

Europa als Wirtschafts- und Währungsunion

OLAF HILLENBRAND

Die im Vertrag über die Europäische Union festgelegte Vision einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist das bislang wohl ambitionierteste Ziel der europäischen Integration. Die gemeinsame Währung, der Euro, wird die Gestalt der EU nachhaltig verändern und deren Konzeption als Schicksalsgemeinschaft weiter vertiefen. Sie gilt darüber hinaus – wenn sie auch langfristig erfolgreich umgesetzt werden kann – als Meilenstein für die Sicherung des Standortes Europa im Weltmarkt. Die Wirtschafts- und Währungsunion erzeugt bei den Bürgern – im Gegensatz zu den maßgeblichen politischen Akteuren – zum Teil Skepsis und Furcht. Vielfach wahrgenommene Informationsdefizite müssen um so mehr verwundern, als das Vorhaben bereits seit drei Jahrzehnten im Zielkatalog der Europapolitik steht.

Angesichts der nach wie vor beträchtlichen ordnungspolitischen Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten¹ wurzeln zahlreiche Debatten in den bisher stets vorhandenen Bruchlinien der europäischen Währungspolitik. In der Rückschau helfen überdies mehrere Grundströmungen bei der Einordnung der politischen Auseinandersetzungen und Konflikte: Europäische Währungspolitik war zum einen seit ihren Anfängen geprägt von der Suche nach einem Kompromiß zwischen mindestens zwei grundsätzlichen ökonomischen Orientierungen. Sie ist zum anderen stets in Reaktion auf zwingende äußere Einflüsse entstanden, die national nicht mehr bewältigt werden konnten. Die europäische Währungspolitik hat sich dabei evolutiv entwickelt und jeweils die Erfahrungen der gescheiterten Ansätze genutzt.

1. Ausgangspunkte europäischer Währungspolitik

Wechselkursschwankungen wirken sich auf miteinander stark verflochtene Ökonomien störend aus. Dies betrifft sowohl die Außenwirtschaftsbeziehungen als auch die Verhältnisse im Innern. Die Durchführung einer gemeinsamen europäischen Währungspolitik war in den Römischen Verträgen zuerst nicht vorgesehen.

Um die Ziele der anfangs auf wenige Sektoren beschränkten Europapolitik zu erreichen, genügte es, Grundsätze zur Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik festzulegen. Zudem waren die Bedingungen für den Abbau von Hindernissen im zwischenstaatlichen Warenverkehr in den Anfangsjahren der EWG günstig. Durch das auf der Goldparität des Dollars basierende System von Bretton Woods erfüllte die amerikanische Währung die Funktion einer Leitwährung.

Erst als das System von Bretton Woods Ende der sechziger Jahre in eine Vertrauenskrise geriet, stieg der Bedarf an währungspolitischer Kooperation der Europäer. Von diesem Zeitpunkt an konnten die Wechselkurse der EG-Staaten gegenüber dem US-Dollar frei *floaten* (schwanken). Die Hoffnung, daß dadurch ein besseres wirtschaftliches Gleichgewicht entstehen würde, erfüllte sich jedoch nicht. Zum Teil fluchtartige Kapitalbewegungen sowie unrealistische Wechselkurse trugen zu einer Anheizung der Inflation bei. Für die EG, die bereits knapp 50 Prozent ihres Außenhandels untereinander abwickelte, wurde eine engere währungspolitische Integration dadurch zum Sachzwang. Beispielsweise geriet der gemeinsame Agrarmarkt unter erheblichen Druck, so daß Währungsausgleichsabgaben eingeführt werden mußten. Ein anderer Aspekt war, daß sich Inflations- und Deflationimpulse einzelner EG-Staaten relativ schnell auf die anderen Partnerstaaten übertragen konnten. Entsprechende nationale Abwehrmaßnahmen wirkten sich negativ auf die Integrationsbemühungen aus.

Vor diesem Hintergrund beschloß 1969 die Haager Konferenz der sechs Staats- und Regierungschefs nach einer Phase politischer Stagnation eine engere politische Zusammenarbeit sowie den schrittweisen Aufbau einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Bereits zuvor hatte die Kommission im *Barre-Memorandum* eine Intensivierung der währungspolitischen Zusammenarbeit angeregt. Die Beschlüsse des Gipfels von Den Haag lösten eine unverkennbare Dynamik aus. Bereits im Februar 1970 beschlossen die Zentralbankgouverneure – nach einer entsprechenden Einigung im Rat – ein erstes währungspolitisches Instrument zur kurzfristigen Stützung der Währungen bei akuten Schwierigkeiten. In mehreren Memoranden und Mitteilungen legten einzelne Mitgliedstaaten sowie die Kommission ihre Vorschläge zur Umsetzung der WWU vor.

Dabei zeichneten sich die Gegensätze zweier grundverschiedener Strategien ab, die in den kommenden Jahren immer wieder den Verlauf der Konflikte bestimmten: Die sogenannten Monetaristen – mit Frankreich an der Spitze – stellten die Fixierung fester Währungsparitäten in den Mittelpunkt. Sie vertrauten auf die Sogwirkung einer möglichst frühzeitigen gemeinsamen Währung im Hinblick auf die Weiterentwicklung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik (*Lokomotivtheorie*). Während die Staaten in diesen Bereichen ihre nationalen Kompetenzen vorerst beibehalten sollten, sahen die Monetaristen eine Palette von Maßnahmen vor, die von der Verringerung der Bandbreiten für zulässige Wechselkursschwankungen, verschiedenen Kreditmechanismen, der Errichtung eines Devisenausgleichsfonds bis zu einer freiwilligen Koordinierung der Wirtschaftspolitik reichten. In der Konsequenz hätte dieser Ansatz die Staaten mit einer stabilitätsori-

entierten Ausrichtung verpflichtet, durch den Ankauf von Währungen schwächerer Staaten deren Defizite auszugleichen. Damit wäre das Risiko eines Inflationsimportes verbunden gewesen.

Die sogenannten Ökonomen – um die deutsche Position gruppiert – orientierten sich dagegen am Ziel möglichst hoher Geldwertstabilität. Dafür nahmen sie auch eine Verringerung des Wirtschaftswachstums in Kauf. Nach ihrer Auffassung erforderte der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion zuerst eine weitergehende Abstimmung der Konjunktur-, Haushalts- und Wachstumspolitik, in letzter Konsequenz mit der Abgabe entsprechender Souveränitäten. Erst nach dem Erreichen von annähernd gleichen, niedrigen Inflationsraten würde demnach eine dauerhafte Annäherung der Währungen, im Sinne einer Krönung der gemeinsamen Anstrengungen in der Ökonomie, sinnvoll werden.

Der im Oktober 1970 von einer Sachverständigengruppe vorgelegte *Werner-Plan* sollte zwischen diesen Vorstellungen vermitteln. Angesichts der Gefahren, die sich für Europa aus unkontrollierten Wechselkursänderungen ergaben, sah er vor, in einem Drei-Stufen-Plan die verbindliche Koordinierung der Volkswirtschaften zu erreichen.² In der dritten, für 1980 geplanten Stufe waren eine gemeinsame Wirtschaftspolitik mit einem gemeinsamen Zentralbanksystem sowie die Fixierung der innergemeinschaftlichen Wechselkurse vorgesehen. Zwar kam es 1971 und 1972 zu Beschlüssen über die unwiderrufliche Verwirklichung der WWU, aber der Konsens über den Weg dorthin erwies sich als brüchig. Während der Einstieg in die erste Stufe mit der versuchsweisen Verringerung der Bandbreiten zwischen den EG-Währungen gelang, konnte der Rat über die Ausgestaltung der weiteren Stufen keine Einigung erzielen. Er vertagte dies auf einen späteren Zeitpunkt.

Auch standen die faktischen wirtschafts- und währungspolitischen Entwicklungen in der EG der Realisierung entgegen. Bereits im Mai 1971 traten erneute Spannungen im Weltwährungssystem auf. Die Bundesrepublik und die Niederlande gaben daraufhin die Wechselkurse frei und schoben damit die Ratsbeschlüsse über die Verringerung der Bandbreiten zunächst auf. Im August 1971 hoben die USA die Goldkonvertibilität des Dollars auf – das System von Bretton Woods war zusammengebrochen. Die Gemeinschaft bemühte sich um Schadensbegrenzung, um ihre Währungen abzusichern. Neben der Gründung des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ) sah die sogenannte Währungsschlange (*Schlange im Tunnel*) als ersten Schritt auf dem Weg zur Währungsunion die Begrenzung der Wechselkursschwankungen zwischen den EG-Währungen auf +/-2,25 Prozent vor. Wenn Währungen in Gefahr gerieten, die Bandbreite zu verlassen, waren zur Abwehr gegenseitige *Interventionen* (Stützungskäufe durch die Zentralbanken) vorgesehen, die über den EFWZ abgewickelt wurden. Um interne Spannungen zu vermeiden, sollten die europäischen Währungen gegenüber dem US-Dollar und anderen Währungen gemeinsam *floaten*.

Die notwendige Voraussetzung für das dauerhafte Funktionieren eines solchen Systems – eine konvergente Wirtschaftsentwicklung zwischen den daran teilneh-

menden Staaten – war in der Gemeinschaft jedoch nicht gegeben. Während die Starkwährungsländer den Wert einer stabilen Währung höher einschätzten, bekämpften die Schwachwährungsländer die Arbeitslosigkeit mit einer Steigerung der Inflationsrate. Fast alle teilnehmenden Staaten sahen sich so gezwungen, zeitweilig aus der Währungsschlange auszuscheren, um größere Spielräume für die nationalen Beschäftigungspolitiken zu gewinnen. Mit der Verschärfung der Wirtschaftskrise wurde der *Werner-Plan* obsolet. Der Eintritt in die zweite Stufe der WWU wurde nicht vollzogen und das Ziel zunächst nicht weiter verfolgt.

Das Scheitern dieses Ansatzes hat die grundsätzlichen Probleme der europäischen Währungsintegration verdeutlicht. Für die verhältnismäßig kleinen europäischen Staaten schufen die Veränderungen des Weltwährungsgefüges Handlungsbedarf zur Etablierung eines Systems, das einerseits einen gewissen Schutz gegen die Dollarabhängigkeit bieten sollte, andererseits der engen wirtschaftlichen Verflechtung der EG-Staaten Rechnung trug. Zwar mochte keiner von ihnen auf die bis dahin spürbaren integrationsbedingten Wachstumsimpulse verzichten. Aber obwohl jeder Mitgliedstaat in seiner Wirtschafts- und Währungspolitik an Einfluß verlor, waren die EG-Staaten Anfang der siebziger Jahre zur Abgabe umfangreicher Souveränitätsrechte noch nicht bereit gewesen. Es ist daher fraglich, ob eine WWU unter den Bedingungen des *Werner-Planes* hätte gelingen können.³

2. Das Europäische Währungssystem

Nach einer Phase der Orientierungslosigkeit nahm in der Folge der zweiten Ölkrise die Bereitschaft der EG-Mitgliedstaaten zu, einen größeren Beitrag zur Währungsstabilität zu leisten. Auf Initiative von Bundeskanzler Helmut Schmidt sowie des französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing konnte der Europäische Rat sich am 5. Dezember 1978 auf die Errichtung des Europäischen Währungssystems (EWS) einigen. Obwohl als währungspolitische Klammer der EG konzipiert, wurde das EWS außerhalb der gemeinsamen institutionellen Strukturen angesiedelt. Es wurde durch ein Abkommen der EG-Zentralbanken vom 13. März 1979 rückwirkend ab Januar 1979 in Kraft gesetzt. Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde das EWS auch formal an den EWG-Vertrag gebunden.

2.1 Konstruktion

In seiner Konstruktion griff das EWS auf die Instrumente der Währungsschlange zurück, erhielt darüber hinaus aber auch neue Funktionen. Insgesamt läßt es sich durch vier Elemente charakterisieren: eine Währungseinheit, ein Wechselkurs- und Interventionssystem, verschiedene Kreditmechanismen sowie die Koordinierung der

Wechselkurspolitik gegenüber Drittstaaten.⁴ Die aus der Europäischen Rechnungseinheit hervorgegangene ECU (*European Currency Unit*) war eine Korbwährung, die aus den Bestandteilen der Gemeinschaftswährungen – nach Maßgabe der Wirtschaftskraft der EG-Mitgliedstaaten – zusammengesetzt wurde. Im EWS diente die ECU unter anderem als Bezugsgröße für die Festlegung der Leitkurse der am EWS teilnehmenden Währungen im Wechselkursmechanismus sowie als Reservemittel zwischen den Währungsbehörden der EG. Durch ihre Zusammensetzung bildete die ECU einen Mittelwert zwischen den teilnehmenden Währungen. Diese Konstruktion machte sie inflationsbeständiger als die schwächeren Korbwährungen.

Der Wechselkursmechanismus profitierte in besonderem Maße von den durch die Währungsschlinge gewonnenen Erfahrungen. Für jede am EWS teilnehmende Währung bestand ein auf den ECU bezogener Leitkurs, der im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedstaaten an die wirtschaftliche Entwicklung angepaßt werden konnte (*Realignment*). Die EWS-Währungen wurden damit in Beziehung zueinander gesetzt. Dadurch entstand ein Netz aus bilateralen Leitkursen. Innerhalb einer festgelegten Bandbreite – in der Regel $\pm 2,25$ Prozent (erweiterte Bandbreite: ± 6 Prozent) – konnte jede Währung bezogen auf die ECU-Leitkurse der anderen Teilnehmerwährungen von ihrem festgelegten Kurs abweichen. Daraus ergab sich ein sogenanntes Paritätengitter, das die erlaubten Ober- und Untergrenzen des Wechselkurses jeder Währung in bezug auf jede andere festlegte. Erreichte eine Währung diese Schwankungsmarge, waren die betroffenen Zentralbanken verpflichtet, durch An- oder Verkauf von Währungsreserven die Schwankung auszugleichen, um den Kurs ihrer Währung zu halten. Eine Ergänzung fand das Wechselkurssystem durch Kreditmechanismen, mit denen die Notenbanken ihre Währungen stützen können.

2.2 Entwicklung

Die Erfolgchancen des Europäischen Währungssystems wurden von seinen Kritikern anfangs nur gering eingeschätzt. Dennoch erfüllte das System bis zu seiner krisenbedingten Umgestaltung im August 1993 mit zunehmendem Erfolg die ihm zgedachten Aufgaben. Das EWS war von Anfang an nicht als Festkurssystem, sondern als System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse konzipiert. Stabile Paritäten konnten allenfalls für bestimmte Zeiträume nach einem *Realignment* angenommen werden. Das EWS konnte also die Wechselkursrisiken nicht beseitigen. Allerdings vermochte es große kurzfristige Schwankungen zu vermeiden und ließ eine einigermaßen verlässliche Abschätzung der Währungsentwicklung zu. Nach elf Währungsanpassungen zwischen 1979 und 1987 kam das System fünf Jahre ohne weitere Neufestsetzungen der Leitkurse aus. Ihm kam zugute, daß der Druck auf die europäischen Währungen in den achtziger Jahren abnahm. Durch sein Funktionieren erfuhr das System einen Zuwachs an Vertrauen – die Devisenmärkte respektierten die EWS-Leitkurse zunehmend. Die Flexibilität des EWS

drückte sich auch darin aus, daß es nicht von Anfang an alle Mitgliedstaaten zum Beitritt zwang und ihnen unterschiedliche Konditionen einräumte.⁵

Da der Abweichungsindikator des EWS die jeweiligen Ausreißerwährungen im Wechselkursverlauf präzise kennzeichnete, wurde es von den beteiligten Notenbanken und Regierungen »als eine sehr unangenehme Lage empfunden (...), den Indikator auszulösen und aufgrund dessen auf die internationale Anklagebank zu geraten, was ja immerhin eine Rechtfertigung der eigenen Politik gegenüber den Partnern im EWS bedeutete.«⁶ So wurden die Abwertungen des französischen Francs zwischen 1981 und 1983 in Frankreich als enormer politischer Prestigeverlust angesehen. In der Erwartung weiterer Abwertungen stellten Kapitalfluchtbewegungen Frankreich vor die Wahl, entweder aus dem EWS auszutreten oder seinen wirtschaftspolitischen Kurs zu ändern. Die Abkehr Frankreichs von seiner Inflationspolitik seit 1983 – allmählich auch von anderen Mitgliedstaaten nachvollzogen – kann daher als entscheidender Erfolg des Systems gewertet werden.

Nationale Alleingänge und versteckter Protektionismus hatten zu Anfang der achtziger Jahre keine weiterführenden gemeinschaftlichen Initiativen zugelassen. Mit der Etablierung und dem Erfolg des EWS erwachsen in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts neue Perspektiven. Innerhalb des EWS wurden die Feinsteuerung sowie die Resistenz des Systems gegen Außeneinflüsse durch engere Zusammenarbeit der Notenbanken und die flexiblere Auslegung der Regeln verbessert. Mit dem Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, trat außerdem ab 1985 einer der einflußreichsten Europäer für den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ein. Der ehemalige französische Finanzminister wurde für das EWS zur charismatischen Kraft, die dem *Werner-Plan* gefehlt hatte.

Mit dem von Delors verfolgten Ziel eines Gemeinsamen Marktes setzte die EG sich unter Handlungsdruck. Die damit verbundene Verpflichtung einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs bis 1992 schränkte die Möglichkeiten einer eigenständigen Währungspolitik weiter ein. In diesem Zusammenhang wurde es immer stärker als Problem angesehen, daß *de facto* die EG-Währungspolitik von der Deutschen Bundesbank betrieben wurde: Wollten die Schwachwährungsländer die Wechselkurse stabil halten, dann mußten sie sich zwangsläufig an der Preisstabilität der D-Mark als stärkster Währung im EWS (*Ankerwährung*) orientieren. Der häufig artikuliert Vorwurf, daß das EWS asymmetrisch sei, bezog sich darauf, daß durch den strengen Stabilitätskurs der Bundesbank die Anpassungslasten einer Konvergenzentwicklung allein die schwächeren Mitgliedstaaten zu tragen hatten. Diese Kritik setzte die deutsche Seite unter Druck. Ihre europapolitische Glaubwürdigkeit wurde zunehmend an der Frage der Währungsintegration festgemacht.

3. Die Suche nach einer gemeinsamen Währungspolitik

Deutschland signalisierte erst 1988 im *Genscher-Memorandum* erstmals die Bereitschaft zur verstärkten Integration, ohne jedoch seine prinzipielle Skepsis gegenüber solchen Initiativen aufzugeben, die für die D-Mark zusätzliche Verpflichtungen bedeutet hätten. Im Gegensatz zu französischen und italienischen Vorstellungen, die vor allem die asymmetrische Lastenteilung im EWS korrigieren wollten, sah Deutschland in der monetären Integration eine Ergänzung des Binnenmarktes. Demnach setzt die Schaffung eines europäischen Währungsraumes einen ordnungspolitischen Grundkonsens sowie die vorrangige Verpflichtung auf das Ziel der Preisstabilität voraus. Nach einer Grundsatzdebatte beschloß der Europäische Rat im Juni 1988 in Hannover die Einsetzung eines Expertenausschusses, der konkrete Vorschläge für die Verwirklichung der WWU erarbeiten sollte.

3.1 *Der Delors-Bericht*

Seinen einstimmig verabschiedeten, dreiteiligen Bericht (*Delors-Bericht*) präsentierte der Expertenausschuß am 12. April 1989 vor dem Rat der EG-Wirtschafts- und Finanzminister. Während der erste Teil des Berichtes die Weiterentwicklung zur WWU als natürliche Folge des Binnenmarktes bezeichnete, skizzierte der zweite den Endzustand der Währungsunion. Institutionelles Hauptmerkmal war die Errichtung eines Europäischen Zentralbanksystems mit föderalistischem Aufbau. Der dritte Abschnitt schließlich sah auf dem Weg zur WWU – ähnlich wie im *Werner-Plan* – ein dreistufiges Vorgehen vor.⁷

Ziel der für den 1. Juli 1990 vorgesehenen ersten Stufe – dem Termin der Kapitalverkehrsliberalisierung in acht Mitgliedstaaten – war im wesentlichen die Verstärkung der währungspolitischen Koordination, der Beitritt aller Mitgliedstaaten zum EWS sowie die Aufnahme der Arbeiten für die im weiteren notwendigen Vertragsänderungen. Der wichtigste Schritt der zweiten Stufe war die Gründung eines Europäischen Zentralbanksystems mit zunächst noch eingeschränkten Befugnissen. Die dritte Phase sah den Übergang zu festen Wechselkursen bzw. einer einheitlichen Währung sowie die endgültige Abtretung von Kompetenzen auf währungs- und wirtschaftspolitischem Gebiet an die Gemeinschaft vor. Ausdrücklich verwies der Bericht auf die Notwendigkeit einer parallelen Entwicklung zwischen wirtschaftlicher und monetärer Entwicklung. Im Rückblick hat er vorstrukturiert, was später im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union vereinbart wurde. Sein Erfolg bestand darin, eine tragfähige Kompromißlösung im Konflikt zwischen Ökonomen und Monetaristen gefunden zu haben. Durch die Formulierung konkreter Etappen sowie des Endzustandes hat er die Dynamik der Währungsentwicklung gefördert, ohne aber zu genaue inhaltliche und zeitliche Vorgaben zu machen.

3.2 *Etappen zum Unionsvertrag*

Trotz britischer Bedenken beschloß der Europäische Rat in Madrid im Juni 1989 den Einstieg in die erste Stufe am 1. Juli 1990. Außerdem einigte er sich auf die Vorbereitung einer Ende 1990 startenden Regierungskonferenz, die die institutionellen Voraussetzungen für die weiteren Stufen schaffen sollte. Auch unter dem Eindruck der sich abzeichnenden deutschen Vereinigung – in diesem Zusammenhang wurden unter anderem Zweifel an der künftigen deutschen Integrationsbereitschaft geäußert – wurde im April 1990 Konsens über eine weitere Regierungskonferenz erzielt. Diese sollte die politische Integration vertiefen. Bezogen auf die Währungsunion selbst nahmen vor allem in Deutschland die skeptischen Stimmen nach dem Beschluß zum Einstieg in die erste Stufe wieder zu. Vor allem wurde die Sorge laut, daß die D-Mark ihre Rolle als Stabilitätsanker verlieren könne. Vor diesem Hintergrund erregte 1990 ein Vorschlag des damaligen Bundesbankpräsidenten großes Interesse. Dieser sah vor, daß die WWU zunächst nur mit einer stabilitätsorientierten Kerngruppe beginnen sollte. Unter diesen Ländern könnte relativ schnell eine gemeinsame Zentralbank und eine gemeinsame Währung geschaffen werden und auf die anderen, nicht-teilnehmenden Länder eine Sogwirkung des stabilitätsorientierten Kernes ausüben.⁸

Mit dem Start der ersten Stufe am 1. Juli 1990 wurde ein System der multilateralen Überwachung eingeführt, das – in dieser Phase freiwillig – die Abstimmung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik zur Erreichung von mehr Konvergenz in den Wirtschaftssystemen erleichtern sollte. Drei Monate später legten die Staats- und Regierungschefs den 1. Januar 1994 als Termin für den Beginn der zweiten Stufe fest, banden dies aber an Bedingungen, die den in Deutschland artikulierten Erwartungen entsprachen.⁹

Bereits vor dem Start der beiden Regierungskonferenzen – die zweite befaßte sich mit der Politischen Union – waren wegweisende Entscheidungen getroffen worden. Unter Vorsitz von Bundesbankpräsident Pöhl hatten sich die Notenbankchefs auf eine Satzung für das künftige europäische System der Zentralbanken (ESZB) und die Europäische Zentralbank (EZB) geeinigt. Demnach soll eine EZB von Institutionen der Gemeinschaft, den Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen unabhängig sein und das Ziel der Preisstabilität verfolgen. Der Aufbau der Zentralbank trägt föderalistische Züge. Die Satzung erhielt später als Protokoll des Maastrichter Vertrages Rechtskraft.

4. Der Vertrag über die Europäische Union

Die beiden Regierungskonferenzen zur Politischen Union sowie zur WWU starteten parallel am 15. Dezember 1990 in Rom. Im Bereich der Währungspolitik drehte sich alles um die Verwirklichung zweier grundsätzlicher Ziele. Zum einen

mußten ökonomisch tragfähige Bestimmungen gefunden und verankert werden. Zum zweiten ging es um deren politische Einbettung und Absicherung. Da das WWU-Projekt einen erheblichen Verzicht an Souveränität bedeutete, strebte insbesondere die deutsche Seite parallele Fortschritte bei der politischen Integration an. Im Ergebnis folgte der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnete Vertrag über die Europäische Union der bisherigen Kontinuität der Europapolitik, indem er die ökonomische der politischen Integration voranstellt.

4.1 Wirtschafts- und währungspolitische Bestimmungen

Bezogen auf die Schaffung der WWU setzen sich die auf mehrere Stellen des Maastrichter Vertrages verteilten Bestimmungen zu einem Fahrplan zusammen, der politische und zeitliche Vorgaben miteinander verband.¹⁰ Demnach sollen die Wechselkurse der Teilnehmerstaaten spätestens am 1. Januar 1999 unwiderruflich fixiert werden. Da die früheren währungspolitischen Erfahrungen verdeutlicht haben, daß feste Wechselkurse die dauerhafte Konvergenz zwischen den Teilnehmern voraussetzen, wird Wirtschaftspolitik im Vertrag als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse bezeichnet. Zwar verbleibt diese in nationaler Kompetenz, allerdings mit der Pflicht zur engen Koordinierung sowie einem entsprechenden Überwachungsverfahren, das im Falle übermäßiger Haushaltsdefizite abgestufte Sanktionsmöglichkeiten bereithält (Art. 104–104c EGV¹¹). Komplementär zum Zentralbankstatut etabliert der Maastrichter Vertrag in den Artikeln 105–109d EGV die das Europäische System der Zentralbanken betreffenden währungspolitischen Bestimmungen. Diese betonen die Vorrangigkeit des Zieles der Preisstabilität. Zur Sicherung dieses Zieles ist die EZB weisungsunabhängig. Jede Art der Finanzierung von öffentlichen Defiziten ist ihr untersagt. Die währungspolitischen Bestimmungen folgen insgesamt dem deutschen Vorbild. Sie erteilen früher geäußerten Vorstellungen, daß die EZB Geldpolitik innerhalb vorgegebener Leitlinien einer Wirtschaftsregierung durchzuführen habe, eine deutliche Absage. Tatsächlich ist die einzige außerhalb der Kompetenz der Zentralbank verbliebene geldpolitische Befugnis die für die äußere Währungspolitik.

4.2 Übergang in die zweite und dritte Stufe

Die Bestimmungen zur Ausgestaltung der zweiten und zum Übergang in die dritte Stufe erwiesen sich als konfliktreiche Verhandlungsthemen. Der deutschen Auffassung folgend wurde festgelegt, daß vor Beginn einer glaubwürdigen gemeinsamen Währungspolitik kein Einfluß auf die nationale Politik möglich sein sollte, und daß die zweite und dritte Stufe eng miteinander verklammert werden sollten. Demgemäß wurde die zweite Stufe als Testphase ausgestaltet, innerhalb derer die Entscheidungskompetenz über geldpolitische Entscheidungen bei den Mitgliedstaaten

verbleibt, die jedoch ihre jeweiligen Notenbanken in die Unabhängigkeit entlassen müssen (Art. 109e EGV). Die Bemühungen um Konvergenz und Haushaltsstabilität werden von den Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung vertieft. Dies umfaßt – noch ohne die Sanktionsmöglichkeiten – die Anwendung der wirtschaftspolitischen Koordinierungs- und Konvergenzinstrumente: Verbot der Defizitfinanzierung, Eigenverantwortlichkeit für die Staatsschuld sowie Vermeidung übermäßiger Defizite.

Institutionelle Konsequenz der Vorbereitung der WWU war die Einrichtung des Europäischen Währungsinstitutes (EWI), dem Vorläufer der Europäischen Zentralbank, das unter anderem Instrumente und Verfahren zur Durchführung einer einheitlichen Geldpolitik entwickelte. Da die Wertbeständigkeit einer gemeinsamen Währung Stabilität und Konvergenz ihrer Teilnehmer voraussetzt, wurde der Eintritt in die dritte Stufe an die Erfüllung sogenannter *Konvergenzkriterien* gebunden (Art. 109j EGV):

- *Hoher Grad an Preisstabilität*: Dieses Ziel ist erreicht, wenn die Inflationsrate eines Staates die durchschnittliche Inflationsrate der höchstens drei Mitgliedstaaten mit dem besten Ergebnis um höchstens 1,5 Prozent übersteigt.
- *Auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand*: Diese Bedingung ist erfüllt, wenn die jährliche Neuverschuldung eines Staates nicht über 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) sowie seine Gesamtverschuldung nicht über 60 Prozent des BIP liegt.¹²
- *Wechselkursstabilität*: Eine Währung muß mindestens seit zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber einer anderen Währung die engen Bandbreiten des EWS eingehalten haben.¹³
- *Dauerhaftigkeit der erreichten Konvergenz*: Gemessen wird diese Bedingung an den nominalen langfristigen Zinssätzen. Diese dürfen den Durchschnitt der langfristigen Zinssätze in den höchstens drei Ländern mit den tiefsten Inflationsraten um nicht mehr als 2 Prozent übersteigen.

Trotz vorweisbarer Erfolge in der Annäherung der innergemeinschaftlichen Konvergenz wies die Gemeinschaft noch erhebliche wirtschaftliche Divergenzen auf. Daher enthält der Maastrichter Vertrag in seinen Bestimmungen zum Aufnahmeverfahren einen Kompromiß zwischen dem Wunsch nach ausreichend langen Übergangsfristen sowie einem zeitlich festgelegten raschen und irreversiblen Übergang zur WWU: In einem ersten Schritt sollte der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf der Basis von Berichten des EWI sowie der Europäischen Kommission beurteilen, ob die Konvergenzkriterien erfüllt sind. Der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs hatte danach bis Ende 1996 zu entscheiden, ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen erfüllt, und daraufhin einen Starttermin für den Beginn der dritten Stufe festzulegen.

Für den (tatsächlich eingetretenen) Fall, daß sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht bis 1996 qualifizieren kann, war in einem zweiten Schritt vor dem 1. Juli 1998 erneut die Eignung für die WWU zu überprüfen. Die dafür qualifizierten Staaten beginnen dann laut Vertrag unabhängig von ihrer Anzahl am

1. Januar 1999 die Währungsunion: Am ersten Tag der dritten Stufe werden die Wechselkurse zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten unwiderruflich fixiert. Mindestens alle zwei Jahre wird das Überprüfungsverfahren wiederholt. Alle Mitgliedstaaten, die für die dritte Stufe qualifiziert sind, müssen dieser dann beitreten. Durch Ausnahmeregelungen sind Großbritannien und Dänemark jedoch von der automatischen Teilnahmepflicht entbunden.¹⁴ Durch dieses Verfahren ist eine Automatik eingeführt worden, die sicherstellt, daß die zweite Stufe den Charakter einer Übergangsphase erhält, während die tatsächliche Einführung der WWU nicht mehr zur Disposition steht.

4.3 Ratifizierung und Akzeptanzkrise

Insgesamt tragen die währungspolitischen Bestimmungen des Maastrichter Vertrages eine deutsche Handschrift. Hingegen konnte Deutschland sich nicht mit seiner noch im November 1991 vertretenen Position durchsetzen, in der die Politische Union als unerläßliches Gegenstück der WWU bezeichnet wird. Weder in den angesprochenen Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik noch in der Justiz- und Innenpolitik oder der Stärkung der Rechte des Parlamentes konnten die Forderungen angemessen durchgesetzt werden.

In der Ratifizierungsphase wurde zunehmend Kritik an dem Vertragswerk laut. Dadurch geriet die EU in mehreren Mitgliedstaaten unvermittelt in eine ihrer schwierigsten Akzeptanzkrisen. Zunehmend wurde auf Schwächen des Maastrichter Vertrages hingewiesen, der zwar die EU-Kompetenzen erweitert, aber die Demokratisierung nicht in gleichem Maße vorangebracht habe. In den Hartwährungsländern stieß zudem die vereinbarte Währungsunion auf Widerstände. Neben generellen Vorbehalten wurde etwa die Schlüssigkeit der politisch festgelegten Konvergenzkriterien bestritten. Derartige Zweifel paarten sich mit einem tiefen Mißtrauen, daß die Kriterien vor dem Eintritt in die dritte Stufe aufgeweicht werden würden. Der Vertrag konnte schließlich erst ratifiziert werden, nachdem Dänemark für bestimmte Bereiche, darunter die WWU, Ausnahmegenehmigungen zugestanden worden waren sowie, in Deutschland das Bundesverfassungsgericht positiv über dessen Verfassungskonformität entschieden hatte.¹⁵

In der Maastricht-Vertrauenskrise ist der enge Zusammenhang von politischen und ökonomischen Fragestellungen deutlich geworden. In ihrer Folge geriet auch das EWS unter Druck. Nach seinem nachhaltigen Erfolg war das System durch die Tabuisierung von *Realignments* zunehmend politisiert worden; nach Maastricht fiel ihm die Rolle eines Glaubwürdigkeitsindikators zu. Ohnehin unter Spekulationsdruck durch den vereinigungsbedingten Inflations- und Geldmengenanstieg in Deutschland, wurde der Abwertungsdruck mehrerer Währungen nach der Ablehnung des Maastrichter Vertrages in Dänemark im Juni 1992 übermächtig und überforderte die Interventionsmechanismen. Nach anhaltenden Spannungen und mehreren *Realignments* in rascher Folge mußte die Bandbreite im

Wechselkursmechanismus am 2. August 1993 von +/-2,25 Prozent auf +/-15 Prozent erhöht werden. Durch die Einführung dieser hohen Margen wurden die Zentralbanken faktisch von ihrer Interventionspflicht entbunden. Für die Perspektive der Währungsunion war dies zunächst ein schwerer Rückschlag.¹⁶ Während aber die Märkte nach dem Anstieg des Spekulationsrisikos sich rasch wieder an den unveränderten Leitkursen orientierten, erwies sich vor allem die stagnierende wirtschaftliche Entwicklung mit sinkenden Wachstumsraten und hoher Beschäftigungslosigkeit als Hemmschuh für die notwendige Rückführung der Haushaltsdefizite.

5. Auf dem Weg zur gemeinsamen Währung

In den seit Abschluß des Maastrichter Vertrages teilweise heftig geführten Auseinandersetzungen um die Wirtschafts- und Währungsunion haben sich politische, ökonomische und psychologische Faktoren vermischt. Auf einer ersten Ebene dringt Europa mit der gemeinsamen Währung erstmals in die Sphäre des alltäglichen Eingriffes in die Lebensgewohnheiten der Europäer vor. Vom unbefragten politischen Randthema wird die europäische Integration damit zu einem Mittelpunkt existentieller politischer Fragen. Früher eher unbeachtete Faktoren wie das demokratische Defizit der Gemeinschaft oder der mangelnde Bekanntheitsgrad der »undurchschaubaren Brüsseler Bürokratie« werden dadurch dramatisiert. Insofern verwundert es nicht, daß der Integrationsschub des Maastrichter Vertrages sein Gegenstück in der Subsidiaritätsdebatte sowie in zunehmender Skepsis gegenüber gemeinschaftlichem Vorgehen gefunden hat.

Auf einer zweiten Ebene überfordern die Kompliziertheit und die historische Einmaligkeit einer gemeinsamen Währung und ihrer Konsequenzen nicht nur die Öffentlichkeit, sondern offenbar auch das Urteil der Experten. Je nach Perspektive, Informationsstand und Absicht führte bereits die Bewertung vorliegender Fakten zu konträren Ergebnissen und verstärkte damit die entsprechenden Unsicherheiten.¹⁷ Während aber dennoch weitgehende Übereinstimmung herrschte, daß eine unter den richtigen Bedingungen durchgeführte Währungsunion großen Nutzen für den Standort Europa bedeutet, klappten die Ansichten darüber auseinander, ob der Vertrag von Maastricht dafür die notwendigen Voraussetzungen geschaffen habe. Zudem variierte jede Analyse im Vorfeld der Teilnehmerauswahl entscheidend mit der Frage, welche Art der Währungsunion zustande kommen würde.

Derartige Unsicherheiten sind auf einer dritten Ebene dadurch befördert worden, daß der Maastrichter Vertrag unterzeichnet und ratifiziert wurde, bevor die ganze Tragweite seiner Konsequenzen im öffentlichen Bewußtsein verankert war. Seine gerade in den Ländern mit starken Währungen umstrittenen Zielsetzungen waren danach nicht mehr zu ändern. Dort wurde eine Diskrepanz zwischen Bürgern und politischen Akteuren deutlich. Die Debatten wiesen dabei teilweise einen

beachtlichen Dramatisierungsgrad auf. Obwohl etwa in Deutschland Konsens herrschte, daß Konvergenz wichtiger sei als der Zeitplan von Maastricht, wurden solche Akteure, die die mögliche Konsequenz dieser Argumentation – eine Verschiebung des WWU-Startes – andeuteten, als Gegner der europäischen Integration gebrandmarkt. In dieser Situation der Machtlosigkeit und Tabuisierung der Diskussion über die Risiken der gemeinsamen Währung konnte der Eindruck entstehen, die politische Klasse habe aus übergeordneten Gründen eine Entscheidung getroffen, die selbst unter der Bedingung einer offensichtlichen Verfehlung der vertraglichen Ziele durchgesetzt werden sollte.¹⁸

5.1 Die Währungsunion in der politischen Debatte

Angesichts der Maastrichter Fakten und eines spürbaren Klimas des Mißtrauens wurden die mit einem Währungsraum einhergehenden Zukunftsfragen zwangsläufig reduziert auf die Einschätzung der Konvergenzkriterien sowie die Verschiebungsdebatte. Damit wurde eine Chance verpaßt, die eigentlich notwendige Diskussion um die epochalen Grundsatzfragen der Integration sowie die Gestalt des neuen Europas produktiv zu führen.¹⁹ Ihre Aufladung fand diese Diskussion jedoch durch die Einschätzung der mit der WWU verbundenen Chancen und Risiken. Dabei konnten Befürworter dieses Projektes darauf verweisen, daß es weniger integrationspolitischem Idealismus entspringt als vielmehr dem währungspolitischen Kalkül, die verlorene nationalstaatliche Handlungsfähigkeit auf der europäischen Ebene zurückzugewinnen. Außerdem bietet die WWU eine Reihe von Chancen.²⁰

- *Effizienzverbesserung und Wegfall der Umtauschkosten:* Mit der Vollendung des Binnenmarktes am 1. Januar 1993 hat das Verflechtungsniveau unter den EU-Volkswirtschaften eine neue Stufe erreicht. Zwar erfordert ein echter Gemeinsamer Markt nicht unbedingt eine gemeinsame Währung, aber seine Vorteile lassen sich erst dann voll ausschöpfen, wenn die Währungsrisiken ausgeschaltet sind. Dabei gilt der Wegfall der Umtauschkosten als kleinster Vorteil. Da bereits die Möglichkeit von Wechselkursänderungen langfristig angelegte grenzüberschreitende Aktivitäten hemmt, wirkt eine gemeinsame Währung investitionsstimulierend.
- *Investitionsstimulierende Effekte:* Wettbewerbswirksam ist außerdem die im Zuge einer gemeinsamen Währung verbesserte Vergleichbarkeit der Preise. Da die Mitgliedstaaten nicht länger die Möglichkeit haben, durch Abwertung kurzfristige Vorteile zu Lasten ihrer Partner zu erreichen, und da sie nicht mehr über die Möglichkeit eigener Geldproduktion verfügen, wird die bereits in den vergangenen Jahren sichtbare Orientierung an Geldwertstabilität verstärkt. Da Kursrisiken nicht mehr durch höhere – investitionshemmende – Zinsen ausgeglichen werden müßten, kann das Zinsniveau vermutlich verringert werden. Effizienzsteigernd wirkt außerdem der stärkere Anpassungsdruck, der überbor-

dende Lohnkosten unwahrscheinlicher macht und den Mobilitätsdruck erhöht. Durch die steigende Attraktivität des Finanzplatzes Europa wird Anlagekapital angezogen.

- *Stärkeres Gewicht in der Weltwirtschaft:* Nach außen erhöht sich das Gewicht der europäischen Währung im weltweiten Vergleich. Dies trägt dazu bei, daß der Euro auf internationale Währungsschwankungen angemessener reagieren kann. Internationale Geschäfte auf Euro-Basis würden die Europäer unabhängiger von der in der Vergangenheit hinderlichen amerikanischen Haushaltspolitik machen. Dies würde wichtige Impulse für die Wettbewerbsfähigkeit Europas bringen und mittelbar auch das politische Potential der EU erhöhen.
- *Vertiefung der europäischen Integration:* Zusätzlich zu ihren volkswirtschaftlichen Impulsen sichert eine Währungsunion den erreichten Integrationsstand. Sie beteiligt die Zentralbanken in den stabilitätsorientierten Mitgliedstaaten an einer auf Europa zugeschnittenen Währungspolitik und verhindert den Erlaß von Restriktionen – etwa Kapitalverkehrskontrollen – in Krisenzeiten. Darüber hinaus schmiedet sie eine dauerhafte Schicksalsgemeinschaft, die weitere Integrationschritte auch im politischen Bereich nach sich zieht.

Insgesamt wurde die Wirtschafts- und Währungsunion aus dieser Perspektive als Nagelprobe für die Ernsthaftigkeit der europäischen Integration sowie die Bemühungen um die Sicherung des Standortes Europa bezeichnet. Dagegen wurde für den Fall des Scheiterns eine ernsthafte Krise prognostiziert, mit Rückfall zu inflationären Tendenzen, starken Währungsschwankungen, neuen Handelshindernissen, einer Beschädigung des Binnenmarktes sowie in letzter Konsequenz einem Zerfall der Union.²¹ Kritiker führten dagegen an, daß einerseits der Binnenmarkt auch ohne Währungsunion funktioniere, darüber hinaus deren erhebliche Risiken ein vorsichtigeres Vorgehen notwendig machten. Im Einzelnen lassen sich die damit verbundenen Besorgnisse in zwei Kategorien einteilen:

- *Ökonomische Befürchtungen:* Da die Spannungen in einer Währungsunion mit dem Heterogenitätsgrad ihrer Teilnehmer zusammenhängen, riefen Bestrebungen zur weichen Auslegung der Konvergenzkriterien starke Befürchtungen hervor. Als erhebliches Defizit der Währungsunion erwies sich zudem deren Konstruktion als bloße Eintrittskriterien. Dadurch war nicht auszuschließen, daß die Orientierung an einer strikten Kontrolle der öffentlichen Haushalte in einigen Staaten nach Beginn der Währungsunion nachlassen könnte. Mit dem Wegfall des Wechselkursinstrumentes entfällt zudem ein wichtiges Instrument zum Ausgleich nach wie vor fortbestehender Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Trotz des bemerkenswerten Wandels der meisten Mitgliedstaaten zur Stabilitätspolitik kann nicht ausgeschlossen werden, daß andere Mitgliedstaaten das Inflationsrisiko schwächer bewerten, als dies in der Bundesrepublik Tradition ist. Die Bundesbank hat immer wieder darauf hingewiesen, daß in der Vergemeinschaftung der Währungspolitik bei gleichzeitig in nationaler Verantwortung geführter Wirtschaftspolitik eine potentielle Achillesferse in der Konstruktion der WWU angelegt ist. Treten in einem Währungsraum asymmet-

rische Störungen auf, dann müssen entweder Lohn- und Preisanpassungen sowie Faktorbewegungen dies ausgleichen, oder es muß zu finanziellen Transfers zwischen den Mitgliedstaaten kommen. Zwar schließt der Vertrag die Finanzierung von Staatsdefiziten aus; faktisch sind Lohn- und Preisniveaus aber nicht hinreichend flexibel.

- *Währungsunion ohne Politische Union:* Während normalerweise Währungs- und Staatsgebiet zusammenfallen, steht hinter der gemeinsamen Währung keine gesamtstaatliche Autorität in Form einer kompetenten europäischen Regierung. Die Währung ist aber letztendlich nur so stabil, wie es die Wirtschafts- und Finanzpolitik, Tarif- und Sozialpolitik zulassen. Um asymmetrische Entwicklungen unter dem Mitgliedstaaten weitgehend zu vermeiden, erscheinen außerdem weitere Fortschritte in der Innen- und Justizpolitik sowie in der Gemeinsamen Außenpolitik angeraten. Wurde früher die Einführung einer einheitlichen Währung als krönender Abschluß einer Politischen Union bewertet, soll die Währungsunion nun als deren Antriebsmotor dienen. Tatsächlich ist die Bereitschaft zur politischen Integration nach Maastricht aber gesunken.

5.2 Ausgestaltung und Umsetzung

Jenseits der politischen Debatten sowie der zunächst unbefriedigenden Konvergenzentwicklung hat die Umsetzung der bis zum Start der dritten Stufe notwendigen Vorbereitungen immer im Zeitplan gelegen. Wichtige Etappen in diesem Prozeß waren:

- die für die Vertrauensbildung in Deutschland wichtige Entscheidung über den Sitz der EZB in Frankfurt am Main im Oktober 1993;
- das vom Europäischen Währungsinstitut Ende 1995 vorgelegte Konzept für die Gestaltung des Überganges zur gemeinsamen Währung;
- die Festlegung des Namens »Euro« für die gemeinsame Währung auf dem Madrider Gipfel im Dezember 1995 (1 Euro = 100 Cent). Einigung konnte auch über die Ausgestaltung eines EWS II erzielt werden, das die Gestaltung des Verhältnisses von WWU-Teilnehmern und restlichen Staaten regelt;²²
- die Einigung über die Grundlinien der gemeinsamen Währungspolitik durch das Europäische Währungsinstitut;
- die Verabschiedung eines Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Sommer 1997, der die WWU-Staaten durch empfindliche Geldbußen zur dauerhaften Budgetdisziplin zwingen und die Glaubhaftigkeit der Stabilitätsorientierung untermauern soll;
- die umstrittene Einrichtung des »Euro-11-Rates« im Dezember 1997, einem Gremium zur verstärkten Koordinierung der WWU-Staaten.²³

Die Diskussion um den Stabilitätspakt erwies sich als eines der anhaltenden Themen im Vorfeld der Währungsunion. Der Vorschlag des deutschen Finanzministers Theo Waigel zielte darauf, das Ungleichgewicht zwischen nationaler Wirtschafts-

politik und europäisierter Währungspolitik abzumildern – ohne die vertraglichen Grundlagen anzutasten. Im Effekt schreibt er die Orientierung an den Konvergenzkriterien über den Eintritt in die dritte Stufe hinaus fort und belegt deren Verfehlung mit automatisch wirksam werdenden Sanktionen.²⁴ Während es Deutschland um die Korrektur der Lücke im Maastrichter Vertrag ging, daß Konvergenz lediglich Eintrittsvoraussetzung war, wurde der Bundesregierung zeitweise vorgeworfen, neue Hürden für die WWU aufzubauen.

Auf dem Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 konnte sich der Europäische Rat nach langen Verhandlungen auf folgende Kernpunkte einigen: Die WWU-Teilnehmerstaaten bekennen sich unmißverständlich zu dauerhaft geordneten Staatsfinanzen. Das Haushaltsüberwachungsverfahren und die Verfahren bei übermäßigen Defiziten werden gestrafft. Staaten, deren öffentliches Haushaltsdefizit den Wert von 3 Prozent des BIP übersteigt, müssen – außer in Zeiten starker Rezession oder bei außerordentlichen Ereignissen wie Naturkatastrophen – innerhalb einer bestimmten Frist Budgetkorrekturen vornehmen. Geschieht dies nicht, wird der Rat »in der Regel« Sanktionen beschließen, zunächst in Form einer unverzinslichen Einlage. Die Sanktionen – mindestens 0,2 Prozent und maximal 0,5 Prozent des BIP – werden nach zwei Jahren in eine Geldbuße umgewandelt, wenn das betreffende Haushaltsdefizit weiter übermäßig bleibt. An die Stelle der noch im Maastrichter Vertrag vorgesehenen Sanktionen, die nur mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden konnten, rückt eine Quasi-Automatik. Insgesamt hat der Europäische Rat damit eine offene Flanke des Maastrichter Vertrages geschlossen.

5.3 *Verschiebungsdebatte und Teilnehmerkreis*

Im Vorfeld der Festlegung der WWU-Teilnehmerstaaten kamen – außerhalb der offiziellen Positionen – zunehmende Zweifel auf, daß im Referenzjahr 1997 eine ausreichende Zahl an Mitgliedstaaten die Konvergenzkriterien erfüllen würde. Die Tatsache, daß noch 1996 14 Mitgliedstaaten die Kriterien verfehlten, ließ die Debatte um eine mögliche Verschiebung der WWU nicht verstummen. Entsprechende Dementis verstärkten allenfalls den Eindruck einer großzügigen Interpretation der Aufnahmekriterien²⁵; durch diese Perzeption und die spürbare Entschlossenheit zum termingerechten Start schien es allerdings auch solchen Staaten möglich, die Kriterien 1997 zu erreichen, die eigentlich als Kandidaten für einen späteren Einstieg in die Währungsunion gehandelt worden waren. Entsprechend intensivierten diese ihre Anstrengungen. Allerdings wurde dabei in mehreren Staaten die Forderung des Maastrichter Vertrages nach dauerhaft sanierten Staatsfinanzen durch Methoden »kreativer Buchführung« unterlaufen, die darauf abzielten, die heiklen Kriterien der Neuverschuldung sowie des Schuldenstandes einmalig im Referenzjahr zu erfüllen.²⁶

Die heftigen Auseinandersetzungen um die Gestalt der zukünftigen Währungsunion im Referenzjahr sind von einer britischen Zeitung treffend als »nervenauf-

reibendes Endspiel« charakterisiert worden. Deutlich wurde, daß die politischen Akteure sich in einigen Staaten in dem scheinbar unlösbaren Zielkonflikt zwischen Konvergenz, Teilnehmerzahl und Zeitplan der WWU in eine schwierige Situation hineinmanövriert hatten. In diesem schwierigen Meinungsklima wurden Befürchtungen laut, daß eine Währungsunion, die bereits bei ihrem Start die selbstgesteckten Kriterien nicht erfüllt, auf den Märkten nicht als stabilitätsorientiert bewertet werden würde.

Derartige Einschätzungen verstummten erst mit der Übermittlung der statistischen Daten der Mitgliedstaaten im Februar 1998. Überraschend konnten – wie in den vom Europäischen Währungsinstitut sowie der Kommission erstellten Empfehlungen dargelegt – 13 Mitgliedstaaten als für die Wirtschafts- und Währungsunion tauglich eingestuft werden.²⁷ Nach diesen Daten konnte der vorher am heftigsten diskutierte Grenzwert von 3 Prozent des BIP für die Neuverschuldung durchweg und glatt von den zukünftigen WWU-Staaten eingehalten werden. Dagegen wurden die Auslegungsspielräume bei der Bewertung des Schuldenstandes in den Berichten erwartungsgemäß genutzt: So verfehlen Belgien und Italien mit jeweils etwa 120 Prozent ihres BIP deutlich den erlaubten Wert von 60 Prozent; sie nähern sich allerdings diesem Wert an. Nach dem Vertragstext, demzufolge die Schuldenquote »erheblich und laufend zurückgegangen« sein und einen Wert in der Nähe des Referenzwertes erreichen muß, hat Deutschland, das sich von der 60-Prozent-Grenze entfernt hat (61,3 Prozent), hingegen das Verschuldungskriterium eigentlich nicht erfüllt. Der Bericht der Kommission hält Deutschland jedoch die vereinigungsbedingten finanziellen Belastungen zugute. Im Bericht des EWU wird auf weiterhin bestehenden erheblichen Konsolidierungsbedarf in den meisten Mitgliedstaaten hingewiesen; außerdem drückt er seine Besorgnis darüber aus, ob in Belgien und Italien bereits eine auf Dauer tragbare Finanzlage erreicht wurde.

Nachdem die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament ihre zustimmenden Stellungnahmen abgegeben hatten²⁸, schloß sich auch der Rat der Finanzminister in seiner Sitzung vom 1. Mai 1998 diesen Beurteilungen an. Die Finanzminister der elf WWU-Staaten und die Notenbankchefs einigten sich außerdem auf das Verfahren zur Festlegung der unwiderruflichen Umrechnungskurse für den Euro: Demnach werden die zu dieser Zeit geltenden Leitkurse für die Berechnung der Euro-Kurse verwendet. Das Europäische Parlament befürwortete in seiner Sondertagung am 2. Mai die Währungsunion mit insgesamt elf Staaten. Am selben Tag trat der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs in Brüssel an, um nach Art. 109j Abs. 4 EGV zu beschließen, welche Staaten die Voraussetzungen für die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion erfüllen. Darin fiel der endgültige Beschluß, daß nach der Gesamtbewertung der Daten insgesamt elf Staaten – Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien – die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der einheitlichen Währung ab Anfang 1999 erfüllen. Dänemark und Großbritannien nahmen trotz Erfüllung der Konvergenzkriterien ihre Option wahr, nicht zu diesem Zeitpunkt an der WWU teilzunehmen. In Griechenland und Schwe-

den sind die notwendigen Voraussetzungen noch nicht erfüllt; allerdings nimmt Schweden in voller Absicht nicht am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems teil, verfügt tatsächlich aber über einen sanierten Haushalt.

Eigentlich als historisches Ereignis gedacht, wurde der Sondergipfel überschattet vom Eindruck politischer Mausechlei. Der Versuch, den vorausgegangenen monatelangen Streit um die symbolträchtige Präsidentschaft der Europäischen Zentralbank zu beenden, drohte zu scheitern und wurde schließlich nach langen Verhandlungen mit einem unwürdigen Kompromiß beendet. Während der Maastrichter Vertrag – um politische Einflußnahme zu vermeiden – explizit eine achtjährige Amtszeit des Zentralbankpräsidenten vorsieht, erklärte der Wunschkandidat von 14 Mitgliedstaaten, der Niederländer Wim Duisenberg, kurz vor seiner Ernennung, daß er »freiwillig« nach etwa der Hälfte seiner Amtszeit aus Altersgründen zurücktreten werde. Anschließend wird den Absprachen zufolge ein französischer Kandidat die Präsidentschaft übernehmen. Gerade angesichts des tiefen Mißtrauens in manchen Staaten wuchsen dadurch erneut die Bedenken, daß die vertraglich festgelegte Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank von politischem Einfluß in Zukunft unterhöhlt werden könnte.

6. Perspektiven Europas als Währungsunion

Noch vor dem Beginn der dritten Stufe hat mit der Europäischen Zentralbank die Institution ihre Arbeit aufgenommen, die künftig die Geldwertstabilität in Europa zu garantieren hat. Seit dem 1. Januar 1999 sind die nationalen Währungen in den zunächst elf Teilnehmerstaaten keine eigenständigen Währungen mehr. Nach einer Interimsphase wird der Euro materiell erst Anfang 2002 sichtbar und nach spätestens sechs Monaten alleiniges gültiges Zahlungsmittel in den WWU-Staaten sein. Durch die Einführung der einheitlichen Währung entsteht aus elf kleinen und mittleren Volkswirtschaften mit einer starken außenwirtschaftlichen Verflechtung ein großer Währungsraum mit europäisierter Geldpolitik.

Aus den ersten Monaten nach dem pünktlichen Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion lassen sich unterschiedliche Signale herauslesen. Zum einen hat die Zustimmung zur gemeinsamen Währung zunächst erheblich zugenommen, und die Debatten sind unaufgeregter geworden. Obwohl die gute Vorbereitung auf den Euro seit Jahren betont worden war, zeigten sich viele der maßgeblichen Akteure beeindruckt über die geringen Reibungsverluste beim Start des neuen Geldes. In der Anfangseuphorie wurden sogar Rufe nach einer Verkürzung der Übergangszeit bis zur Einführung der Noten und Münzen laut.

Zum anderen verlor der Euro im Außenverhältnis zunächst kontinuierlich an Wert. Gestartet mit einem Kurs von 1,18 US-Dollar, rutschte er im ersten Halbjahr 1999 bis auf 1,02 US-Dollar ab. Neben dem Kosovo-Krieg wurde das Vertrauen der Märkte auch dadurch erschüttert, daß die EU-Finanzminister entschieden, Ita-

lien eine Überschreitung der zunächst anvisierten Neuverschuldungsrate zu gewährleisten. Damit schufen sie einen Präzedenzfall, den auch andere Staaten nutzen könnten, um das Tempo ihrer Haushaltskonsolidierung zu verlangsamen.

Die mit dem Start der Wirtschafts- und Währungsunion bereits eingeleitete Veränderung der Diskussionskultur über den Euro ist positiv zu beurteilen. An die Stelle der zum Schluß müßigen Auseinandersetzungen über die Vor- und Nachteile der gemeinsamen Währung muß nunmehr eine ebenso intensive Diskussion über die Perspektiven Europas als Währungsunion treten.

Dazu ist es erforderlich, sich auf die verschiedenen intendierten Funktionen der Währungsunion zu besinnen. Deren Ziele liegen auf der ökonomischen Ebene darin, durch nationalen Souveränitätsverzicht die verlorengegangene Handlungsfähigkeit im Bereich der Geldpolitik zurückzugewinnen, dabei die faktische Hegemonie der deutschen Geldpolitik zu brechen sowie eine stabile Währungszone mit den entsprechenden Vorteilen zu schaffen. Im politischen Bereich sollte sie Deutschland enger in die EU einbinden und den Integrationsverbund zur unkündbaren Schicksalsgemeinschaft zusammenschmieden.

In einer ersten Annäherung ist zu würdigen, daß die Europäische Union über die verschiedenen Etappen ihrer währungspolitischen Anstrengungen zu einer beachtlichen Stabilitätskultur gefunden hat. Während die Geldpolitik der Bundesbank an der Abkehr von der Inflationspolitik einen erheblichen Anteil hatte, hat darüber hinaus der Maastrichter Vertrag in den vergangenen Jahren immensen Druck auf die Sanierung der Staatshaushalte ausgeübt. Trotz günstiger ökonomischer Bedingungen und Maßnahmen kreativer Haushaltsführung sind elf Teilnehmerstaaten Zeugnis einer erheblich angewachsenen ökonomischen Konvergenz innerhalb der Europäischen Union. Insofern hat dieses Projekt bereits vor seinem Start eine positive ökonomische Wirkung entfalten können. Ihren Ausdruck findet diese nicht zuletzt darin, daß die Märkte dem Euro vor seinem Start einen Vertrauensvorschuß zubilligten.²⁹ Der Währungsunion kam dabei zugute, daß es den politischen Akteuren erspart blieb, den Teilnehmerkreis durch eine vorher ausgeschlossene Lockerung des Defizitkriteriums zu erhöhen.

Mit der Einführung des Euro ist Europa jedoch keineswegs am Ziel – der Charakter einer stabilen Währung besteht ja gerade darin, daß sie dauerhafte Anstrengungen erfordert. Da eine gemeinsame Währung, die die in Aussicht gestellte Stabilitätsperspektive nicht einhalten kann, die Union desavouieren würde, wird der Euro zum beständigen Prüfstein für deren Erfolg werden. Das durch den unglücklichen Prozeß der Umsetzung – von den Kommunikationsdefiziten bis hin zur zweifelhaften Vertragsauslegung bei der Benennung des EZB-Präsidenten – geförderte Mißtrauen kann dabei vor allem durch eine eindeutige Orientierung der Wirtschafts- und Währungsunion an den Vertragszielen und dem Ergebnis einer stabilen Währung abgebaut werden. Gerade die Europäische Zentralbank wird aus dieser Perspektive unter fortwährender Beobachtung stehen und ihre Unabhängigkeit im Alltag beweisen müssen. Darüber hinaus erfordert das Zusammenspiel zwischen kooperativen Wirtschaftspolitiken und der unabhängigen europäischen

Geldpolitik eine Eingewöhnungsphase mit entsprechender Prioritätensetzung, bevor der Euro als konsolidierte stabile Währung gelten kann.

Zwar konnte durch die hohe Teilnehmerzahl der Währungsunion einerseits die befürchtete Spaltung des Binnenmarktes weitgehend vermieden werden. Drei von vier *Outs* werden ihre künftige Teilnahme wohl unmittelbar vom Erfolg des Euro abhängig machen. Auf der anderen Seite hat die Währungsunion angesichts der noch nicht dauerhaft gesicherten öffentlichen Finanzen mit einer Hypothek begonnen.³⁰ Diese kann zwar durch mittelfristige Haushaltskonsolidierung getilgt werden – es ist aber eine offene Frage, ob die vereinbarten Mechanismen des Stabilitätspaktes im Falle nachlassender Disziplin tatsächlich zur Anwendung kämen und sich überdies als hilfreich erweisen würden.

Mit einem globalen Wirtschaftsanteil von rund 20 Prozent verfügt Europa bei einer Beibehaltung seiner Stabilitätsfortschritte über das Potential, den Euro zu einer Weltwährung werden zu lassen. Expertenschätzungen gehen davon aus, daß er ein Drittel der Devisenreserven auf sich vereinigen kann. Das alte Ziel der gemeinsamen Währungspolitik, unabhängiger von Fehlentwicklungen in anderen Weltregionen zu sein, kann damit erreicht werden. Mit dem Ausbau seiner wirtschaftlichen Kapazität wird Europa aber auch stärkeren Einfluß und Verantwortung in den internationalen Institutionen erhalten, die mit der Stärkung des internationalen Währungssystems beauftragt sind. Im Resultat wird die Europäische Union die Globalisierung stärker als bisher mitgestalten können. In einer weiteren Perspektive ist die Bündelung der Finanzkraft ein grundlegender Anstoß, um Europas Rolle auch als politische Weltmacht künftig stärker zu profilieren.

Über ihre ökonomischen Effekte zur Förderung des Wohlstandes hinaus besitzt die WWU – jedenfalls im Erfolgsfall – noch eine eigenständige politische Komponente mit erheblichem Potential. Zwar wurde die parallele politische Flankierung der Währungsunion verfehlt. Insofern wird die Währung ohne Staat unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimität des Gesamtgebildes zunächst ein labiles Kuriosum bleiben. Dennoch zwingt die WWU »die Mitgliedstaaten zu einheitlichen Prioritäten und konvergentem Handeln in der Wirtschaftspolitik, hat Folgen für das finanzielle Solidarverhalten der reicheren gegenüber den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten und ist insgesamt ein Stück vorweggenommener Endzustand des Integrationsprozesses«. ³¹ In diesem Zusammenhang erscheinen mehrere Entwicklungen plausibel:

Zum einen wird die Politik der Europäischen Union durch die WWU eine stärkere Wahrnehmung erfahren – aber selbst eine erfolgreiche Währung wird noch keine Identität stiften können. In diesem Zusammenhang ist es ernst zu nehmen, daß die Kluft zwischen den politischen Akteuren und den Bürgern in Deutschland bisher wohl bei keinem europapolitischen Projekt so tief war wie im Fall der Währungsunion. Zum anderen wird sich die Zahl der Materien erhöhen, in denen die Mitgliedstaaten enger kooperieren müssen, um schädliche Asymmetrien zu vermeiden. In diesem Zusammenhang läßt sich vermuten, daß die steigende und unauflösbare Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten das Konflikt- und Blo-

ckadepotential der Europapolitik in einem Maß erhöhen, für das die Union noch nicht gerüstet ist.

Die Währungsunion wird die europäischen Volkswirtschaften auf Gedeih und Verderb zusammenschüren. Soll die Europäische Union aber tatsächlich zu einer handlungsfähigen Schicksalsgemeinschaft ausgebaut werden, dann ist deren politische Flankierung erheblich zu verbessern. Ohne geeignete Entscheidungsmechanismen, mehr Demokratie und Transparenz sowie einer gemeinsamen Vorstellung etwa von der Gestalt einer europäischen Variante einer sozialen Marktwirtschaft besteht die Gefahr, daß fundamentale Konflikte die Formulierung europäischer Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung erschweren würden – beispielsweise in der nach wie vor umstrittenen Frage nach dem Verhältnis zwischen Geldwertstabilität und Beschäftigungspolitik oder nach der vermutlich mittelfristig notwendigen Einführung eines Finanzausgleichssystems.

Der Satz von Jacques Delors, daß man sich nicht in einen Binnenmarkt verlieben kann, trifft auch auf die Wirtschafts- und Währungsunion zu. Europa wird auf Dauer nur dann funktionieren können, wenn es nicht nur den Interessen der Märkte, sondern auch den Wünschen seiner Bürgern gerecht wird. Binnen weniger Jahre dürfte die von der Währungsunion ausgelöste Dynamik die Politik zu einer Debatte um die grundlegenden Ziele der EU zwingen. »Und wenn Europas Bürger erst erkennen, wie Brüssel und Frankfurt über Staatsschulden und Zinssatz mitentscheiden, wird der Ruf nach einer wirklich gemeinsamen Verfassung für den Kontinent erschallen – lauter denn je.«³² Grundvoraussetzung für derartige Visionen bleibt jedoch die Währungsstabilität.

Weiterführende Literatur

- Caesar, Rolf, und Hans-Eckart Scharer (Hrsg.): Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, Bonn 1994.
- Castner, Rochus: Der Euro-Ratgeber. Antworten zur neuen Währung, München 1997.
- Hillenbrand, Olaf: Europäische Währungspolitik, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.): Währungspolitik. National – europäisch – international, München 1998.
- Krägenau, Henry, und Wolfgang Wetter: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, Baden-Baden 1993.
- Sarrazin, Thilo: Der Euro. Chance oder Abenteuer?, Bonn 1997.
- Scharer, Hans-Eckart, und Wolfgang Wessels: Stabilität durch das EWS? Koordination und Konvergenz im Europäischen Währungssystem, Bonn 1987.
- Schönfelder, Wilhelm, und Elke Thiel: Ein Markt – eine Währung. Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2. Auflage, Baden-Baden 1996.

Tolksdorf, Michael: Ein Geld für Europa? Die Europäische Währungsunion, Opladen 1995.

Anmerkungen

- 1 Seit dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union am 1. November 1993 wird der europäische Integrationsverbund nicht mehr als Europäische Gemeinschaft (EG), sondern als Europäische Union (EU) bezeichnet. Im folgenden wird immer dann von der EU gesprochen, wenn die Zeit nach 1. November 1993 gemeint ist, und von der EG, wenn Ereignisse vor dem 1. November 1993 lagen.
- 2 Eine Übersicht über die Ziele der drei Stufen ist abgedruckt in: Wegner, Manfred: Wirtschafts- und Währungsunion. Ziele und Wege, in: Weinstock, Ulrich (Hrsg.): Neun für Europa, 2. Auflage, Düsseldorf 1973, S. 74 f.
- 3 Vgl. zu den Anfängen der EG-Währungsintegration u. a.: Krägenau, Henry, und Wolfgang Wetter (Hrsg.): Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, Baden-Baden 1993; Hellmann, Rainer, und Bernhard Molitor: Textsammlung zur Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1973.
- 4 Vgl. zum EWS: Scharrer, Hans-Eckart, und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Das Europäische Währungssystem. Bilanz und Perspektiven eines Experiments, Bonn 1983; Picker, Rolf: Das Europäische Währungssystem, Hildesheim/Zürich/New York 1988.
- 5 Bei seinem Start nahmen acht EG-Staaten am Wechselkursverbund des EWS teil: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Luxemburg, die Niederlande sowie Italien. Neben Italien nutzten die später hinzukommenden Staaten Spanien (1989), Großbritannien (1990), Portugal (1992) die erweiterte Bandbreite von ± 6 Prozent aus. Griechenland beteiligte sich nicht am Wechselkursmechanismus des EWS; gleichwohl floß und fließt seine Währung in den Währungskorb mit ein.
- 6 Kleinheyer, Norbert: Der Abweichungsindikator im EWS, in: Scharrer, Hans-Eckart, und Wolfgang Wessels: Stabilität durch das EWS, Bonn 1987, S. 331–352, S. 345.
- 7 Vgl. Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion: Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft, abgedruckt in: Europa-Archiv 44 (1989), S. D283–304.
- 8 Vgl. hier und im folgenden ausführlich bei Schönfelder, Wilhelm, und Elke Thiel: Ein Markt – eine Währung. Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Bonn 1994, hier: S. 96.
- 9 Dies sind: die Vollendung des Binnenmarktes, die institutionelle, operationale und finanzielle Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, das Verbot der Finanzierung von Haushaltsdefiziten durch die Bank, die Ratifizierung der in der Regierungskonferenz erwirkten Änderungen der Römischen Verträge. Vgl. Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Rom am 27./28. Oktober 1990, in: Weidenfeld, Werner, und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/91, Bonn 1991, S. 432 ff., S. 434.
- 10 Vgl. weiterführend zum Maastrichter Vertrag Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Maastricht in der Analyse. Materialien zur Europäischen Union, Gütersloh 1994.
- 11 Durch den Vertrag von Amsterdam wurde die Numerierung der Artikel des EG-Vertrages geändert: In der neuen Fassung des EG-Vertrages finden sich alle wirtschafts- und währungspolitischen Bestimmungen in Titel VII. (Wirtschaftspolitik und Überwachungsverfahren bei übermäßigen Haushaltsdefiziten: Art. 98–104 EGV; Währungspolitik, darunter EZB-Bestimmungen: Art. 105–111 EGV; Institutionelle Bestimmungen: Art. 112–115 EGV; Übergangsbestimmungen: Art. 116–124 EGV).
- 12 Allerdings ergeben sich Entscheidungsspielräume durch die Formulierung des wirtschaftspolitischen Überwachungsverfahrens. Wenn die öffentliche Gesamtschuldenlast eines Staates beispielsweise

- »hinreichend rückläufig ist und sich rasch der geforderten 60-Prozent-Marge nähert«, dann kann das Kriterium bei einem entsprechenden Ratsbeschluß als erfüllt gelten. Die Logik dieses Kriteriums liegt in der Tatsache, daß übermäßige Defizite Einfluß auf die Höhe der Kapitalmarktzinsen haben, so daß eine Zentralbank in das Dilemma geraten könnte, zwischen einer Lockerung der Geldpolitik und einer Verdrängung der Kreditnachfrage entscheiden zu müssen. Vgl. Caesar, Rolf, und Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.): Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, Bonn 1995, S. 473.
- 13 Damit soll unter Beweis gestellt werden, daß ein Land fähig ist, mit Eintritt in die WWU auf das Wechselkursinstrument zu verzichten. Seit der 1993 erfolgten Erweiterung der Bandbreiten im EWS von 2,25 Prozent auf 15 Prozent ist allerdings die Relevanz dieses Kriteriums fraglich.
- 14 Großbritannien war nicht bereit, sich an der Währungsunion zu beteiligen. Um den Vertrag dennoch verabschieden zu können, wurde das Vereinigte Königreich von der Teilnahmepflicht an der dritten Stufe durch eine Protokollerklärung befreit. Auf eigenen Wunsch kann Großbritannien jedoch jederzeit beitreten. Ähnliches gilt für Dänemark, dem im Dezember 1992 die Nichtteilnahme an der WWU zugestanden wurde.
- 15 Zum Ratifikationsprozeß vgl. Weidenfeld, Werner, und Christian Jung: Lehren aus Maastricht: Transparenz, Demokratie und Effizienz in der Europäischen Union, in: *integration* 3 (1993), S. 138–146; Zum Maastricht-Urteil vgl. Everling, Ulrich: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Bedeutung für die Entwicklung der Europäischen Union, in: *integration* 3 (1994), S. 165–175.
- 16 Vgl. weiterführend: Walter, Norbert: Der Kollaps des EWS – Konsequenzen für den Maastricht-Prozeß, in: *integration* 1 (1994), S. 30–34.
- 17 Vgl. dazu in Deutschland beispielsweise das »Manifest von 60 Ökonomen gegen Maastricht«; »Stellungnahme der Großbanken zum Manifest der 60«, »Für die Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Stellungnahme europäischer Wirtschaftswissenschaftler«, dokumentiert in: *integration* 4 (1992), S. 225 ff.; Vgl. »Der Euro kommt zu früh«, Erklärung von 160 Professoren der Wirtschaftswissenschaften zum geplanten Start der Währungsunion v. 9. Februar 1998.
- 18 Vgl. dazu u. a. Münster, Winfried: Kein Storno für den Euro, in: *Süddeutsche Zeitung (SZ)* v. 11. Juni 1997, S. 4, sowie die immer wieder vertretene These, Deutschland habe die D-Mark der Wiedervereinigung geopfert, vgl. hierzu: Dunkelste Stunden, in: *Der Spiegel* 18 (1998), S. 108.
- 19 Vgl. Riehl-Heyse, Herbert: Argumente im freien Wechselkurs, in: *SZ* v. 21. November 1997, S. 3; Weidenfeld, Werner: Die Bilanz der Europäischen Integration 1997/98, in: ders., und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98*, Bonn 1998, S. 13–24.
- 20 Vgl. zu den Chancen und Risiken der WWU: Caesar, Rolf, und Renate Ohr: *Maastricht oder Maastricht II: Vision oder Abenteuer*, Baden-Baden 1996; Ochel, Wolfgang: *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Chancen und Risiken*, in: *ifo-Schnelldienst* 9 (1996), S. 21 ff.
- 21 Der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl hat diese Argumentation auf die Spitze getrieben, indem er von einer Angelegenheit von Krieg und Frieden im 21. Jahrhundert sprach. Vgl. Wernicke, Christian: *Altes Rezept, neuer Schwung*, in: *Zeit Punkte* 2 (1998), S. 12. Für Deutschland wurde im Fall einer WWU-Vertrauenskrise kurzfristig mit weiteren exporterschädlichen DM-Aufwertungen gerechnet.
- 22 Vgl. »Wen soll das EWS II schützen«, in: *VWD-Europa* v. 6. November 1996, S. 5; »Einigkeit über Grundzüge für EWS II«, in: *VWD-Europa* v. 16. April 1996, S. 4.
- 23 Dabei besteht allerdings der potentielle Dissens weiter, daß französische Politiker den Euro-11-Rat als Keimzelle einer europäischen Wirtschaftsregierung ansehen, die die Europäische Zentralbank politisch kontrollieren soll; vgl. »Euro-X – viele Sieger nach dem Scheingefecht«, in: *VWD-Europa* v. 14. Dezember 1997, S. 3.
- 24 Vgl. *Stabilitätspakt für Europa* v. 10. November 1995, in: *Internationale Politik* 6 (1996), S. 65 ff. Um die Stabilität der WWU zu betonen, haben die Staats- und Regierungschefs am 2. Mai 1998 eine den Stabilitäts- und Wachstumspakt ergänzende Stabilitätserklärung beschlossen. Darin betonen die WWU-Mitgliedstaaten erneut ihren Willen zur weiteren Konsolidierung ihrer Haushalte und setzen den Stabilitätspakt bereits vor dem Start der Währungsunion in Kraft.

-
- 25 So hat etwa eine Analyse der Kommission vom Herbst 1996 13 Staaten ihre WWU-Fähigkeit bescheinigt. In der Folge ist die Kommission stets von einer hohen Teilnehmerzahl ausgegangen.
 - 26 Vgl. »Die kreativen Buchführer und ihre kleineren oder größeren Tricks«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) v. 12. Juni 1997, S. 15; »Mogelpackung für die Währungsunion«, in: SZ v. 6. November 1996, S. 4.
 - 27 Lediglich Griechenland und Schweden erfüllten demnach nicht die Kriterien. Mit Blick auf die Ausnahmeregelungen für Dänemark und Großbritannien bedeutet dieses Resultat die Möglichkeit eines termingerechten WWU-Startes mit insgesamt elf Staaten.
 - 28 In Deutschland hatten dabei Bundestag und Bundesrat, wie im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vorgesehen, festzustellen, daß die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft starten würde. Eine weitere, im Januar 1998 eingereichte und später zurückgewiesene Verfassungsklage hatte dies bestritten. Beide Kammern befürworteten den Start der WWU mit elf Staaten mit großer Mehrheit. Dabei stützten sie sich unter anderem auf einen Sonderbericht der Bundesbank.
 - 29 Vgl. »Die Finanzmärkte reagieren positiv auf die Beschlüsse von Brüssel«, in: SZ v. 5. Mai 1998, S. 25. Demnach stiegen die Börsenkurse nach dem WWU-Beschluß, während es nicht zu Phänomenen der Kapitalflucht im Vorfeld der WWU kam.
 - 30 Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1998, in: DIW-Wochenbericht 20-21 (1998), S. 361.
 - 31 Franzmeyer, Fritz: Osterweiterung, Kerneuropa, Währungsunion – Zentrale Weichenstellungen in der Integrationspolitik, in: *integration* 3 (1995), S. 125–132, hier S. 125.
 - 32 Wernicke (Anm. 21), hier S. 12.

