

Hans Tietmeyer

Präsident a. D.
Deutsche Bundesbank



Die Währungsunion aus historischer Perspektive

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion feiert demnächst ihren zehnten Geburtstag, die Europäische Zentralbank am 1. Juni diesen Jahres und die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) am 1. Januar 2009. Schon heute kann der Euro als gemeinsame Währung im Gegensatz zu vielen Prognosen auf eine insgesamt beeindruckende Erfolgsgeschichte zurückblicken. Bisher ist dieses historische Experiment jedenfalls weitgehend geglückt, wenn auch sein weiterer Weg sicher noch mit manchen Herausforderungen verbunden sein wird. Ich bin kein Historiker. Zur Europäischen Währungsunion habe ich jedoch eine besonders enge persönliche Beziehung, denn ich war in der Tat sowohl am Zeugungs- als auch am Geburtsprozess sowie an den meisten Weichenstellungen dorthin eng beteiligt – zunächst in der Deutschen Bundesregierung – und später in der Deutschen Bundesbank. Und dieser Zeugungs- und Geburtsprozess war langwierig und schwierig zugleich. Er zog sich über fast drei Jahrzehnte hin, vom Gipfel in Den Haag 1969 bis zum tatsächlichen Beginn im Januar 1999. Viele zunächst sehr unterschiedliche Positionen, die teilweise auch von andersartigen Strukturen und Erfahrungen in den einzelnen Ländern geprägt waren, konnten erst allmählich und zum Teil auch erst in extremen Konfliktsituationen überbrückt werden (Tietmeyer, 2005). Insgesamt war der Weg nicht nur lang, sondern auch sehr steinig. Es mussten viele tatsächliche und manchmal auch vermeintliche Hindernisse ausgeräumt und überwunden werden, wobei es nicht selten auch ernste Absturzgefahren gegeben hat. Deswegen mag zunächst der Blick zurück in die Geschichte sinnvoll sein, zumal sie zugleich auch Lehren für die

Zukunft bietet. Als Nichthistoriker werde ich jedoch auf den Vergleich mit anderen historischen Währungsunionen in diesem Zusammenhang verzichten.

1 Entwicklung in den 1960er-Jahren

Der EWG-Vertrag, der 1957 in Rom unterzeichnet wurde, schloss das Währungsthema zunächst weitgehend aus. Mitte der 1950er-Jahre funktionierte das weltweite Fixkursystem von Bretton Woods noch weitgehend problem- und konfliktlos. Zwar verpflichteten sich die sechs Gründerstaaten: „Die Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse als eine Angelegenheit gemeinsamen Interesses zu behandeln.“ (Art. 107, Absatz 1) und „zur Förderung der Koordinierung der Währungspolitik der Mitgliedstaaten einen beratenden Währungsausschuss“ einzusetzen. (Art. 105, Abs. 2) Die Politik der damaligen sechs Mitgliedsstaaten konzentrierte ihre Bemühungen im monetären Bereich jedoch zunächst vor allem auf Erleichterungen des grenzüberschreitenden Zahlungs- und Kapitalverkehrs, wobei der deutsche Wirtschaftsminister Minister Ludwig Erhard schon früh auf einen Übergang der Deutschen Mark zur vollen Konvertibilität drängte.

Zu ersten währungspolitischen Spannungen in der neuen EWG kam es jedoch schon im März 1961, als die Deutsche Mark und der holländische Gulden um 5 % im Bretton-Woods-System aufgewertet wurden. Dies löste innerhalb der Gemeinschaft und ihrer Gremien eine sehr intensive Debatte aus. Die Kommission legte im Herbst 1962 ein Aktionsprogramm vor, das neben vielen anderen Punkten erstmals auch längerfristige Vorstellungen für eine in eine Wirtschaftsunion einzu-

bettende Währungsunion enthielt. In der folgenden Diskussion wurde das Thema Währungsunion jedoch zunächst weitgehend überlagert durch die heftigen Kontroversen über die damals insbesondere von Frankreich beeinflussten Vorstellungen der Kommission für eine stärkere Planifikation der nationalen Wirtschaftspolitiken. Von deutscher Seite wurden solche Vorstellungen eindeutig abgelehnt. Für den Währungsbereich selbst kam es im Frühjahr 1964 nur zu einer Einigung auf einen weiteren Konsultationsausschuss, nämlich den Ausschuss der Präsidenten der Notenbanken, der allerdings zur Demonstration seiner politischen Unab-



hängigkeit bewusst nicht in Brüssel, sondern regelmäßig am Rande der Board-Meetings der BIZ in Basel tagte. Zunehmende Wechselkursspannungen ergaben sich dann in der Sechsergemeinschaft insbesondere in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre. Die damalige Pfund- und Dollarschwäche reflektierte sich vor allem in einer zunehmenden Stärke der Deutschen Mark, mit der in Europa damals nur der holländische Gulden sowie der Schilling und der Schweizer Franken mithalten

konnten. Das galt jedoch nicht für den französischen Franc, den belgischen Franc und die italienische Lira. Diese zunehmenden Wechselkursspannungen lösten innerhalb der EWG damals viele Kontroversen aus. Nicht nur das auf festen Paritäten basierte neue Agrarsystem geriet in Schwierigkeiten. Von vielen Kritikern in Politik und Wirtschaft wurden Paritätsänderungen auch als eine Verzerrung des Handelsverkehrs innerhalb der vertraglich festgelegten Zollunion angesehen. Und Bob A. Mundell hat schon 1961 in einem Aufsatz unter dem Titel „A Theory of Optimum Currency Area“ für einen homogenen Währungsraum argumentiert, der nicht durch nationale Grenzen, sondern vor allem durch eine hinreichende Mobilität der Arbeitskräfte, durch Flexibilität der Arbeitskräfte sowie durch finanzielle Integration gekennzeichnet sei. Diese Mundell-These wurde damals zwar in der Wissenschaft ernsthaft diskutiert, in der politischen Diskussion Europas fand sie jedoch erst viel später mehr Beachtung, wenngleich die von ihm genannten Voraussetzungen bis heute in der Realität des Euroraums noch sehr unvollkommen realisiert sind, ein Zustand, der für den Euro gerade auch in Zukunft noch erhebliche Herausforderungen bringen kann.

Das von der EWG-Kommission Anfang 1969 vorgelegte sogenannte Barre-Memorandum blieb jedoch deutlich hinter solchen Ansprüchen zurück, wenngleich es zu Recht das Hauptgewicht auf eine Verbesserung der wirtschaftspolitischen Kooperation der Mitgliedsstaaten legte. Wohl gab es damals nach dem Rücktritt von De Gaulle 1968 in Frankreich mit Pompidou einen neuen Staatspräsidenten, in Deutschland bestand jedoch gerade auch wegen der bevorstehenden Bundestagswahlen im September 1969 für die damalige

große Koalition eine weitgehende Handlungsunfähigkeit. Erst nach der Wahl war auch eine aktive deutsche Beteiligung an den Beratungen über die Weiterentwicklung in Europa möglich.

2 Der Gipfel von Den Haag

Schon kurz nach den Wahlen in Deutschland kam es im Herbst 1969 zur Gipfelkonferenz von Den Haag, bei der es um zwei zentrale Themen ging: Erstens die Bereitschaft der Sechsergemeinschaft zu Erweiterungsverhandlungen, insbesondere mit vier weiteren Staaten in Europa, (Vereinigtes Königreich, Irland, Dänemark und Norwegen) von denen dann drei Staaten 1972 der EWG beitraten. Aber, wie wir heute wissen, wurde mit dieser ersten Erweiterungsrunde auch für später der Prozess der Erweiterungen der Mitgliederanzahl eingeleitet, zunächst von 6 auf 9, dann auf 10, 12, 15, 25 bis heute bereits 27, und der Prozess geht wohl noch weiter. Der zweite Punkt war in Den Haag die Bereitschaft zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft durch Vertiefung der Integration, insbesondere in Richtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Dafür sollten so rasch wie möglich die notwendigen Untersuchungen angestellt und ein Stufenplan erarbeitet werden. Schon Anfang 1970 setzte der Ministerrat in Brüssel daraufhin unter Vorsitz des damaligen Luxemburger Ministerpräsidenten Pierre Werner eine Expertengruppe ein, in der ich selbst als deutscher Stellvertreter mitgearbeitet habe. In dieser Werner-Gruppe haben wir damals nicht nur intensiv gearbeitet, sondern wir haben auch hart gerungen (Tietmeyer, 2003).

Zentrale Themen unseres Berichts waren:

1. die Definition einer Währungsunion und zwar mit unwiderruflichen Paritäten bzw. einer einheitlichen Währung, (diese Frage blieb offen),

mit voller Konvertibilität und vollständiger Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie mit einem supranationalen und unabhängigen Zentralbanksystem

2. eine stärkere Koordinierung und teilweise Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik
3. die Festlegung eines 3-Stufen-Prozesses auf Basis eines oder mehrerer ratifizierungsbedürftiger Verträge; wobei der Ministerrat selbst für den gesamten Prozess bis zur Endstufe zunächst einen Zeitraum von zehn Jahren anvisierte

Dieser ambitionöse Plan der Werner-Gruppe löste damals vor allem in den teilweise noch immer sehr gaullistisch geprägten politischen Kreisen in Paris heftigen Widerstand aus. Insbesondere die vorgesehenen Weiterentwicklungen in Richtung supranationaler Strukturen wurden nicht akzeptiert, von der politischen Autonomie eines Zentralbanksystems ganz zu schweigen. Bei den anschließenden Beratungen im Ministerrat gab es deswegen nur den Eintritt in die erste Stufe mit verstärkten Koordinierungsbemühungen, aber ohne Änderungen der Kompetenz- und Entscheidungsstrukturen sowie weitergehende Verpflichtungen für die nächsten Stufen. Parallel kam es im Jahr 1972 nur zu einer informellen Vereinbarung zwischen den Zentralbanken für eine verstärkte Kooperation im Bereich der Wechselkurse mit verengten Bandbreiten, die sogenannte „Schlange im Tunnel“ (der größeren Bandbreite des Dollars), wobei sich in den Folgejahren durch die Freigabe des Dollars im Jahre 1973 nicht nur der Dollar-Tunnel auflöste, auch die Schlange selbst erwies sich als nicht stabil. Es gab in der „Schlange“ viele Paritätsänderungen sowie mehrere Aus- und Einstiege in den 1970er-Jahren. Insbesondere die stabilitätspolitischen Herausforderungen auf

Grund der Ölpreisentwicklung sowie die unterschiedlichen nationalen Antworten darauf bewirkten auch innerhalb der EWG immer wieder neue Wechselkursdivergenzen.

Von einer Währungsunion war die EWG jedenfalls Mitte der 1970er-Jahre weiter entfernt als je zuvor. Im Jahr 1978 ergriffen dann die beiden damaligen Staats- und Regierungschefs in Frankreich und Deutschland, Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing, die sich schon aus ihrer Zeit als Finanzminister gut kannten, eine neue Initiative. Sie schlugen gemeinsam eine rechtliche Vereinbarung über ein Europäisches Währungssystem (EWS) vor, das insbesondere auf eine stärkere Einbindung der höher bewerteten Währungen und eine rechtliche Absicherung durch ein Regierungsabkommen abzielte. In recht schwierigen Expertenverhandlungen gelang es jedoch, diese Vorschläge zu entschärfen, wobei durch den Einspruch der Deutschen Bundesbank insbesondere die vorgesehenen Einschränkungen der Notenbanksouveränität beseitigt werden konnten. Das Ergebnis dieser deutsch-französischen Initiative blieb so zunächst recht beschränkt. Leitkursveränderungen blieben auch weiterhin unvermeidbar.

3 Neuorientierung der Stabilitätspolitik in Frankreich

Zu einer wirklichen Änderung kam es erst, als sich in Frankreich eine Neuorientierung in der Stabilitätspolitik durchsetzte und sich so eine auch faktische deutsch-französische Annäherung ergab. Während die Stabilitätspolitik in Deutschland insbesondere durch die unabhängig operierende Bundesbank betrieben wurde, spielte in Frankreich seit langem vor allem die Politik der Regierung und ihre Einflussnahme auf die Banque de France die Hauptrolle. Und eben die französische Regie-

rung änderte ihren Kurs nach der Berufung von Jacques Delors zum Finanzminister im Jahre 1982. Jacques Delors hatte erkannt, wie gefährlich und belastend eine Fortsetzung des bisherigen Kurses für Frankreich selbst und auch für die europäische Integration war. In schwierigen, regierungsinternen Verhandlungen setzte sich Jacques Delors für eine neue französische Stabilitätspolitik ein. Nach einigen Kontroversen innerhalb der Regierung gewann er dafür auch die Zustimmung von Präsident Mitterand, allerdings unter der Voraussetzung, die Mitterand vorgegeben hatte, dass zur Verbesserung der französischen Wettbewerbsfähigkeit auch zugleich eine deutliche Korrektur der Parität zur Deutsche Mark durchgesetzt wird. In mehrtätigen, zunächst bilateralen und dann multilateralen, teilweise auch dramatischen Verhandlungen haben wir im März 1983 in Bonn, in Paris und in Brüssel über die von französischer Seite für notwendig gehaltenen Paritätsänderungen gerungen, wobei Delors übrigens auch mit verbalen Presseattacken gegenüber den Deutschen keineswegs sparte. Entscheidend aber war das Ergebnis, und das Ergebnis war ein nachhaltiger Erfolg. Denn auf Basis eines auch für die deutsche Seite schwierigen Paritätskompromisses konnte Delors in der Folgezeit in Frankreich mit Erfolg eine nachhaltige Kurskorrektur der eigenen Politik durchsetzen und so den französischen Franc auch nach außen hin allmählich stärken. Und als er dann 1984 Kommissionspräsident geworden war, setzte er diesen Stabilitätskurs verstärkt auch in Brüssel durch. Und zwar in einer Gemeinschaft, die mittlerweile ja schon auf zwölf Mitgliedstaaten angewachsen war.

Mit der von ihm betriebenen Weiterentwicklung der Verträge zur sogenannten „Einheitlichen Europä-

ischen Akte“ wurde dann Mitte der 1980er-Jahre in der EG nicht nur der Stillstand der Integration überwunden, es wurde auch ein verbindliches Binnenmarktziel und die endgültige Ausrichtung des europäischen Einigungsprozesses auf das Endziel der Europäischen Union festgelegt. Und was von vielen damals nicht genügend beachtet wurde: Mit der sogenannten „Einheitlichen Akte“ wurde zugleich auch das Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion erstmals im Vertrag genannt, sowie das für die Verwirklichung notwendige vertragliche Vorgehen festgelegt, nämlich die Realisierung der Währungsunion auf Grundlage eines neuen ratifizierungsbedürftigen Vertrags. Ich erinnere mich noch sehr genau, dass der deutsche Bundeskanzler Kohl mich bat, Frau Thatcher zu überzeugen, dass das auch für sie letztlich ein tolerabler Weg sei. Denn jetzt war zwar das Ziel festgelegt, aber der Weg dorthin konnte ausschließlich auf Basis von ratifizierungsbedürftigen Verträgen realisiert werden.

Wohl gab es auch in den Folgejahren noch vereinzelte Spannungen und Kontroversen sowie noch einzelne Paritätsänderungen, aber die innerhalb der EG wachsende stabilitätspolitische Konvergenz war doch unübersehbar. Und so war es zumindest für Insider auch keine Überraschung mehr, als Bundeskanzler Kohl nach Absprache mit Präsident Mitterand und mit dem Kommissionspräsidenten Delors im Sommer 1988 auf dem Gipfel in Hannover zur Prüfung des Weges zu einer Wirtschafts- und Währungsunion die Einsetzung einer neuen Expertengruppe vorschlug, diesmal unter dem Vorsitz von Jacques Delors selbst, und zugleich mit allen zwölf Notenbankgouverneuren als Mitglieder.

4 Europäische Weichenstellungen im Wendejahr 1989/90

Die sogenannte Delors-Gruppe legte ihren Bericht, der sich inhaltlich weitgehend auf den Werner-Bericht von 1971 bezog, jedoch zugleich auch einige Klarstellungen enthielt, im sogenannten Wendejahr 1989/90 vor. Er wurde zwar den Finanzministern der EU schon im Sommer 1989 vorgelegt, als die Frage der Maueröffnung noch nicht aktuell war. Die Verhandlungen darüber sollten jedoch erst im Herbst 1989 beginnen. Diese zeitliche Koinzidenz mit der Öffnung der Ostgrenzen am 9. November 1989 und die 1990 folgenden deutschen Wiedervereinigungsverhandlungen hat den folgenden Entscheidungsprozess damals zweifellos beschleunigt und letztlich wohl auch erleichtert. Wohl gab es im Zusammenhang mit dem von der deutschen Bundesregierung vertretenen Ziel einer raschen deutschen Wiedervereinigung nicht das bisweilen in der Presse behauptete simple „do ut des“ zwischen Deutschland und den europäischen Partnerstaaten, zumal es ja bei der Wiedervereinigung auch vor allem um die Position der USA und der UdSSR ging. Sicherlich war die deutsche Seite in den folgenden WWU-Verhandlungen flexibler und in Sekundärfragen wohl auch kompromissbereiter als zuvor. Sie brauchte für die deutsche Wiedervereinigung ja auch die Zustimmung der europäischen Partner. Insbesondere Bundeskanzler Kohl war auch persönlich davon überzeugt, und hat es immer wieder betont, dass es zwischen der europäischen Integration und der deutschen Wiedervereinigung keinen Widerspruch gebe. Sie sind, wie er immer wieder gesagt hat, die zwei Seiten einer Medaille für die deutsche Politik. Und um das zu beweisen, wollte er gleichzeitig Fortschritte an beiden Fronten.

Nachdem schon im Jahr 1989 wichtige erste Weichen gestellt worden waren, wurden im Dezember 1990 auf dem Kapitol in Rom die Vertragsverhandlungen für den späteren Maastricht-Vertrag offiziell eröffnet. Die Zuständigkeit für die Verhandlungen übernahmen damals, anders als sonst die Finanzminister, die sich allerdings durch den Währungsausschuss und den Ausschuss der Notenbankgouverneure beraten ließen. Infolge meiner zwischenzeitlichen Berufung ins Direktorium der Bundesbank war ich persönlich stets eng beteiligt, was auch für die Beratungen über das Statut des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank gilt, die damals vor allem auf der Stellvertreterebene der Notenbankpräsidenten in Basel stattfanden.

In dem nach teilweise schwierigen Verhandlungen 1992 ratifizierten Maastricht-Vertrag ist es zur Überraschung vieler damals weitgehend gelungen, die zentralen Eckpunkte und das Rahmenwerk für die Währungsunion selbst relativ klar festzulegen:

1. die vorherige Erfüllung von relativ eindeutig festgelegten Konvergenzbedingungen für die künftigen Mitgliedstaaten
2. die Einrichtung eines politisch dauerhaft unabhängigen und mit einem klaren Stabilitätsmandat ausgestatteten unabhängigen gemeinsamen Zentralbanksystems sowie seine deutliche Absicherung im Vertrag; und
3. die Festlegung eines verbindlichen Terms für den Eintritt in die Endstufe 1999.

Diese Einigung konnte allerdings nur im Zusammenhang mit der sogenannten Opting-out-Regel für Großbritannien erreicht werden, die dann später in ähnlicher Weise auch für Dänemark akzeptiert wurde. Beide Länder sind bis heute nicht bereit, ihre währungs-

politische Souveränität zugunsten der europäischen Gemeinsamkeit aufzugeben. Ob und wann sich das ändert, kann erst die Zukunft weisen.

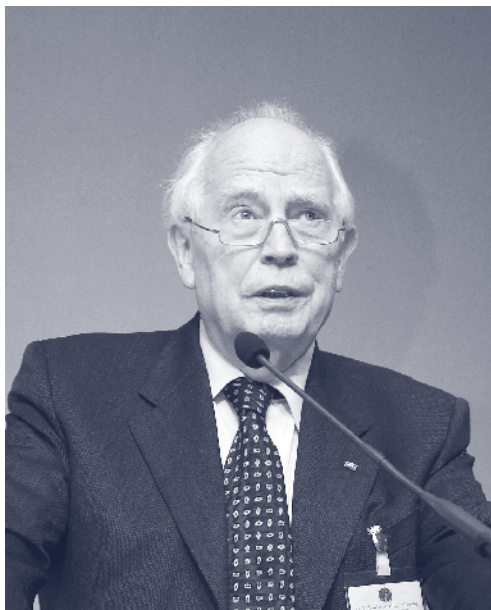
5 Die Probejahre in der ersten und zweiten Stufe

Schon bald nach der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrags gab es allerdings zwei schwere Währungsbeben, die das ganze Projekt fast zum Scheitern gebracht hätten. Ich meine die Krise im Herbst 1992 und den Fast-Zusammenbruch im Sommer 1993. Gewiss, für beide Vorgänge war auch die damalige Hochzinspolitik der Deutschen Bundesbank infolge der Wiedervereinigungspolitik Mitauslöser. Ich habe das nie bestritten. Sie war aber nicht die eigentliche Ursache. Schon im Sommer 1992 zeigten sich die ersten Spannungen im EWS, als die meisten anderen Notenbanken der in Deutschland nach der Wiedervereinigung notwendigen Politik der Zinsanhebung, nicht zu folgen bereit waren. Die daraufhin von mir persönlich im August 1992 bei einem vertraulichen Treffen der großen vier EG-Länder in Paris vorgeschlagene Aufwertung der Deutschen Mark wurde leider von den Partnern Vereinigtes Königreich, Frankreich und Italien abgelehnt. Man drängte stattdessen auf eine deutliche Zinssenkung in Deutschland, eine Lösung, die damals stabilitätspolitisch jedoch nach dem Urteil der Bundesbank nicht vertretbar war. Und so waren die Spannungen sozusagen vorgezeichnet. Es kam zunächst zu Spannungen mit der italienischen Lira, die dann am 13. September 1992 zu einer Kombination von Lira-Abwertung und Deutsche Mark-Aufwertung führte. Eine multilaterale Paritätsänderung vis-à-vis der Deutschen Mark wurde jedoch von den anderen Partnern weiterhin abgelehnt. Drei Tage später griff die Währungs-

schwäche jedoch auf das britische Pfund über, das erst kurz zuvor unter dem neuen Premierminister John Major dem EWS beigetreten war. Der viel zitierte „Black Wednesday“ mit dem im Vereinigten Königreich noch heute vielfach als unehrenhaft empfundenen Austritt des Pfundes aus dem EWS, war aber nicht nur eine einseitige britische Entscheidung, sondern nach meinem Urteil vor allem auch eine Folge des vorherigen Beitritts zum EWS zu einem eindeutig überhöhten Kurs. Kurz danach kam auch der französische Franc in eine kritische Phase, die jedoch durch verbale Unterstützung seitens der Bundesbank beim damaligen Jahrestreffen in Washington zunächst überwunden werden konnte. Die folgende Phase der Beruhigung hielt allerdings für den Franc nur bis zum Frühsommer 1993 an. Sie wurde zwar im Frühjahr zunächst durch das Ergebnis der Nationalwahl mit dem neuen Premierminister Balladur verlängert. Der französische Franc gewann sogar zunächst an Stärke, die Märkte konnten aber durch die neue Politik in Frankreich nicht nachhaltig von einer neuen Stärke des Franc überzeugt werden. Im Laufe des Sommers geriet der Franc wieder immer stärker unter Druck. Und als in Frankreich Stimmen laut wurden, die Deutsche Mark zeitweilig aus dem EWS heraus zu drängen, reagierten die meisten anderen EWS-Länder und die Märkte sehr negativ, denn sie wollten auf keinen Fall ein EWS ohne die Deutsche Mark. Erst nach äußerst dramatischen Verhandlungen konnte am späten Abend des 1. August 1993 in Brüssel eine Lösung gefunden werden. Frankreich erklärte sich damals letztendlich bereit, den von mir zuvor schon mehrfach vorgeschlagenen Lösungsweg, der aber von französischer Seite zunächst immer abgelehnt wurde, einer vorläufigen substan-

ziellen „Bandbreiten-Erweiterung“ zuzustimmen.

Genau diese, von vielen Kritikern zunächst als Todesstoß für die Währungsunion angesehene Lösung hat in der Folgezeit das bewirkt, um was es nach meiner Meinung bei der Vorbereitung für den Eintritt in die Währungsunion eigentlich ging. Die Mitgliedstaaten mussten durch ihre eigenen Anstrengungen die Finanzmärkte überzeugen, dass sie es mit den stabilitätspolitischen Konvergenzbemühungen tatsächlich ernst meinten. Auch im Nachhinein hat sich diese Lösung als recht erfolgreich erwiesen. Die an einem rechtzeitigen Beitritt zur Wäh-



rungsunion interessierten Länder haben in den Folgejahren ihre eigenen Konvergenzbemühungen ausdrücklich verstärkt. Nach dem Eintritt in die zweite Stufe ab 1994 war man auch bereit, durch den Ende 1996 auf dem Gipfel in Dublin vereinbarten Stabilitäts- und Wachstumspakt das im Vertrag vorgesehene gemeinsame Überwachungsverfahren im Bereich der Fiskalpolitik zu verstärken.

Mit dem Eintritt in die zweite Stufe wurden aber auch die Vorarbeiten der

Zentralbanken intensiviert. Aus dem Ausschuss der Gouverneure wurde das Europäische Währungsinstitut in Frankfurt mit eigener Führung, zunächst unter der Leitung von Alexander Lamfalussy und später von Wim Duisenberg. In diesem Institut arbeiteten die nationalen Zentralbanken der damals bereits 15 EU-Mitgliedstaaten eng zusammen und einigten sich im Laufe der nächsten Jahre zunehmend auf gemeinsame Konzepte und technische Vorbereitungen für die spätere Gemeinsamkeit im europäischen Zentralbanksystem. Der dabei notwendige Einigungsprozess war insbesondere angesichts der unterschiedlichen nationalen Strukturen und Positionen nicht immer leicht. Aber er war nicht zuletzt dank des großen Engagements aller Beteiligten letztlich erfolgreich. Nicht nur zwischen den Ökonomien und den Währungen wuchs die Konvergenz, auch zwischen den Notenbanken entfalteten sich immer mehr Gemeinsamkeiten im Denken und Handeln, allen kritischen außenstehenden Kommentatoren zum Trotz.

6 Das Entscheidungsjahr 1998

Im Frühjahr 1998 legte die Kommission ihre ausführlichen Konvergenzberichte über die Lage in den Mitgliedstaaten sowie eine Empfehlung für den Beginn der Währungsunion am 1. Januar 1999 mit zunächst elf Mitgliedstaaten vor. Nachdem diese Konvergenzberichte vom Rat des Europäischen Währungsinstituts (EWI) eingehend und zum Teil auch recht kritisch überprüft worden waren, kamen am 1. Mai 1998 die Staats- und Regierungschefs zusammen, um:

1. den pünktlichen Beginn der Währungsunion zum 1. Jänner 1999 mit zunächst elf Mitgliedstaaten auf der Basis der geltenden Leitbildkurse zu beschließen,

2. das Europäische Währungsinstitut mit Wirkung vom 1. Juni 1998 durch die EZB zu ersetzen, sowie
3. die notwendigen Personalentscheidungen für die Präsidentschaft und das Direktorium der EZB zu treffen.

Während der Startbeschluss selbst von Anfang an weitgehend unstrittig war, kam es bei den Personalentscheidungen zunächst zu unerwartet scharfen Kontroversen. Insbesondere das hartnäckige Insistieren des französischen Staatspräsidenten auf einen baldigen französischen EZB-Präsidenten erwies sich als deutliche Belastung. Die dann spät in der Nacht vereinbarte Lösung hinsichtlich der ersten Präsidentschaft für die EZB, zunächst Wim Duisenberg, und nach dessen freiwilligem, nicht festgelegtem Rücktritt Jean-Claude Trichet, hat sich inzwischen als die beste aller Lösungen erwiesen. Nur hätte man dies meines Erachtens auch ohne die unnötige und zunächst recht belastende Kontroverse erreichen können.

Die inzwischen schon fast zehn Jahre alte EZB hatte im zweiten Halbjahr 1998 zwar noch keine eigenen geldpolitischen Kompetenzen, sie hatte aber ein großes Arbeitspensum zu erledigen, wie Otmar Issing (2008) es in seiner neuen Publikation weitgehend dargelegt hat. Die zuvor im EWI erarbeiteten Vorstellungen mussten jetzt konkretisiert und verbindlich festgelegt werden. Zugleich musste die Organisation und das Instrumentarium im Detail festgelegt werden. Im Rückblick kann man zu Recht sagen: Die EZB und das Europäische System der Zentralbanken hat sich nach dem Startschuss in die Währungsunion am 1. Januar 1999 vom ersten Tage an als voll handlungsfähig und entscheidungsfähig erwiesen.

7 Zwischenbilanz nach fast zehn Jahren

Entgegen der bei Ökonomen lange Zeit – sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas – vorherrschenden Skepsis hat sich das ambitionöse Projekt der Europäischen Währungsunion bisher insgesamt zweifellos als ein Erfolg erwiesen (Tietmeyer, 2007). Der Euro wurde schon bald in Europa als auch weltweit als stabile Währung anerkannt, und das gilt nicht nur für die Märkte, das gilt auch für die Bevölkerung. Wohl hat die sogenannte „Teuro-Diskussion“ zeitweise negative Reaktionen ausgelöst und tut es gelegentlich auch heute noch. Neben den offenkundigen Missbräuchen bei der Preismstellung spielen dabei bis heute auch die Unterschiede zwischen der von den Kunden „gefühlten“ und der „statistisch“ gemessenen Inflation eine Rolle.

Auch international wird der Euro heute weitgehend als stabile Währung anerkannt, wie die Entwicklung des Außenwertes zeigt. Wohl hat der Euro-wechselkurs in den ersten Jahren sowohl nominal als auch real zunächst nachgegeben, insbesondere seit 2002 ist er jedoch nachhaltig angestiegen und hat seinen Anfangskurs vor allem gegenüber dem US-Dollar deutlich überstiegen. Manchen Politikern war der Anstieg offenbar gar zu stark, wie ja auch die jüngsten Besorgnisse im G7-Statement von Washington andeuten. Man sollte jedoch nicht übersehen, dass die aus einer Überbewertung gegenüber dem US-Dollar entstehenden Probleme im großen Eurogebiet leichter zu ertragen sind als in den früheren nationalen Währungsgebieten. Und ich will nicht beschwören, in welcher Situation wir uns heute befinden würden, wenn wir noch ein multinationales Währungsumfeld ohne den Euro in Europa hätten.

Die aus meiner Sicht wichtigste positive Antwort der Europäischen

Währungsunion ist jedoch die klare Stabilitätsorientierung und politische Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank. Gewiss, das Statut ist klar und eindeutig, auch wenn es damals nicht leicht durchzusetzen war, wie ich aus eigener Erfahrung weiß. Entscheidend war und ist jedoch letztlich die praktische Umsetzung; und hier gestehe ich, dass ich auch persönlich nicht immer ganz sicher war. Aber die bisherigen Verantwortungsträger haben nach meiner Überzeugung insgesamt Hervorragendes geleistet.

Trotz der teilweise recht unterschiedlichen Traditionen der beteiligten Zentralbanken ist es der Europäischen Zentralbank, dem Direktorium und dem Gouverneursrat offenbar schon früh gelungen, sowohl in den Ländern des Euroraums als auch weltweit ein hohes Maß an stabilitätspolitischer Anerkennung zu gewinnen. Die inzwischen aufgebaute Stabilitätsreputation der EZB beruht dabei auf ihrer schon mehrfach bewiesenen tatsächlichen Unabhängigkeit von der Politik, insbesondere von Einflüssen seitens der Regierungen und Parlamente. Wohl gab und gibt es immer wieder Versuche von indirekten politischen Einflussnahmen. Die bisherigen Amtsinhaber haben sich derartigen Versuchen jedoch offenbar stets widersetzt. Ein Ergebnis, das gerade auch in Anbetracht der unterschiedlichen nationalen Traditionen besonders wichtig war und ist.

Es hat im wirtschaftlichen Bereich viele positive Ergebnisse gegeben. Die Handelseffekte, aber auch der Standortwettbewerb sind stärker geworden und die Integration der Finanzmärkte ist vorangetrieben worden. Dennoch spielen offenbar immer noch nationale Präferenzen und unterschiedliche Strukturen eine wichtige Rolle im Währungsgebiet. Insgesamt sind wir leider von der ursprünglich als zugehörig

empfundenen vollen Wirtschaftsunion noch weit entfernt. Jedenfalls die im Vorfeld oft beschworene Katalysatorfunktion in Richtung Weiterentwicklung hin zu einem wirklichen gemeinsamen Wirtschaftsraum mit hinreichend koordinierten nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken oder gar einer weiter entwickelten politischen Union bisher nur wenige Fortschritte gebracht. Selbst die im Vertrag festgelegte und durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt ergänzte Verpflichtung zur Fiskaldisziplin konnte bisher nur unvollkommen durchgesetzt werden. Die daraus resultierenden Stabilitätsrisiken halten sich zwar bisher



noch in Grenzen, aber wie lange noch? Auch die vorgesehene Modernisierung und Koordinierung anderer Bereiche hat in den meisten Bereichen bisher nur wenige Fortschritte gebracht. Insbesondere die Integration der Arbeitsmärkte und ihre Flexibilisierung haben bisher, wie nicht zuletzt auch die unterschiedlichen Arbeitskostenentwicklungen zeigen, noch keine hinreichenden und nachhaltigen Ergebnisse gebracht. Um nicht missverstanden zu werden: Auch in einer Währungsunion müssen nicht alle staatlich beeinflussten Bedingungen gleich sein. Bis zu einem gewissen Grad kann es hier unterschiedliche, politische und rechtliche Rahmenbedin-

gungen geben. Gewisse Unterschiede können sogar nützlich sein, aber sie dürfen die Wettbewerbsbedingungen nicht nachhaltig verzerren. Und gerade im Bereich der sogenannten Strukturpolitik besteht hier immer noch ein erheblicher Nachholbedarf für die Ermöglichung hinreichender Flexibilität und Mobilität in den Arbeitsmärkten.

Die Forderung nach mehr politischer Gemeinsamkeit sollte jedoch nicht als Forderung nach mehr Zentralisierung oder gar Rigidisierung der Rahmenbestimmungen verstanden werden. In einem Gebiet mit so vielen unterschiedlichen historischen Traditionen und Kulturen wird es immer eine gewisse Pluralität geben, aber diese Pluralität, die auch ein Stück Reichtum ist, darf nicht die notwendige Flexibilität und Mobilität der Arbeitskräfte gefährden. Und genau hier gibt es noch manche ungelösten Herausforderungen.

Ich möchte nochmals deutlich machen, dass ich nicht die Vorstellung habe, dass wir eine politische Gemeinsamkeit im Sinne einer Egalisierung brauchen. Was wir aber brauchen, ist klare Zuordnung der Kompetenzen. Was soll auf Gemeinschaftsebene geschehen, was soll auf nationaler Ebene geschehen? Und auf Gemeinschaftsebene müssen wir handlungsfähige Institutionen haben. Gerade hier ist eine weitergehende Klärung noch notwendig.

8 Schlussbemerkung

Der Schritt in die Währungsunion war ein historischer Schritt, der weder ein Scheitern noch eine Umkehr zulässt. Und dessen müssen sich alle Beteiligten auch in Zukunft bewusst sein. Auch das Ausscheiden eines Mitgliedstaates könnte sich für das betreffende Land selbst als katastrophal erweisen. Jedenfalls dann, wenn es aus Schwächegründen ausscheiden würde. Schon ein ver-

baler Hinweis könnte eine gefährliche Eskalation auslösen.

Der Euroraum ist inzwischen bereits von 11 auf 15 Mitgliedstaaten angewachsen. Die noch nicht teilnehmenden Länder pochen mehrheitlich, wenn auch mit unterschiedlicher Stärke, an die Eingangstür. Ich bin mir bewusst, dass jedes EU-Land nach dem Vertrag grundsätzlich das Recht zum Beitritt zur Währungsunion hat. Das gilt aber nur, wenn es auch tatsächlich und überzeugend alle im Vertrag genannten Voraussetzungen erfüllt, und zwar nicht nur kurzfristig. So sehr ich das Interesse der kleineren Länder an dem raschen Beitritt in die Währungsunion verstehe, die Entscheidungsträger dürfen die damit verbundenen Risiken auch nicht unterschätzen. Und zu diesen Risiken gehört nicht zuletzt auch das Risiko eines Berufungsfalls für andere. Ohnehin hat es bei der Zulassung bisher schon, wie ich meine, zumindest in einigen Fällen eher zu viel Großzügigkeit gegeben. Gerade aufgrund der Verantwortung für den zukünftigen Erfolg der Währungsunion, des Euro, ist bei der Entscheidung über die Erweiterung Genauigkeit und Vorsicht angebracht.

Durch die Weichenstellungen in der Vergangenheit und die praktische Arbeit des Europäischen Systems der Zentralbanken ist das vor mehr als 35 Jahren eingeleitete ambitionöse Projekt Währungsunion vor der Jahrtausendwende Wirklichkeit geworden und hat sich, wie ich zu Beginn schon gesagt habe, bisher insgesamt bewährt, allen pessimistischen Prognosen zum Trotz. Aber Otmar Issing hat auch Recht, wenn er im Schlusskapitel seines neuen Buches, mit der Überschrift „Europa

am Scheideweg“, meint: „Der Mut der Politik zu Beginn der Währungsunion bedarf der Ergänzung, die notwendigen Reformen fortzusetzen.“ Die Finanzpolitik muss die selbst gesetzten Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts auch tatsächlich anwenden. Aber die Idee einer europäischen Sozialunion mit umfangreichen Schutzrechten, die die Rigiditäten in den Arbeitsmärkten verfestigen statt sie abzubauen, ist mit einer Währungsunion, einem stabilen Euro und einer einheitlichen Geldpolitik nicht vereinbar. Und Otmar Issing hat auch Recht, wenn er schreibt, und ich zitiere: „Noch niemals vorher in der Geschichte haben souveräne Staaten ihre Hoheit auf dem Gebiet der Währung auf eine supranationale Institution übertragen, während sie gleichzeitig in vielen Bereichen politisch mehr oder weniger autonom bleiben. Nicht von ungefähr sprechen viele Beobachter daher von einem Experiment. Ein Experiment, dessen Ausgang wohl auf längere Sicht im Ungewissen bleibt.“ Soweit Otmar Issing.

Ich füge hinzu: Dieses Experiment darf nicht scheitern. Umso wichtiger ist es jetzt, zunächst die vor allem auf nationaler Ebene noch bestehenden Defizite tatsächlich und nachdrücklich aufzuarbeiten sowie bei den anstehenden Erweiterungen zunächst sorgfältig die Lage in den Ländern zu prüfen, und zwar ohne Vorbehalte und Bevorzugungen. Die historische Verantwortung für die Wirtschafts- und Währungsunion in Europa verlangt beides: Weder darf es nationale Vorbehalte noch Bevorzugungen geben. Europa braucht den nachhaltigen Erfolg der Währungsunion.

Literaturverzeichnis

Issing, O. 2008. Der Euro – Geburt, Erfolg, Zukunft. München: Vahlen.

Tietmeyer, H. 2003. Der Bericht der Werner-Gruppe von 1970 und der Bericht der Delors-Gruppe von 1989 – ein Vergleich. In: Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage. Festschrift für Wilhelm Nölling. Stuttgart.

Tietmeyer, H. 2005. Herausforderung EURO – Wie es zum Euro kam und was er für Deutschlands Zukunft bedeutet. München: Hanser.

Tietmeyer, H. 2007. Der Euro – eine Zwischenbilanz nach 8 Jahren. In: Der Freiheit verpflichtet. Festschrift für Otto Graf Lambsdorf. Stuttgart. Band 2.