente. Hätte man die Verantwortung für die Staatsausgaben der EWU-Mitglieder gleichermaßen auf europäischer Ebene zusammengeführt wollen, hätte es jedoch nicht genügt, nur geringe Finanzierungs- und Ausgabenkompetenzen zu zentralisieren. Um eine einheitliche Wirtschaftspolitik zu gewährleisten, hätte vielmehr ein gegenüber den nationalen Budgets *dominanter europäischer Haushalt* geschaffen werden müssen. Dies aber wäre ohne Schaffung eines europäischen Bundesstaates unvorstellbar gewesen.
- Daraus ergibt sich die ökonomisch sehr bedenkliche Situation, daß die *Geldpolitik zentral gesteuert wird, die Finanzpolitik dagegen in dezentraler, nationaler Verantwortung verbleibt*. Hinzu kommen jene schon beschriebenen Vertragsmängel, die eine wirksame Disziplinierung der nationalen Haushaltspolitik verhindern oder jedenfalls erschweren. Diese Konstellation läßt zum einen erwarten, daß es an der Abstimmung eines sinnvollen »policy-mix« zwischen Geld- und Fiskalpolitik mangeln wird, zum anderen sind für jede Art wirtschaftlicher Fehlentwicklungen wechselseitige Schuldzuweisungen zwischen den Regierungen und der EZB gewissermaßen vorprogrammiert.

Es kommt allerdings nicht nur auf die »binnenwirtschaftlichen« Wirkungen der geplanten Währungsunion in ihren Mitgliedsländern an, sondern auch darauf, welche Effekte von dem veränderten Verhältnis zwischen dem gemeinsamen Währungsraum und seinem »Währungs-Ausland« zu erwarten sind.

7. Die »außenwirtschaftlichen« Konsequenzen der Währungsunion

Hier sollen nur einige Fragen und Problemfelder aufgezeigt werden, die sich für eine Europäische Währungsunion im »Außenverhältnis« ergeben könnten.

So ist z. B. bisher weitgehend ungeklärt, in welcher Form das Europäische Währungssystem weiterbestehen soll, wenn nur einige wenige Mitgliedstaaten in die Europäische Währungsunion eintreten. Das *Verhältnis zwischen dieser und dem (Rest-) EWS* ist ebenso unregelt wie die weitere Existenz eines Währungskorbes für dieses »Rumpf-EWS«. Ein solcher »Alt-ECU« könnte die künftige Gemeinschaftswährung vor allem »psychologisch« beeinträchtigen.

Wichtiger ist allerdings, daß die künftige *Europäische Zentralbank nur beratende Stimme hat*, wenn es um die Beziehungen der Gemeinschaftswährung zu Drittwährungen geht, d. h. um die Entscheidung über flexible oder feste Wechselkurse. Es ist zwar schon aus staatsrechtlichen Gründen wohl unverzichtbar, daß nicht die Zentralbank, sondern die Regierung (hier: der Ministerrat, Art. 109 EWGV n.F.) Währungsabkommen mit Drittstaaten schließt. Jedoch sollte der Europäischen Zentralbank vor allem bei der Einrichtung von Fixkurssystemen wenigstens über das »Wie«, d. h. bei der Art und Höhe der Kursfixierung, größere Entscheidungskompetenz eingeräumt werden⁴⁶.

- Dies wird besonders bedeutsam, falls z. B. zwischen der Europäischen Währungseinheit und dem US-\$ bzw. dem japanischen Yen Fixkurse vereinbart werden sollten, da die daraus erwachsenden *Interventionsverpflichtungen* der Europäischen Zentralbank die Stabilität der Geldpolitik empfindlich beeinträchtigen könnten. Es ist davon auszugehen, daß gerade die *Herausbildung dreier etwa gleich großer Währungsblöcke*⁴⁷ in den westlichen Industriestaaten die Versuchung besonders fördern wird, feste Wechselkurse zu vereinbaren⁴⁸.
- Dies wäre zudem schon deshalb bedenklich, weil sich Fixkurssysteme, die über *keine eindeutige »Ankerwährung«* verfügen (und das wäre bei etwa

⁴⁶ Vgl. mit dieser Forderung auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1991/92, BT-Drucks. 12/1618, Tz. 430ff.

⁴⁷ Vgl. zu diesen Fragen auch P. Jacquet, Europäische Währungsunion und internationale Währungsordnung, in: M. Weber (Hrsg.), *Europa auf dem Weg zur Währungsunion*, Darmstadt 1991, S. 299ff.

⁴⁸ Hierauf deutet auch die dem Maastrichter Vertrag hinzugefügte »Erklärung zur Zusammenarbeit mit Dritten Ländern im Währungsbereich«, wonach die Gemeinschaft ausdrücklich »zu stabilen internationalen Währungsbeziehungen beitragen will«.

gleichgewichtigen Partnern wie USA, Japan und Europäischer Währungsunion wohl der Fall), nur schwer stabilisieren lassen⁴⁹.

Auch eine Analyse außenwirtschaftlicher Aspekte verlängert somit die Liste der Kritikpunkte am Maastrichter Vertrag. Dies gilt ebenfalls, wenn man sich eher technischen Fragen der Geldpolitik zuwendet.

8. Die Probleme einer einheitlichen Geldpolitik

Auf »technischer« Ebene stellt sich die Frage, auf welche Weise die Europäische Zentralbank ihr geldpolitisches Ziel der Preisniveaustabilität realisieren wird, und zwar sowohl in strategischer als auch in taktischer bzw. operativer Hinsicht.

Grundsätzlich wird *zwischen Geldmengen- und Zinssteuerung zu wählen* sein. Einer »offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb« (Art. 105 EWGV n. F.) angemessener erscheint allerdings, die Basisgeldmenge zu steuern und die Geld- bzw. Kapitalzinsbildung den Marktkräften zu überlassen (Zins als Knappheitspreis)⁵⁰. Der Maastrichter Vertrag läßt diese Entscheidung aber völlig offen⁵¹.

Es darf ferner nicht übersehen werden, daß die *Geldpolitik*, welcher Art auch immer, gerade in einer Europäischen Währungsunion schon aus sachlogischen Gründen *stets nur unvollkommen gelingen* kann, denn bereits die Abschätzung wichtiger Planungsgrößen (wie des künftigen Produktionspotentials und der Umlaufgeschwindigkeit) bereitet ungewohnte Schwierigkeiten: Alle Größen müssen europaweit aggregiert betrachtet werden. Neben technischen Fragen, inwieweit die statistischen Erhebungen zuverlässig und kompatibel sind, wird unmittelbar klar, daß der so geschneiderte »europäische Geldmantel« *niemals für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen optimal*⁵² sein kann:

– Er wird *bei regionaler* (ehemals »binnenwirtschaftlicher«) *Betrachtung* stets für einige (wirtschaftlich starke) Länder zu »weit«, für einige andere (wirtschaftlich schwächere) dagegen zu »eng« sein. Daher wird es in die-

⁴⁹ Vgl. H. Tietmeyer in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln Nr. 69 v. 6. 10. 1992, S. 10. Vgl. ausführlicher auch: H. Ungerer, The European Monetary System and the International Monetary System, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 27, No. 3/1989, S. 231ff.

⁵⁰ Vgl. W. Rüppel, Die Bundesbank könnte Vorbild für die EZB sein, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln Nr. 59 v. 31. 8. 1992, S. 5ff.

⁵¹ Vgl. W. Benkhoff, Europäische Zentralbank benötigt noch einen gut sortierten Werkzeugkasten, in: Handelsblatt Nr. 126 v. 3./4. 7. 1992, S. 13.

⁵² Vgl. R. Ohr, Europäische Währungsunion – eine Gefahr für Europa?, in: P. Bareis/R. Ohr (Hrsg.), Europäische Integration auf Abwegen, Hohenheimer Europa-Colloquium, Stuttgart 1992, S. 46.

sen Ländern zu monetären Bremseffekten kommen, während in jenen das Geldmengenwachstum inflatorische Tendenzen in Gang setzen kann. Wichtigste Ursache hierfür wird sein, daß bei der Bemessung der Geldversorgung mit größter Wahrscheinlichkeit nicht die Wünsche des »stabilsten« Landes berücksichtigt, sondern Mittelwerte als Kompromißlösung gesucht werden⁵³.

- Auch unter *außenwirtschaftlichen Aspekten* wird eine einheitliche europäische Geldpolitik ganz unterschiedliche Auswirkungen auf die globale Wettbewerbsfähigkeit der Regionen haben: Wird sich die künftige Gemeinschaftswährung als stabil erweisen – d. h. ein inflationsfreies Wachstum und damit die Realisierung der erhofften Integrationsziele sichern – wird sie auch international als Anlage- und Fakturawährung verwendet werden. Nur dann wird sie auch die Importkosten der Mitgliedstaaten stabilisieren. Sie wird dann aber zugleich die internationale *Wettbewerbsfähigkeit der schwächeren Mitgliedstaaten* (d. h. ihre Exportchancen gegenüber Nicht-EWU-Ländern) *mindern*. Der Wegfall nationaler Währungen und Wechselkurse kann sich also nicht nur auf die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten (»Intra-EWU«), sondern auch darüber hinaus (»Extra-EWU«) negativ auswirken.

Gleichwohl erscheint – solange kein plausibleres und bewährteres geldpolitisches Steuerungskonzept vorliegt – die Geldmengenstrategie das Mittel der Wahl⁵⁴. Es dürfte sich allerdings empfehlen, eine *Mindestreservspflicht* einzuführen, um die Geldnachfrage der Kreditinstitute zu stabilisieren⁵⁵. Dies erleichtert die Geldmengenpolitik, zumal auch noch wenig untersucht ist, wie stabil sich die gesamteuropäische Geldnachfrage entwickeln wird⁵⁶. Zu befürchten ist jedoch, daß einige Mitgliedstaaten darauf dringen werden, die *Zinspolitik* und insbesondere die Diskontpolitik *in den Dienst der Regionalförderung* zu stellen, etwa durch regional unterschiedliche Refinanzierungssätze für Banken. Solche Vermischungen der Geldpolitik mit der Subventionspolitik sollten jedoch strikt vermieden werden.

⁵³ Auch H. Tietmeyer, Aktuelle Fragen der währungspolitischen Integration in Europa, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln Nr. 73 v. 22. 10. 1992, S. 1ff. (5), schließt »die Möglichkeit politischer Kompromisse zu Lasten der Stabilität« nicht aus.

⁵⁴ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1991/92, BT-Drucks. 12/1618, Tz. 434, tritt für eine potentialorientierte Geldmengenstrategie ein, da dieses Konzept theoretisch fundiert sei und geeignete stabilitätsfördernde Signale für die Finanz- und Lohnpolitik der Mitgliedstaaten aussende.

⁵⁵ So auch BHF-Bank, Dezentrale Zentralbankpolitik in der EG (2. Teil), in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 49 v. 15. 7. 1992, S. 2f.

⁵⁶ Vgl. zu diesen Fragen auch D. B. Smith, How can European Monetary Union be made to work in Practice?, in: The Business Economist, Vol. 23, No. 3/1992, S. 17ff. (24ff.).

Auch im Hinblick auf die technische Durchführung der Geldpolitik lassen sich demnach kritische Anmerkungen gegen den Vertrag von Maastricht vorbringen. Diese und die übrigen in diesem Beitrag vorgebrachten Kritikpunkte mögen im einzelnen wenig durchschlagend, ja, vor dem Hintergrund des gesamteuropäischen Integrationsgedankens sogar übertrieben pessimistisch wirken. Dieser Eindruck wäre jedoch völlig falsch. Ihm läßt sich entgegenwirken, indem mit einem zusammenfassenden Fazit die Summe der Einzelargumente gezogen und ein Gegenvorschlag unterbreitet wird.

IV. Fazit

Im Rückblick ergeben sich bei genauer Analyse des Maastrichter Vertrages gewichtige politische und ökonomische Bedenken:

- Die Strategie, eine Währungsunion zeitlich noch vor der politischen Union einzuführen und damit die monetäre Integration als Vehikel der staatlichen zu instrumentalisieren, begegnet nicht nur schwerwiegenden *staatsrechtlichen Bedenken*, sondern bleibt *auch ohne (gelungenes) historisches Beispiel*.
- Wird eine Währungsunion nach dem Verfahren, den Kriterien und dem Zeitplan des Maastrichter Vertrages verwirklicht, können ganz erhebliche *ökonomische Anpassungsprobleme und Transfererfordernisse* ausgelöst werden, die schließlich auch den Fortschritt der *politischen Integration* Europas nachhaltig beeinträchtigen.
- Diese Gefahr erscheint um so größer, als bereits jetzt feststeht, daß die Volkswirtschaften Europas auf viele Jahre hinaus ganz außergewöhnlichen Belastungen ausgesetzt sein werden. Es sei hier zum einen an die zunächst weithin unterschätzten Effekte der deutsch-deutschen Wiedervereinigung erinnert, in deren Folge Deutschland vom größten Kapitalexporteur der Welt zu einem Kapitalimporteur geworden ist, zum anderen an die wohl zur Zeit ebenfalls noch nicht in vollem Umfang wahrgenommenen Transfererfordernisse, die sich aus der Systemtransformation der östlichen Planwirtschaften (bis hin zum Umweltschutz) ergeben. Die realwirtschaftlichen Anpassungslasten, die mit der früh- bzw. vorzeitigen Einführung einer Europäischen Währungsunion einhergingen, könnten *die Ressourcen der (west-)europäischen Volkswirtschaften in übermäßiger, zugleich aber nahezu irreversibler Weise beanspruchen*⁵⁷.

⁵⁷ Vgl. Handelsblatt Nr. 235 v. 6./7. 12. 1991, S. 12 sowie: Maastricht: Ausblendung Osteuropas ein Fehler, DIW-Wochenbericht, 59. Jhg., Nr. 15/1992, S. 188ff.

Der Maastrichter Vertrag erscheint daher zumindest in seinen währungs-politischen Teilen unausgegoren und überstürzt abgeschlossen, seine Eigendynamik wirkt in vielfacher Hinsicht gefährlich, seine Folgen sind weitgehend unkalkulierbar: Die wahrscheinlichen *Risiken überwiegen somit den potentiellen Nutzen* der Währungsunion bei weitem.

In Anlehnung an die juristische Terminologie ließe sich folgende Schlußfolgerung ziehen: Die schnelle Einführung der Europäischen Währungsunion nach dem Muster von Maastricht ist weder erforderlich noch besonders gut geeignet, die ökonomische – geschweige denn die politische – Integration Europas zu fördern. Über ihre Zumutbarkeit für die Gemeinschaftsbürger kann nur spekuliert werden. Insgesamt verstoßen daher die währungspolitischen Teile des Maastrichter Vertrages *gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit*, wie es etwa das Grundgesetz als zwingenden Maßstab allen staatlichen Handelns vorschreibt.

Die hier geäußerte Auffassung darf jedoch keinesfalls dahin ausgelegt werden, daß damit die Idee der Europäischen Einigung als solche abgelehnt würde. Vielmehr soll diese Idee durch die Kritik gefördert und Schaden von ihr abgewendet werden. Dies aber ist nur sinnvoll, wenn abschließend auch einige Hinweise darauf gegeben werden, *was anstelle des Maastrichter Vertrages ratsam sein könnte*.

- Zunächst wären *das bestehende Europäische Währungssystem beizubehalten und seine Mechanismen konsequent anzuwenden*. Charakteristisches Merkmal des EWS sind seine prinzipiell festen, aber *anpassungsfähigen* Wechselkurse. Es gilt daher vor allem, Wechselkursanpassungen nicht aus politischen Gründen zurückzustellen, sondern vielmehr dann durchzuführen, wenn sie auf Grund der ökonomischen Fundamentaldaten erforderlich werden. Erst dann, wenn die Wirtschaftsstrukturen und Präferenzen in den Mitgliedstaaten der EG tatsächlich weitgehend konvergent sind, sollte die Währungsunion ins Auge gefaßt werden.
- Zudem ist noch viel zu wenig ausgelotet worden, ob das EWS nicht doch genügend »*Raum für strategische Gestaltung*«⁵⁸ bietet, um es so zu modifizieren, daß es die Währungsstabilität in Europa erhöht und dennoch mit dem Maastrichter Vertrag kompatibel bleibt. Eine solche Modifikation könnte z. B. in der Schaffung zweier Gruppen von Mitgliedern bestehen, die unterschiedlich enge oder weite Bandbreiten einzuhalten hätten.

⁵⁸ J. V. Hagen, Zwei Bänder für Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 7. 11. 1992, S. 13.

- Statt die Währung und damit zugleich auch die gesamtwirtschaftlichen Vorteile, insbesondere aber die Nachteile einer Währungsunion zu vergemeinschaften, könnten also die *disziplinierenden Wirkungen des Währungswettbewerbs* auf die Notenbanken selbst wie auch auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen weiterhin genutzt werden, ohne zu völlig flexiblen Wechselkursen zurückkehren zu müssen.
- Ein solches Vorgehen würde es auch am ehesten erlauben, eine *realistische Option zur Erweiterung der EG* bzw. des EWS auf die süd-/osteuropäischen Staaten offenzuhalten⁵⁹, da diese Staaten sonst entweder von der Integration in die EG ausgeschlossen oder zumindest lange Zeit in deren »untersten Status-Segment« verharren müßten (realwirtschaftlich, jedoch nicht monetär integrierte Mitglieder).
- Möglichst frühzeitig sollte ferner eine ausführliche öffentliche Diskussion nicht nur über die Einführung der Währungsunion, sondern auch *über die politische Union* geführt werden. Für sie müßte ein mindestens ebenso detaillierter und verbindlicher, zugleich in ganz Europa *konsensfähiger Entwurf* vorliegen wie für die monetäre Integration⁶⁰.

Wären diese Bedingungen gegeben, hätten die Mitgliedstaaten gute Aussicht, sich in wohlüberlegter, auch demokratischen Grundsätzen genügender Weise zu einem politisch *und* ökonomisch vereinten Europa weiterzuentwickeln. Dann auch wäre bewiesen, daß es möglich und richtig gewesen ist, *gegen Maastricht, aber für Europa* zu sein.

⁵⁹ So plädiert z. B. auch *M. Kohlhaussen* für den Vorrang der EG-Erweiterung vor der Währungsunion, vgl. Handelsblatt v. 1. 10. 1992, S. 11.

⁶⁰ Vgl. hierzu auch U. Wickert, Bis die Maschine im Luftreich der Bürokraten leerläuft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 240 v. 15. 10. 1992, S. 36.

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion Chancen – Risiken – Alternativen

Dr. Horst Ungerer¹⁾

1.

Die Ereignisse auf dem Gebiet der Währungspolitik im September 1992 haben uns einmal wieder in Erinnerung gebracht, daß Politik und Wirtschaft nicht voneinander getrennt werden können, wie klein die Welt geworden ist und wie Geschehnisse in einem Land notwendigerweise Rückwirkungen auf andere Länder haben. Sie haben auch gezeigt, daß ein einzelnes Land seinen Weg nicht in Isolation von anderen Ländern verfolgen kann.

Die Volksabstimmung in Frankreich am 20. September 1992 war eine wichtige Vorentscheidung in bezug auf den Vertrag von Maastricht und damit über die Frage einer europäischen Währungsunion. Allerdings ist diese Frage endgültig noch keineswegs entschieden. Ratifizierung in mehreren EG-Ländern einschließlich Deutschlands steht noch bevor. Die um sich greifende Europaskepsis, die auch stark emotional gespeist ist, stellt weder diese Ratifizierung sicher noch gibt es eine Garantie, daß der Weg zur Währungsunion ohne weitere Hürden bewältigt werden kann.

Es ist nun auch sicherlich den Politikern klar geworden, daß solch wichtige Entscheidungen nicht am Volk vorbei getroffen werden können und daß die Gründe für solche Entscheidungen erklärt und einem breiteren Publikum nahe gebracht werden müssen. Daran hat es bis jetzt wohl sehr gemangelt. Es versteht sich auch, daß die unvermeidliche Komplexität eines solchen Vertragswerks nicht auf das Eindimensionale reduziert werden kann und darf, so zum Beispiel auf die Frage »D-Mark, ja oder nein«. Überhaupt wird die Debatte in Deutschland zu sehr von Vereinfachung, Fehlinformation, ja Polemik bestimmt.

Die Schaffung einer einheitlichen europäischen Währung und einer europäischen Geldverfassung, mit dem Anspruch auf Geldwertstabilität und weltweiten Einfluß, ist nicht nur für die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft von besonderer Bedeutung sondern auch für die Länder, die

¹⁾ Dies ist eine revidierte Fassung eines Vortrages, der am 24. Oktober 1992 auf einer Veranstaltung des Seminars für freiheitliche Ordnung in Bad Boll gehalten wurde. Der Verfasser, Dr. Horst Ungerer, war vormals Bundesbankdirektor, Deutsche Bundesbank, Frankfurt, und Assistant Director, Internationaler Währungsfonds, Washington.

sich um eine Mitgliedschaft bemühen – von Österreich bis Schweden und Malta. Dies trifft auch für die Länder in Mittel- und Osteuropa zu, die sich von einer engeren Bindung an die EG Unterstützung bei ihren Bemühungen um Demokratie und wirtschaftliche Neuorientierung und Entwicklung versprechen. Die Verwirklichung einer Währungsunion ist eine schwierige Aufgabe, die Gleichziehen in der wirtschaftlichen Entwicklung erfordert und tief in die wirtschaftliche Unabhängigkeit der beteiligten Länder eingreift. Gleichzeitig wird damit jedoch in einer wirtschaftlich aufs Engste verbundenen Welt – und dies gilt besonders für die EG – ein Rahmen für die notwendige Zusammenarbeit geschaffen.

2.

Es ist nun keineswegs so, daß die Frage einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) für die EG erst in den letzten zwei oder drei Jahren zur Debatte stand. Der EWG-Vertrag von 1957 hat sich in weiser Beschränkung auf die Schaffung einer Zollunion als ersten großen Schritt zu einem wirtschaftlichen Zusammenschluß konzentriert. Erst ca. 10 Jahre später, als die Zollunion vollendet war und gleichzeitig größere Störungen im internationalen Währungsbereich auftraten, hat man die Frage einer stärkeren Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik ernsthaft aufgegriffen. Es wurde klar, daß die Zollunion zu einer wirklichen »Wirtschaftsgemeinschaft« ausgebaut werden mußte, wollte man voran kommen und nicht in Stagnation verfallen.

Im Dezember 1969 beschloß die erste Gipfelkonferenz der EG in Den Haag, schrittweise eine WWU zu verwirklichen. Ein spezieller Expertenausschuß unter dem Vorsitz des luxemburgischen Ministerpräsidenten Werner erstattete einen Bericht. Die Vorschläge des Werner-Berichts wurden allerdings letzten Endes nicht verwirklicht. Die Dollarkrise von 1971, der Zusammenbruch des internationalen Währungssystems im März 1973 und der Ausbruch der ersten Ölpreiskrise in Oktober 1973 waren dafür verantwortlich. Es zeigte sich aber auch, daß die EG-Staaten noch nicht bereit bzw. fähig waren, nationale durch gemeinschaftliche Verantwortlichkeit zu ersetzen.

1979 wurde auf Initiative des damaligen Bundeskanzlers Schmidt und des französischen Präsidenten Giscard d'Estaing ein neuer Anfang gemacht mit der Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS). Über die Jahre hinweg war dieses System, das die Währungen der Teilnehmerstaaten eng aneinander bindet, recht erfolgreich. Mehr und mehr verfolgte eine Reihe der Teilnehmerstaaten eine konsequente Stabilitätspolitik und schuf damit die

Basis für größere Stabilität der Wechselkurse. Zum Erfolg des EWS trug wesentlich die Ankerrolle der D-Mark und das Vorbild der Währungspolitik der Deutschen Bundesbank bei. Ohne diesen Erfolg hätte man nicht ernsthaft die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes – unter dem Stichwort »Europa 1992« – ins Auge fassen können.

Nun ergab sich die Frage: Kann ein gemeinsamer Binnenmarkt, mit vollständiger Freiheit für Warenverkehr, Dienstleistungen, Kapitalbewegungen und Arbeitskräfte optimal verwirklicht werden ohne eine gemeinsame Währung? Die nächste Frage war: Was ist der beste Weg zu einer gemeinsamen Zentralbank und einer gemeinsamen Währung?

Diese Fragen wurden in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre intensiv diskutiert. Ein spezieller Ausschuß unter dem Vorsitz des Präsidenten der EG-Kommission Jacques Delors und mit maßgeblicher Beteiligung der Zentralbankpräsidenten der zwölf EG-Länder legte im April 1989 einen Bericht vor. Darin wurde vorgeschlagen, in drei Stufen eine europäische Zentralbank einzurichten und eine gemeinsame europäische Währung zu schaffen. Die europäische Zentralbank sollte dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet sein und unabhängig, d.h. nicht an politische Weisungen gebunden sein.

Die erste Stufe in diesem Prozeß begann am 1. Juli 1990. Eine im Dezember 1990 zusammengetretene Regierungskonferenz arbeitete dann die Einzelheiten der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion aus. Gleichzeitig wurden Vorkehrungen für eine engere Zusammenarbeit in der Außen- und Verteidigungspolitik erarbeitet. Dieses Vertragswerk wurde im Dezember 1991 auf der EG-Gipfelkonferenz in Maastricht zu Ende gebracht. Es bedarf der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten. Bezüglich der Einzelheiten des Vertragswerks sei auf einen Vortrag verwiesen, den ich im Januar dieses Jahres an einigen deutschen Universitäten gehalten habe. Er wurde als Working Paper No. 24 in der Reihe »Geld und Währung« von Prof. Gebauer, Universität Frankfurt, herausgegeben.

Hier möchte ich zuerst die Chancen und Risiken, die Vorteile und Nachteile einer gemeinsamen Währung erörtern. Dann werde ich aus meiner Sicht die möglichen Folgen einer Nicht-Ratifizierung diskutieren.

3.

Ein offensichtlicher Vorteil einer europäischen Währung ist der Wegfall von Transaktionskosten. Dies ist nicht nur für Touristen interessant, sondern vor allem für die Geschäftswelt. Es entstehen im europäischen Geschäft keine Kosten mehr für den Umtausch von Währungen oder für Wechselkurssicherung. Es müssen keine Bücher in verschiedenen Währungen geführt wer-

den. Solche Ersparnisse dürften vor allem für kleinere Unternehmen wichtig sein, die auf diese Weise eher ihre Chancen in einem großen Binnenmarkt wahrnehmen können.

Aber nicht nur der Kostenaspekt ist von Interesse. Eine gemeinsame Währung bedeutet das Wegfallen von Wechselkursschwankungen und damit mehr Sicherheit im europäischen Geschäft. Zukunftserwartungen werden stabilisiert, die Märkte werden transparenter und die Wirtschaft bekommt eine stabile Basis für Kalkulation und Investitionsentscheidungen. Dies wird Investitionen ermutigen und längerfristig Vertrauen schaffen, mit günstigen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung.

Eine einheitliche Währung erfordert eine einheitliche Währungspolitik, ausgeführt von einer gemeinsamen Zentralbank. Der Vertrag von Maastricht enthält einen eindeutigen Auftrag an die zukünftige europäische Zentralbank (EZB), nämlich den Geldwert stabil zu halten. Die EZB wird zur Ausführung ihres Auftrages ein Maß an Unabhängigkeit erhalten, wie dies nicht einmal bei der Deutschen Bundesbank der Fall ist. Auch die viel diskutierte Frage, wer für die Wechselkurspolitik gegenüber Drittländern zuständig sein soll, die politischen Behörden, d.h. der Ministerrat der EG, oder die EZB, ist meines Erachtens zufriedenstellend geregelt. Dies ist eine Frage von großer Wichtigkeit, denn über einen falschen Wechselkurs kann die Geldpolitik einer Zentralbank unterminiert und damit die Geldwertstabilität gefährdet werden. Nach dem Vertrag hat die EZB weitgehende Selbstverantwortlichkeit. Auch da, wo dem Ministerrat Verantwortung zugewiesen ist, ist der Vorrang der Preisstabilität festgeschrieben.

Die im Vertrag festgelegte Währungsverfassung für Europa orientiert sich eindeutig am deutschen Modell und wird für die EG einen Rahmen für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik abgeben. Es geht also um die Übertragung der deutschen Geldverfassung auf Europa. Die anvisierte Währungsverfassung sollte zu einem hohen Stabilitätsgrad in der gesamten EG beitragen. Damit können auch Währungskrisen der Art, wie wir sie im September erlebten, mit ihren negativen Konsequenzen für Stabilität und Wachstum vermieden werden.

Der Vertrag verlangt von den Regierungen eine Finanzpolitik, die »übermäßige« Defizite vermeidet und damit nicht die gemeinsame Währungspolitik aushöhlt. Aber nicht nur diese Vorschriften des Vertrags, die recht detailliert sind, wirken auf eine solide Finanzpolitik hin, sondern auch der Druck der Märkte und das gute Beispiel der anderen. Jedes Land, das sich nicht an den Kodex des Wohlverhaltens hält, wird sich höheren Zinsbelastungen und verpaßten Investitionschancen gegenübersehen. Dies gilt nicht nur für die Staaten, die sich wegen ihrer Stabilität von Anfang an für die Teilnahme an der WWU qualifizieren, sondern auch für die »Nachzügler«.

die sich ihre Teilnahme erst verdienen müssen. Für diese Staaten besteht somit ein großer Anreiz, ihr Haus in Ordnung zu bringen.

Ein letzter und wichtiger Aspekt der Verwirklichung einer WWU greift über das rein Wirtschaftliche hinaus. Die Geschichte der EG ist eine Geschichte eines dynamischen Prozesses, in dem wirtschaftliche, politische und sozialpsychologische Entwicklungen einander gegenseitig beeinflussen. Manchmal hat dies zu Rückschlägen geführt, aber noch öfters hat dies die EG vorangebracht. Ich denke dabei an die Schaffung des EWS oder an das Binnenmarktprogramm.

Nach meiner Ansicht wird auch die Schaffung der WWU einen solchen Prozeß auslösen. Sicherlich wird es Diskussionen und Spannungen geben über die beste Währungspolitik, über die Notwendigkeit und das Ausmaß von Finanztransfers oder über die Finanzpolitik der einzelnen Staaten. Aber es wird ein starker Anreiz bestehen, solche Politiken zu koordinieren und dem gemeinsamen Verhaltenskodex zu folgen – die Strafe für die betreffenden Länder wäre ein Zurückfallen und eine Abnahme ihrer Bedeutung. Ein solcher Prozeß wird auch auf andere Bereiche der Politik übergreifen, entweder weil sie nicht von der Wirtschaftspolitik getrennt werden können oder weil eine gemeinsame Politik im Bereich von Wirtschaft, Währung und Finanzen die Zusammenarbeit in anderen Bereichen ermutigen, wenn nicht gar erfordern wird von der Umweltpolitik bis zur Außenpolitik. Wem dies etwas zu optimistisch klingt, dem möchte ich erwidern, daß ich solche Entwicklungen nicht für morgen voraussage, sondern von längerfristigen Tendenzen spreche. Aber die Erfahrung hat uns gelehrt: Erfolg erzeugt Erfolg, auf Mißerfolg folgt Mißerfolg.

4.

Die Diskussion um die Risiken und möglichen Nachteile einer europäischen Währung dreht sich vor allem um zwei Fragen:

- Was wird der Beitrag einer gemeinsamen Währungspolitik zur Geldwertstabilität sein? Reichen die Vorkehrungen des Vertrages aus, den Geldwert zu sichern?
- Ist der Verlust an nationaler Souveränität im Währungsbereich unter dem Gesichtspunkt des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und aus politischer Sicht akzeptabel?

Von Anfang an war die Frage nach dem Ausmaß der Unabhängigkeit der EZB von großer Wichtigkeit. Auf der einen Seite hieß es, daß die

Währungspolitik Teil der Gesamtwirtschaftspolitik sei und daher letztlich der Regierung unterstehen müsse, die dem Parlament und damit der Wählerschaft verantwortlich sei. Diese Auffassung wurde vor allem in Großbritannien, aber auch in Frankreich vertreten. Auf der anderen Seite wurde die Auffassung vertreten, daß Preisstabilität ein wichtiger Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftsordnung sei, die ihrerseits den Rahmen für Wirtschafts- und Sozialpolitik abgibt. Von dieser Vorstellung leitet sich dann das Konzept einer unabhängigen Zentralbank ab, als Garant für Preisstabilität. Diese Auffassung wird in Ländern wie Deutschland oder der Schweiz vertreten.

In diesem Zusammenhang ist die Erfahrung von besonderem Interesse, daß Preisstabilität und hohe Beschäftigung sich keinesfalls gegenseitig ausschließen, wie dies lange in der volkswirtschaftlichen Theorie angenommen wurde. Außerdem hatten längerfristig die Länder mit unabhängigen Zentralbanken die geringsten Preissteigerungsraten – so Deutschland, die Schweiz, Österreich, die Niederlande, aber auch die USA und Japan.

Das Problem der Aufgabe nationaler Souveränität fand besondere Aufmerksamkeit. So z. B. im Hinblick auf Finanzpolitik. Die Finanzpolitik sei wichtiger Ausdruck nationaler Souveränität und der Hoheitsrechte eines Parlamentes. Während der Delors-Bericht noch bindende Regeln für das Finanzverhalten der Staaten vorschlug, hat man im Vertrag davon abgesehen. Allerdings gibt es eine Reihe von wichtigen Regeln: einem Staat darf nicht aus der finanzpolitischen Patsche geholfen werden, also Ausschluß der Solidarhaftung; die Finanzierung von Haushaltsdefiziten über die Zentralbank ist nicht erlaubt. Zudem muß ein Land »übermäßige« Defizite vermeiden. Dafür gibt es eine Reihe von Kriterien und im Falle der Nichtbeachtung die Möglichkeit von Sanktionen.

Unter einem gesamtwirtschaftlichen Aspekt ist der größte Preis einer Aufgabe der eigenen Währung der Verzicht auf die Möglichkeit, die eigene Wirtschaft durch geldpolitische Maßnahmen und insbesondere durch Wechselkursänderungen zu beeinflussen und wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Ohne die Möglichkeit einer Wechselkursänderung muß eine notwendige Anpassung auf anderem Weg, nämlich durch Maßnahmen im Bereich der Finanzpolitik und Lohnpolitik erfolgen.

Die Erfahrung hat uns jedoch gelehrt, daß dieses Argument gegen eine einheitliche Währung leicht übertrieben werden kann. Abwertungen waren in aller Regel nur kurzfristig bei der Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgreich. Zudem müssen Regierungen mit einer erheblichen Einbuße an wirtschaftspolitischer Glaubwürdigkeit rechnen. Man könnte eine Reihe von Ländern wie Großbritannien oder Finnland als Beispiele anführen. In diesen Ländern ist es über die Jahre hinweg zu einer Abwärtsspira-

le Abwertung – Inflation – Abwertung usw. gekommen. Erst wenn eine Regierung sich entschloß, energische Maßnahmen in der Finanz-, Währungs- und Lohnpolitik zu ergreifen, konnte das Gleichgewicht wieder hergestellt werden.

Man kann auch durchaus zu Recht argumentieren, daß eine Währungsunion das Verhalten der Sozialpartner positiv beeinflusst. Man hat dies im Rahmen des EWS – unter Bedingungen von nahezu festen Wechselkursen – beobachten können, z. B. in Ländern wie Frankreich und Irland. So war z. B. der Tarifabschluß im öffentlichen Dienst in Frankreich im letzten Jahr nur ungefähr halb so hoch wie in der westlichen Bundesrepublik.

Es gibt aber noch weitere Probleme, die wir untersuchen müssen, wenn es um die Frage möglicher Nachteile einer gemeinsamen Währung geht. Wie schon erwähnt setzt der Vertrag als Ziel der Währungspolitik die Geldwertstabilität, anzustreben von einer unabhängigen EZB. Teilnahme an der WU wird auf die Staaten beschränkt, die eine Reihe von Konvergenzkriterien erfüllen. Das sind Kriterien, die sicherstellen sollen, daß die betreffenden Staaten eine Gleichrichtung ihrer Wirtschaftspolitik und -entwicklung Richtung Stabilität erreicht haben, sodaß eine gemeinsame Währung nicht gefährdet wird.

Es wurde insbesondere in Deutschland in Frage gestellt, ob diese Kriterien ausreichend seien. Eine solche These wurde von 60 deutschen Wirtschaftswissenschaftlern in einem Manifest vertreten, das im Juni 1992 veröffentlicht wurde. Es wurden starke Zweifel ausgedrückt, ob in anderen Staaten in gleichem Maße ein Stabilitätsbewußtsein bestehe wie in Deutschland.

Nun, hier muß auf die Fakten verwiesen werden. Im Rahmen des EWS hat in den letzten 10 Jahren eine Reihe von Ländern eine eindeutig stabilitätsorientierte Politik verfolgt, und zwar mit Erfolg. Dies trifft zu auf die Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Dänemark und Irland. Selbst Italien und Spanien haben sich bemüht, wenngleich dort der Erfolg in Grenzen blieb, vor allem wegen einer zu expansiven Finanzpolitik. Das Ergebnis ist, daß im Jahre 1991 in fünf EG-Staaten die Inflationsrate niedriger war als in Deutschland; in einem Land lag sie nur unerheblich darüber. Selbst in Großbritannien hatte sich im Herbst 1992 die Inflationsrate nahezu vollständig an die deutsche angenähert. Wenn wir die deutsche Entwicklung der letzten zwei Jahre überprüfen, so ist vielleicht die Frage erlaubt, wie weit es eigentlich mit dem deutschen Stabilitätsbewußtsein her ist. Finanzpolitik und Lohnentwicklungen haben keineswegs mehr die Grenzen des wirtschaftlich Möglichen beachtet und haben die harte Währungspolitik der Bundesbank frustriert.

Wie erwähnt sieht der Vertrag von Maastricht vor, daß nur die EG-Staaten der WU beitreten können, die eine Reihe von Kriterien im Hinblick auf Inflationsentwicklung, Zinsniveau, Wechselkursverhalten und öffentliche Haushalte erfüllen. Seitens der genannten Professoren und in der deutschen Presse wurde vielfach in Frage gestellt, ob diese Kriterien strikt genug seien und ob sie im Ernstfall nicht durch politische Kompromisse aufgeweicht würden. Meiner Meinung nach – ohne daß ich hier in Einzelheiten eintreten kann – sind die Kriterien strikt genug. Auch muß bei ihrer Anwendung dem Ministerrat, der noch andere wichtige volkswirtschaftliche Größen in Rechnung zu stellen hat, eine gewisse Diskretion zugebilligt werden. Vor allem im Finanzbereich hat man wohlweislich die Kriterien, die auf dem EG-Durchschnitt basieren und mehr als generelle Orientierungswerte gedacht sind, nicht absolut festgelegt. Der Versuch in den hochverschuldeten Ländern wie Belgien, Italien oder Griechenland diese Verschuldung schnell und massiv zurückzuführen, wäre nicht nur unmöglich sondern auch nicht ungefährlich. Diese Länder sind jedoch gehalten, sicherzustellen, »daß (ihre Verschuldung) hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert«.

Ernst zu nehmen ist der Zweifel, ob die Politiker – wenn es drauf und dran geht – sich auch strikt an diese Vorschriften halten werden. Dazu ein paar Bemerkungen. Erstens: Sich nicht daran zu halten, hätte negative Rückwirkungen in den jeweiligen Ländern, denen sich auch die Politiker nicht entziehen könnten. Zweitens müssen die Entscheidungen über eine Teilnahme an der WU mit einer qualifizierten Mehrheit getroffen werden. Das heißt im Klartext, daß in den Entscheidungsgremien der EG 23 von insgesamt 76 Stimmen eine Entscheidung blockieren können. Zum Beispiel könnten dies Deutschland und Frankreich zusammen mit entweder Belgien, den Niederlanden, Dänemark oder Irland sein. Ein weiteres Beispiel: Deutschland, Belgien und die Niederlande zusammen mit entweder Dänemark oder Irland haben eine Sperrminorität. Letztlich wird es auch wichtig sein, daß die öffentliche Meinung die Entwicklung sorgfältig verfolgt und die Politiker an ihre Verantwortung erinnert.

5.

Lassen Sie mich in ein paar Worten Chancen und Risiken einer europäischen Währungsunion zusammenfassen:

Die Vorteile einer Währungsunion bestehen in meiner Sicht darin,

– daß die wirtschaftliche Integration der EG-Staaten gefördert und eine optimale Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes ermöglicht wird;

- daß ein institutioneller Rahmen und Anreize für eine stabilitätsorientierte Währungs- und Finanzpolitik geschaffen werden, und zwar sowohl für die EG als auch für die Staaten, die eine engere Bindung an die EG anstreben; die deutsche Währungsverfassung gilt für die gesamte EG;
- daß eine Grundlage und Anreize für eine engere politische Zusammenarbeit in der EG geschaffen werden.

Als Hauptnachteil einer gemeinsamen Währung wird vielfach der Verlust an währungs- und wechsellkurspolitischer Souveränität angesehen. Dieses Argument sollte jedoch nicht übertrieben werden. Gewinne von Abwertungen sind meist recht kurzlebig, unterminieren die Glaubwürdigkeit einer Regierung über längere Zeit hinweg und sind kein Ersatz für Stabilitätspolitik im Innern.

Für Länder, die besonderen Wert auf Preisstabilität legen – so wie Deutschland, bedeutet die Aufgabe der eigenen Währung zugunsten einer noch unbewährten gemeinsamen Währung ein großes Opfer, und sei es auch nur von einem psychologischen Standpunkt. Jedoch wurde während der letzten Jahre in einer Reihe von Ländern Stabilitätspolitik als wünschenswert, ja in der Tat als notwendig erkannt und mit Erfolg in die Tat umgesetzt. Auch enthält der Vertrag eine Reihe von Sicherheitsvorkehrungen gegen unsolide Politik. Zudem haben die Ereignisse im Spätsommer 1992 gezeigt, daß Stabilität nicht in Isolation angestrebt werden kann. Es ist eine gemeinsame Herausforderung und Aufgabe. Wir sollten nicht zaghaft und rückwärtsgewandt an diese Aufgabe herangehen.

6.

Ein paar Bemerkungen zu den Aufgaben, die für die Politiker mit der Ratifizierung und Anwendung des Maastrichter Vertrages Hand in Hand gehen müssen. Dabei will ich mich nicht auf wirtschaftliche Fragen begrenzen.

Da ist zunächst das Problem Dänemark. Die Dänen haben uns mit der Ablehnung des Vertrages den Blick für eine Reihe von Fragen geschärft. Eine Neuverhandlung des Vertrages kommt allerdings nicht in Betracht. In vielen Bereichen wurden Kompromisse gefunden, die tragfähig und akzeptabel sind, die jedoch auseinanderfallen würden, müßte alles neu aufgerollt werden. Die wahrscheinliche Lösung ist ein Vertragszusatz, der das zentralistische Element des Vertrages klar begrenzt, vielleicht verbunden mit einer Ausnahmeklausel für Dänemark im Bereich der gemeinsamen Außen- und

Verteidigungspolitik. Auf dieser Basis könnte in Dänmark eine neue Volksabstimmung stattfinden.

Generell wird es wesentlich sein, eine feste Grundlage für die WWU zu errichten und dementsprechend stabilitätsorientierte Politiken zu verfolgen.

Zweitens muß dem Wunsch der Völker nach einer Respektierung ihrer nationalen Identität entsprochen werden. Gleichzeitig muß jedoch in all den Bereichen, die von großer Wichtigkeit für Europa sind – ich nenne nur Osteuropa – eng zusammengearbeitet werden. Mit diesen beiden Bemerkungen beziehe ich mich auf das Prinzip der Subsidiarität bei der Verteilung von Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft und die Einzelstaaten sowie das vielfache genannte »Politikdefizit«.

Drittens muß die europäische Integration für die Bevölkerung transparent gemacht werden, und es muß um Akzeptanz geworben werden. In dieser Beziehung gibt es noch einiges zu tun. Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament müssen in den Prozeß der europäischen Entscheidungsfindung mit einbezogen werden. Hier geht es um die Beseitigung des »Demokratiedefizits« in der Gemeinschaft.

7.

Ich komme nun zu meinem letzten Fragenkreis: Was könnte sich ergeben, sollte der Vertrag von Maastricht nicht ratifiziert werden?

Einen Vorgeschmack haben uns die Währungsturbulenzen im Vorlauf zum französischen Referendum im September 1992 gegeben. Damals antizipierten die Märkte ein negatives Ergebnis und waren besorgt, daß die Staaten mit schwächeren Währungen die Motivation zu einer stabilitätsorientierten Politik, vor allem im Finanzbereich, verlieren könnten bzw. eine solche Politik gegenüber kurzfristigen politischen Interessen nicht mehr durchsetzen könnten. Das EWS geriet in eine Phase der Unstabilität, und einige Staaten suspendierten ihre Teilnahme am Wechselkursmechanismus des Systems bzw. mußten ihre Währung abwerten.

Ähnliches ist im Falle einer Nichtratifizierung nicht auszuschließen, denn der Anreiz zur Stabilitätspolitik in Hoffnung auf eine spätere Teilnahme an der WWU würde ja wegfallen. Die Märkte, die ein feines Gespür für Kommenendes haben, würden den Durchhaltewillen der währungsschwächeren Länder in Frage und auf die Probe stellen. Die Währungen dieser Länder würden unter Druck kommen und erneute Abwertungen wären nicht auszuschließen. Solche Entwicklungen hätten negative Auswirkungen auf den gemeinsamen Binnenmarkt: bei der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, aber auch in anderen Bereichen wären Rückschritte zu befürchten. Auch in

der Handelspolitik gegenüber Drittländern könnten sich verstärkt protektionistische Tendenzen durchsetzen.

Die Antriebskräfte für eine Stärkung der wirtschaftlichen Integration und der politischen Zusammenarbeit in der EG würden sich verlangsamen oder sogar stagnieren. Auch würde die EG den Beitrittskandidaten in Europa weniger attraktiv erscheinen. Die Erweiterung würde hinausgeschoben werden. Unterstützung für Osteuropa – finanziell und anderweitig – würde geringer werden bzw. den Ländern überlassen bleiben, die am meisten von Entwicklungen in Osteuropa beeinflusst werden. Dazu gehört Deutschland. Überhaupt würden sich die EG Staaten vermehrt um ihre eigenen Interessen kümmern und weniger Vertrauen in Gemeinschaftslösungen setzen. Wir könnten in vielen Ländern eine Re-Nationalisierung der Politik erleben. Die seit der Vereinigung wieder aufgetauchte Befürchtung einer deutschen Hegemoniestellung würde emotional noch mehr gespeist werden und könnte zu einer gewissen politischen Isolierung Deutschlands führen. All dies wäre weder gut für Deutschland noch für Europa, vor allem auch in einer Zeit, in der die USA sich zunehmend auf ihre eigenen Probleme konzentrieren werden.

In einem etwas weniger pessimistischen Szenario würden sich die Länder zusammentun, die schon einen hohen Grad von innerer monetärer Stabilität erreicht haben. Das wären Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg und die Niederlande, vielleicht auch Dänemark und Irland. Zu ihnen könnten später Österreich, Schweden und die Schweiz stoßen. Es könnte zu einer Quasi-Währungsunion kommen. Als erster Schritt könnten die Schwankungsbreiten zwischen den Währungen dieser Länder verringert werden. Dabei könnte es dann auch zu Prozeduren kommen, unter denen währungspolitische Entscheidungen gemeinsam getroffen werden. Wir hätten einen ausgeprägten Trend zu einer EG mit mehreren Geschwindigkeiten. Generell würde man versuchen, die Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes nicht zu verzögern. Es gäbe auch Bemühungen, die politische Zusammenarbeit zu verstärken, aber die Anreize und die Motivation hierfür wären sehr geschwächt.

Alles in allem wäre die Gemeinschaft wohl kaum in Gefahr aufgegeben zu werden. Die Regierungen und die Völker wissen im Grunde, daß es zu Europa keine Alternative gibt, auch wenn sich jetzt eine gewisse Europamüdigkeit zeigt und die Neigung besteht, längerfristige Vorteile einer kurzfristigen oder emotionalen Betrachtungsweise zu opfern. Aber für die Gemeinschaft bestünde ganz konkret die Gefahr einer Stagnation, wenn nicht gar eines Rückschritts. Eine Ablehnung des Vertrages von Maastricht, der ja – und das muß immer wieder gesagt werden – sich nicht nur um Währungspolitik dreht, würde die größte Bewährungsprobe für die EG und ihre weitere Entwicklung werden.

Sind wir noch zu retten?

Deutschland auf dem Weg in die Staatsmedizin

Frankfurter Institut

Ist Politik nur ein anderes Wort für die Unfähigkeit zu lernen? Was jetzt dem Deutschen Bundestag als Entwurf eines Gesundheitsstrukturgesetzes zur Rettung unseres Gesundheitswesens vorgelegt wurde, drängt einmal mehr diesen Schluß auf. Dieses Gesetz ist – genau wie seine fruchtlosen Vorläufer – ein Teil der Krankheit selbst, die es zu heilen vorgibt.

Die Dramaturgie ist fast immer die gleiche: Immense Kostensteigerungen. Massive staatliche Interventionen. Weitere Ausgabenexplosionen als Folge davon. Noch mehr staatliche Eingriffe. Und so fort. Nach dem peinlichen Scheitern des Anfang 1989 mit viel Eigenlob gestarteten *Gesundheitsreformgesetzes* nun das *Gesundheitsstrukturgesetz* als der nächste dirigistische Anlauf, mit dem nach dem Willen des Bundesgesundheitsministers und der ihn unterstützenden Parteien CDU, CSU, FDP und SPD das Gesundheitssystem kurzfristig um 11 Mrd. DM entlastet und auf Dauer finanzierbar gehalten werden soll.

Auch das Gesetz von 1989 sollte die Kosten in den Griff bekommen. Was daraus wurde, ist bekannt und wurde deutlich genug vorhergesagt. Nach kurzfristiger Beitragssatzsenkung von 12,9 auf 12,2 Prozent Ende 1990 liegt der durchschnittliche Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung derzeit auf dem historischen Rekordniveau von 13,1 Prozent. Bis En-

de dieses Jahres wird mit 13,5 Prozent gerechnet.

Die Sachlage ist denkbar einfach. Mit dirigistischen Eingriffen läßt sich das Ziel, wenigstens einigermaßen Beitragsstabilität zu halten, nie und nimmer erreichen. Das geht nur, wenn das System selbst genügend Anreize dafür schafft, daß alle seine Beteiligten ihr Verhalten ändern: wenn Leistungsanbieter und Versicherte ein ganz persönliches Interesse daran entwickeln, Leistungen wirtschaftlich zu erstellen bzw. sie sparsam in Anspruch zu nehmen. Wenn etwa der Arzt weiß, daß er seinen Patienten, den er dauerhaft halten möchte, durch unnötige oder gar sinnlose Leistungen übermäßig belastet, wird er auf eine solche Praxis verzichten, denn sonst sucht der Patient einen anderen Arzt. So vernünftig reagieren Menschen in der Marktwirtschaft, wenn sie nicht durch staatlichen Eingriffe fehlprogrammiert werden. Doch mit dem Gesundheitsstrukturgesetz ignoriert die Politik wieder einmal diese Zusammenhänge und versucht erneut die bürokratisch-obrigkeitliche Steuerung der Menschen und ihres Gesundheitsverhaltens. Damit niemand behaupten kann, wir hätten auch dann, wenn das Gesetz Wirklichkeit wird, noch ein freiheitliches, selbstverwaltetes Gesundheitssystem in Deutschland, wird die Gesetzesvorlage im folgenden unter die Lupe genommen und aufgezeigt, wohin die Reise geht.

Das dummdreiste Gesicht des Dirigismus

Alle Maßnahmen, die jetzt als neueste Heilmittel gegen die chronischen Kostenwucherungen im Gesundheitswesen regierungsamtlich offeriert werden, sind der Struktur nach im Rahmen des einen oder anderen Kostendämpfungsgesetzes der letzten Jahre schon ausprobiert worden. Jetzt aber erreichen die staatlichen Interventionen in ihrer Gesamtheit eine neue Dimension. Fast das gesamte Arsenal des obrigkeitlichen Dirigismus wird bemüht: Ausgabenbudgets, Einkommenskürzungen beim Überschreiten von Budgets, gesetzliche Preis- und Honorarsenkungen, Preis-moratorien, Ausbau der Festbetragsregelung für Arzneimittel, Ausgrenzung von Leistungen, Einführung einer Liste der in der Kassenpraxis zu verordnenden Medikamente, Richtgrößen für die verordneten Leistungen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Regresse, die Perfektion der Kontrollsysteme mit Hilfe von Versichertenkarten, Versichertennummern, Angaben über Diagnosen, die personen- und arztbezogene Zusammenführung von Daten, Bedarfsplanung für Ärzte, Zulassungssperren, Pauschalhonorare, degressiv nach dem Umsatz gestaffelte Honorare sowie Finanzausgleiche zwischen allen Kassen.

Fast alle Maßnahmen sind darauf angelegt, die Leistungsanbieter – Ärzte, Zahnärzte, Krankenhäuser, Pharmaindustrie und andere – dahin zu bringen, ihr Leistungsangebot zu begrenzen oder zu verringern. Nur an zwei Stellen werden Ansätze für eine Stärkung der Eigenverantwortung der

Versicherten oder der Anbieter von Gesundheitsleistungen sichtbar: Die Zuzahlung der Versicherten bei den Arzneimitteln wird erweitert, den Krankenhäusern die Garantie der Selbstkostendeckung genommen. Das hätten positive Ansätze sein können. Doch sie vermögen, wie noch zu zeigen ist, nicht zu überzeugen. Der dirigistische Charakter dieser umfassenden Gesetzgebung wird, wie die vorgesehenen Regelungen zeigen, dadurch kaum gemildert.

Ärzte

Das Gesamthonorar wird bis Ende 1995 fest an die Entwicklung des beitragspflichtigen Arbeitsentgelts (Grundlohn) gekoppelt. Dies gilt auch über 1995 hinaus, allerdings mit der Maßgabe, daß Leistungen der Prävention nicht mehr »gedeckt« werden. Diese Form der Budgetierung basiert auf den Ausgaben der Kassen für die ambulante ärztliche Versorgung im Jahr 1991. Dies bedeutet, daß rückwirkend auch in die für 1992 geltenden Honorarverträge eingegriffen wird.

Auch den Verordnungen der Ärzte werden Budgets vorgegeben. Das gilt für Arznei- und Heilmittel. Das Budget für 1993 bezieht sich auf die Ausgaben für Arzneimittel im Jahr 1991. Es beträgt knapp 24 Mrd. DM. Wird dieses Budget überschritten, so haften die Ärzte bis zu einem Betrag von 280 Mio. DM. Ein noch höheres Defizit hätte die Pharmaindustrie auszugleichen, und zwar ebenfalls bis zu einem

Betrag von 280 Mio. DM. Das Arzneimittelbudget soll zunächst nur 1993 gelten. Es kann von 1994 an durch sogenannte Richtgrößen für die Verordnung abgelöst werden. Ärzte, die die Richtgrößen überschreiten, haben mit einem Regreß zu rechnen. Ein Überschreiten von 15 Prozent löst zunächst eine Wirtschaftlichkeitsprüfung der Praxis aus; ein Überschreiten von 25 Prozent führt zwangsläufig zum Regreß, es sei denn, daß Besonderheiten der Praxis geltend gemacht werden können.

In Zukunft wird mit pauschalen und individuellen Malus-Regelungen massiv in das Arzt-Patienten-Verhältnis eingegriffen. Der Patient kann nicht mehr sicher sein, daß ihm sein Arzt das beste Medikament verschreibt. Er muß vielmehr befürchten, daß der Arzt, um Einkommenskürzungen zu vermeiden, ein Medikament wählt, das seinem begrenzten Budget Rechnung trägt. Der Patient wird sich künftig fragen müssen, ob das Mittel ihm hilft oder eher dem Arzt Einkommenskürzungen erspart. Zwischen den ärztlichen Verordnungen und den Kassenausgaben gibt es einen Zusammenhang. Der Malus führt aber dazu, daß der Patient noch weniger als bisher Einfluß auf die ärztliche Verschreibung hat. Daß auch die Pharmaindustrie für das Budget haften soll, ist grotesk. Sie hat damit für das Verordnungsverhalten der Ärzte einzustehen. Soll der Arzneimittelhersteller, von dessen Forschungsfähigkeit soviel abhängt, dem Arzt den Rat mitgeben,

das Medikament möglichst zurückhaltend oder bei Erschöpfung des Budgets überhaupt nicht mehr zu verordnen?

Vorgesehen ist überdies der Ausbau der hausärztlichen Tätigkeit und deren finanzielle Aufwertung. Die Hausärzte sollen eine Grundvergütung für die nur von ihnen abzurechnenden Leistungen erhalten. Dies soll aus Einsparungen bei den Laborleistungen finanziert werden. Das wird den Verteilungskampf innerhalb der Ärzteschaft verschärfen. Von 1995 an sollen auch für die Vergütung der Fachärzte die nach den einzelnen Leistungen berechneten Honorare durch Leistungskomplexhonorare ersetzt werden. Während die Vergütung nach einzelnen Leistungen einen starken Anreiz setzt, die Leistungen zu vermehren, können pauschale Vergütungsformen die Ärzte dazu verleiten, auch gebotene Leistungen nicht zu erbringen, um die Kosten möglichst gering zu halten. Die Ausgestaltung der Vergütung berührt also auch das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient. Pauschalhonorare fördern die Skepsis der Patienten zu ihren Ärzten. Das wäre dann nicht der Fall, wenn sich Arzt und Patient über die Leistung und deren Bezahlung zu verständigen hätten und der Patient ein finanzielles Interesse daran hätte, daß der Arzt sparsam arbeitet. Mit dem Hausarztkonzept soll die Stellung jener Ärzte verbessert werden, die bislang am schlechtesten gestellt sind. Das ließe sich vertreten. Die politische und innerärztliche Diskussion über die Förderung der Hausärzte nährt jedoch den Verdacht, daß die Entwick-

lung auf den englischen Bezirksarzt hinausläuft, der dann auch darüber zu entscheiden hätte, wer wann welchen Facharzt konsultieren kann. Das käme einer nachhaltigen Einschränkung der freien Arztwahl gleich.

Zahnärzte

Auch für die zahnärztlichen Honorare gilt die strikte Grundlohnanbindung bis Ende 1995. Die zahnärztlichen Honorare für die prothetischen und kieferorthopädischen Leistungen werden zuvor um 10 Prozent, die der Zahntechniker um 5 Prozent gesenkt. Neu ist, daß mit steigenden Umsätzen die zahnärztlichen Leistungen degressiv honoriert werden sollen. Der von den Kassen anzusetzende Punktwert richtet sich damit nicht mehr nach der Leistung; er sinkt mit steigenden Umsätzen.

Das ursprünglich vorgesehene Konzept einer Gliederung der prothetischen Leistungen in Regel- und Wahlleistungen ist auf Druck der SPD aufgegeben worden. Die SPD sieht darin den Einstieg in die »Zwei-Klassen-Medizin«. Nunmehr wird eine Reihe aufwendiger Leistungen, wie Brücken zum Ersatz von mehr als vier Zähnen, aus dem Leistungskatalog gestrichen. Wer sich für solche Lösungen beim Zahnersatz entscheidet, soll dazu keinen Kassenzuschuß erhalten, auch nicht den Zuschuß, den die Kasse bei der Entscheidung für die einfachere Lösung zu zahlen hätte. Auch dies bedeutet eine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit des Patienten, die zu einer Nivellierung der Leistungen

auf einem niedrigen Standardniveau führen wird. Die Zahnärzte haben für Füllungen und Zahnersatz eine Gewährleistung für zwei Jahre zu übernehmen. Das kann in der Praxis zu Schwierigkeiten führen, wenn der Patient die für ihn teurere, aber medizinisch gebotene Leistung verweigert und sich der Arzt deshalb gedrängt sieht, gegen seine Überzeugung eine einfache Füllung zu machen, die nicht lange hält.

Krankenhaus

Auch den Krankenhäusern werden bis Ende 1995 Ausgabenbudgets vorgegeben. Sie werden in dieser Zeit an den Anstieg des Grundlohns gekoppelt. Mehrkosten für Stellenausweitungen bei den Pflegekräften werden im Budget berücksichtigt. Das gilt auch für Gehaltsverbesserungen, soweit diese den Anstieg der beitragspflichtigen Arbeitsentgelte der Versicherten übersteigen. Die Chefärzte haben künftig höhere Abgaben an das Krankenhaus abzuführen. Über diese Gelder konnten die Krankenhäuser bislang frei verfügen. Sie müssen künftig in das Krankenhausbudget eingebracht werden; sie entlasten

damit die Krankenkassen. Für das Krankenhaus wird das Selbstkostendeckungsprinzip des Krankenhausfinanzierungsgesetzes aufgegeben. Die Wirtschaftlichkeit der Krankenhäuser, so heißt es im Gesetzestext, soll künftig über leistungsgerechte Entgelte gesichert werden. Vorgesehen ist die Einführung von Sonderentgelten und Fallpauschalen. Daneben wird es weiterhin einen Basispflege-

satz sowie Abteilungspflegesätze geben. Künftig wird es möglich sein, mit privatem Kapital Investitionen zu finanzieren. Die Kapitalkosten können begrenzt im Pflegesatz berücksichtigt werden. Vorgesehen ist eine bessere Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung, und zwar dadurch, daß den Krankenhäusern die Möglichkeit eröffnet wird, von Ärzten eingewiesene Patienten vor- und nachstationär zu behandeln. Auch soll in den Krankenhäusern das ambulante Operieren zugelassen werden.

Die obigen Bestimmungen sollen die Krankenhäuser dazu zwingen, vom Kosten- zum Leistungsdenken überzugehen. Gut gedacht aber schlecht gemacht. Denn unliebsame Konsequenzen wurden auch hierbei einfach ausgeblendet. Die Einführung von Sonderentgelten und Fallpauschalen fördert die Spezialisierung der Krankenhäuser. Die Spezialkliniken werden bestrebt sein, vor allem jene Fälle zu übernehmen, deren Kosten durch die Sonderentgelte und die Pauschalen gedeckt werden. Pauschalhonorare sind dann unbedenklich, wenn sie relativ hoch angesetzt werden. Soll mit ihnen aber Kostendämpfung betrieben werden, so entsteht die Gefahr, daß die Krankenhäuser nach Möglichkeiten suchen, die schwierigen und damit teureren Fälle den Schwerpunkt-Krankenhäusern zu überlassen, die die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen haben. Zumindest in der Phase der Budgetierung kommen diese Häuser aber nicht auf ihre Kosten.

Nach geltendem Recht gehören Selbstkostendeckungsprinzip und Kontrahierungszwang zusammen. Für

die Krankenhäuser, insbesondere jene der Grundversorgung, bleibt aber der Kontrahierungszwang bestehen. Sie müssen jeden eingewiesenen Patienten aufnehmen und behandeln – auch dann, wenn das Budget dafür keinen Spielraum mehr läßt und die Krankenhäuser ihre Leistungen auf eigene Rechnung, aber zugunsten der Versicherten und der Kassen zu erbringen hätten. Ist das wirklich zumutbar? Irgend jemand muß doch für die Kosten eintreten – die Kommune, der private oder freigemeinnützige Träger? Gefährdet das nicht die plurale Struktur der Krankenhäuser, da allenfalls die kommunalen Häuser mit Zuschüssen aus dem Steueraufkommen rechnen könnten? Über diese Fragen ist bislang kaum geredet worden. Aber es geht dabei nicht nur um die Finanzierung der Krankenhäuser, sondern immer auch um humanitäre Fragen. Die Budgetierung könnte Krankenhäuser und Ärzte dazu veranlassen, Patienten, deren Behandlung hohe Kosten erwarten läßt, möglichst weiterzureichen.

Die Tatsache, daß den Krankenhäusern die Möglichkeit gegeben werden soll, mehr als bisher auch eine fachärztliche Ambulanz zu betreiben, legt den Verdacht nahe, daß auf weitere Sicht die fachärztliche Ambulanz am Krankenhaus konzentriert werden soll. Auch die unbefristete Verlängerung der Bestandsgarantie für die Ambulatorien und Polikliniken in den neuen Ländern ist ein Zeichen dafür. Damit stellt sich jedoch die Frage, ob es sinnvoll ist, die Fachärzte bei der teuersten Institution des Gesundheitswesens – dem Krankenhaus – anzusiedeln. Das liefe auch auf eine Ein-

schränkung der freiberuflichen Tätigkeit der Ärzte hinaus.

Zulassungssperre

Ärzte und Zahnärzte sollen von 1999 an nur noch nach Bedarf zur Kassenpraxis zugelassen werden. Dieser Grundsatz wird im Gesetz verankert. Er muß allerdings noch in der nächsten Legislaturperiode durch ein Gesetz konkretisiert werden. Vorgesehen ist, für die einzelnen Arztgruppen feste Verhältniszahlen zwischen niedergelassenen Ärzten und den Versicherten vorzugeben.

Das so skizzierte System gab es bereits in der Nachkriegszeit, bis das Bundesverfassungsgericht in einem weitreichenden Urteil diese Einschränkung des Grundrechts der Berufsfreiheit 1960 schlicht für verfassungswidrig erklärt hat. Auch der späteren Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist nicht zu entnehmen, daß es von seinen Grundsatzentscheidungen zum Artikel 12 Abs. 1 GG, der die Freiheit der Berufswahl und in engeren Grenzen auch die Freiheit der Berufsausübung schützt, abrücken will. Also nimmt der Gesetzgeber bewußt das verfassungsrechtliche Risiko in Kauf und überläßt es den betroffenen Ärzten, ihr Grundrecht auf Berufsfreiheit einzuklagen.

Zur Begründung der beabsichtigten Einschränkung der Arztzulassung macht er den Anstieg der Arztzahlen geltend, der zu dem Anstieg der Ausgaben geführt habe. Diese Einschätzung ist nur begrenzt richtig. Denn ausschlaggebend für den Ausgabenanstieg ist nicht die Arztzahl, sondern die Fehlorientierung durch das Sachleistungssystem. Es eröffnet den Ärzten die Möglichkeit, ihre Leistungen

zu maximieren, und gibt den Versicherten Anreize, zum Ausgleich für ihre hohen Beitragszahlungen möglichst hohe Leistungen aus dem System herauszuholen. Weil die Politik nicht die Kraft aufbringt, aus diesem falsch gepolten System auszubrechen und den Versicherten eine wirksame Selbstbeteiligung auch bei der ambulanten Behandlung zuzumuten, muß sie ihre Zuflucht zu solch drastischen, unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung Hohn sprechenden Eingriffen suchen. Im übrigen zeichnet sich angesichts der ungünstigeren Einkommenserwartungen für Ärzte ein erheblicher Rückgang der Zahl der Studienbewerber im Fach Medizin ab. Der Markt wird also seine Wirksamkeit entfalten, wenn den jungen Menschen bewußt wird, daß sie mit der Wahl des Medizinstudiums ein beträchtliches wirtschaftliches Risiko auf sich nehmen. Der Markt, der die Abwägung und Entscheidung dem einzelnen überläßt, bietet als einziger ein faires Ausleseverfahren.

In der Öffentlichkeit versuchen die Gesundheitspolitiker den Eindruck zu erwecken, ihre Lösung sei zu rechtfertigen, weil mit den Zulassungssperren erst nach einer Übergangszeit von sechs Jahren 1999 begonnen werden soll. Tatsächlich wird aber die Zulassung schon sofort von 1993 an vor allem für die Fachärzte über die Verschärfung der sogenannten kassenärztlichen Bedarfsplanung massiv beschränkt. Diese wird so angelegt, daß sich von 1993 an Fachärzte faktisch nicht mehr in freier Praxis niederlassen können. Nur wenige von ihnen werden am Krankenhaus mit einer Dauerstellung rechnen können. Die-

ses Vorgehen kommt, auch wenn die Politiker es vertuschen wollen, einem Berufsverbot nahe. Es trifft qualifizierte junge Menschen nach einer Aus- und Weiterbildungszeit von mindestens zehn Jahren. Die Rigorosität dieses obrigkeitlichen Eingriffs in ihre Lebensplanung ist an Dreistigkeit kaum zu überbieten.

Vom Allgemeinarzt, der die Kassenzulassung erlangen will, wird schon von 1994 an eine dreijährige Weiterbildung verlangt. Auch dies ist von verfassungsrechtlicher Relevanz, da für die private ärztliche Tätigkeit und für das Praktizieren als Kassenarzt unterschiedliche Qualifikationen verlangt werden. Im Grunde wird damit die Approbation zum Arzt zur Disposition gestellt. Die jungen Ärzte müssen künftig, wenn sie als Allgemeinarzt eine Kassenpraxis betreiben wollen, eine Zeitlang bei einem niedergelassenen Arzt arbeiten. Das klingt vernünftig. Das Gesetz bietet aber keine Gewähr dafür, daß junge Ärzte auch tatsächlich die notwendigen Weiterbildungsstellen erhalten. Damit werden künftig die niedergelassenen Ärzte bestimmen, wie viele junge Ärzte überhaupt als Allgemeinarzt in einer Kassenpraxis tätig werden dürfen. Das kann nicht richtig sein. Auch mit dieser Bestimmung wird erreicht, daß die Kassen-ärzte, die bereits im Kassensystem tätig sind, vor der Konkurrenz der nachrückenden Ärztegeneration geschützt werden.

Zuzahlungs-Regelungen

Mit dem Instrument der Zuzahlung bei den Arzneimitteln wird von der Politik seit jeher besonders gerne ex-

perimentiert. Zunächst gab es eine kleine Verordnungsgebühr für alle Medikamente. 1989 wurden die Festbetragsmittel davon freigestellt. Dann wurde beschlossen, ab Mitte 1993 für die Arzneimittel ohne Festbetrag eine Zuzahlung von 15 Prozent einzuführen. Die Koalition hat dann vor vier Monaten in ihren »Eckwerten« beschlossen, eine Zuzahlung von zehn Prozent (mindestens 3,- DM, höchstens 10,- DM) von Anfang 1993 an für alle Medikamente einzuführen. Jetzt wird eine nach dem Preis gestaffelte Zuzahlung von 3,- DM für Medikamente bis zu 30,- DM, von 5,- DM für Medikamente bis 50,- DM und von 7,- DM für Medikamente über 50,- DM eingeführt. Dies gilt aber nur für 1993. Für 1994 wird eine neue Idee kreiert, nämlich die Zuzahlung nach der Packungsgröße. Für die kleinste Packung bleibt es bei einer Zuzahlung von 3,- DM, für die mittlere Packung hat der Versicherte 5,- DM und für die größere 7,- DM zuzuzahlen. Wer genau rechnet, wird feststellen, daß es auch weiterhin vorteilhaft ist, große Packungen verschrieben zu bekommen. Bislang war es auch das Ziel der auf den Preis bezogenen prozentualen Zuzahlung, Preistransparenz zu schaffen. Dies wird mit der Zuzahlung nach der Packungsgröße wieder vereitelt.

Die Koalition hatte zunächst vorgesehen, die Zuzahlung bei der stationären Behandlung von 10,- DM je Tag nicht mehr wie bisher auf höchstens 14 Tage im Jahr zu begrenzen. Die SPD hat durchgesetzt, daß es bei der Begrenzung auf 14 Tage bleibt. Die Zuzahlung soll jedoch von 10,- auf 11,- DM und 1994 weiter auf 12,- DM erhöht werden. Die Zuzah-

lung im Krankenhaus war immerumstritten. Sie ist vertretbar, weil der Versicherte durch den Krankenhausaufenthalt gewisse Ausgaben, wie die Verpflegung zu Hause, spart. Allerdings ist der Steuerungseffekt dieser Zuzahlung nicht sonderlich hoch einzuschätzen. Die Dauer des Krankenhausaufenthalts dürfte kaum von der Belastung mit 10,- oder 12,- DM je Tag abhängig sein.

Da es bei der Begrenzung auf 14 Tage bleibt, fehlen dem Bundesgesundheitsminister in seiner »Spar-Rechnung« 700 Mio. DM. Das hat die Parteien veranlaßt, die Beiträge der freiwillig Versicherten im Rentenalter kräftig zu erhöhen. Künftig soll nur noch die Rente mit dem halben Beitragssatz davonkommen. Alle anderen Versorgungsbezüge, Mieteinnahmen und Zinsen bis zur dynamischen Beitragsbemessungsgrenze (1993 gleich 5 400,- DM) sollen hingegen dem vollen Beitragssatz unterliegen. Freiwillig Versicherte werden damit – auch wenn sie die gleiche oder höhere Vorleistung erbracht haben – wesentlich schlechter gestellt als Pflichtversicherte, was sich so nicht halten läßt. Die guten Risiken erhalten einen Anreiz, in die private Krankenversicherung zu wechseln. Das birgt die Gefahr, daß die Politik früher oder später nach Wegen sucht, dies zu unterbinden, was leicht durch eine Erhöhung der Pflicht- und Beitragsbemessungsgrenzen zu erreichen wäre. In dieser Neuregelung ist auch eine weitere Diskriminierung der privaten Altersvorsorge angelegt. Den Betroffenen, die über den größten Teil ihres Erwerbslebens hinweg Höchstbeiträge

und damit weit mehr als die meisten Pflichtversicherten an die Solidarkassen abgeführt haben, müssen nun im Rentenalter mit einer Zusatzbelastung rechnen, die sich über die durchschnittliche Rentenlaufzeit hinweg auf 70 000,- bis 90 000,- DM summieren kann. Vertrauensschutz gibt es nicht. Anfang 1993 werden Zinseinnahmen bis zu 6 000,-/12 000,- DM von der Steuer freigestellt; sie werden dafür in die Beitragsbemessung zur gesetzlichen Krankenversicherung, jedenfalls bei den früher freiwillig Versicherten, einbezogen. Widerspruchlicher kann Politik sich kaum aufführen.

Arzneimittelmarkt

Am stärksten wird der Pharmabereich, also Hersteller, Großhandel und Apotheken, betroffen. Die Preise der rezeptpflichtigen Arzneimittel werden per Gesetz um 5 Prozent und die der rezeptfreien Mittel um 2 Prozent, bezogen auf den Stand von Mai 1992, gesenkt. Das trifft Medikamente ohne Festbetrag, also gut die Hälfte des Gesamtangebots. Die Arzneimittelausgaben werden 1993 auf dem Niveau von 1991 festgeschrieben. Bei einem Überschreiten dieses Budgets haftet die Pharma-Industrie für den Betrag von 280 Mio. bis 560 Mio. DM. Von 1994 an können Richtgrößen für die Verordnung vereinbart werden, bei deren Überschreiten es zu Regressen kommt. Die Bildung von Festbetragsgruppen für Medikamente mit vergleichbaren Wirkungen (Stufe 3) soll erleichtert werden. Die dreijährige Schutzfrist nach Patentablauf für die Einbeziehung von wirkstoffgleichen

Arzneimitteln in die Festbetragsbildung soll nur bis 1996 erhalten bleiben. Beim Bundesausschuß Ärzte/Krankenkassen wird ein Arzneimittelinstitut errichtet, das eine Liste der verordnungsfähigen Arzneimittel erarbeitet, die von 1996 an gelten soll.

In ihrer Kombination werden die Maßnahmen dazu führen, daß die Ärzte, um Einkommenseinbußen zu vermeiden, sehr zurückhaltend Medikamente verschreiben und lieber zu den preiswerteren Angeboten als zu den teureren Medikamenten greifen. Auch die Erweiterung der Festbetragsregelung behindert Forschung und Innovation. Langfristig ist vor allem die vorgesehene Positivliste von Bedeutung. Ziel ist es offensichtlich, auf administrativem Weg zu einer Marktvereinigung zu kommen.

Finanzausgleich

In ihren Reden halten die Politiker an dem gegliederten System unseres Gesundheitswesens fest. Mit ihren Taten zerstören sie es. Es hört sich gut an, daß allen Versicherten, auch den Arbeitern, die Möglichkeit eröffnet werden soll, von 1997 an ihre Kasse frei zu wählen. Auch der Arbeiter soll sich also für die Ersatzkasse entscheiden können. Gegen dieses Prinzip ist wenig einzuwenden, aber es ist schwierig, es auf das überwiegend berufsständisch gegliederte und historisch gewachsene System zu übertragen. Daher ist man auf die Idee verfallen, einen Finanzausgleich einzuführen, mit dem auch erreicht werden soll, daß alle Kassen möglichst gleiche Bei-

tragssätze erheben. Der Finanzausgleich soll nicht an den Ausgaben ansetzen. Das ist vernünftig, denn sonst würden die Kassen mit den höchsten Ausgaben prämiert. Der Ausgleich soll sich also vielmehr auf die Faktoren beziehen, die die unterschiedliche Finanzlage der Kassen bestimmen. Das sind unter anderem das beitragspflichtige Arbeitsentgelt, also der Grundlohn, das Geschlecht und das Alter der Versicherten sowie die Zahl der beitragsfrei mitversicherten Familienmitglieder.

Was bei einem solchen Finanzausgleich herauskommt, kann heute noch niemand zuverlässig sagen. Dafür reichen die Daten nicht aus. Dem Ausgleich der Grundlöhne wird sicherlich das größte Gewicht zukommen. Er wird zu Lasten der Ersatzkassen und der Betriebskrankenkassen gehen, die ihrerseits vom Ausgleich bei der Zahl der Familienmitglieder profitieren dürften. Die Effekte des Ausgleichssystems können also durchaus gegenläufig sein.

Überdies kann dieser »Risikostrukturausgleich« zu unerwünschten Ergebnissen führen. Wie sieht das Ergebnis dieses Ausgleichs zum Beispiel für die Hamburger AOK aus, die einen hohen Beitragssatz verlangt, deren Versicherte aber auch hohe Grundlöhne beziehen? Es könnte also sein, daß diese Kasse, die in der Gruppe der Kassen mit den höchsten Beitragssätzen liegt, zusätzlich Beitragsmittel in den Finanzausgleich einbringen muß.

Künftig soll – als Folge der Regionalisierungsidee – über die ärztliche und zahnärztliche Versorgung und die

Krankenhausangelegenheiten nur auf Landesebene verhandelt werden. Die bislang bundesweit agierenden Ersatzkassen verlieren damit ihre Vertragsautonomie auf Bundesebene, möchten sie aber auf regionaler Ebene retten. Das Gesetz läßt diese Interpretation zu. Aber man soll sich nicht täuschen. Die Ersatzkassen werden bei Verträgen, die von denen der anderen Kassenarten abweichen, unter massiven politischen Druck geraten. Und die Aufsicht, die mit mehr Rechten ausgestattet werden soll, wird auf Wohlverhalten achten. Die Parteien glauben, den Wettbewerb unter den Kassen zu fördern. Aber was ist das für ein Wettbewerb, der sich bestenfalls auf den Service, nicht aber auf das Leistungsangebot, dessen Preise und dessen Finanzierung bezieht? Die Krankenkassen haben künftig gleiche Leistungen zu annähernd gleichen Beitragssätzen zu bieten. Warum soll dann der Versicherte die Krankenversicherung noch wechseln? Damit entpuppt sich die Forderung nach dem Wahlrecht der Versicherten als das politische Vehikel zur Gleichschaltung der Krankenkassen.

Die Zukunft: Staatlicher Gesundheitsdienst

Daß staatliche Eingriffe der jetzt wieder vorbereiteten Art zur Sanierung unseres Gesundheitswesens absolut untauglich sind und schon bald wieder in noch höhere Kosten und Beiträge umschlagen, kann jeder wissen, der Augen im Kopf hat und lernfähig ist. Doch die Akteure der deutschen Gesundheitspolitik, das zeigt die leidvolle Erfahrung, sind willentlich kurz-

sichtig und nicht zu lernen bereit. Für sie zählt nur der Scheinerfolg zwischen zwei Wahlterminen. Danach kann das Spiel mit immer höheren Opfern für alle Beteiligten wieder von vorn beginnen. So ruiniert das seit langem eingefahrene Kurzfristedenken der Politik nicht nur im Gesundheitswesen die Lebensgrundlagen und Motivation des ganzen Volkes.

Auch mit ihrem jetzigen Gesetzesvorhaben stellen die Gesundheitspolitiker erneut Ursache und Wirkung auf den Kopf. Grund für die Ausgabenexplosion der Kassen ist *nicht* die angebotsorientierte Nachfrageexpansion. Grund ist der zentrale Webfehler des Sachleistungssystems selbst, das die Versicherten an den von ihnen veranlaßten Ausgaben der Kassen nicht beteiligt. So lange aber Dienstleistungen und Gesundheitsgüter kollektiv finanziert werden, ist die Nachfrage danach prinzipiell unbegrenzt. Das heißt im Umkehrschluß: Wenn die gesetzlichen Krankenkassen nicht gesprengt, wenn statt dessen überflüssige Leistungen zurückgeschnitten werden sollen, dann kann auf die marktwirtschaftliche Steuerung der Nachfrage über den Preis nicht verzichtet werden. Als Alternative bliebe sonst nur noch der Rückzug auf das Instrumentarium einer Mangelwirtschaft: staatliche Rationierung und Zuteilung der Leistungen und Güter. Weder die obrigkeitliche Festschreibung von Budgets noch staatliche Preisinterventionen sind ein geeignetes Mittel zur Kosteneindämmung oder zur Erreichung einer besseren Medizin. Auch künftig können im Rahmen der Budgets Leistungen erbracht werden, die

nicht notwendig sind. Ebenso wenig führt es zu mehr Wirtschaftlichkeit, wenn beispielsweise die Ärzte unter der Drohung von Einkommenskürzungen dazu übergehen, Medikamente zu verschreiben, die zwar billiger, aber auch weniger wirksam sind.

Was vor drei Jahren als Jahrhundertwerk zur Kostensenkung ausgegeben wurde, hat in der Zwischenzeit die Kosten auf neue Höhen getrieben. In weiteren drei Jahren werden wegen der heute wieder am falschen Ende einsetzenden Gesetzgebung wiederum neue Kostenexplosionen zu beklagen sein, die wiederum neue Eingriffe erfordern. Das Ende dieser Wegstrecke ist

vorprogrammiert: Ein weithin verstaatlichter Gesundheitsdienst und eine Zwei-Klassen-Medizin. Wer es sich leisten kann, wird dann seine Bedürfnisse auf einem freien Gesundheitsmarkt von hoher Qualität zu decken wissen. Der große Rest findet sich, soweit nicht akut erkrankt, in den Warteschlangen der staatlich gesteuerten Gesundheitsbürokratie wieder.

Das jetzt dem Bundestag zur Beschlußfassung vorgelegte Gesundheitsstrukturgesetz soll kurzfristig 11 Mrd. DM sparen. Es wird uns alle furchtbar teuer zu stehen kommen.

Die Mitwirkenden dieses Heftes:

Eckhard Behrens

Vorstandsmitglied des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V.
Bergstraße 29, 6900 Heidelberg

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V.

Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 6380 Bad Homburg v. d. H.

Dr. oec. Carl-Christoph Hedrich

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hohenheim
Crailsheimer Weg 12, 7140 Ludwigsburg, Telefon (0 71 41) 8 23 18

Dr. Horst Ungerer

8314 Westmont Terrace; Bethesda, Maryland 20817; U. S. A.

Früher erschienene Beiträge über die Neugestaltung der Währungspolitik in der Schriftenreihe FRAGEN DER FREIHEIT

Chronologisches Hefteverzeichnis der FRAGEN DER FREIHEIT

<i>Jahr</i>	<i>Hefte</i>	<i>Jahr</i>	<i>Hefte</i>	<i>Jahr</i>	<i>Hefte</i>
1957	1–3	1969	73/74–79	1981	148–153
1958	4–7	1970	80–85	1982	154–159
1959	8–13	1971	86–92/93	1983	160–165
1960	14–18/19	1972	94–99/100	1984	166–171
1961	20–25	1973	101–106	1985	172–177
1962	26–31	1974	107–112	1986	178–183
1963	32–36	1975	113–118	1987	184–189
1964	37–42	1976	119–123	1988	190–195
1965	43–47/48	1977	124–129	1989	196–201
1966	49–56/57	1978	130–135	1990	202–207
1967	58–64/65	1979	136–141	1991	208–213
1968	66/67–72	1980	142–147	1992	214–219

Die Währungsordnung, Geld und Konjunktur

		<i>Heft</i>	<i>Seite</i>
<i>Hans Hoffmann</i>	Währungskrise ohne Ende?	101	30–34
<i>Ernst Winkler</i>	Die Bedeutung des Zinsfußes für das wirtschaftliche	101	35–46
<i>Hans Hoffmann</i>	Wachstum um jeden Preis – Die gegenwärtige konjunkturpolitische Zielsetzung	102	1–73
<i>Franz Joachim Clauß</i>	Grundfragen der Wechselkurspolitik	104	21–29
<i>Oskar Liebeck</i>	Neuordnung der Währung – Currency to come	107	14–72
<i>Fritz Penserot</i>	Neuordnung der Währung (1973/74)	108	56–69
<i>Wilhelm Radecke</i>	Zur Währungskrise (1973/74)	108	56–69
<i>Karl Walker</i>	Erst geschöpft - dann abgeschöpft	*110	58
	»Konzept zur Rückgewinnung der Stabilität« vom 23. 4. 1974.	*110	49–53
<i>Joachim Starbatty</i>	Inflation und Freiheit.	114	3–20
<i>Fritz Penserot</i>	Dauerkonjunktur und Geldwertstabilität durch konsequente Geldmengenregulierung in exaktem Gleichschritt mit der Güter- und Dienstleistungsproduktion	114	21–32
<i>Joachim Starbatty</i>	Ota Šiks »Dritter Weg« – Überwindung der säkularen Inflation.	118	55–62
<i>Walter Aden</i>	Währungs-Chaos – Währungs-Ordnung.	122	3–75
<i>Felix G. Binn</i>	Inflation und Vollbeschäftigung	127	3–26
<i>Fritz Penserot</i>	Dauervollbeschäftigung und Geldwertstabilität	127	27–44
	Belebung der Nachfrage – aber wie?	127	50–58

<i>Heinz Hartmut Vogel</i>	Währungsverfassung und Gesellschaftsordnung	129	3–4
<i>Joachim Starbatty</i>	Eine kritische Würdigung der Geldordnung in Silvio Gesells utopischem Barataria (»Billig Land«)	129	5–31
<i>Ernst Winkler</i>	Die Währungsfrage als Rechtsproblem . . .	129	32–43
<i>Juan Acatillo</i>	Die Wunderinsel Barataria	129	44–69
<i>Jobst von Heynitz</i>	Einige wirtschaftliche Schäden der Inflation und ein geldpolitischer Versuch zu ihrer Bekämpfung	132	9–37
<i>Alfred Schüller</i>	Schuldnerprivilegien als Inflationsursache – Konkurrerende Währungen ein Ausweg? . .	132	38–56
<i>Felix G. Binn</i>	Die Wirtschaftskrise und ihre Überwindung .	134	3–14
<i>Reinold Kraeger</i>	Das Problem der Arbeitslosigkeit	134	15–37
<i>Joachim Starbatty</i>	Die politische Dimension des geplanten Europäischen Währungssystems – oder: wie tief schläft die parlamentarische Opposition?	135	68–73
<i>Fritz Penserot</i>	Europäische Währungszusammenarbeit als Integrationsmittel für den Zusammenschluß Europas zur Einheit Europa?	140	22–30
<i>Hans R. L. Cohn</i>	Der schwarze Dienstag – Erinnerungen an den Börsenkrach von 1929	144	27–45
<i>Irving Fisher</i>	Die Brakteaten	144	46–47
<i>Fritz Schwarz</i>	Die Brakteaten des Mittelalters	153	74–81
<i>Fritz Penserot</i>	Das Geld ist da!	154	47–50
	Das währungspolitische Symposium in Herrsching 1981 – Währungspolitik in der Sicht der Experten –	156	3–17
	Die Ergebnisse des Herrschinger währungspolitischen Symposions	156	18–24
<i>Jobst von Heynitz</i>	Die Bedeutung des Rechts auf Markträumung für das gesellschaftliche Ganze	158	11–30
<i>Gerhardus Lang</i>	Dynamische Geldordnung	158	31–38
<i>Elimar Rosenbohm</i>	Professor Wolfram Engels und das »Schwundgeld«	158	39–42
<i>Dieter Suhr</i>	Geldordnungspolitik aus der Sicht des Grundgesetzes	161	3–21
<i>Fritz Penserot</i>	Konzepte der Geldordnung in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung	161	22–28
	Währungspolitische Aspekte der Arbeitslosigkeit	161	29–50
<i>Dieter Suhr</i>	Das Rezept von Wörgl für die Krise von heute?	*162	4–9
<i>Hans Cohn</i>	Das beginnende Engagement der Wissenschaft – Für eine gesunde Geldordnung – Eine historische Besinnung	*162	10–20
<i>Elimar Rosenbohm</i>	Gegen das Weitermachen wie bisher	*162	22–40
<i>Fritz Penserot</i>	Rudolf Steiner und John Maynard Keynes . .	165	98–101

<i>Gerhardus Lang</i>	Repräsentanten der sozialen Bewegung: Henry George – Pierre Joseph Proudhon – Silvio Gesell	166	50–68
<i>Elimar Rosenbohm</i>	Das heutige Währungssystem als Ursache der Arbeitslosigkeit	166	74–76
<i>Gerhardus Lang</i>	»Die subventionierten Reichen«	166	77–78
<i>Werner Schmid</i>	Der Zins, den wir bezahlen	*167	5–14
<i>Ernst Winkler</i>	Silvio Gesells Zinslehre	*167	15–24
<i>Diether Vogel</i>	Rudolf Steiner und der Zins	*167	25–29
<i>Lothar Vogel</i>	Der Zins in der Geschichte	*167	30–36
<i>Helmut Creutz</i>	»Geldschöpfung durch die Banken« – zum Thema »Buchgeldschöpfung«	*167	37–49
<i>Hans Jürgen Scheurle</i>	»Eigentumsdelikt im großen Stil durch Hoch- zinspolitik« (Frankfurter Rundschau)	*167	50–51
<i>Gerhardus Lang</i>	Johann Philipp Freiherr von Bethmann: »Die Zinskatastrophe«	*167	52–55
<i>Eberhard Knöller</i>	Buchgeldschöpfung und Wahrheit	*173	39–41
<i>Hermann Hertel</i>	Wirtschaft und Wachstum	*173	41–43
<i>Hans Doerner</i>	Eine Wirtschaftswende bedarf einer neuen Geldordnung	*178	48–54
<i>Hans Hoffmann</i>	Vor 50 Jahren – am 26. September 1936 (zur Abwertung des Schweizer Frankens) . .	*182	53–60
<i>Ernst Dorfner</i>	Arbeitslosigkeit, Sozialabbau und Geld als öffentliches Gut – Ein Beitrag zur Geldökonomie	192	47–59
<i>Hans Doerner</i>	Währungsunion – aber keine Weich-Währungs- union	192	60–62
<i>Jobst von Heynitz</i>	»Keynes' ›Carrying Costs‹ – ein erster Schritt zum alternen Geld und ausreichender Finanzierung der Kultur«	198	3–26
<i>Ernst Winkler</i>	Wert und Währung	198	27–43
<i>Eckhard Behrens</i>	Der einfache Weg zur Währungsunion	203	3
<i>Fritz Penserot</i>	Währungstheorie und Währungspolitik im Deutschen Reich 1871 bis 1939	203	4–38
<i>Dirk Löhr</i>	Die wirtschafts- und währungspolitische Entwicklung in der Bundesrepublik seit der Währungsreform	203	39–70
	Überwindung des Kapitalismus durch Änderung im Geldwesen	206	10–34
<i>Fritz Penserot</i>	Freiheit und Gerechtigkeit für alle durch Überwindung der kapitalistischen Verfälschung des Geldwesens	206	47–58
<i>Dirk Löhr</i>	Grundbegriffe der Währungspolitik	207	13–25
<i>Hugo Godschalk</i>	Keynes-Plan 1944 und IVA-Plan Silvio Gesells – Grundlagen einer Europäischen Währungsordnung?	206	35–46
<i>Fritz Penserot</i>	Statut für eine Europäische Zentralbank . . .	207	28–34

<i>Dirk Löhr</i>	Diskurs mit Prof. Dr. Hajo Riese	207	26–31
<i>Fritz Penserot</i>	Stimmen zur Rücktrittserklärung von Bundesbankchef Karl Otto Pöhl	210	51–52
<i>Eckhard Behrens</i>	Notenbankpolitik – Geldmenge, Geldumlauf und Inflationsrate im Spiegel der Bundesbankberichte	211	3–10
<i>Ludwig Gramlich</i>	Bundesbankinstrumente und -eingriffe aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht	211	11–27
<i>Hans Hoffmann</i>	Generalversammlung der Schweizerischen Nationalbank 1991	211	28–39
<i>Fritz Penserot</i>	Bleibt die „Soziale Marktwirtschaft“ eine „geniale Leerformel“?	211	55–56
<i>Eckhard Behrens</i>	Das künftige Europäische Währungssystem ..	212	3
<i>Jürgen Bornhövd</i>	Europäische Notenbankinstrumente – rechtlich gebunden oder mit viel Gestaltungsfreiheit?... Geldmenge im Stop-and-Go-Umlauf	212	4–20
<i>Eckhard Behrens</i>	Inflationserwartungen können den Geldumlauf verstetigen	212	21–28
<i>Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken</i>	Entwurf des Statuts des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank	212	29–53
<i>Helmut Creutz</i>	Graphische Darstellung verschiedener Indices	213	38
<i>Andreas Spangemacher</i>	Die Kredit- und Zinspolitik der Bundesbank ..	213	39–45
<i>Eckhard Behrens</i>	Indexklauseln – Dämpfung der Inflationsraten ohne Rezession	214	37–49
	Der Geldstrom trägt den Warenstrom	216	3– 7
<i>Helmut Creutz</i>	Geldwertstabilität – Das Dilemma mit der Geldmengensteuerung	216	8–21
<i>Peter Gerber</i>	Eröffnungsansprache aus der Generalversammlung der Schweizerischen Nationalbank	216	24–26
<i>Markus Lusser</i>	Geldpolitik und Wirtschaftslage in der Schweiz	216	26–34
<i>Hans Hoffmann</i>	Die Schweizerische Nationalbank als Finanzministerhilfe!	216	34–40
<i>Roland Geitmann</i>	Geldwertstabilität – ein unerreichbares Ziel? – Tagungsbericht	216	54–58
	Der Preis der Schulden – Zinsen als deutsches und internationales Problem	217	51–52
<i>Karlheinz Kratz</i>	Hyperinflation 1920 bis 1923 und Hyperdeflation 1929 bis 1933: Beispiele falscher Geldkonzepte?	218	8–24
<i>Fritz Penserot</i>	Voraussetzungen einer Vollbeschäftigungs- wirtschaft	218	25–34

* vergriffen, Kopie möglich

Preis: Hefte 150 = DM 5,-; Hefte 51–100 = DM 6,50; Hefte ab Nr. 100 = DM 10,-

Christen für gerechte Wirtschaftsordnung e.V. (CGW)

unabhängige und gemeinnützige Gruppe
für Forschung und Erwachsenenbildung

laden ein zur

JAHRESTAGUNG 1993

»Mit gerechter Wirtschaftsordnung gegen Gefahren von rechts«

vom 21. bis 23. Mai 1993 in Wuppertal

Silvio-Gesell-Heim, Schanzenweg 86
(preiswerte Unterkunft und Verpflegung)

Die Tagung bietet Grundlagen, Vertiefung, praktische Anregungen und Kontakte durch

- **Werkstatt- und Erfahrungsberichte** aus Forschung, Publikation, Bildungsarbeit und Gesprächen,
- **Arbeitsgruppen** zur Geld- und Bodenordnung, Europa, Verschuldung und Arbeitslosigkeit
mit F. Andres, H. Creutz, R. Geitmann, W. Heiser, D. Löhr, R. Mehl, W. Onken, W. Rosenberger, M. Wünstel u. a.
- **Podiumsgespräch:** »Wie begegnen wir der Gefahr von rechts?«

Ausführliches Programm mit Anmeldeabschnitt anfordern bei:
CGW, M.-Bucer-Str. 6, W-7640 Kehl, Telefon (078 51) 7 21 37 (Geitmann).



Tagungseinladung

Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.

Badstraße 35, 7325 Bad Boll, Telefon (071 64) 3573

Föderalismus für Europa

Tagung

*in unserem Seminargebäude in Bad Boll
am Samstag/Sonntag, den 24./25. April 1993*

Weltweit sind wir Zeuge gegenläufiger staatlicher Entwicklungen.

Die totalitären Gebilde des früheren Ostblocks fallen in viele Einzelstaaten auseinander. Bürgerkriege flackern auf. Die Menschen verschiedener Abstammung, Sprache, religiöser und politischer Überzeugung finden keinen Weg zu einem friedlichen Zusammenleben. Die Bildung immer kleinerer Staaten – vereinheitlicht nach innen und scharf abgegrenzt nach außen (Partikularismus) – scheint der einzige Ausweg zu sein. Doch stellt die erzwungene Einheit nach innen ebenso eine Kriegsgefahr dar, wie die Abgrenzung nach außen.

Im übrigen Europa schließen sich die Staaten in der EG, verstärkt durch den Vertrag von Maastricht, zu einem immer monolithischer werdenden Gebilde zusammen, das ebenfalls die Tendenz zeigt, innere Vielfalt durch bürokratische Einheitsnormen einzuebnen und sich nach außen abzugrenzen (Festung Europa). Damit wird auch der föderale Staatsaufbau der Bundesrepublik in Frage gestellt.

Die Idee des Föderalismus verspricht die Wahrung der Vielfalt in der Einheit. Sie scheint ein Schlüssel nicht nur für die staatliche Gliederung des Gemeinwesens zu sein. Welche Leitgedanken folgen aus ihr für die zukünftige Entwicklung Deutschlands, Europas und anderer Teile der Welt?

Samstag, den 24. April 1993

- 9.30 Öffnung des Tagungsbüros
- 10.00 Begrüßung, Vorstellung des Seminars
Einführung in das Tagungsthema
- 10.15 Die Entwicklung der Landesparlamente im Verhältnis zum nationalen und europäischen Feld
– Harry Andreas Kremer – Ministerialdirektor,
Direktor des Bayerischen Landtags
- 11.15 Pause
- 11.30 Diskussion des Vortrags
- 12.30 Mittagessen in umliegenden Gaststätten
- 14.30 Kaffee im Tagungsraum
- 15.00 Kritik von Teilen der Maastrichter Verträge aus dem Gesichtspunkt
verletzter föderaler Strukturprinzipien
– Jobst v. Heynitz, München –
- 15.45 Diskussion des Vortrags
- 16.15 Pause
- 16.30 Perspektiven des Föderalismus in Deutschland nach der Vereinigung
und im Blick auf die Europäische Union
– Dr. Hartmut Klatt – Ministerialrat beim Bundestag, Bonn
- 17.15 Diskussion des Vortrags
- 18.30 Abendessen in umliegenden Gaststätten
- 20.00 Fortsetzung der Diskussion; freies Gespräch

Sonntag, den 25. April 1993

- 9.00 Freiheitliche Ordnung der Wirtschaft und der Kultur als Voraussetzung
eines föderativen Staatsaufbaus
– Eckhard Behrens, Heidelberg –
- 9.45 Diskussion des Vortrags
- 10.30 Pause
- 11.00 Ergebnisse der Tagung
Podiumsdiskussion unter den Referenten
Allgemeine Aussprache
- 12.00 Schlußwort, Tagungsende

Tagungsleitung: Fritz Andres, Kirn, und Jobst v. Heynitz, München



SEMINAR FÜR FREIHEITLICHE ORDNUNG e.V.
Schriftenreihe „Fragen der Freiheit“
W-7325 Bad Boll · Badstraße 35 · Telefon (071 64) 35 73

Das kommunale Erbbaurecht erleichtert die Stadtplanung

Eckhard Behrens

Soeben erschienen; wird auf Anforderung unentgeltlich übersandt.

Tagungsthemen 1993 in Bad Boll/Württ.

- | | |
|------------------------|--|
| 27. bis 28. März 1993 | Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit
als Maßstäbe der Bodenordnung – Elementarseminar – |
| 24. bis 25. April 1993 | Föderalismus in Deutschland, Europa und der Welt |
| 3. bis 4. Juli 1993 | Die unbekannte Umlaufgeschwindigkeit des Geldes |
| Herbst 1993 | Hochschulfinanzierung
Studiengebühren oder Bildungsgutschein
– Das holländische Beispiel – |
- Änderungen vorbehalten

Die mitarbeitenden Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst.

Für nichtverlangte Manuskripte kann keine Gewähr übernommen werden.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Zweimonatsschrift »Fragen der Freiheit«

Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.

Begründet durch Diether Vogel †, Lothar Vogel,

Heinz-Hartmut Vogel

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.,
D-7325 Boll, Badstr. 35, Telefon (071 64) 3573

Preis: Jahresabonnement DM 60,—, sfr. 60,—, ö. S. 500,—
(einschließlich Versandkosten)

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V. als *förderndes Mitglied* mit einem Mindestbeitrag von DM 125,— (sfr. 125,—/ ö. S. 900) pro Jahr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die regelmäßige, *unentgeltliche* Lieferung der »Fragen der Freiheit« informiert.

Einzelhefte: DM 10,— sfr. 10,—, ö. S. 80,— (zuzügl. Versandkosten)

*Sammel-
mappen:* jeweils für 1 Jahr DM 10,—, sfr. 10,—, ö. S. 85,—
zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20011 (BLZ 610 500 00)
Raiffeisenbank Boll Nr. 482 999 004 (BLZ 600 697 66)

Postbank: Frankfurt am Main 26 1404-602 (BLZ 500 100 60)
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle †

*Fundstelle
des Mottos:* Franz Thoma, wirtschaftspolitischer Chefkomentator der
Süddeutschen Zeitung, in einer Rede zum Vertrag von Maa-
stricht am 16. Januar 1993 in München, abgedruckt in der
Süddeutschen Zeitung am 21. Januar 1993, Seite 26.

ISSN 0015-928 X

Satz: Satzstudio Späth GmbH, Birenbach

Druck: Druckerei Müller, Birenbach

Printed in Germany