Wirtschaftliche und politische Neugestaltung Europas

❖

Rückblick und Perspektiven

19. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE TAGUNG 1991 · OESTERREICHISCHE NATIONALBANK

19. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE TAGUNG

Wirtschaftliche und politische Neugestaltung Europas

❖

Rückblick und Perspektiven

2. UND 3. MAI 1991

175 JAHRE OESTERREICHISCHE NATIONALBANK

1816–1991

Wien 1991

Verleger, Herausgeber und Hersteller:
Oesterreichische Nationalbank
1090 Wien, Otto-Wagner-Platz 3

Redaktion: Dkfm. Dr. Alfred Kanitz

DVR 0031577

Inhalt

Adolf Wala
Einleitung 5

Franz Vranitzky
Wirtschaftliche und politische Neugestaltung Europas
Die österreichische Position 9

Jacques Santer
Der Beitrag supranationaler politischer Institutionen
zur Neugestaltung Europas aus der Sicht der EG 21

Willem Frederik Duisenberg
Die Umgestaltung Europas –
Handel und Wechselkurse 33

Niels Thygesen
Der Beitrag der Geldverfassung
zur wirtschaftlichen und politischen Stabilität 47

Maria Schaumayer
Notenbankpolitik in einem Europa des Umbruchs 71

Josef Tošovský, Lamberto Dini, Hans Tietmeyer, Jacob A. Frenkel
Die Neuordnung der Geldverfassung in Zentral- und Osteuropa 83
Podiumsgespräch

Wolfgang Röller
Neugestaltung Europas –
Möglichkeiten und Grenzen der Finanzinstitutionen 113

Helmut Schmidt
Die Neugestaltung Europas – Wechselwirkung wirtschaftlicher,
politischer und institutioneller Neuerungen 131

Adolf Wala
Schlußbemerkungen 155

Die Vortragenden 157
Werdegang, Funktionen, Publikationen

Einleitung

Adolf Wala

Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank

Sehr geehrte Damen und Herren!

Wir alle wollen Europa als ein gemeinsames Haus sehen. Der Bau ist nicht fertig; ja es fehlt selbst an Plänen für so manchen wichtigen Raum. Auch zahlreiche tragende Konstruktionen haben noch nicht die Bewährungsprobe bestanden. Doch der Wille zur Vollendung des Baus steht fest.

Von dieser Prämisse geht die diesjährige Tagung der OeNB aus. Ich begrüße Sie dazu sehr herzlich. Mit großer Freude sehe ich die Persönlichkeiten des In- und Auslands, die der Einladung der OeNB zu einem Gedankenaustausch über „Wirtschaftliche und politische Neugestaltung Europas – Rückblick und Perspektiven" gefolgt sind.

Da es das Engagement für eine gemeinsame Sache ist, das uns hierher gebracht hat, bitte ich Sie, meine sehr geehrten Damen und Herren, es zu entschuldigen, wenn ich auf eine Begrüßung im einzelnen verzichte. Damit kommen die Vortragenden des heutigen Vormittags – Herr Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, Herr Helmut Schmidt, Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland a. D., und Herr Dr. Jacques Santer, Ministerpräsident des Großherzogtums Luxemburg – zu ihrem vollen Recht.

Der genius loci unseres Tagungsorts ist europäisch. Wir befinden uns im Gebäude der Oesterreichisch-ungarischen Bank, einer Notenbank wahrhaft transnationalen Zuschnitts. Das Filialnetz dieser Bank, der Vorläuferin der heutigen Oesterreichischen Nationalbank, hat weite Teile Mittel- und Osteuropas erfaßt. Im Direktorium dieser Bank saßen Personen, zu deren Muttersprachen das Polnische und das Tschechische ebenso zählten wie das Ungarische oder das Deutsche.

Dieses Direktorium hat die große Währungsreform der achtziger und neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts entworfen und vollzogen; für Österreich waren damit die Rahmenbedingungen für den langanhaltenden Aufschwung der zweiten Gründerzeit geschaffen. Erst die Schrecken der nationalistischen Konfrontationen bereiteten dieser Entfaltung europäischer Wirtschaftskraft ein bitteres Ende.

Die Erfahrungen aus dieser Periode der Geschichte der österreichischen Notenbank, aber auch die Währungsreform nach dem Zweiten Weltkrieg sind durchaus erhellend für alle, die sich mit weitreichenden Reformen von Wirtschaft und Gesellschaft befassen. Dabei spielt das Angebot an Expertise und an Erfahrung eine ebenso wichtige Rolle wie die Bereitstellung finanzieller Ressourcen. Denn Sicherheit und Stabilität, die ein geordnetes Geld- und Finanzwesen benötigen, werden stets erst durch fachlich kompetente Persönlichkeiten realisiert. Kein abstraktes Regelsystem – wie immer ausgeklügelt es auch sein mag – kann die Verantwortung, die Beständigkeit und die Flexibilität verantwortlicher Entscheidungsträger ersetzen. Für diese gilt es, nie aus den Augen zu verlieren, daß überschaubare Entwicklungen auf den Geld-, Devisen- und Kapitalmärkten eine Voraussetzung für einkommenssteigernde Produktivitätsgewinne der Wirtschaft darstellen.

Dies lehren auch die Erfahrungen Österreichs in den letzten Jahrzehnten. Geringer Inflationsdruck, wachsendes reales Sozialprodukt und eine ausgeglichene Leistungsbilanz sind lohnenswerte und durchaus realistische Ziele. Sie zu erreichen verlangt den Beteiligten hohe Disziplin ab und die Bereitschaft, sich dem Anpassungsdruck des notwendigen Strukturwandels zu stellen.

Österreich ist in den letzten Jahrzehnten ein wichtiges Stück Weg in diese Richtung gegangen. Zugleich macht eine sorgfältige Betrachtung deutlich, daß noch manche Reformaufgabe zu lösen sein wird, um die österreichischen Finanzmärkte mit jener Tiefe und mit jener Qualität auszustatten, die bei einer vollständigen Liberalisierung notwendig sind, will Österreich den internationalen Wettbewerb bestehen. Wer um die Schwächen im eigenen Land weiß, wird Diskussionen um gesamteuropäische Entwicklungsanstrengungen nie als ein Gespräch zwischen Lehrenden und Belehrten mißverstehen. Die vor uns liegende Aufgabe läßt sich nur im gleichberechtigten Dialog bewälti-

gen. Für dieses Vorhaben hat sich die Nationalbank mit Rückblick auf die Erfahrungen ihrer 175jährigen Geschichte den Leitsatz gewählt: Erneuerung durch Integration.

Unter diesen Gedanken lassen sich auch die Motive fassen, die uns dazu bewogen haben, Sie, meine sehr geehrten Damen und Herren, zur Volkswirtschaftlichen Tagung des heurigen Jahres einzuladen.

Ich wünsche Ihnen einen anregenden Gedankenaustausch.

Wirtschaftliche und politische Neugestaltung Europas Die österreichische Position

Dr. Franz Vranitzky

Bundeskanzler der Republik Österreich

Die letzten Jahre und Monate haben Europa mit einer historisch kaum je zu beobachtenden Häufung bedeutender und zumeist auch unerwarteter politischer Veränderungen konfrontiert: die politischen Erschütterungen im und der wirtschaftliche Zusammenbruch des ehemaligen Ostblocks, das hoffentlich eingetretene Ende des Ost-West-Konflikts, die Vereinigung Deutschlands, die Dynamik der westeuropäischen Integration, der zunehmende Nationalismus in einigen Ländern des ehemaligen Warschauer Pakts, schließlich nun auch die wachsende politische Unzufriedenheit in den neuen deutschen Bundesländern, deren Entwicklung mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt wird.

Ein Jahr nach dem Abschluß des Wiener Kongresses wurde die OeNB gegründet. Dieses historische Datum verleitet zu Vergleichen mit der heutigen Situation, in der es wieder darum geht, Europa neu zu gestalten.

Den Vereinbarungen auf dem Wiener Kongreß gelang es, die Restauration der europäischen Staatenwelt zu begründen, die sich, zwar mit schrittweise nachlassender Wirksamkeit (1848, 1866, 1871), nahezu ein Jahrhundert (bis 1914) behauptete.

Allerdings: Der Vergleich der heutigen Situation mit jener nach den Napoleonischen Kriegen trügt. Es geht heute nicht darum, eine gegebene Staatenwelt und deren Regimes zu zementieren. Zwar sind 1989 Revolutionen gelungen, die jener von 1789 an historischer Bedeutung nicht nachstehen, aber heute, 1991, geht es jedenfalls nicht um Restauration der vorrevolutionären Regimes.

Es geht vielmehr um die Ausschöpfung der gigantischen Möglichkeiten, die Europa nach rund einem Dreivierteljahrhundert (seit 1914) ziemlich überraschend offenstehen. Nach vielen Jahrzehnten wurden zum ersten Mal realistische Chancen sichtbar, das nach wie vor ungeheure Potential unserer sogenannten Alten Welt voll auszuschöpfen.

Europa drohte noch zu Beginn der achtziger Jahre durch Immobilität und nationale Perspektivenlosigkeit wirtschaftlich zurückzufallen und geringere Beiträge zur Entwicklung der Welt leisten zu können, als seinem Potential entsprechen würde. Diese Bedrohung hat konstruktive Kräfte mobilisiert. Westeuropa hat sich aufgemacht, unnötige Grenzen zu überwinden, zuerst in wirtschaftlicher Hinsicht, dann in politischer. Wir erkennen dabei, daß manche nationale Traditionen nicht viel mehr als schlechte Gewohnheiten darstellen. Sie können ohne Verlust für die Wohlfahrt, die Demokratie und die Kultur abgeschafft werden. Andererseits erkennen wir im Prozeß der westeuropäischen Integration auch, daß der Wegfall der internen Grenzen die Frage nach den Institutionen, der Verfassung, ganz allgemein nach der Einrichtung des Hauses Europa stellt. Das ist eine faszinierende Herausforderung.

Wir können bereits absehen, daß dieses Haus dann funktionell richtig und gleichzeitig für die Europäer wohnlich sein wird, wenn seine Baupläne das richtige Maß zwischen Einheitlichkeit und regionaler Vielfalt, zwischen staatlicher und privater Initiative, zwischen Technokratie und Phantasie, zwischen Umwelt und Wirtschaft und selbstverständlich ähnlichen Komfort zu ebener Erde (auch im Süden und Osten) und im ersten Stock aufweisen.

Freilich haben die Entwicklungen seit Ende 1989 auch gezeigt, daß das Ziel, die Mobilisierung aller geistigen, kulturellen und wirtschaftlichen Kräfte Europas zum Nutzen aller Bewohner, besonders der bisher Benachteiligten, nicht automatisch erreicht werden wird. Mißtrauen ist daher angebracht gegenüber allen zu einfachen Strickrezepten, gegen eindimensionale Hauruckpolitik und auch gegen Strategien, die sich zu sehr auf in der Vergangenheit erprobte Regeln verlassen.

Die Überraschung und die nachfolgende Ratlosigkeit, mit denen der Westen auf die Revolutionen im Osten zunächst reagierte, hat auch damit zu tun, daß

die Modelle, mit deren Hilfe diese hochentwickelten westeuropäischen Industrieländer dorthin gekommen sind, wo sie sich heute befinden, für die Zukunft neu überdacht werden müssen.

Es scheint mir eine historische Tatsache zu sein, die niemand angesichts der Erkenntnisse von 1989 und 1990 ungestraft ignorieren oder relativieren darf, daß sich die westliche, pluralistische und marktwirtschaftliche Demokratie dem Zwangssystem des Kommunismus in jeder Hinsicht, nicht nur in wirtschaftlicher, als turmhoch überlegen erwiesen hat. Dies schließt nicht aus, daß unser westliches „System" in einigen grundlegenden Aspekten reformbedürftig und verbesserbar ist. Solche Bereiche sind: die Integration von Umwelt und Ökonomie, die Formen der Mitsprache der Bevölkerung bei politischen Entscheidungen, die zwischenstaatliche und überstaatliche Zusammenarbeit, die Sicherung des technischen Fortschritts, die Effizienz der staatlichen Dienstleistungen, die Weiterentwicklung der geistigen und materiellen Infrastruktur, v. a. aber die Art und Weise, wie mit den akuten sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Weltproblemen umgegangen wird.

Es hat einiges für sich, wenn behauptet wird, der vom herkömmlichen Völkerrecht und vom herkömmlichen Staatsrecht profilierte Staat sei für die Lösung der großen Probleme der Gegenwart und Zukunft zu klein und für die Lösung der kleinen Probleme zu groß. Tendenzen zu globalen, zu supra- und zu internationalen Institutionen einerseits und zur kleineren regionalen Einheit andererseits sind unverkennbar und haben genügend objektiven Anlaß. Umweltprobleme, Verkehr, Energie, aber auch unternehmerische Strategien und ganz besonders, ja vor allem, Völkerwanderungen machen nicht an den Staatsgrenzen halt.

Andererseits hat es unsere Kultur noch nicht — außer in Ausnahmesituationen (Kurdenhilfe) — zuwege gebracht, daß der Bevölkerung die übergeordneten Probleme des Globus, der Region oder zumindest des ganzen Staatswesens gleichermaßen auf den Nägeln brennen wie — völlig berechtigt — die unmittelbare, hautnahe Bedrohung ihrer Wohlfahrt durch Transitverkehr, Waldsterben und atomare Bedrohung oder auch die Zuwanderung von Ausländern. Und da kommt es — eben täglich zu beobachten — zur Umformung persönlicher Egoismen, zur Umformung lokaler Egoismen, und die Aufgabe

ist, diese Umformung in ein einigermaßen konsistentes Bild übergeordneter Politik einzubringen. Das geschieht nicht oder nicht durch Marktsignale. Diese Einbindung muß strategisch wirklich durchdacht und organisiert werden.

Vielleicht sind in dieser Hinsicht kleinere Staaten, wie etwa Österreich, im Vorteil gegenüber großen. Dafür erweisen sie sich umgekehrt gegenüber den großen, globalen Problemen als hilf-, jedenfalls als machtloser.

Wir bilden uns in Österreich nicht ein, in irgendeiner Hinsicht Patentrezepte entwickelt zu haben, die wir anderen anbieten können. Dennoch kann der spezifische „mix" von Prioritäten und das spezifische Design der Instrumente der Politik, die die einzelnen europäischen Länder unterschiedlich entwickelt haben, im Vergleich ebenso eine Quelle der Anregung sein wie die Suche nach den Gemeinsamkeiten.

Österreich betonte vielleicht stärker als andere als eine Grundlinie seiner Politik in den Jahrzehnten nach dem Ende des Kriegs die Elemente Stabilität und friedlicher Interessenausgleich. Wahrscheinlich waren wir dabei geprägt von einer besonders wechselvollen und in diesem Jahrhundert besonders unglücklichen geschichtlichen Erfahrung.

Die Stabilität hat eine Außen- und eine Innenkomponente. Wenn heute sehr oft die Frage nach dem Stellenwert der Neutralität erhoben wird, dann wird m. E. diese Diskussion zu stark juristisch, zu stark vertragstechnisch diskutiert und zu wenig auch psychologisch. Denn die Zeit, in der dieses Land einigermaßen zur Ruhe mit sich selbst und in sich selbst gekommen ist, ist ja historisch eine sehr kurze. In der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts ist dieses Land einen ganz beachtlichen Leidensweg gegangen, wie auch andere in Europa, aber immerhin hat es bis zum Jahr 1955 gedauert, daß eine Phase abgeschlossen wurde, in der sich zahlreiche Staatsbürger ununterbrochen damit beschäftigt hatten, ihren eigenen Staat in Frage zu stellen. Das jedenfalls ist nach 1955 nicht mehr der Fall gewesen und ob nun zu Recht oder zu Unrecht, die Neutralität war ein wesentlicher Begleitumstand dieser Selbstfindung. Aus diesem Grund meine ich, ist sie nicht nur juristisch und völkerrechtlich zu diskutieren, bewerten und zu beurteilen. Es ist sicher einer der Beiträge Österreichs zur europäischen Entwicklung gewesen in den vergan-

genen viereinhalb Jahrzehnten, daß unser Land für die Staatengemeinschaft nie eine Quelle der Unsicherheit oder der Unkalkulierbarkeit war.

Nach innen wurde gesellschafts- und wirtschaftspolitisch ein Zielbündel verwirklicht, das man mit Gesamtstabilität umschrieben hat: prinzipiell friedlicher Interessenausgleich, Abkehr von dogmatisch überzogenen Einseitigkeiten, multiinstrumentelle methodische Ansätze, situationsbezogene, pragmatische Reaktionen.

Das hat vielleicht weniger theoretische Eleganz als vielmehr nachweisliche Effizienz für sich. Aber so unelegant scheint es mir wieder nicht, daß rasches wirtschaftliches Aufholen mit hohem Beschäftigungsgrad, relativer Preis- und Zahlungsbilanzstabilität und einer kaum sehr umstrittenen, einigermaßen fairen Wohlfahrtsverteilung kombiniert werden konnten. Und wir wollen und können von uns auch – zurückhaltend formuliert – sagen, daß die Integration von Umwelt- und Wirtschaftszielen in Österreich jedenfalls nicht hinter dem übrigen Europa nachhinkt.

Die österreichische Politik wirkte jedoch umgekehrt auch, vielleicht gegen eine verständliche Neigung vieler Bürger, konsequent und immer wieder gegen Selbstgenügsamkeit und gegen Abkehr von der Außenwelt. Es war ihr immer bewußt, daß sie, gerade weil ihr nationaler Wirkungsbereich klein ist, die Öffnung nach außen braucht und erweitern muß (UNO, Liberalisierung und Internationalisierung der Wirtschaft, EFTA-Gründung, EG-Antrag).

Ein weiteres Element, das wir mit viel Engagement jetzt ganz in die Tat umsetzen können, ist eine Politik der guten nachbarschaftlichen Zusammenarbeit. Nicht nur, weil uns, selbst angesichts der historischen Erinnerung an den Wiener Kongreß, nichts ferner liegt als irgendwelche hegemonialen Rollen, sondern v. a., weil wir manche Probleme am besten durch Zusammenwirken guter Nachbarn für lösbar halten.

Wir fühlen uns dem Schicksal der Völker, die in den letzten Jahren ihre Freiheit errungen haben, als Nachbarn und eingedenk einer teilweise gemeinsamen Vergangenheit besonders verbunden. Uns ist vielleicht aus der Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse in den Ländern, die vom gescheiterten

Experiment des Kommunismus um gut vierzig Jahre ihrer Entwicklung zurückgeworfen worden waren, eher bewußt als anderen, vor welch riesiger Aufgabe sie nun stehen.

Politiker, aber auch Wissenschafter haben oft Einwände geäußert, wenn da und dort die möglichst übergangslose Einführung marktwirtschaftlicher Einrichtungen nicht nur als notwendige, sondern bereits auch als hinreichende Bedingung für den Aufschwung dargestellt wird. Die Crashprogramme, die in relativ kurzer Zeit das Preissystem, den Außenhandel und den Kapitalmarkt freigeben und die Währung konvertibel machen wollen, könnten übersehen, daß Marktwirtschaft auch adäquate staatliche Institutionen und Dienste voraussetzt, um befriedigend zu funktionieren. Sie könnten auch übersehen, daß Lernprozesse von der Art, wie sie dort erforderlich sind, Zeit benötigen, in denen ein gewisser Schutz gegen Konkurrenten sinnvoll ist. Sie scheinen zu übersehen, daß der Welthandel und die Weltwirtschaft durchaus nicht in jeder Hinsicht dem Leitbild des völlig liberalisierten Austausches von Gütern und Diensten entsprechen und daß dort nicht vollkommene Konkurrenz auf allen Märkten herrscht, sondern vielfach ausgeprägte Marktpositionen und Monopole bestehen, die hohe Eintrittsbarrieren gegenüber Newcomers darstellen.

In diesem Zusammenhang könnte es reizvoll sein, das Modell der Integration der neuen Bundesländer in die Bundesrepublik Deutschland mit den verschiedenen Modellen auf Basis flexibler Wechselkurse zu vergleichen.

Das alles darf nicht bedeuten, daß einschneidende Reformen auf die lange Bank geschoben werden dürfen. Das Ziel muß klar sein, der Übergang braucht einen straffen und anspruchsvollen Fahrplan. Umstrukturierungen sind unbequem, sie dürfen dennoch nicht gescheut werden. Aber der politische Rückhalt und das Verständnis der Bevölkerung sind auf die Dauer ebenso unerläßlich wie ein klares marktwirtschaftliches Konzept.

Gleichzeitig betonen wir in Österreich auch, daß sich nicht nur die Länder, die jüngst ihre Freiheit errungen haben, an Europa und an die Weltwirtschaft anpassen müssen, sondern auch die westlichen Länder daran, daß diese nun dort einzutreten begehren. Den Polen, den Tschechen und Slowaken, den

Ungarn wird die Öffnung ihrer Volkswirtschaften für den internationalen Wettbewerb nahegelegt. Aber diese haben ein Recht darauf, im Gegenzug auch eine Öffnung der westlichen Märkte für ihre Agrarerzeugnisse, Industrieprodukte und Dienstleistungen zu verlangen. Diese Öffnung ist übrigens u. a. eine Voraussetzung dafür, daß westliche Unternehmen dort investieren.

Die geschlossenen Ostgrenzen hatten Österreich – quasi automatisch – wirtschaftlich, politisch und kulturell enger an den Westen gebunden. Diese Quasiautomatik korrespondiert mit dem seinerzeitigen Entschluß Österreichs, das ohnehin zu tun. Die starke Integration Österreichs in den EG- und EFTA-Markt ist dafür nur ein Beispiel. Die Öffnung der Grenzen hat sicherlich die geographische Lage Österreichs wieder mehr in das Bewußtsein der Menschen gerückt.

Die begrüßenswerte Demokratisierung in diesen Nachbarländern ändert nichts an der wirtschaftspolitischen Westorientierung Österreichs. Ich halte nichts von einer sentimentalen „Mitteleuropadiskussion" und meine, eine „Rückkehr zu alten Zeiten" ist nicht gefragt. Wir bekennen uns zu einer massiven Unterstützung der Reformländer durch den Westen. Diese ist sicherlich auch in unserem Interesse. Sie ersetzt jedoch keineswegs eine offensive, die eigenen Stärken entwickelnde Bearbeitung der Märkte Westeuropas. So gesehen ist das EG-Konzept der Bundesregierung aktive Strukturpolitik. Und aktive Strukturpolitik ist niemals bequem, gleichgültig ob sie im Rahmen eines Integrationsvollzugs stattfindet oder ohne diesen. Und daher wird auch der Weg Österreichs in die EG nicht nur ein Weg sein, der von Bequemlichkeit umgeben und gepflastert sein wird.

Österreich hat sich in der Nachkriegszeit immer als Teil der geistigen und politischen Welt des Westens verstanden. Die 1955 freiwillig gewählte Option der immerwährenden Neutralität hat dafür nach unserer Auffassung kein Hindernis dargestellt. Sie hat freilich Rücksichten bei institutionellen Bindungen nahegelegt.

Seit Mitte der achtziger Jahre die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften die Ziele des einheitlichen Binnenmarktes, der Wirtschafts- und Währungsunion und der Politischen Union präzisiert haben bzw. zu präzisie-

ren begannen, wurde eine neue Positionsbestimmung Österreichs notwendig. Die Entwicklung in Osteuropa in der Zwischenzeit läßt nun auch Optionen möglich erscheinen, die zur Zeit des Kalten Krieges verschlossen waren.

Österreich hat als erstes der Mitgliedsländer der EFTA den Wunsch auf vollen Beitritt zu den EG angemeldet. Wirtschaftlich sollten wir keine nennenswerten Probleme mit dem Eintritt in den Binnenmarkt haben, umgekehrt auch nicht die bisherigen Mitglieder der EG mit uns. In politischer Hinsicht beobachten wir seit dem Zeitpunkt unseres Beitrittsantrags im Juli 1989, daß sich die Positionen Österreichs und der EG immer mehr annähern. Die EG will zwar das Projekt 1992 noch ohne neue Mitglieder vollenden, in ihr haben aber ernsthafte Überlegungen über die unerläßliche Erweiterung der Gemeinschaft begonnen.

Österreich seinerseits hat rechts- und wirtschaftspolitisch viele Anpassungen an die Verhältnisse des Gemeinsamen Marktes vorweggenommen. Wir sind wahrscheinlich besser auf den Beitritt vorbereitet als jedes andere westeuropäische Land vor uns.

In diesem Rahmen, den die OeNB gestaltet hat, sei hervorgehoben, daß die österreichische Währungspolitik seit langem erfolgreich alle Bedingungen für die Integration in eine Währungsunion erfüllt, was nicht nur eine Leistung der geldpolitischen Instrumente allein ist, sondern auch durch die übrige Wirtschaftspolitik unterstützt werden muß und wird. Österreich paßt darüber hinaus seine Rechtsnormen für Finanzdienstleistungen jenen der EG an und liberalisiert den internationalen Kapitalverkehr parallel zur EG noch in diesem Jahr vollständig.

Schon der EWR wird die Teilnahme der EFTA-Staaten in wesentlichen Bereichen des Binnenmarktes der EG, der mit 1. Jänner 1993 zur vollen Wirksamkeit kommen soll, ermöglichen. Da alle EFTA-Staaten, insbesondere aber Österreich, auf den EG-Markt stark angewiesen sind und in Österreich z. B. jeder dritte Arbeitsplatz mit dem Handel der EG verbunden ist, wird von den EFTA-Staaten der Europäische Wirtschaftsraum als das Instrument angesehen, das auch geeignet ist, bereits mit der Vollendung des Binnenmarktes die Teilnahme in den wichtigsten Aspekten sicherzustellen. Gegenüber den

jetzigen Freihandelsbeziehungen bringt der EWR große Vorteile für die österreichische Wirtschaft: Liberalisierungen im Bereich der Bank- und Versicherungsdienstleistungen und des Kapitalverkehrs, Wegfall von Arbeitsbeschränkungen, gleiche Wettbewerbsrahmenbedingungen, größere Teilnahme an den Forschungsaktivitäten der EG und vieles mehr. Nach der jüngsten Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung wird sich mit dem EWR unsere Wachstumsrate über sechs Jahre um zusätzliche 2·5% erhöhen. Das Zusatzwachstum im Falle eines EG-Beitritts würde aber mindestens 3% betragen.

Bei einer Nichtteilnahme am EG-Binnenmarkt würde also für unsere Wirtschaft die Gefahr bestehen, daß sie Marktanteile in der EG verliert und in der Wettbewerbsfähigkeit hinter die anderen westeuropäischen Staaten zurückfällt. Diese Rückschläge wären selbst durch einen späteren Beitritt Österreichs nur mehr sehr schwer aufzuholen.

Es sind im wesentlichen die unterschiedlichen Entscheidungsverfahren im EWR und in der EG, die begründen, warum die Bundesregierung im Falle eines Vollbeitritts eine Volksabstimmung für notwendig erachtet, gemäß dem jetzigen Verhandlungsstand allerdings nicht im Falle einer EWR-Teilnahme. Der EWR-Vertrag und die damit zu übernehmenden EG-Vorschriften werden in Österreich ja nur dann wirksam, wenn das österreichische Parlament dies genehmigt, u. zw. mit einer qualifizierten Mehrheit, wie sie für Verfassungsgesetze vorgesehen ist.

Der EWR wäre damit ein zentraler Baustein einer variabel abgestuften Integrationsgeometrie der Zukunft. Dies würde im Hinblick auf eine möglichst synchrone Abstimmung der Bemühungen um „Vertiefung" und „Erweiterung" der europäischen Integration von größter Bedeutung sein.

Anläßlich meiner jüngsten Besuche konnte ich sowohl bei der EG als auch in den EFTA-Staaten die grundsätzliche Bereitschaft erkennen, die noch offenen Fragen im gegenseitigen Interesse möglichst rasch zu klären. Wie die letzten Tage zeigen, wird es freilich auf alle Fälle beachtlicher Kraftanstrengungen in den nächsten Wochen bedürfen, um einen endgültigen Durchbruch in den Verhandlungen zu erzielen.

Das Beitrittsverfahren Österreichs zur EG zeigt sich nicht im schlechten Licht. Präsident Delors hat die Fertigstellung des „Avis" der EG-Kommission noch für Mitte 1991 in Aussicht gestellt. Angesichts der Stärke unserer Wirtschaft und der Tatsache, daß wir Nettozahler zum Gemeinschaftsbudget sein würden, haben wir sicherlich Grund, mit Selbstbewußtsein in die Beitrittsverhandlungen zu gehen.

Es darf aber auch nicht übersehen werden, daß Integration in einem umfassenden Verständnis dieses Begriffs nicht allein auf die EG beschränkt ist, sondern daß die gesamteuropäische Zusammenarbeit durch ein übergreifendes Netz verschiedener Organisationen getragen wird.

Für die österreichische Bundesregierung ist es deshalb eine selbstverständliche Aufgabe, in allen diesen Institutionen aktiv und engagiert mitzuwirken. Dies betrifft die KSZE als überspannendes Dach einer gesamteuropäischen Friedensordnung ebenso wie den Europarat, die OECD oder die ECE, deren Tätigkeit durch die Veränderungen in Zentral- und Osteuropa eine neue Dimension und zusätzliche Bedeutung erhalten haben. Dies betrifft aber – gerade auch im Sinne des immer wichtiger werdenden Subsidiaritätsprinzips – auch Formen regionaler Zusammenarbeit wie die Zusammenarbeit der Donauanrainerstaaten, die „ARGE Alpen-Adria" oder die „Pentagonale", demnächst „Hexagonale".

Die Erfahrung, daß ein neues Europa, das endlich allen seinen Bürgern eine friedliche und prosperierende Heimat sein soll, nicht allein durch Überschwang der Gefühle und auch nicht allein durch Reißbrettkonstruktionen erbaut werden kann, hat in den letzten Monaten manche ernüchtert und enttäuscht. Die Errichtung des neuen Europa setzt nicht nur große Perspektiven, sondern auch seriöse Detailarbeit voraus. Es wird nicht über Nacht und es wird nicht ohne Rückschläge entstehen. Ohne die Möglichkeiten Österreichs überschätzen zu wollen, sind wir überzeugt, daß Österreichs Erfahrungen und seine Leistungen einen Beitrag zur Stärkung dieses Fundaments Europas leisten können.

Auch wenn Österreich kein „global player" in dem Sinn ist, daß es durch seine Aktionen bzw. Strategien die großen Wirtschaftszentren beeinflußt, müssen

wir uns doch der „globalen Herausforderung" stellen. Wir müssen angesichts des Entstehens neuer Firmenzusammenschlüsse gigantischen Ausmaßes – die „europäische Firma" als Antwort auf die amerikanische und japanische Herausforderung ist bereits Realität – die Frage stellen, ob unsere nationalen Verhaltensmuster, unsere Technologie- und Handelspolitik, ob also unsere wirtschaftlichen und sozialen Strategien geeignet sind, diesen Herausforderungen zu begegnen.

Wir müssen uns auch fragen: Gibt es einen „optimalen Punkt" in dem Feld zwischen Liberalisierung, Gleichheit, Wachstum und Stabilität? Gibt es einen Trade-off?

Betrachten wir die Entwicklung Österreichs in der Vergangenheit – und auch die jüngsten Zensuren durch die internationalen Organisationen schauen ganz passabel aus –, so meine ich, daß Österreich von einer soliden Plattform aus offensiv agieren kann.

Wir stehen erneut vor einer – nicht nur europäischen – Herausforderung, die bedeutet, daß wir Neues zu beginnen, Initiativen zu setzen und Althergebrachtes kritisch zu überdenken haben. Die Umwälzungen in Osteuropa, die Neuordnung Europas stellen uns alle vor neue Aufgaben. Diese werden wir nicht nur durch die ökonomische und technokratische Annäherung, sondern v. a. durch geistige und kulturelle Offenheit und durch das klare Bekenntnis zur Zusammenarbeit über alle Grenzen hinweg bewältigen können.

Der Beitrag supranationaler politischer Institutionen zur Neugestaltung Europas aus der Sicht der EG

Dr. Jacques Santer

Ministerpräsident des Großherzogtums Luxemburg,
Präsident des Europäischen Rats

Die Wahl zu diesem Thema fiel sicherlich nicht zufällig auf den Vertreter des Großherzogtums Luxemburg, das historisch immer bemüht war, zwischen Nachbarvölkern zu vermitteln. So liegt heute meine Aufgabe darin, in der häufig hitzigen Debatte zur Supranationalität eine Brücke zwischen zwei Polen zu bauen. Auf der einen Seite stehen diejenigen, die Supranationalität als Kampfbegriff gegen den historisch gewachsenen und politisch einzig legitimen Nationalstaat verstehen. So charakterisierte Charles de Gaulle Supranationalität in voller Verachtung als die Strategie der „bureaucrates apatrides", der vaterlandslosen Bürokraten Brüssels. So betonte Margaret Thatcher 1988 in ihrer mittlerweile berühmten Brügger Rede: Die „Bereitschaft zur aktiven Zusammenarbeit zwischen unabhängigen" – und nun betone ich – „souveränen Staaten ist der beste Ausweg für den Aufbau einer erfolgreichen europäischen Gemeinschaft. Der Versuch, die nationale Souveränität abzuschaffen und die Macht im Zentrum eines europäischen Kontinents zu konzentrieren, wäre außerordentlich schädlich." Soweit die Position von Frau Thatcher.

Den Gegenpol bilden diejenigen, die, wie der italienische Föderalist Spinelli, in einem von Supranationalität geprägten Bundesstaat den einzigen, da konstitutionellen Ausweg aus den Bürgerkriegen Europas sehen. Für viele Anhänger dieser Denkschule ist der Nationalstaat, so wie er sich im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelt hat, das Grundübel Europas, das nur durch eine supranationale Gemeinschaft überwunden werden kann.

Monnet hat in seiner Verteidigung des Schuman-Plans nachdrücklich betont: „Entweder sind die Schuman-Vorschläge bahnbrechend, oder sie werden überhaupt nichts bewirken. Ihr Grundprinzip ist die Übertragung von Hoheitsrechten. Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Nationen, wie bedeutend sie auch sein mag, entscheidet nichts. Was wir dringend suchen müssen, ist eine Verschmelzung der Interessen der europäischen Völker und nicht einfach nur die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts dieser Interessen."

Zwischen diesen Polen eine tragfähige Position für eine gemeinsame europäische Zukunft aufzubauen ist für einen Luxemburger Regierungschef, der gleichzeitig Präsident des Europäischen Rats ist, nicht nur reizvoll, sondern – um einen anderen Begriff der Gemeinschaftsterminologie zu verwenden – von „vitalem Interesse". Das Leitbild Supranationalität ist dabei von einigen seiner Merkmale als Kampfbegriff, wie man heute sagen würde, zu „entmythologisieren". Es ist insbesondere auf seine wesentliche, für das Gemeinschaftswerk unverzichtbare Gestaltungskraft als zentrales Konstruktionsprinzip zurückzuführen.

Wie diese nicht nur historische Debatte lehrt, bildet **Supranationalität einen Kernbegriff** zum Verständnis der Gemeinschaft und zu ihrer Dynamik. Er ist nicht nur zentraler Bestandteil des Leitbildes „europäische Integration", sondern er prägt auch die konkrete, tagtägliche Praxis von Politik und Verwaltung der EG. Er gehört zu dem, was wir gerne als „acquis communautaire" bezeichnen, also den geronnenen Schatz an gemeinschaftlichen Errungenschaften oder, um den aufschlußreichen englischen Begriff zu verwenden, „EC patrimony". Für alle Verantwortlichen in der Gemeinschaft und in denjenigen Staaten Europas, die wie Österreich Mitglied der Gemeinschaft werden wollen, ist eine Auseinandersetzung mit diesem Konstruktionsprinzip unerläßlich. Das Eigenverständnis der EG als eine besondere, auf weitere Integration angelegte Gemeinschaft ist nicht ohne diese im Leitbild Supranationalität angelegte Charakteristik zu erfassen. Insbesondere für Staaten ohne derartige Integrationserfahrungen, die sich – wie ich immer wieder feststelle – wesentlich etwa von jenen des Europarats oder der OECD unterscheiden, gilt es, sich die Voraussetzungen, die Dynamik und die Konsequenzen dieses Konstruktionsprinzips zu vergegenwärtigen.

Die Verwendung des Begriffs „Supranationalität" in der Geschichte der Gemeinschaft ist wie viele andere politische Begriffe – so etwa jener der Integration selbst – unscharf und vieldeutig. Blickt man in die Geschichte zurück, so wird der Begriff in Art. 1 des Vertrags zur Begründung der Montanunion aufgeführt. Dort heißt es: „Durch den vorliegenden Vertrag wird eine europäische Gemeinschaft von **übernationalem Charakter** gegründet." In der EGKS galt insbesondere das Exekutivorgan, die – ich betone – Hohe Behörde, als Modell der Supranationalität. Freilich wurden bereits in den fünfziger Jahren angesichts der Überkapazitäten im Kohlesektor die Grenzen dieser Konstruktion deutlich.

Die Kommission der EWG wurde in den Verträgen bereits mit weniger supranationalen Kompetenzen ausgestattet. Walter Hallstein, der heute leider wenig beachtete erste Präsident der EWG-Kommission, sah in supranationalen Lösungen keinen Kampfbegriff zur Zerstörung der Nationen. Vielmehr betonte er: „Die Staaten verzichten auf einen Teil ihrer Souveränität, oder besser: Sie legen einen Teil davon zusammen, verschmelzen ihn und unterstellen ihn gemeinschaftlichen Organen, in denen sie selbst ein entscheidendes Wort haben." – soweit Hallstein.

Mit Frankreichs Politik des leeren Stuhls, die mit dem leider nach meinem Land benannten Luxemburger Kompromiß endete, wurden auch die Grenzen der Kommission enger gezogen. Die Hoffnungen Hallsteins und anderer, die Kommission zu einer europäischen Regierung auszubauen, waren gescheitert.

Supranationalität wurde – so Hallstein selbst – ein unglücklicher Begriff. So wurde beim Fusionsvertrag der drei Gemeinschaften 1966 der Begriff „supranational" auch aus den Vertragstexten eliminiert. Als Ersatzformel wurde zunehmend der noch unschärfere Begriff „gemeinschaftlich" verwendet.

In den siebziger Jahren und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre setzte sich diese Auffassung von Supranationalität als nicht mehr zeitgemäßes Konstruktionsprinzip fort. So betrachtete Dahrendorf Anfang der siebziger Jahre in seinem Plädoyer zur Europäischen Union Supranationalität als einen Begriff des „Ersten Europas", der bei allen Verdiensten durch andere weniger

verbindliche Formen zumindest ergänzt werden müßte. Er plädiert für eine problemorientierte Unbefangenheit gegenüber „Zwangsvorstellungen" – so wörtlich – des „Ersten Europas".

Auch andere äußerten sich zurückhaltend. So bekannte sich zwar mein hochgeschätzer belgischer Kollege Tindemans 1975 in seinem Bericht zur „Europäischen Union" zum Föderalismus, blieb in seinen Vorschlägen aber bewußt zurückhaltend; im Rückblick wirken seine Ausführungen ja fast zu defensiv – angesichts der europäischen Krise nach 1973 nicht ganz überraschend. Sein Bericht wurde dann, wie es damals ein britischer Diplomat mit feiner englischer Ironie beschrieb, „lang und feierlich begraben".

Mit dem Aufbau der „intergouvernemental" angelegten europäischen politischen Zusammenarbeit im Bereich der europäischen Außenpolitik, mit dem Beitritt weniger föderalistisch geneigter Staaten, wie dem Vereinigten Königreich und Dänemark, sowie schließlich mit der Gründung des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs, dessen Vater Helmut Schmidt hier anwesend ist, übernahmen die nationalen Regierungen beim Auf- und Ausbau der Gemeinschaft die wesentliche Rolle. Die unabhängigen EG-Organe (Kommission und Europäisches Parlament – letzteres trotz seiner Direktwahl) sahen ihre Rolle häufig sogar reduziert. Auch das Europäische Währungssystem, eine der wesentlichen Errungenschaften im EG-Europa dieser Epoche, kann nicht als supranational eingestuft werden. Das in den siebziger Jahren immer wieder beschworene Leitbild einer Europäischen Union bleibt als Zukunftsvision insgesamt blaß und vieldeutig.

Die zweite Hälfte der achtziger Jahre brachte eine Renaissance mehrerer Integrationskonzepte, die eng mit dem Begriff Supranationalität verbunden sind. Während der luxemburgischen Präsidentschaft 1985 hat der Europäische Rat unter meinem Vorsitz – worauf ich noch heute stolz bin – die wesentlichen Bausteine der Einheitlichen Europäischen Akte beschlossen, die eine vorweg unterdrückte Integrationsdynamik freisetzte: Die Möglichkeit, in zentralen Bereichen der EG-Politik mit qualifizierten Mehrheiten Entscheidungen zu treffen, wirkte als wesentliche Integrationspeitsche. Der unsägliche Luxemburger Kompromiß ist zu einem Fremdwort geworden und bleibt es hoffentlich weiterhin. Die Gemeinschaft hat in der zweiten Hälfte der acht-

ziger Jahre dann einen von vielen Beobachtern angesichts der häufig beschworenen „Eurosklerose" nicht erwarteten Aufschwung genommen.

Der Beitrittsantrag Ihres Landes ist ein besonders deutliches Signal dafür. Die Kommission unter Jacques Delors hat wesentlich an Konturen gewonnen. Ihr **Weißbuch zur Verwirklichung des Binnenmarktes,** das Delors-Paket von 1988 und das Delors-Komitee zur Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion sind historische Markierungspunkte der jüngeren Integrationsgeschichte, die nicht nur eine Stärkung der Gemeinschaft signalisieren, sondern auch die Debatte um die Supranationalität erneut beleben. Deutliches Zeichen dafür ist die quasi spiegelbildliche Diskussion um den Begriff der Subsidiarität, der in vielen Bundesstaaten geläufig ist, aber für viele in der EG ein schwierig nachzuvollziehendes Konzept bleibt. Subsidiarität und Supranationalität stehen in einem engen Wechsel- und Spannungsverhältnis.

Die Aktualität und Relevanz der Debatte um Supranationalität lassen sich vielleicht am deutlichsten an dem ablesen, was wir im Europäischen Rat in Rom Ende letzten Jahres als Aufgabe beschlossen haben – nämlich eine Politische Union zu gründen. Für mich ist die politische Tragweite dieser Debatte auch bei unserer – zurückhaltend formuliert – bescheidenen Rolle im Golfkonflikt nochmals besonders deutlich geworden. Die europäische politische Zusammenarbeit in der Außenpolitik hat in dieser Krise bewiesen, daß auch reibungslose Verfahren der gegenseitigen Information und Konsultation eben nicht ausreichen, um die angestrebte weltpolitischen Rolle wirklich spielen zu können. Dieser Rück- und Vorblick soll unterstreichen, daß das Konstruktionsprinzip Supranationalität einen konstanten Bestandteil der EG-Geschichte und unserer gemeinsamen europäischen Zukunft darstellt.

In dieser Diskussion um Supranationalität in der Geschichte der EG haben sich mehrere Elemente zu einem Kernbegriff verfestigt. In einem Kommentar zum EWG-Vertrag wird stellvertretend für viele andere Supranationalität Ende der achtziger Jahre folgendermaßen definiert: „Eine supranationale Organisation zeichnet sich dadurch aus, daß sie autonom Aufgaben wahrnimmt, für deren Erfüllung früher die Staaten kraft ihrer Souveränität zuständig waren. Das bedeutet, daß sie zum einen in Ausübung der ihr übertragenen Hoheitsrechte Mitgliedstaaten auch ohne und gegen ihre Zustimmung

verpflichten kann und daß zum anderen ihre Rechtshandlungen unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten." Soweit dieser Kommentar, der sicherlich rechtlich wohl ausgewogen ist, in dem aber – für mein Dafürhalten – die wesentliche Gestaltungskraft des Konstruktionsprinzips Supranationalität zur Neugestaltung Europas unterbelichtet wird.

Lassen Sie mich deshalb aus meinen Erfahrungen als Verantwortlicher eines kleineren EG-Mitgliedstaats und gleichzeitig als Präsident des Europäischen Rats **vier wesentliche Kernelemente** dessen identifizieren, was unter **Supranationalität** verstanden werden kann und welchen Wert ich diesem Konstruktionsprinzip für die Zukunft Europas beimesse:

1. Supranationalität bedeutet für mich zunächst und insbesondere, daß die EG eine **Rechtsgemeinschaft** ist und als solche ausgebaut werden muß. Die Organe der EG setzen in zunehmendem Umfang und für eine wachsende Zahl zentraler Politikfelder verbindliches Recht. 1990 verabschiedete der Rat 65 Richtlinien, 380 Verordnungen und 169 Entscheidungen. Die Kommission erließ fast 6.300 Durchführungsakte. Delors' Prognose, daß in den neunziger Jahren 80% der Gesetzgebung in wirtschaftlichen und sozialen Fragen durch „Brüssel" erfolgen werden, mag vielleicht voreilig und übertrieben sein – die Tendenz ist aber sicherlich richtig erkannt. Als Rechtssetzungsgemeinschaft muß die Gemeinschaft aber auch alle rechtsstaatlichen Prinzipien bei der Setzung, Durchführung und Kontrolle von Rechtsakten befolgen. Die Rolle des Gerichtshofs der EG – kurz EuGH genannt – ist dabei von zentraler Bedeutung. Strittig ist häufig, ob der EuGH als ein politisches Organ bezeichnet werden kann. Französische Kollegen malen dabei die Gefahr eines „gouvernement des juges" an die Wand. Meine Erfahrung ist eindeutig: Der EuGH muß in den Fällen auch „politisch werden", in denen die politischen Organe ihre Hausaufgaben nicht machen oder nicht machen können.

   Ein besonderer Aspekt der Supranationalität ist dabei der **Vorrang des Gemeinschaftsrechts:** EG-Recht bricht nationales Recht. Nach Kontroversen zu Beginn der Gemeinschaft haben sich auch nationale Gerichte, so das Deutsche Bundesverfassungsgericht, dieser Auffassung des EuGH angeschlossen. Als Bürger eines Bundesstaats ist Ihnen dieses Prinzip wohl-

bekannt. In der Gemeinschaft muß dieses Prinzip immer wieder neu verstanden und durchgesetzt werden. Bei einer langen „Sünderliste" von Verstößen gegen das EG-Recht und bei allem Widerwillen der Mitgliedstaaten, unangenehme Urteile des EuGH auch zu befolgen, war und ist die Bilanz hinsichtlich der Akzeptanz dieses Prinzips bisher recht positiv. Vollzug und Kontrolle der EG-Gesetze werden in Zukunft nach der Vollendung des Binnenmarktes und bei Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion, aber auch angesichts künftiger Erweiterungen der EG von ausschlaggebender Bedeutung für den Erfolg der Gemeinschaft sein.

Dieses Prinzip der Supranationalität ist keine Folgerung aus einer blinden, unreflektierten Integrationsgläubigkeit, sondern ein unerläßlicher Baustein für eine Gemeinschaft, die ihre Politik wirksam und rechtsstaatlich umsetzen will. Angesichts der Revolutionen in Osteuropa und des Ihnen in Österreich wohlbekannten Wunsches vieler dieser ehemaligen RGW-Staaten nach „Rückkehr nach Europa" ist dieses Prinzip der supranationalen Rechtsgemeinschaft ein wesentliches Element beim Aufbau eines neuen Europas. Mit diesem Konstruktionsprinzip hat die Gemeinschaft ein bisher einmaliges Modell für die Integration von Völkern geschaffen. Für kleinere Mitgliedstaaten bietet dieses Prinzip einen nachhaltigen Schutz. Ich komme darauf zurück.

2. In enger Verknüpfung mit dem Aspekt der Rechtsgemeinschaft bedeutet Supranationalität für mich, daß wir die EG zur **Politischen Union** mit einem eigenständigen institutionellen System weiterentwickeln müssen. Für die gegenwärtig stattfindende Regierungskonferenz haben wir im Europäischen Rat drei Kriterien formuliert:
   - Effizienz der Entscheidungsfindung,
   - Effektivität der Entscheidungsumsetzung und
   - Legitimität der Entscheidungsprozesse.

   Supranationalität bedeutet dabei, daß diese Ziele in einem EG-originären System der „checks and balances" zwischen den EG-Organen und zwischen der EG und den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Zunehmend Einigung besteht darüber, daß der Rat bis auf konstitutionelle Fragen alle **Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit** treffen

können soll. Diese Vorstellung hat sich erst wirklich und für viele überraschend in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre durchgesetzt. Sie hat der Gemeinschaft zunehmend Gestaltungskraft gegeben und so auch ihre Attraktivität erhöht. Unklar ist noch, wie die Beteiligung des Europäischen Parlaments gestaltet werden soll. Eine Gruppe von Mitgliedstaaten möchte das in der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführte Verfahren der Zusammenarbeit beibehalten – das Europäische Parlament bliebe dabei ein Organ sekundärer Bedeutung für den Legislativprozeß –, andere plädieren dafür, das Europäische Parlament mit dem Rat zu einer echten Kolegislative aufzuwerten. Auf die Dauer wird die EG nur mit einem aufgewerteten Parlament jene Legitimität erhalten, die für eine supranationale Gemeinschaft unerläßlich ist.

Die Luxemburger Präsidentschaft hat dazu in einem – wie es in unserem Sprachgebrauch heißt – „nonpaper" eine Vorstellung entwickelt, die ich für wegweisend halte. Die harte Kritik der Kommission, die dadurch eine Herabsetzung ihrer Position befürchtet, wie auch des Parlaments, das seine vollen Forderungen nicht erfüllt sieht, bestärkt mich darin nur.

Lassen Sie mich in dieser Frage der institutionellen „checks and balances" noch auf die **Rolle des Europäischen Rats** zu sprechen kommen, die ich aufgrund eigener Erfahrungen für besonders wichtig erachte. Dieses Gremium ist eine originäre Entwicklung der Gemeinschaft, die theoretisch nicht vorgeplant war. Viele Anhänger einer föderalistischen Supranationalität sehen im Europäischen Rat eine fundamentale Fehlentwicklung hin zu einem „intergouvernementalen" Europa; ich teile diese Auffassung nicht. Der Europäische Rat ist in dieser Epoche der Gemeinschaftsentwicklung unentbehrlich für die enge Verknüpfung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Meine Kollegen im Europäischen Rat – auch jene größerer Mitgliedstaaten – handeln bei aller Hartnäckigkeit, mit der sie ihre eigenen Positionen vertreten, immer auch in einer gemeinsamen Verantwortung. Dieses Gremium **europäisiert** die höchsten Träger der nationalen Verantwortung. Dieser Effekt ist weitaus positiver als einige auch beobachtbare Tendenzen zur „Intergouvernementalisierung" des Europäischen Rats. Was jedoch erreicht werden sollte, ist, den Europäischen Rat stärker in das institutionelle System der EG einzubeziehen, d. h.,

der Europäische Rat sollte „vergemeinschaftet" werden, ohne dadurch an Flexibilität zu verlieren. Dieser Schritt scheint mir sowohl für die Effizienz und Legitimität der Gemeinschaft als auch für die Interessen der kleineren Mitgliedstaaten von nachhaltiger Bedeutung zu sein.

Ich weiß, daß viele meiner Kollegen, so auch der Gründungsvater, Altbundeskanzler Helmut Schmidt, vehement gegen eine Rolle des Europäischen Rats als Prüfungsinstanz für den entscheidungsschwachen Ministerrat argumentiert haben. Ich selbst würde mich auch nicht gerne in einem Superministerrat für alle ungelösten Fälle wiederfinden, aber die Realität des Europäischen Rats zeigt, daß wir immer wieder — häufig aus eigenem Willen — konkrete Entscheidungen im Detail für die EG treffen. Diese dürfen allerdings nur als Impulse für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft verstanden werden, welche vom Ministerrat umzusetzen sind.

Mit diesen Anmerkungen zum Europäischen Rat wollte ich ein wesentliches Charakteristikum der EG verdeutlichen, das für den gegenwärtigen und zukünftigen Erfolg der Gemeinschaft von nachhaltiger Bedeutung ist: In der originären Gewaltenteilung zwischen Organen, die wie die Kommission, das Parlament und der Gerichtshof unabhängig von den Mitgliedstaaten sind, und Organen, die wie der Europäische Rat und der Ministerrat die nationalen Entscheidungsträger integrieren, liegt ein Geheimnis des Gemeinschaftswerks. Nicht die Ausschaltung nationaler Politiker, sondern deren Vergemeinschaftung wirkt — wie schon Hallstein ausgeführt hat — als Integrationsdynamik. Monnet sprach — wie oben zitiert — von „Fusion" der Kompetenz.

3. Drittes Element: Supranationalität ist für mich ein Prinzip, das nur im Rahmen des **gegenseitigen Respekts zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft** wirken kann; die Prinzipien der Bundes- oder Gemeinschaftstreue und der Subsidiarität sind begleitende und begrenzende Elemente des Leitbildes Supranationalität. Supranationalität kann so nicht bedeuten, daß die Gemeinschaft die Kompetenzen der Mitgliedstaaten ohne Respekt vor nationalen Traditionen aufsaugt. Die Übertragung von Zuständigkeiten ist dabei nicht gleichzusetzen mit dem Verlust von Zuständigkeiten. Durch eine gemeinsame Politik gewinnen wir an

Möglichkeiten, Europa in der Realität zu gestalten. Mit Hilfe des Prinzips der Subsidiarität muß diese Übertragung aber vorsichtig erfolgen.

4. Charakteristikum: Supranationalität bedeutet einen **wirksamen Schutz kleinerer Mitgliedstaaten.** Durch die Rechtsgemeinschaft und die Organe der EG wird das ökonomische und politische Gewicht größerer Mitgliedstaaten zwar nicht vollständig aufgehoben, aber in eine akzeptable Form eingebettet. Luxemburg ist sicherlich nicht gleichwertig, aber gleichberechtigt. Das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten hat innerhalb der Gemeinschaft eine einmalige Form gefunden. Ich kann aufgrund mannigfacher Erfahrungen in vielen Gremien internationaler Politik nur nachdrücklich betonen, daß dieses Charakteristikum der Gemeinschaft insbesondere kleineren Staaten eine nachhaltige Garantie gibt. Supranationalität stellt dabei nicht ein notwendiges Übel dar, sondern ist ein wesentliches Element der Sicherheit und des Schutzes für alle Mitgliedstaaten.

   Gleichberechtigung bedeutet aber auch gleiche Pflichten. Deshalb wird von einer luxemburgischen Präsidentschaft ebensoviel erwartet wie beispielsweise von einer deutschen, französischen oder englischen. Ja, vielleicht manchmal noch mehr: kleinere Staaten können eher innovatorische Ideen verbreiten und als eine Art Katalysator den europäischen Einigungsprozeß vorantreiben. Niemand wird einem kleineren Nachbarland Hegemonialpolitik unterstellen oder gar Rivalitätsgefühle gegen ein solches Land hegen.

Sie werden nun sicherlich fragen, ob es nicht doch vielleicht Situationen gibt, wo aus vitalem Interesse eines Landes ein **Veto** möglich sein muß, also der Supranationalität Grenzen gesetzt werden müssen. Ich weiß, daß diese Frage auch in Österreich immer wieder diskutiert wird. Lassen Sie mich sofort deutlich sagen, daß ich ein Veto in Anlehnung an den Luxemburger Kompromiß, d. h. einen Einspruch außerhalb der rechtlichen Möglichkeiten des Vertrags, nachhaltig ablehne. Die Gründe sind eindeutig:

– Die Restgemeinschaft als effizientes und effektives Instrument der Politikgestaltung würde erheblich geschwächt.

- Der Rechtssetzungsgemeinschaft EG würde das Vertrauen entzogen. Supranationalität würde in das Belieben einzelner Staaten gestellt; in diesen Situationen würden sich kleinere Staaten einem erheblich höheren Druck auf Anpassung ausgesetzt sehen als größere.

- Dem vitalen Interesse eines Mitgliedstaats, eine bestimmte Entscheidung zu verhindern, steht häufig ein vitales Interesse anderer Mitgliedstaaten gegenüber, eine bestimmte Entscheidung zu treffen. Stellen Sie sich etwa vor, ein Mitgliedstaat würde die Unterzeichnung einer GATT-Vereinbarung der Gemeinschaft durch ein Veto blockieren.

Die Gemeinschaft kennt darüber hinaus Möglichkeiten für begrenzte Übergangsregeln, die Ausnahmen in einem vertraglich gesicherten Rahmen ermöglichen. Interessanterweise ist von einer in der Einheitlichen Europäischen Akte für den Binnenmarkt angelegten Ausnahmeregel bisher kein Gebrauch gemacht worden. Für mich ist diese Gemeinschaftsdisziplin sowohl ein positives Zeichen für die Fähigkeit der EG-Organe, auf die Probleme einzelner EG-Mitgliedstaaten einzugehen, als auch ein Zeichen für den Willen der Mitgliedstaaten, sich den gemeinsamen Pflichten nicht zu entziehen.

Bezeichnend für mich ist jedenfalls, daß bis heute nur die großen Mitgliedstaaten von einem Veto Gebrauch gemacht haben und paradoxerweise nicht die kleineren!

Lassen Sie mich zusammenfassen: Supranationalität kann weder bedeuten, daß ein Organ wie die EG-Kommission zu einer Mammutbürokratie mit Allzuständigkeit wird, noch letztlich, daß die EG zu einem „gouvernement des juges" wird – zu einer Regierung der Richter. In der Politischen Union ist vielmehr eine verbesserte Mischung von eher supranationalen und eher „intergouvernementalen" Organen anzustreben. Ihre Kraft gewinnt dieses Prinzip durch eine flexible, aber nicht beliebige Anwendung, indem ihre zentrale Dynamik immer wieder neu definiert und fortgeschrieben wird. Das Prinzip **Supranationalität** ist, so wie ich es verstehe, ein **wesentliches Prinzip,** mit dem wir **eine einmalige Gemeinschaft auf- und,** so hoffe ich, **ausbauen.** Es ist keine Zauberformel für einen Weg ins Paradies, aber auch kein Todesglöcklein für die Staaten dieser Gemeinschaft. Es ist ein

Prinzip, das es immer wieder neu zu schützen und zu gestalten gilt. Alle gegenwärtigen und alle zukünftigen Mitgliedstaaten sollten sich im wohlverstandenen eigenen Interesse diesem Prinzip verschreiben.

Supranationalität wird so auch zu einem tragfähigen Konstruktionsmerkmal für Gesamteuropa. Unsere Erfahrungen in der Gemeinschaft verdeutlichen den historischen Beitrag dieser Idee zur Überwindung der traditionellen europäischen Konflikte. Supranationalität ist damit der **Baustein eines neuartigen europäischen Friedenssystems,** das nicht mehr auf einer instabilen Gleichgewichtspolitik beruht, sondern durch die Integration aller Europäer erfolgt. Monnet hat dies mit der für mich weiterhin überzeugenden Formel ausgedrückt: „Wir wollen nicht Länder verschmelzen, sondern Menschen vereinen." Ich würde es sehr begrüßen, wenn sich auch Österreich unter diesen Vorzeichen unserer einmaligen Gemeinschaft anschließen könnte.

Die Umgestaltung Europas – Handel und Wechselkurse

Dr. Willem Frederik Duisenberg

Präsident der Nederlandsche Bank

Einleitung

Ein 175-Jahr-Jubiläum ist ein guter Grund zum Feiern, selbst für Zentralbanken, deren Hauptinteresse schon allein aufgrund ihres Aufgabenbereichs und ihrer Wesensart nicht im Organisieren von Festivitäten liegt. Doch die von der OeNB organisierte Feier ist einer Zentralbank ganz und gar angemessen. Man gibt keine Party, sondern lädt zu einer Wirtschaftskonferenz. Ein Jahr vor der Gründung der „Privilegirten oesterreichischen National-Bank" fand in dieser schönen Stadt eine andere und – wie ich meine – noch wichtigere Konferenz statt. Beim berühmten „Wiener Kongreß" im Jahr 1815 wurden weitreichende Entscheidungen für die Zukunft Europas getroffen. Neue Grenzen wurden damals auf unserem Kontinent gezogen, und auch heute liegt die Landkarte Europas wieder auf dem Tisch. In Westeuropa bemühen sich Politiker und Vertreter der Zentralbanken um die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, aus der sich schlußendlich auch eine politische Union entwickeln soll. Die einzelnen Länder werden bestehen bleiben, doch die Grenzen – wenn auch am Papier unangetastet – werden dann noch mehr an Bedeutung verlieren. Weiter im Osten wurde die wichtigste Grenze, nämlich der Eiserne Vorhang, abgebaut und damit auch eine geographische Trennlinie, die Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, beseitigt.

Zentral- und Osteuropa – im folgenden kurz als Osteuropa bezeichnet – sind nach wie vor Schauplatz historischer Ereignisse. Dies weiß v. a. die österreichische Bevölkerung, die von alters her enge kulturelle und wirtschaftliche Kontakte mit den östlichen Nachbarn unterhält. Im Zuge der Veränderungen sind die einzelnen osteuropäischen Staaten laufend mit Entscheidungen konfrontiert; oft geht es darum, die gewünschte Richtung der Entwicklungen vorzugeben. Im wirtschaftlichen Bereich müssen Entscheidungen über die Wahl der Handelspartner, über regionale Zusammenarbeit, institutionelle Reformen und Wechselkurspolitik getroffen werden. Diese Entscheidungen werden Geschwindigkeit und Ausmaß des Umgestaltungsprozesses bestimmen.

Lehren aus dem Marshallplan

Bei der Suche nach Möglichkeiten, die osteuropäischen Länder bei der Lösung ihrer Umgestaltungsprobleme zu unterstützen, werden oft Parallelen zum Marshallplan nach dem Zweiten Weltkrieg gezogen. Dies überrascht kaum. In beiden Fällen waren und sind gewaltige Anstrengungen erforderlich. Auch war die Lage im Europa des Jahres 1947 durch zahlreiche wirtschaftliche Gegebenheiten gekennzeichnet, die mit der derzeitigen Situation in Osteuropa vergleichbar sind. Zum Beispiel:

1. Die Industrie, und v. a. der Investitionsgüterbereich, befinden sich in einem relativ schlechten Zustand.

2. Zahlreiche Beschränkungen, wie z. B. Preis- und Produktionskontrollen, verhindern ein reibungsloses Funktionieren des Marktes.

3. Die nationalen Währungen sind in einigen Fällen klar überbewertet.

4. Devisenreserven – in konvertibler Währung – sind nur in geringen Mengen vorhanden. Die meisten der betroffenen Länder wären nur einige Wochen in der Lage, die Importe mittels der verfügbaren Währungsreserven zu finanzieren. Nur Polen verfügt – dank eines Stabilisierungsfonds westlicher Staaten zur Stützung eines haltbaren Zlotykurses – über ausreichende Reserven.

5. Viele Geschäftsleute betreiben ineffizienten Tauschhandel.

6. Und schließlich ein positiver Aspekt: die Arbeitskräfte sind relativ gut ausgebildet. Dabei darf man jedoch nicht vergessen, daß die Ausbildung auf ein Umfeld ausgerichtet war, in dem den Marktkräften oder dem privaten Unternehmertum nur wenig Bedeutung beigemessen wurde.

Allein aufgrund dieser Parallelen – so glaube ich – ist es gerechtfertigt, Untersuchungen darüber anzustellen, welche Lehren aus den Nachkriegserfahrungen gezogen werden können. Für die meisten Experten war der Marshallplan ein Erfolg. Sie behaupten, daß er einen wesentlichen Beitrag zum wirksamen und raschen Wiederaufbau Europas leistete, obwohl in jüngster Zeit in akademischen Kreisen Zweifel aufkamen, ob tatsächlich Marshallplanmittel entscheidend waren oder ob nicht andere Aspekte eine noch größere Rolle spielten. Ich werde auf diese Diskussionen nicht eingehen. Woran sich jeder im Zusammenhang mit dem Marshallplan erinnern kann, ist das Geld. Aber nur wenige erinnern sich noch, was getan werden mußte, um dieses Geld zu erhalten, obzwar die Erfüllung dieser Bedingungen vermutlich bleibendere Auswirkungen hatte als das Geld selbst. Eine der Bedingungen war die Zusammenarbeit in Westeuropa. Ziel war die wirtschaftliche Integration Westeuropas und die Förderung des Handels innerhalb der Region. Die Belebung des Handels würde zu verstärktem Wirtschaftswachstum führen. Wachsender Wohlstand in Europa würde zur politischen Stabilität beitragen, die vermutlich das Endziel darstellte.

Belebung des Handels

Das Zustandekommen einer ähnlichen Form enger Zusammenarbeit in Osteuropa ist Gegenstand meines heutigen Vortrags. Ich werde mich auf zwei Aspekte konzentrieren: Handel und Wechselkurse. Osteuropa im Jahr 1991 zeigen die Nachkriegserfahrungen, daß der Handel als Konjunkturlokomotive während eines Umgestaltungsprozesses dienen kann. Selbstverständlich sollten die Handelsbeziehungen mit EG und EFTA ausgeweitet werden. Der Westen für seinen Teil sollte der Überzeugung treu bleiben, daß die Liberalisierung des Handels entscheidend ist, nicht nur in Osteuropa, sondern auch in den westlichen Industrieländern selbst. Deshalb müssen die GATT-Ver-

handlungen zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden. Ein globales Freihandelssystem wäre ein guter Nährboden für die Belebung der osteuropäischen Handelsströme.

Aber das allein genügt nicht. Ein niederländisches Sprichwort besagt: Ein guter Nachbar ist wertvoller als ein ferner Freund. Dieses Sprichwort ist auf viele Bereiche – so auch auf den Handel – anwendbar. Ich kenne kein einziges Land mit zufriedenstellenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in dem nicht der Handel mit den Nachbarländern einen wichtigen Stellenwert – gemessen am gesamten Handelsvolumen – einnimmt. Auf den ersten Blick scheint dies auch in Osteuropa der Fall zu sein. Laut Schätzungen für das Jahr 1989 gingen 35% der Gesamtexporte Polens, Rumäniens und Jugoslawiens – und im Falle Bulgariens mehr als 80% der Exporte – an andere Länder innerhalb dieser Region, zum größten Teil in die Sowjetunion. Eine genauere Analyse der tatsächlichen Handelsstruktur zeigt, daß sich diese Exportvolumina in einigen Fällen um beachtliche 20 bis 30% verringerten. Der Handelsrückgang mit Ostdeutschland und der Sowjetunion – im Anschluß an die Auflösung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe – ist in hohem Maße dafür verantwortlich. Übrig bleiben die Handelsströme zwischen den anderen ehemaligen COMECON-Ländern, die recht bescheiden sind. Angesichts der allgemeinen Bedeutung des Handels könnte sich dies für den Wohlstand in der Region als nachteilig erweisen. Um einen weitergehenden Zusammenbruch zu verhindern, wurden bilaterale Tauschverträge abgeschlossen bzw. finden derzeit noch diesbezügliche Verhandlungen statt. Obwohl der Tauschhandel vermutlich einer Politik des Abwartens vorzuziehen ist, sollte man sich doch klar darüber sein, daß dies eine primitive Form des Handels darstellt, die wesentlichen Merkmalen einer effizienten Marktwirtschaft widerspricht.

Zusammenarbeit mit dem Ziel der Förderung des Handels untereinander

Ich frage mich deshalb, ob sich die osteuropäischen Länder nicht um eine stärkere Zusammenarbeit während der Umgestaltungsphase, und insbesondere um die Ausweitung ihrer Handelsbeziehungen untereinander, bemühen sollten. Vier Gründe – zwei davon wirtschaftlicher Art und die beiden anderen politischer Natur – sprechen dafür.

Als **erstes** sollte die Tatsache anerkannt werden, daß die osteuropäische Industrie großteils gegenüber den westlichen Konkurrenten in der nahen Zukunft nicht wettbewerbsfähig sein kann. Die westeuropäische Industrie stützt sich auf hochentwickelte Technologie, verfügt über Erfahrung mit marktwirtschaftlichen Systemen, erzielt ausreichende Gewinne usw. Seien wir also realistisch und ehrlich. In den nächsten Jahren wird echter Wettbewerb zwischen Ost- und Westeuropa in größerem Umfang nicht möglich sein.

Eine vielversprechende Alternative zum Zusammenbruch des Handelssektors in Osteuropa wäre die Förderung der Handelsbeziehungen innerhalb des Blocks, wo Wettbewerb doch möglich ist. Ich möchte betonen, daß ich die nötigen Reformen im Handelsbereich nicht auf die lange Bank schieben möchte. Ich empfehle nicht die Aufrechterhaltung unproduktiver Sektoren. Ich möchte die Exporteure nicht völlig von den Wettbewerbsverhältnissen des Marktes abschirmen. Ich schlage vielmehr vor, die Tatsache anzuerkennen, daß der Reformprozeß naturgemäß eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Es ist ganz einfach unmöglich, von heute auf morgen einen modernen und wettbewerbsfähigen Handelssektor zu entwickeln. Dies bedeutet, daß die bestehenden Handelskanäle innerhalb Osteuropas soweit als möglich genützt werden sollten, um den Handel innerhalb dieser Region – auf reformierte Weise – am Leben zu erhalten. Die Aufrechterhaltung der gegenseitigen Beziehungen oder – besser noch – deren Ausweitung könnte die hohen und zumeist unvermeidlichen Anpassungskosten während des Umgestaltungsprozesses verringern. Diese Anpassungskosten sind bereits spürbar und stellen die Geduld der osteuropäischen Bürger auf eine harte Probe. Durch eine Stärkung dieser Beziehungen könnten sich Handelsströme entwickeln und zur Lokomotive des künftigen Wirtschaftswachstums werden, ebenso wie der innereuropäische Handel wesentlichen Anteil am Aufschwung in der Nachkriegszeit hatte.

Ein **zweiter** wirtschaftlicher Grund bezieht sich auf den Nutzen, den Osteuropa aus ausländischen Direktinvestitionen ziehen würde. Dies ist der schnellste und direkteste Weg, um Technologie zu importieren, Kapital ins Land zu bringen, das nicht auf Verschuldung begründet ist, und um eine leistungsfähige Produktionskapazität aufzubauen. Die Erfahrung zeigt, daß Investoren bei ihren Investitions- und Standortentscheidungen nicht nur die

wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Aussichten im jeweiligen Land selbst, sondern in der ganzen Region berücksichtigen. Bemühungen um die Schaffung einer stabilen Wirtschaft sind von nur geringem Nutzen, wenn das Land inmitten einer instabilen Region liegt. Die Investoren werden dann eher abwarten, um zu sehen, wie sich die Dinge entwickeln. Dieses Phänomen zeigte sich auch in den Anfangsjahren der Schuldenkrise, als einige Entwicklungsländer ziemlich verärgert darüber waren, daß westliche Banken und Regierungen ihnen gegenüber die gleiche zögernde Haltung einnahmen wie gegenüber ihren Nachbarn, obwohl ihre wirtschaftliche Lage und Auslandsverschuldung oft viel günstiger waren.

Zusammenarbeit, die als konstruktiv und vielversprechend gilt, wird am ehesten zu einem positiven Gesamtbild der Stabilität der Region führen. Dadurch werden Investoren angelockt, was allen Ländern der Region zum Vorteil gereicht.

Ein **dritter** Grund für regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit ist politischer Natur. In der Europäischen Gemeinschaft haben die Grenzen nach und nach an Bedeutung verloren. Würde ich zum Beispiel von den Niederlanden nach Portugal reisen, müßte ich mindestens vier Grenzen passieren, müßte jedoch vermutlich kein einziges Mal meinen Paß vorzeigen. Überquere ich die Grenze nach Belgien, wird mir erst dann bewußt, in einem anderen Land zu sein, sobald mich jemand auf Französisch anspricht.

In Osteuropa sieht die Situation anders aus. Dort haben die Grenzen die Bedeutung bewahrt, die sie ursprünglich auch im Westen hatten. Natürlich befürworte ich nicht das Ziehen neuer Grenzen, sondern trete dafür ein, der Bedeutung der Grenzen weniger Gewicht beizumessen. Dies ist möglich – nach westeuropäischem Beispiel – durch verstärkte Zusammenarbeit auf vielen Gebieten, u. a. im Bereich des Handels.

Ein **vierter** Grund steht in Zusammenhang mit den künftigen Beziehungen der beiden Teile Europas. Die meisten osteuropäischen Länder haben den Wunsch zum Ausdruck gebracht, Mitglieder der EG zu werden. Erst kürzlich hat z. B. der Präsident der ČSFR, Václav Havel, dieses Thema in mehreren EG-Staaten angeschnitten. Der niederländische Außenminister ging auf diese

Frage vor kurzem in einer Rede ein, als er sagte, „die EG könnte einen kühnen Schritt wagen, indem sie den kleineren osteuropäischen Ländern in Aussicht stellt, bis zum Jahr 2000 Mitglieder der EG zu werden, selbst wenn Übergangsbestimmungen vielleicht noch für einen Teil des 21. Jahrhunderts nötig sein werden". Herr Andriessen, der für auswärtige Angelegenheiten zuständige Vertreter der EG-Kommission, ging sogar noch einen Schritt weiter. Im vergangenen Monat hörte man von ihm einige interessante Äußerungen über die Möglichkeit einer EG-Teilmitgliedschaft, einer Art stufenweisen Mitgliedschaft.

Ob dies zum gegebenen Zeitpunkt möglich oder akzeptabel sein wird, steht noch in den Sternen. Doch auch in der Zwischenzeit besteht kein Grund zum Müßiggang. Es steht zu hoffen, daß in den kommenden Jahren umfassendere Assoziationsformen entwickelt werden, z. B. im Bereich des Handels. Zahlreiche Verträge zum Abbau quantitativer Beschränkungen wurden bereits abgeschlossen. Dennoch sollten sich die betroffenen Länder weiterhin der möglichen Alternativen bewußt sein. Sollen sie sich einzig und allein auf bilaterale Assoziationsvereinbarungen konzentrieren oder ist es zielführender, die regionale Zusammenarbeit zu forcieren und zu versuchen, ein gemeinsames Assoziationsabkommen der osteuropäischen Staaten zu erreichen? Ich persönlich befürworte die zweite Alternative. Sie hätte einen stärkeren Einfluß auf den Handel; sie würde einen gewichtigeren Beitrag leisten zur Entwicklung einer großen Freihandelszone, welche Osteuropa, die EFTA-Länder und die EG umfaßt. Sie würde somit die wirtschaftliche und politische Stabilität in einem ungeteilten Europa erhöhen.

Es ist mir klar, daß die ersten Reaktionen auf diese Vorschläge in Osteuropa nicht unbedingt positiv sein müssen. Sehr zur Erleichterung der beteiligten Länder wurde das bisherige, recht ineffiziente regionale Handelssystem endlich abgeschafft. Die von mir befürwortete Kooperation unterscheidet sich jedoch wesentlich von der Zusammenarbeit innerhalb des COMECON. Zunächst erfolgt sie auf freiwilliger Basis. Weiters handelt es sich um eine Zusammenarbeit zwischen Marktwirtschaften auf Grundlage von Marktpreisen, die in konvertiblen Währungen beglichen werden. Dies ist der grundlegende Unterschied zum COMECON, der auf einem institutionellen Außenhandelsmonopol beruhte und im wesentlichen nicht konkurrierende,

staatliche Außenhandelsorganisationen umfaßte. Die Preise wurden künstlich festgesetzt und entsprachen weder den Binnenmarktpreisen noch den Preisen auf dem Weltmarkt.

Hinsichtlich der genauen Form der Zusammenarbeit im Handelsbereich gibt es mehrere Möglichkeiten. Einige behaupten, daß die nach dem Zweiten Weltkrieg gewählte Lösung auch im gegenständlichen Fall zur Anwendung kommen kann. Damals wurde eine Zahlungsunion geschaffen mit dem Ziel, den freien Handel zwischen Ländern mit knappen Währungsreserven zu fördern. Ungarn, die ČSFR und Polen scheinen in eine etwas andere Richtung zu steuern, indem sie versuchen, neben anderen Formen der Zusammenarbeit eine gemeinsame Freihandelszone zu schaffen und so einen Markt mit über 60 Millionen Teilnehmern zu bilden, dessen Größe der ehemaligen Bundesrepublik entspricht. Ich begrüße eine derartige Initiative, da sie darauf hindeutet, daß die Aversion gegen Zusammenarbeit, die sich aus den Erfahrungen mit dem früheren COMECON entwickelt haben könnte, überwunden wurde. Ferner hoffe und vermute ich, daß die gewählte Form der Zusammenarbeit nicht als „exklusiver Club", der sich gegenüber ärmeren Interessenten verschließt, sondern als Beginn einer umfassenderen Zusammenarbeit innerhalb der Region gedeutet werden kann.

Warum diese Betonung auf **wirtschaftliche** Zusammenarbeit? Einfach deshalb, weil auch der Integrationsprozeß in Westeuropa mit genau dieser Art der Zusammenarbeit seinen Anfang nahm. Und dies hatte auch institutionelle Folgen. Schließlich gingen der Gründung der EG mehrere andere Formen der Zusammenarbeit voraus, z. B. die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit – die Vorläuferorganisation der OECD –, die Europäische Zahlungsunion und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die alle eine entscheidende Rolle bei der Schaffung von Wohlstand in der Region spielten. Vielleicht könnte der im vergangenen Jahr gemachte Vorschlag der niederländischen Regierung bezüglich der Schaffung eines Europäischen Energienetzes einen vergleichbaren „institutionellen Beitrag" zur Entwicklung Osteuropas leisten.

Das vorrangige Ziel in Westeuropa war die Errichtung eines voll liberalisierten Handelsraums. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit war auf dieses Ziel

ausgerichtet. Als dann die Zeit reif war, trat das bereits vorhandene Ziel einer Festigung der politischen Beziehungen mehr in den Vordergrund. Auf diese natürliche Art und Weise konnten sich Zusammenarbeit und Stabilität entwikkeln. Stabilität zeigte sich sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen Sinn. Als Folge davon erhöhte sich der Wohlstand in Westeuropa beträchtlich, was ich auch für die Zukunft in Osteuropa erwarte und erhoffe.

Die Rolle des Internationalen Währungsfonds

Liberalisierung und Belebung der Außenwirtschaft sind wichtige Elemente der derzeit laufenden Umstrukturierungsprogramme, die in enger Zusammenarbeit mit dem IWF entwickelt wurden. Alle ehemaligen zentralen Planwirtschaften sind nun Mitglieder des Währungsfonds und der Weltbank, seiner Schwesterorganisation. Eine Ausnahme bildet die Sowjetunion, die aus vielerlei Gründen als Spezialfall angesehen werden kann.

Der IWF stellt den osteuropäischen Ländern umfangreiche Finanzhilfe zur Verfügung. Laut Schätzungen seines geschäftsführenden Direktors könnte der Fonds im heurigen Jahr 5 Mrd US-$ bereitstellen und als Katalysator für etwa 15 Mrd US-$ aus anderen Quellen wirken. Die zur Verfügung gestellten Beträge sind hoch im Verhältnis zu den Quoten der einzelnen Länder. Dies bedeutet, daß der Fonds nicht in der Lage sein wird, weiterhin Kredite dieser Größenordnung zu vergeben, selbst wenn die 9. Quotenerhöhung, falls sie bis Ende des Jahres abgeschlossen ist, einigen Spielraum schaffen wird. Die Weltbank scheint in diesen Bemühungen etwas weniger dynamisch zu sein. Dies ist zum Teil verständlich. Es braucht Zeit, um investitionswürdige Projekte oder Sektoren ausfindig zu machen. Die Zeit drängt jedoch in Osteuropa. Ich hoffe, daß die Weltbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung in der Lage sein werden, bei Nachlassen der IWF-Finanzhilfe die entstehende Lücke zu füllen.

Die neuen IWF-Mitglieder haben sich alle bereit erklärt, Anpassungsprogramme durchzuführen. Der Fonds leistet auf diesem schwierigen – weil noch unerforschten – Terrain ausgezeichnete Arbeit. Die Aufgabe ist gewaltig, die Anpassungskosten sind sehr hoch und Rückschläge drohen. Doch auch

Erfolge zeigen sich. Der Ansatz, d. h. die möglichst rasche Inangriffnahme eines möglichst umfassenden Programms, ist richtig. Die Liberalisierung der Märkte, die Einführung von Preissignalen, die Anpassung des Eigentumsrechts, die Privatisierung von staatlichem Vermögen und die Schaffung sozialer Sicherheitsnetze sind Schwerpunkte bei der Planung und Durchführung der Programme.

Überdies leistet der IWF tatkräftige Unterstützung bei der Bewältigung der verschiedenen technischen Schwierigkeiten, die bei der „Entdeckung" der Marktwirtschaft auftreten. Hilfe kommt auch von vielen anderen Stellen. Als Beispiel wäre das WIIW zu nennen, das große Erfahrung bei der Analyse der Entwicklungen in Osteuropa besitzt. Private Unternehmen bieten – wenn auch auf gewinnorientierter Basis – ihr Know-how an. Zahlreiche Zentralbanken haben Projekte entwickelt, um beim Aufbau der Infrastruktur für das Finanzsystem mitzuhelfen. Auch die österreichische Notenbank, die aufgrund ihrer historischen Rolle und geographischen Lage ein Bindeglied zwischen Osteuropa und dem Westen darstellt, beteiligt sich an diesen Bemühungen.

Die Rolle der Zentralbank

Bei jeder Art von Umgestaltungsprozeß kommt dem Geld eine entscheidende Rolle zu. Während seine Bedeutung in den Planwirtschaften recht bescheiden war, können wettbewerbsorientierte Märkte ohne Geld nicht funktionieren. Mit der wachsenden Bedeutung des Geldes gewinnt auch die Geldwertstabilität an Wichtigkeit. Zur Erreichung der inneren Stabilität einer Währung, d. h. der Preisstabilität, müssen viele Voraussetzungen erfüllt werden. Ich werde hier auf nur einen Aspekt, nämlich die Stellung und Rolle der Zentralbank, eingehen. Eine unabhängige Zentralbank ist besser in der Lage, den Preisdruck zu dämpfen, als eine Notenbank, die Weisungen von der Regierung erhält. Der Grund dafür liegt nicht darin, daß Zentralbanken besseren Einblick in die Möglichkeiten zur Erreichung der Preisstabilität haben. Da jedoch Regierungen mehrere Ziele verfolgen, ist nicht ausgeschlossen, daß sie bei der Verfolgung dieser Ziele ein Maß an Geldschöpfung zulassen, das mit dem Ziel der Preisstabilität unvereinbar ist. Infolgedessen sollten Entscheidungen in monetären Belangen vorzugsweise in die Kompetenz einer Zentralbank fallen, deren oberstes Ziel die Preisstabilität ist.

In mehreren osteuropäischen Ländern ist die Stellung der Zentralbank Teil der in Umgestaltung befindlichen institutionellen Strukturen. Ausgangspunkt ist jedoch üblicherweise die Schaffung eines Finanzsektors und die Trennung der Zentralbankfunktionen von den Aufgaben der Geschäftsbanken. Der Stellung der Zentralbank gegenüber der Regierung wird nicht immer Priorität eingeräumt. In Rumänien soll das in Ausarbeitung befindliche neue Bankengesetz der Nationalbank angeblich weitreichende Kompetenzen im monetären Bereich einräumen. Hoffentlich wird es dazu auch in der Praxis kommen. Jedenfalls möchte ich den Regierungen in Osteuropa ans Herz legen, in dieser Beziehung Selbstbeschränkung zu üben. Es wird sich auszahlen.

In der Zwischenzeit bemühen sich die osteuropäischen Zentralbanken um verstärkte Zusammenarbeit. Einmal pro Monat treffen sie sich in Basel bei der BIZ, was eine sehr nützliche Initiative darstellt. Dies bietet nicht nur die Möglichkeit, westliche Kollegen regelmäßig zu treffen, sondern führt auch zu verstärkter Zusammenarbeit und schafft ein Forum zum Austausch positiver – und vielleicht auch negativer – Erfahrungen im Zuge des mühsamen und schwierigen Umgestaltungsprozesses. Durch festere Beziehungen könnte sich eine enge Form der Zusammenarbeit zwischen Zentralbanken entwickeln, wie wir sie in Westeuropa schon seit Jahren kennen.

Wechselkurspolitik

Ich möchte auf die bereits erwähnten Assoziierungsabkommen mit der EG zurückkommen. Es ist klar, daß solche Vereinbarungen nicht allein im internationalen Handel, sondern auch in anderen Bereichen, z. B. bei den Wechselkursen, möglich sind. Dies betrifft den zweiten wichtigen Aspekt der Stabilität der Währung, nämlich die äußere Stabilität. Sobald die osteuropäischen Länder Mitglieder der EG sind, können sie sich dem Wechselkursmechanismus im Rahmen des EWS anschließen – falls dieser dann noch existiert. Es ist natürlich möglich, daß er bis dahin durch eine gemeinsame europäische Währung abgelöst wurde.

Eine Wechselkursassoziierung ist am ehesten realistisch, wenn sie in mehreren Stufen erfolgt. Der erste Schritt ist die Konvertibilität der nationalen Wäh-

rung. In einigen Ländern werden erste Ergebnisse sichtbar. Mit Hilfe des IWF wurde nach maßgeschneiderten Lösungen für die einzelnen Länder gesucht. In Polen erwies sich die Stabilisierung des nominellen Wertes des Zloty als wichtiger Anker der Preisstabilität, die wiederum von entscheidender Bedeutung für den Umgestaltungsprozeß ist. Auch in Jugoslawien, wo die galoppierende Inflation das vorrangige makroökonomische Problem darstellte, diente die Stabilität des Wechselkurses als Anker. Infolge politischer Probleme in anderen Bereichen war der Erfolg leider nur begrenzt. In anderen Ländern glaubte man, daß zur Verbesserung der Zahlungsbilanz einstweilig eher ein flexibleres System geeignet wäre, in dem der Wechselkurs als Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Exporte dienen könnte.

Der nächste Schritt nach der Konvertibilität muß die Stabilität des nominellen Wechselkurses sein. Wie bereits erwähnt, haben einige Länder in jüngster Zeit Fortschritte in diese Richtung erzielt. Stabilität als erklärtes Ziel kann durch die Bindung des nominellen Wechselkurses an die D-Mark, den ECU oder schließlich an die gemeinsame europäische Währung erreicht werden. Eine solche Wechselkurspolitik kann als einseitige Assoziierung, möglicherweise ohne irgendein institutionelles Abkommen, gesehen werden. Norwegen z. B. hat die Krone an den ECU gebunden, vereinbarte indessen mit den einzelnen EG-Zentralbanken einen Interventionsmechanismus. Weiters orientiert Österreich den Schillingkurs schon seit geraumer Zeit an der D-Mark, und dies mit ansehnlichem Erfolg.

Es handelt sich dabei jedoch nur um einseitige Bindungen. Ich erinnere an die Resolution des EG-Rates vom 5. Dezember 1978 über das EWS, wonach „europäische Länder mit besonders engen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften am Wechselkurs- und Interventionsmechanismus mitwirken dürfen". Anders ausgedrückt bestand von Beginn an eine Möglichkeit für Drittländer, beim EWS mitzumachen, u. zw. auf der Basis gegenseitiger Verpflichtungen. Ich hoffe, daß Länder wie Österreich, Norwegen und Schweden, die ihr Interesse an einem EG-Beitritt angemeldet haben und die auch wirtschaftlich dazu in der Lage sind, die Möglichkeit bekommen, einen solchen Assoziationsstatus zu erlangen, wenn sie dies wünschen.

Für die osteuropäischen Länder ist es im Augenblick realistischer, den Anfang mit einer einseitigen Assoziierung zu machen. Ich nehme an, daß der Wunsch, letztendlich EG-Mitglieder zu werden, die Orientierung des Wechselkurses an einer Währung außerhalb des EWS (z. B. US-Dollar) weniger attraktiv erscheinen läßt. Ein qualitativer Sprung wäre möglich, wenn – nach einiger Zeit – gemeinsam vereinbarte Regeln und gegenseitige Verpflichtungen in Kraft träten. Je größer die Zahl osteuropäischer Länder, die sich für diese Vorgangsweise entscheiden, und je weiter sie auf diesem Weg gehen, umso stabiler werden die Wechselkurse zwischen ihren Währungen sein. Dies würde nicht zuletzt zur Verbesserung des Wirtschaftsklimas und in der Folge zu einem gesunden und kräftigen Wirtschaftswachstum beitragen.

Die praktische Umsetzung dieses Ansatzes wäre zwar kompliziert, aber dennoch machbar. Auf der einen Seite existiert ein solider, gereifter und hochentwickelter Block westeuropäischer Länder mit reicher Erfahrung in Sachen Wechselkursmechanismen. Auf der anderen Seite steht eine Gruppe von Ländern mit bislang noch unklaren gegenseitigen Beziehungen, die im Begriff sind, die Regeln der Marktwirtschaft und insbesondere des Wechselkursmechanismus zu lernen. Es wäre vermutlich angebracht, zwischen diesen beiden Gruppen eine Wechselkursinstitution einzuschalten. Es gibt nur eine solche Institution auf der Welt, nämlich den Internationalen Währungsfonds. Die Einbeziehung des IWF, der gemäß seinen Statuten die Aufgabe hat, „die Wechselkursstabilität zu fördern und geordnete Devisenmärkte zwischen den Mitgliedern aufrechtzuerhalten", kann sich aus mehreren Gründen als nützlich erweisen: erstens, weil das geplante System viel eher ein internationales Wechselkurssystem ist als eine regionale Vereinbarung zwischen Ländern, die eine wirtschaftliche und politische Union anstreben, wie z. B. das derzeitige EWS. Der IWF ist bestens geeignet, die Entwicklung innerhalb eines solchen Systems zu überwachen. Zweitens vertritt der Fonds 155 Länder und kann somit auch die Interessen von Staaten außerhalb Europas berücksichtigen; dies würde zweifellos zur Stabilität des globalen Währungssystems beitragen. Drittens hat der Fonds – infolge seiner engen Mitarbeit bei der Ausarbeitung der Anpassungs- und Umgestaltungsprogramme – Einblick gewonnen in die wirtschaftlichen Entwicklungen der osteuropäischen Länder. Diese Erfahrung kann sich bei der erforderlichen Koordinierung der Politik innerhalb eines solchen Assoziationsabkommens als nützlich erweisen.

Abschließende Bemerkungen

Wieder einmal, wie schon damals vor 176 Jahren, bekommt Europa eine neue Form. In Westeuropa verblassen die alten Grenzen und treten in den Hintergrund wie die alten Soldaten, die sie früher bewachten. Jemand, für den Grenzen ein Thema sind, wird eher Aufmerksamkeit erregen aufgrund seiner exzentrischen Haltung als wegen der Attraktivität des Themas. In Osteuropa haben die Grenzen hingegen wenig an ihrer trennenden und traumatisierenden Eigenschaft eingebüßt. Da der Ostblock nun wieder ein Teil Europas geworden ist, könnte jetzt nicht der Integrationsprozeß, der in Westeuropa zu solch erstaunlichen Ergebnissen führte, auch dort zum Einsatz kommen? Das Endziel sollte „ein Europa" sein. Seinen Kern sollten vermutlich die Europäischen Gemeinschaften bilden, die nun eifrig in eine Wirtschafts- und Währungsunion, und vielleicht sogar in eine politische Union, umgewandelt werden. Handel, Finanz- und Währungskooperation waren die Triebfedern des Integrationsprozesses. Was den Handel betrifft, kenne ich kein einziges wirtschaftlich erfolgreiches Land, in dem der Handel mit seinen Nachbarn nicht einen beträchtlichen Anteil am gesamten Handelsvolumen hätte. Die Geschichte zeigt, daß enge regionale Zusammenarbeit, solange sie nicht den Marktkräften zuwiderhandelt, Früchte trägt. Hinsichtlich der Wechselkurse könnte ein stufenweiser Ansatz gewählt werden, um die nationalen Währungen nach und nach in das Europäische Währungssystem einzubinden. In beiden Bereichen kann der IWF einen wesentlichen Beitrag leisten. Fortschritt in diesen Entwicklungen wird die Chancen für wirtschaftliche und politische Stabilität in Osteuropa verbessern und damit zum Entstehen „eines geeinten Europas" beitragen.

Der Beitrag der Geldverfassung zur wirtschaftlichen und politischen Stabilität[1])

Niels Thygesen

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Kopenhagen

1. Einleitung

Das Thema, das mir von den Veranstaltern vorgegeben wurde, ist ein sehr anspruchsvolles, insbesondere wenn man es unter einem gewissermaßen historischen Gesichtspunkt betrachtet. Die potentiellen Verdienste geldpolitischer Maßnahmen im Hinblick auf die wirtschaftliche und politische Stabilität wurden in den ersten Nachkriegsjahren gegenüber heute in einem völlig anderen Licht gesehen. Ich spreche natürlich v. a. als Wirtschaftswissenschaftler; Zentralbanker haben ihre Ansichten vielleicht weniger geändert, obwohl Paul Volckers Per-Jacobsson-Vortrag aus dem Jahr 1990 „Der Triumph des Zentralbankwesens?" eine deutlich wahrgenommene Veränderung aufzeigt (siehe Volcker, 1990). Man kann sicher sagen, daß es in beiden Gruppen vor, sagen wir, 20 bis 25 Jahren hinsichtlich einer in bescheidenem Maße konstruktiven Rolle der Geld- und Kreditpolitik – größtenteils als Beiwerk der Steuerpolitik – für die Stabilisierung des Volkseinkommens und der Preise ein hohes Maß an Übereinstimmung gab. Gleichzeitig galt die Geld- und Kreditpolitik als zu wichtig, um den Zentralbankern überlassen zu werden. Diese Ansichten waren besonders in den fünfziger und sechziger Jahren weit verbreitet. Sie wurden in den siebziger Jahren allmählich neu bewertet, was zu einer langfristigeren und zugleich weniger ehrgeizigen Perspektive führte, zu einer – wenn ich es so nennen darf – konstitutionellen Sicht der geldpolitischen Rahmenbedingungen.

[1]) Dieser Vortrag basiert auf Forschungsarbeiten, die während der letzten Jahre gemeinsam mit Dr. Daniel Gros, CEPS, durchgeführt und in Gros und Thygesen (1991) präsentiert wurden.

Es gab mehrere Elemente in dieser allmählichen und wichtigen Neubewertung; sie werden in den folgenden Abschnitten kurz zusammengefaßt. Abschnitt 2 stellt die Frage, ob die Währungsbehörden – selbst unter den günstigsten Umständen und ohne die nachfolgend angeführten Komplikationen – wohl über die Funktionsweisen der Wirtschaft genügend Bescheid wissen, u. zw. lange genug vor dem Eintritt der Ereignisse, um bei der Stabilisierung der Einkommen und Preise von Nutzen zu sein. Abschnitt 3 befaßt sich mit dem etwas heftigeren Frontalangriff der modernen Makroökonomik auf das traditionelle Bild des Währungssystems. Der zentrale Gedanke hierbei ist, daß sich die Währungsbehörden – in verschiedenen Situationen – starken Anreizen gegenübersehen werden, von antiinflationären Maßnahmen, die sie zuvor angekündigt haben, abzugehen. Da diese Situation von der breiten Öffentlichkeit vorausgesehen wird, wird es den von den Behörden ergriffenen Maßnahmen an Glaubwürdigkeit fehlen, und sie werden eine höhere durchschnittliche Inflationsrate bewirken. Die Lösung dieses Problems ist, Geld- und Kreditpolitik auf eine endgültigere Art und Weise an eine bestimmte Auswahl von Zielen zu binden.

Abschnitt 4 befaßt sich mit jüngsten Arbeiten über die sogenannten politischen Konjunkturzyklen, die der Diskussion über ein traditionelles und aktiveres Geldmanagement einen weiteren Aspekt hinzufügen. Gibt es empirische Beweise für das Bestehen von politischen Konjunkturzyklen, sei es als einfache Funktion der zeitlichen Abfolge von Wahlen, sei es auch im Hinblick auf ideologische Unterschiede zwischen Regierungen verschiedener politischer Richtungen und den damit verbundenen Verschiebungen des auf die Währungsbehörden ausgeübten Drucks? Obwohl die Beweise für das Bestehen politischer Konjunkturzyklen relativ mager sind, fügt dieser Gedankengang der veränderten Betrachtungsweise bezüglich der Frage, wie das Währungssystem organisiert werden sollte, ein weiteres Element hinzu.

Abschnitt 5 wendet sich einigen möglichen Mitteln gegen die Unfähigkeit des Währungssystems, das zu liefern, was man ursprünglich von ihm erwartet hat, zu. Drei Lösungen wurden bisher in der wissenschaftlichen sowie offiziellen Diskussion vorgeschlagen: geldpolitische Vorschriften, Unabhängigkeit für die Zentralbank und internationale Vereinbarungen, um den Spielraum der Währungsbehörden einzuschränken. Der zentrale Gedanke bei diesen mögli-

chen Gegenmitteln ist die Annahme der Notwendigkeit, die Möglichkeiten der Währungsbehörden, politische Maßnahmen zu ändern, einzuschränken, abgesehen von der wichtigen Rolle, die der Zentralbank von früheren Autoren zuerkannt wurde. Dieser Abschnitt behandelt auch die relativen Vorteile und Gefahren dieser drei Ansätze.

In Abschnitt 6 geht es dann darum, welche dieser Elemente möglicherweise in die Arbeit an einem Europäischen Zentralbanksystem (EZBS), über welches gegenwärtig verhandelt wird, einfließen werden; es wird argumentiert, daß die in den Vorschlägen zur Abänderung der Römischen Verträge und für die EZBS-Satzungen reflektierten Gedanken eine Kombination der drei genannten Ansätze enthalten, u. zw. insbesondere des ersten und zweiten Ansatzes. Der kurze Abschnitt 7 präsentiert einige Schlußfolgerungen.

2. Information und Zeitverschiebungen in der Geld- und Kreditpolitik – wissen wir genug, um zu stabilisieren?

Zwar gab es abweichende Stimmen, doch die vorherrschende Meinung in den fünfziger und sechziger Jahren war, daß unser Wissen über die Wirtschaft allmählich ausreichend sei, um ein ziemlich ehrgeiziges Geldmanagement zur Erreichung eher kurzfristiger makroökonomischer Stabilisierungziele zu rechtfertigen. Die zweite Voraussetzung für eine solche Stabilisierung, nämlich daß die für die Handhabung der politischen Instrumente Verantwortlichen tatsächlich von Überlegungen zur Verbesserung des langfristigen Funktionierens der Wirtschaft geleitet werden, wurde erst viel später in Frage gestellt, wie wir in den folgenden Abschnitten noch sehen werden.

Erstere Prämisse wurde in den ersten Nachkriegsjahren von einigen Wirtschaftstheoretikern kritisch in Frage gestellt. Milton Friedman argumentierte bereits 1948, daß das Wissen der Entscheidungsträger höchstwahrscheinlich so unzulänglich sei, daß sie eher zusätzliche Instabilität in der Wirtschaft riskieren als Stabilität schaffen würden, wenn sie versuchten, eine aktive Geld- und Steuerpolitik zu verfolgen. Die Gefahren einer Fehlinterpretation des Wesens wirtschaftlicher Erschütterungen und die Fähigkeit, weit genug vorauszublicken zu jenem Zeitpunkt, da politische Veränderungen höchstwahrscheinlich ihre maximale Wirkung entfalten, würden wirkungsvolle Stabilisie-

rungsmaßnahmen behindern. Friedmans stärkste Aussage war, daß die Zeitverschiebungen bei der Geld- und Kreditpolitik aller Wahrscheinlichkeit nach lang und variabel wären und so die für die Stabilisierung des Nominaleinkommens verantwortlichen Währungsbehörden vor eine fast unlösbare Aufgabe stellen würden.

Diese Kritik am Spielraum der Währungsstabilisierung stieß jedoch nicht gerade auf breite Anerkennung. Erhebliche Fortschritte im Verständnis der Funktionsweise der Wirtschaft und insbesondere der Art und Weise, wie monetäre Maßnahmen über die Finanzmärkte auf Komponenten der Endnachfrage übertragen werden, die auf Veränderungen der Zinssätze oder der Kreditkontingentierung reagieren, gab Anlaß zu wachsendem Optimismus in den sechziger Jahren. Umfassende makroökonomische Modelle wurden für die Vereinigten Staaten und für eine Reihe europäischer Länder entwickelt, die scheinbar die Hoffnung boten, daß wichtige Beiträge zur Stabilisierung in einem Zeitrahmen von ein bis drei Jahren tatsächlich machbar waren, was für die Politik das wichtigste zu sein schien. Ich selbst war geringfügig daran beteiligt, einen großen Teil dieser Arbeit in einer Reihe von Studien über Währungssysteme zusammenzufassen, die im OECD-Sekretariat unter Mithilfe von Wirtschaftsexperten der Zentralbank und des Finanzministeriums in den sechs größten Ländern durchgeführt und in der ersten Hälfte der siebziger Jahre veröffentlicht wurden (siehe OECD, 1975). Wenn ich einige unserer Schlußfolgerungen aus dieser Arbeit heute wieder lese, so fällt mir das mangelnde Selbstvertrauen ins Auge, mit dem wir die Ergebnisse, die uns von den führenden Zentralbanken damals übermittelt wurden, betrachteten. Obwohl die politischen Maßnahmen zuzeiten irregeleitet schienen, hätte dies im Grunde durch weiter verbesserte ökonomische Modelle und etwas mehr Gewicht auf langfristige — zuungunsten kurzfristiger — Überlegungen behoben werden können. Es gab eine Tendenz, die Analyse der Auswirkungen von politischen Maßnahmen im Grunde genommen als einmalige Übungen und nicht als fortgesetzte, systematische Änderungen der politischen Maßnahmen, die sich in einer politischen Norm darstellen, anzusehen, und es bestand keinerlei Klarheit darüber, daß die Wirksamkeit eines Instruments sich nach oftmaligem Gebrauch auch abnützen kann. Internationale Verflechtungen und die Erfahrung großer transatlantischer Kapitalflüsse in den späten sechziger Jahren erzwangen jedoch einen neuerlichen Wechsel der Perspektive. Mit

der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit auf internationaler Ebene stieg auch das Bedürfnis, potentielle monetäre und andere Schocks aus dem Ausland in Betracht zu ziehen und externe Auswirkungen der eigenen Politik zu berücksichtigen — zumindest in den drei größten Wirtschaftsregionen.

Die zunehmend inflationäre Entwicklung der meisten OECD-Länder in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren veränderte den Ton der Kritik an der Geld- und Kreditpolitik. Man fragte sich, ob nicht die Währungsbehörden einen steigenden Inflationsdruck auslösten und die kurzfristigen günstigen Auswirkungen ihrer eigenen Bemühungen untergrüben, indem sie eine kurzfristige Stabilisierung verfolgten und hohe Auslastungs- und Beschäftigungsgrade anstrebten. Der Kern dieser Kritik wurde bereits sehr deutlich bei Milton Friedman (1968) formuliert, u. zw. im Hinblick auf die Notwendigkeit, zwischen nominellen und realen Zielen der Geld- und Kreditpolitik — wobei nur die ersteren als realistisch betrachtet werden sollten — zu unterscheiden.

3. Verpflichtung oder Ermessensspielraum — und mögliche Ausweichklauseln?

Die Implikationen der monetaristischen Kritik an der Nichtunterscheidung zwischen realen und nominellen Zielen spiegelten sich wider in der Änderung der Politik der Zentralbanken in einer Reihe von Industrieländern zwischen 1974 und 1976 in Richtung auf Zielsetzungen in Form von Geldmengenaggregaten. Eine zentrale Vorstellung in diesem Zusammenhang ist, daß eine derartige Politik als „budgetorientiert" galt, darauf ausgelegt — wie sehr ausführlich in Erklärungen von Sprechern etwa der Deutschen Bundesbank zu hören war —, die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger darauf zu konzentrieren, den längerfristigen Verlauf der nominellen Einkommen in der Nähe eines wünschenswerten Zieles zu halten, und dadurch langfristig eine gemäßigte Inflation zu gewährleisten. Angesichts der Schwierigkeiten der Entscheidung darüber, für welche Schocks vorgesorgt werden sollte und für welche nicht, im Gefolge des Inflationsanstiegs in den frühen siebziger Jahren und des Ölschocks 1973/74 konnten die neuen budgetorientierten Strategien in Richtung Geldmengenaggregate als Fürsprecher von Demut oder Bescheidenheit gelten: Die Währungsbehörden konnten — und sollten — gar nicht mehr tun, als ein stetiges langfristiges Wachstum in einem oder mehreren ausgewählten Geldmengenaggregaten anzustreben.

Diese Verpflichtungen waren wichtig, aber sie wurden nicht als voll verbindlich angesehen. Sie wurden in den meisten Ländern angekündigt, um Inflationserwartungen zu beeinflussen und um einen groben Maßstab zur Bewertung der Leistung der Währungsbehörden bei der Erreichung ihrer erklärten Ziele zur Verfügung zu stellen. Paradoxerweise schien die Zuverlässigkeit der geldpolitischen Ziele just in dem Moment zusammenzubrechen, als sie von vielen Regierungen und Zentralbanken angenommen wurden. Ab ca. 1973 fielen in den Vereinigten Staaten die Geldmengenaggregate plötzlich im Verhältnis zum Nominaleinkommen, und in vielen europäischen Ländern schien das Verhältnis von Geldmengenaggregaten zu Nominaleinkommen ebenfalls schwächer zu werden. Zwei verschiedene Arten von Schlußfolgerungen wurden gezogen: Eine Gruppe von Ländern versuchte, durch Veränderungen in ihren Ablaufprozessen strengere Kontrollen des Weges der Geldmengenaggregate durchzusetzen – wobei die US-Federal-Reserve (US-Zentralbanksystem) mit ihrer Überarbeitung im Jahr 1979 das wichtigste Beispiel darstellt –, während andere die Geldmengenaggregate als Zielsetzungen in aller Stille aus dem Mittelpunkt ihres Interesses entfernten. Es wäre sicherlich gerechtfertigt, zu behaupten, daß, noch bevor ein angemessenes Gleichgewicht gefunden war – in diesem Spielraum von Vorsorgen bzw. Nichtvorsorgen –, die Geldmengenziele niedriger bewertet wurden. Damit blieb jedoch die Kernfrage: Wie sollten die Währungsbehörden also die Verpflichtung zu einer fortgesetzt stabilen Politik signalisieren?

Das grundlegende analytische Konzept, welches klarstellt, warum es für eine Währungsbehörde wichtig ist, in der Lage zu sein, sich einem Ziel fest zu verpflichten, wurde bereits in den späten siebziger Jahren von führenden amerikanischen Wirtschaftstheoretikern entwickelt (siehe Kydland und Prescott, 1977 und Calvo, 1978). Diese neue Literatur hob zwei Elemente bei der Formulierung einer politischen Strategie besonders hervor:

1. Die handelnden Personen in der Wirtschaft tun ihr Bestes, um wahrscheinliche zukünftige Maßnahmen der Währungsbehörden zu erfassen und zu bewerten.

2. Die Öffentlichkeit bewertet die Anreize, die die Politiker haben, um in späterer Folge von einer angekündigten Politik abzugehen, weil die Ent-

wicklung der Wirtschaft, und der Produktionsleistung im besonderen, ein solches Abgehen rechtfertigt. Wenn derartige Anreize wahrgenommen werden, ist die politische Strategie unter Umständen nicht glaubwürdig genug, und ein scheinbar harter Antiinflationsstandpunkt wird durch das geschwächte Vertrauen in seine Dauerhaftigkeit unterwandert.

Die Währungsbehörden, die mit den politischen Behörden eng zusammenarbeiten, zielen möglicherweise häufig über die Arbeitslosenrate, die eine stabile Inflationsrate bewirkt, hinaus – oder sie neigen vielleicht einfach dazu, diese „natürliche" Arbeitslosenrate zu unterschätzen. Bei der Gewichtung der Zielsetzungen „Produktionssteigerung" und „geringe Inflation" wecken sie Erwartungen, daß die zukünftige Inflation höher sein wird als die derzeitige. Die handelnden Personen in der Wirtschaft, ob zentralisierte Organisationen auf dem Arbeitsmarkt oder Einzelpersonen, die atomistisch handeln, werden dann einen stärkeren Anstieg von Gehältern und Preisen anstreben, als sie dies ohne diesen vorausschauenden Erwartungsmechanismus getan hätten. Ein großer Teil dieser Autoren geht davon aus, daß die Öffentlichkeit über diese Konstellation voll informiert ist; ein interessanter und wachsender Anteil nimmt jedoch an, daß die im privaten Sektor wirtschaftlich Handelnden nur allmählich von den wahren Absichten der Währungsbehörden erfahren – einschließlich deren Inkaufnehmen einer höheren Inflation. In einem Wirtschaftssystem, in dem die Behörden darauf bestehen, Entscheidungen nach Ermessen zu treffen, verliert die Regierung durch diesen Mechanismus die Kontrolle über die Inflationserwartungen des privaten Sektors und so über die Inflation selbst. Diese Autoren stellen nun die Frage, wie man eine echte Verpflichtung seitens der Behörden erreichen kann, die diese Folgen einer wirtschaftlichen und letztlich politischen Instabilität vermeidet; einen repräsentativen Überblick finden Sie in Persson und Tabellini (1990).

Im Idealfall möchte man die Vorzüge einer festen, langfristigen Verpflichtung mit der Fähigkeit verbinden, auf große, wirkliche Erschütterungen zu reagieren. Diese Schwierigkeit, eine stabile Geldpolitik zu normalen Zeiten sicherzustellen und dennoch einen Freiraum für die ausnahmsweise Absorption oder – zuweilen – Nichtabsorption einer größeren wirtschaftlichen Erschütterung zu erhalten, wurde im Zusammenhang mit den zwei Ölschocks der

Jahre 1973/74 und 1979/80 diskutiert. Angesichts solcher Ereignisse ist die wesentliche Frage, ob es den Behörden gelingt, der Öffentlichkeit den wirklichen Ausnahmecharakter der Absorption, sofern sie eintritt, glaubhaft zu vermitteln. Das ist eine enorm schwierige Aufgabe, denn solange Ausweichklauseln oder Bestimmungen für „wirkliche Ausnahmesituationen" in den Gesetzbüchern zu finden sind, wird die Öffentlichkeit nicht recht glauben, daß diese Befugnis nicht auch mißbraucht wird, um kleinere „Störfälle" zu bewältigen. Die Handelnden auf dem Privatsektor werden diese Eventualität dann weiterhin berücksichtigen und eine Prämie auf die Zuwachsrate für Preise und Gehälter sowie auf den Nominalzinssatz, den sie benötigen, um eine bestimmte Währung zu stützen, aufschlagen.

Wenn wir uns die typische Situation, in der die politischen Behörden die Zentralbank in ihren Entscheidungsapparat integriert haben, ansehen, ist diese Schwierigkeit inhärent; und die Öffentlichkeit ist sich über die Präferenzen der politischen Entscheidungsträger nicht im klaren. Solche Situationen treten typischerweise zum Zeitpunkt eines Regierungswechsels, insbesondere nach einer langen Regierungsperiode der jeweils anderen Partei, auf. Der Privatsektor ist dann im Zweifel, sowohl was die Gewichtung der Produktionsleistung und der Inflationsziele im Rahmen der Regierungspräferenzen anlangt als auch im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, ob eine etwas inflationäre Regierung es riskieren wird, ihren Ruf früh zu verderben, und eine anfängliche Inflation in Kauf nimmt oder ob sie abwartet, um sie aufzubauen und später mit umso größerem Effekt auszunützen. Es ist vielleicht hilfreich, diesen Punkt durch ein paar Beispiele zu veranschaulichen.

Nach 23 Jahren Mehrheit für die Gaullisten und ihre Verbündeten in Frankreich kam mit der Wahl von Präsident Mitterand 1981 eine sozialistische Regierung an die Macht. Verständlicherweise bestand trotz relativ klarer Aussagen während des Wahlkampfes eine beträchtliche Unsicherheit hinsichtlich ihrer makroökonomischen Ziele. Die Regierung entschloß sich zur Abwertung und nahm vorübergehend eine höhere Inflation in Kauf, obwohl sie sich auf lange Sicht als verhältnismäßig inflationsfrei herausstellte. Die Wiederherstellung der Reputation nach der anfänglichen zweijährigen Erfahrung nahm daher einige Jahre in Anspruch – etwa von 1983 bis 1987 –, und die inflationären Erwartungen gingen allmählich zurück.

Ein weiteres Beispiel bietet die Machtübernahme durch die konservative Regierung unter Frau Thatcher in Großbritannien 1979. In diesem Fall hatte die Öffentlichkeit zweifellos eine gewisse Ahnung, daß die neue Regierung härter gegen die Inflation vorgehen würde als die scheidende Labour-Regierung, doch die Tatsache, daß die Inflation die ersten 1½ bis 2 Jahre nach der Regierungsübernahme weiterhin anstieg, verdunkelte diese Ahnung. Zwangsläufig ließ man die Öffentlichkeit einige Zeit im unklaren darüber, wie ernst das Ziel der Bekämpfung der Inflation nun wirklich zu nehmen war. In der Folge, nachdem die Regierung einige Jahre lang hart vorgegangen war, begann die Inflation 1986/87 neuerlich zuzunehmen, gekennzeichnet von einer drastischen Abwertung des Pfund Sterling und einem beschleunigten Geldmengenwachstum. Die britische Wirtschaft befindet sich noch in den Nachwehen des Zurückschraubens inflationärer Erwartungen nach der Imageschädigung, die dieser Episode folgte.

Eine Regierung, die an die Macht gelangt und sowohl einen hohen Produktionszuwachs als auch eine geringe Inflation als Primärziele verfolgt, sieht sich mit einem Trade-off konfrontiert. Sie kann einerseits als harte Regierung auftreten, die entschlossen ist, die Inflation auf Dauer zu reduzieren, und sich einen diesbezüglichen Ruf aufbauen. Der Vorteil dabei ist, daß die Inflation tatsächlich geringer ist; doch auch die inflationären Erwartungen für die Zukunft werden stark unterdrückt. Diese Strategie geht auf Kosten der Produktionsleistung, sie schafft jedoch auch einen wachsenden Anreiz, eine überraschende Inflation zuzulassen, denn je länger die Regierung ihre harte Haltung durchhält, desto stärker ist der ankurbelnde Effekt einer überraschenden Inflation auf die Wirtschaft, den sie erreichen könnte, wenn sie die Zügel fahren ließe.

Der Punkt, der von der neuen makroökonomischen Literatur über Politik, Glaubwürdigkeit und Konjunkturzyklen angesprochen wird, ist der, daß Regierungen, die die Geld- und Kreditpolitik voll unter Kontrolle haben, die Versuchung, durch überraschende Inflation Produktionszuwächse und Arbeitsplätze zu gewinnen, gegen die Vorteile einer schrittweisen Austreibung der Inflation und eines Zurückschraubens inflationärer Erwartungen abwägen werden. Die Tatsache, daß eine Regierung, die der Inflation nicht völlig ablehnend gegenübersteht, es als vorteilhaft ansehen könnte, einige Zeit lang als

harte, antiinflationäre Regierung zu „posieren", ist eine Fehlleistung, da sie ein Potential für zukünftige Instabilität schafft. Wie dem auch sei, wenn die Öffentlichkeit sich ihre Meinung über die Qualifikationen der Regierung einfach nur aufgrund des beobachteten Verhaltens bilden muß, so könnte etwas wie das auf ausländischen Währungsmärkten beobachtete „Peso-Problem" auftreten: Der Markt hat die Wahrscheinlichkeit einer inflationären Politik und einer Abwertung noch nicht ausgeschlossen; wenn jedoch die Regierung bei der Stange bleibt, würde diese „Überraschung" niemals Wirklichkeit werden und die Inflation würde allmählich abgeschafft werden. Die Tatsache, daß jedoch die inflationären Erwartungen unter Umständen lange Zeit hindurch über der tatsächlichen Inflation liegen, hat während dieser Anpassungszeit eine widersprüchliche Auswirkung auf die Produktionsleistung. So könnte man u. a. auch die Erfahrungen innerhalb des Europäischen Währungssystems in den achtziger Jahren beschreiben; die nichtdeutschen Regierungen – ausgenommen die der Niederlande – brauchten einige Jahre, um die Öffentlichkeit und die Finanzmärkte davon zu überzeugen, daß sie tatsächlich entschlossen waren, sich der deutschen Inflationsrate zu nähern.

Ein schwacher Punkt dieser theoretischen Literatur ist, daß sie eine Regierung, die ein wichtiges Ereignis einmal abfängt, als ihres antiinflationären Rufes für lange Zeit verlustig betrachtet; ein einmal verdorbener Ruf kann – nach diesen Modellen – im Rahmen der Politik nicht wiedergewonnen werden. Diese Betrachtungsweise ist jedoch dann zu einfach, wenn die fragliche Regierung bestimmte strukturelle Reformen in ihren Arbeitsmärkten durchführt oder andere Maßnahmen – z. B. De-Indexierung – ergreift, die die inflationären Risiken für die Zukunft senken. Es gibt einige Beispiele, besonders aus der Bretton-Woods-Zeit, aber auch aus den frühen Tagen des EWS, für beträchtliche monetäre Stützungen und Wechselkursanpassungen, die andere politische Reaktionen ausgelöst haben, die wiederum eine minimale „Rufschädigung" der fraglichen Regierung ermöglicht haben.

4. Politische Konjunkturzyklen

Die Diskussion über die potentielle Instabilität der Geld- und Kreditpolitik in einer modernen Demokratie wurde um ein weiteres Element bereichert. Ab Mitte der siebziger Jahre analysierte eine Reihe von Makroökonomen die

Bedeutung von Wahlen und Regierungsveränderungen für makroökonomische Strategien und volkswirtschaftliche Leistung. Die ursprünglichen Beiträge von Lindbeck (1976) und Nordhaus (1975) gingen nicht davon aus, daß die Öffentlichkeit den zyklischen Ablauf wirtschaftlicher Strategien durchschaute. Die Wähler waren vor jeder Wahl aufs neue überrascht, sich mit expansionspolitischen Maßnahmen konfrontiert zu sehen. Das war nicht verwunderlich, denn diese Beiträge erschienen, bevor die Ansicht, daß sich privates Verhalten auf rationale Erwartungen gründe, die Diskussion vollständig durchdrungen hatte. Später haben andere Autoren, allen voran Alesina (1988), diesem Modell der potentiellen politischen Instabilität die Ansicht hinzugefügt, daß die Wähler durchaus in der Lage sind, den zu erwartenden zyklischen Ablauf, der sich aus den Wahlen ergibt, zu durchschauen. Aber diese Erweiterung bedeutet immer noch nicht die Eliminierung des Zyklus.

Vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus verleiten Wahlen die Regierungen, zuweilen eine verzerrte Politik zu verfolgen, indem sie zum Zeitpunkt der Wahl eine optimale Kombination von Produktionsleistung und Inflation anstreben, anstatt zu versuchen, ein durchschnittliches Ergebnis über längere Zeiträume zu halten. Es gibt tatsächlich Anzeichen – wenn auch keine sehr starken – für das Bestehen politischer Konjunkturzyklen in den Wirtschaftsregionen der OECD (siehe u. a. Paldam, 1991).

Diese Denkrichtung veranlaßte einige Wirtschaftsexperten bereits in den siebziger Jahren zu der Argumentation, daß eine ermessensorientierte Geldpolitik, die zur Gänze in den Händen einer regierungsabhängigen Zentralbank liegt, aller Wahrscheinlichkeit nach das in der regelmäßigen Abfolge von Wahlen ohnehin inhärente zyklische Verhalten verstärken und die inflationäre Tendenz im demokratischen Prozeß unterstreichen würde.

Wir dürfen hier bemerken, daß diese Perspektive der Argumentation über Glaubwürdigkeit und zeitliche Inkonsistenz im Hinblick auf die Notwendigkeit, sich in der Geldpolitik festzulegen, eine entscheidende Wendung gibt. Diese Argumentation wurde entwickelt, um den politischen Behörden eine bessere Ausgangsposition zur Erreichung der von ihnen gewünschten Kombination von Produktionsleistung und Inflation zu verschaffen, als wenn sie ohne Beschränkungen handeln würden. Die Übereinstimmung zwischen diesen

Zielen und jenen der Gesellschaft als Ganzes wurde nicht in Frage gestellt. Man könnte dies als die „freundliche" Auslegung des politischen Prozesses bezeichnen. Die Argumentation mit den politischen Konjunkturzyklen bringt ein „feindliches" Element ein: Die Tatsache, daß die Politiker ihre eigenen Präferenzen haben, in denen die Aussicht auf Wiederwahl eine große Rolle spielt, spricht immer mehr für die Schaffung institutioneller Bestimmungen oder Vorschriften, welche die Geldpolitik der Kontrolle machtgieriger Politiker entziehen, wie Herbert Giersch es einmal annähernd ausdrückte.

5. Mögliche Gegenmittel

Die makroökonomische Theorie hat drei Methoden entwickelt, um die Geldpolitik gegenüber den zuvor dargestellten Glaubwürdigkeits- und Stabilitätsproblemen so unempfindlich wie möglich zu machen. Das klassische Mittel, das bereits von Milton Friedman in Übereinstimmung mit der Chicagoer Schule vorgeschlagen wurde, war die Auferlegung einer definierten prozentuellen Zuwachsrate für ein Geldmengenaggregat mittels einer Bestimmung von verfassungsähnlichem Rang. Friedman hat selbst noch in den achtziger Jahren wiederholt darauf bestanden, daß dies der beste Weg sei. Auf diese Weise würde es keine Ausweichklauseln und keinerlei Unklarheiten hinsichtlich der Politik geben.

Die Praxis jedoch war diesem Vorschlag nicht gerade freundlich gesinnt. Finanzielle Innovationen in den siebziger und achtziger Jahren haben die Verbindung zwischen Geldmengenaggregaten und Volkseinkommen gelockert. Das gilt insbesondere für umfassendere Größen, die in den späten siebziger Jahren favorisiert wurden. Jedoch wurde auch im Verhältnis der eng gefaßten Geldmengenaggregate, wie etwa M_1, zum Volkseinkommen eine zunehmende Instabilität beobachtet. Einige Wirtschaftswissenschaftler haben – in Übereinstimmung mit dem ursprünglichen Monetarismus – neuerlich die Ansicht aufgegriffen, daß es optimal wäre, die Zuwachsrate der Geldbasis – möglicherweise unter Anpassung an eine bestimmte Entwicklung im Verhältnis dieser Größe zum Einkommen – zu kontrollieren, und moderne Monetaristen, wie McCallum (1989), haben diesen Vorschlag erst jüngst wiederholt und verfeinert.

Es besteht wenig Aussicht, daß eine gesetzgebende Körperschaft, welcher Art auch immer, eine verfassungsrechtliche Vorschrift in dieser spezifischen Form erlassen würde. Der Gesetzgeber befaßt sich in der Regel v. a. mit den Auswirkungen einer Politik und weniger mit deren Durchführung. Jedenfalls würde sich angesichts der gesammelten Erfahrungen niemand auf die Stabilität von monetären Beziehungen, die durch eine bestimmte Formulierung impliziert werden, verlassen wollen. Eine verfassungsrechtliche Vorschrift könnte jedoch auch andere Formen annehmen, die unmittelbarer mit den Endzielen, die die Geld- und Kreditpolitik fördern sollen, verbunden sind. Das spricht dafür, daß eine verfassungsrechtliche Vorschrift, wenn es eine solche geben soll, unmittelbar auf Preisstabilität und nicht auf irgendein vorgelagertes Ziel ausgerichtet sein sollte. Dies entspricht auch weitgehend der im Bundesbankgesetz 1957 § 3 enthaltenen Formulierung sowie einer begrenzten Anzahl anderer Zentralbanken, wie z. B. auch dem Gastgeber dieser Konferenz, der Oesterreichischen Nationalbank, (Nationalbankgesetz 1984, § 2 Abs. 3), wie in Hochreiter (1990) beschrieben. Die Frage ist nun, ob die Vorschrift spezifisch genug ist, um eine sorgfältige Überwachung durch die Öffentlichkeit zu gewährleisten und so die Glaubwürdigkeit der Politik zu begründen.

In anderen Bereichen der öffentlichen Politik ist es unüblich, präzise quantitative Leistungskriterien zu befürworten. In der Geld- und Kreditpolitik müßten solche Kriterien im Sinne eines bestimmten Preisindex bzw. einer quantitativen Bandbreite für zulässige Zuwächse innerhalb dieses Preisindex formuliert werden. Eine einzige Zentralbank ist im Rahmen der jüngsten Gesetzgebung so weit gegangen, diese Größen festzulegen: Der Reserve Bank of New Zealand Act 1989 legt ein Inflationsziel von 0 bis 2% im Sinne des Verbraucherpreisindex für die nächsten drei Jahre fest. Wenn man ausschließlich den Weg der verfassungsrechtlichen Vorschriften beschreitet, muß man vielleicht so weit gehen. Da jedoch die Inflation nicht allein von der Geld- und Kreditpolitik bestimmt wird, könnte es erforderlich sein, einige Ausweichklauseln bei dieser verfassungsrechtlichen Vorschrift in Kauf zu nehmen.

Als Alternative dazu meinten viele Zentralbanker und einige Wirtschaftstheoretiker unter dem Einfluß eines fruchtbaren Artikels von Rogoff (1985), daß eine unabhängige Zentralbank und die Bestellung eines konservativen

Zentralbankchefs mehr oder weniger das Gleiche bewirken würden wie eine verfassungsrechtliche Vorschrift, wobei aber ein wünschenswertes Mindestmaß an Handlungsfreiraum erhalten bliebe. Eine von kurzfristigen politischen Entscheidungen unabhängige Zentralbank würde eine Lösung des in der oben erwähnten Diskussion gelehrter und berühmter Köpfe behandelten Problems erreichen; mit einer unabhängigen Zentralbank muß die Öffentlichkeit keine inflationäre Politik in der Zukunft befürchten, auch braucht sie nach einem Regierungswechsel keine Zeit damit zu verschwenden, allmählich die wahren Präferenzen der neuen Regierung herauszufinden. Im folgenden Abschnitt werde ich mich damit befassen, wie die derzeit vorgebrachten Vorschläge für ein Europäisches Zentralbanksystem sich in dieses Schema unabhängiger Zentralbanken einfügen.

Der dritte mögliche Weg zur Lösung der potentiellen Instabilität der Geld- und Kreditpolitik ist, sie einer internationalen Vereinbarung zu unterwerfen, indem man festlegt, wie dies die EWS-Länder in Kollektivverträgen bzw. einige nationale Behörden – man könnte hier wieder den § 2 Abs. 3 des österreichischen Nationalbankgesetzes anführen – für sich allein getan haben, daß die inländische Währung im Sinne einer stabilen internationalen Währung stabil sein soll. Viele halten das für das größte Verdienst des EWS während der zwölf Jahre seines Bestehens. Durch den Beitritt zum EWS haben sich als potentiell inflationär geltende Regierungen von vornherein zu einer antiinflationären Politik über einen längeren Zeitraum hinweg verpflichtet; sie haben dies in einer Art und Weise getan, die die Überwachung leichter und Änderungen schwerer gemacht hat, als wenn sie diese Politik ausschließlich mit nationalen Mitteln verfolgt hätten. Es gibt einige begrenzte Hinweise dafür, daß das EWS, insbesondere von 1982 bis 1987, auf diese Weise operiert hat, also die Glaubwürdigkeit der antiinflationären Haltung der nichtdeutschen Mitglieder des Systems erhöht hat. Die zunehmende Integration der Finanzmärkte und der Eindruck, daß Neuordnungen im System immer unwahrscheinlicher werden, bewirken jedoch derzeit eine Erosion dieser grundlegenden Prämisse. Diese Entwicklungen neigen dazu, das System symmetrischer zu gestalten, und Regierungen von Ländern, wo latente inflationäre Befürchtungen bestehen, gewinnen ebenfalls in einem symmetrischeren EWS an Einfluß. Die nominelle Ankerfunktion der deutschen Geldpolitik verliert dementsprechend an Bedeutung, auch wenn das auf die Vereinigung

zurückzuführende vorübergehende Hoch der Preissteigerungen in Deutschland wieder gefallen ist. Dies schafft einen neuen Anreiz für die Länder mit der traditionell niedrigsten Inflation – Deutschland und die Niederlande –, über ein zukünftiges System nachzudenken, in dem die nominelle Ankerfunktion auf längere Dauer gesichert ist.

6. Anwendungen auf das Europäische Zentralbanksystem

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt, da im Rahmen der Konferenz zwischen den Regierungen der EG-Mitgliedstaaten die endgültigen Bestimmungen für ein Europäisches Zentralbanksystem ausgearbeitet werden, ist es angebracht, darüber nachzudenken, wie die drei Möglichkeiten zur Begrenzung der potentiellen Instabilität, die sich aus einer traditionellen ermessensorientierten Geldpolitik ergeben, in einer zukünftigen Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion weitestgehend reduziert werden können. Die wichtigsten Elemente sind klar genug, um eine solche Bewertung zu ermöglichen, obwohl die endgültige Formulierung in einigen wesentlichen Bereichen nach wie vor Gegenstand von Verhandlungen ist.

Wenn man die drei oben kurz besprochenen Lösungsvorschläge betrachtet, so ist offensichtlich, daß das neue Europäische Zentralbanksystem (EZBS) sich auf eine Kombination der ersten beiden Wege stützt: eine verfassungsrechtliche Vorschrift und Unabhängigkeit für die Zentralbank, während internationale Vereinbarungen zwangsläufig eine unbedeutendere Rolle spielen, sobald die Wechselkurse einmal innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion definitiv festgelegt sind und keine größere internationale Währungsreform, die eine Kursstützung der einzelnen Währungen in der Union zu einem international stabilen Aktivposten machen würde, in Betracht gezogen wird.

Was die verfassungsmäßige Verpflichtung zu antiinflationären Strategien betrifft, so ist die vorgeschlagene Rolle des EZBS eine beachtliche. Die zur Diskussion stehende Änderung der Römischen Verträge, Art. 3a, lautet wie folgt: „... diese Aktivitäten beinhalten die unwiderrufliche Festlegung von Wechselkursen zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten und die Einführung einer einheitlichen Währung – des ECU –, die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- und Devisenpolitik, deren übergeordnetes

Ziel es ist, die Preisstabilität zu sichern, und – ohne Einschränkung dieses Zieles – die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft im Einklang mit den Grundsätzen eines freien und wettbewerbsorientierten Marktes."

Diese Formulierung ist weniger zweideutig als jene des Bundesbankgesetzes 1957, welches die Hauptaufgabe der deutschen Zentralbank als die Wahrung des Wertes der Währung (§ 3) definiert, während die Bundesbank die Wirtschaftspolitik der Regierung unterstützen soll, jedoch gegenüber der letzteren nicht weisungsgebunden ist (§ 12). Dieser deutsche Wortlaut läßt einen größeren Auslegungsspielraum als die EZBS-Bestimmungen zu; andere Zentralbanken in der Gemeinschaft, insbesondere jene, deren Gesetzgebung auf die dreißiger oder vierziger Jahre zurückgeht, als das Bestreben, die Geldpolitik in den Entscheidungsprozeß der Regierungen einzugliedern, einen Höhepunkt erreichte, operieren im Rahmen gesetzlicher Befugnisse, die im Hinblick auf die Ordnung der volkswirtschaftlichen Ziele weit weniger klar und gegenüber der Auferlegung von Regierungspräferenzen zu jedem beliebigen Zeitpunkt offener sind.

Es gibt sowohl in der Wirtschaftsanalyse als auch in der Politik Argumente zur Rechtfertigung der Tatsache, daß jeder EG-Mitgliedstaat mittlerweile eine fast lexikographische Ordnung seiner Präferenzen im Hinblick auf die Geldpolitik akzeptiert hat. Lassen Sie mich zunächst von der wirtschaftlichen Erfahrung sprechen.

EG-Staaten haben im Laufe der letzten drei Jahrzehnte im Hinblick auf die Produktionsleistung keinerlei Nettovorteil aus der Zulassung einer höheren Inflation gezogen (Abbildung 1). Wenn wir die Kombination von Inflation und BIP-Wachstum im darauffolgenden Jahr betrachten, so scheint, wenn überhaupt, eine negative Beziehung zwischen diesen beiden zentralen volkswirtschaftlichen Zielen für die Zeit zwischen 1961 und 1990 zu bestehen. Mancher würde jetzt vielleicht sagen, daß das ein unfairer Vergleich ist, denn die Gemeinschaft war bedeutenden äußeren Erschütterungen unterworfen, die die Extrema ihrer Leistungskurve markiert haben: Die beiden Ölschocks von 1973/74 und 1979/80 haben eine stark erhöhte Inflation und vorübergehende Kontraktionen der Produktionsleistung bewirkt, während die

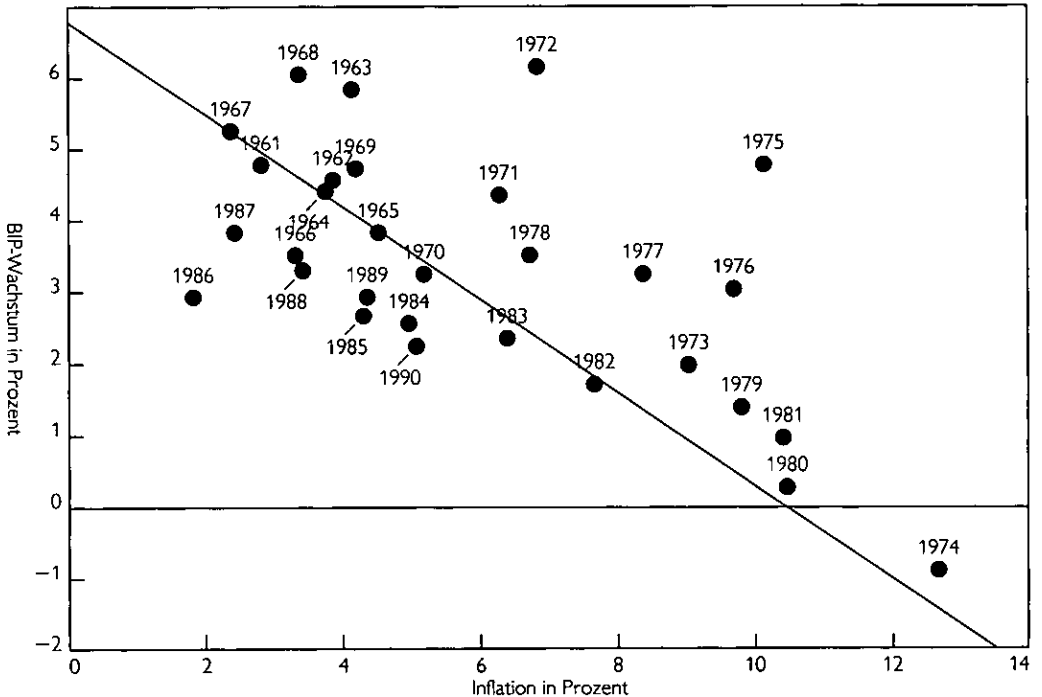
wesentliche Verbesserung der Terms of Trade im Jahr 1986, als der Ölpreis stark fiel, eine künstlich reduzierte Inflation und ein aufgeblähtes Wachstum zur Folge hatte. Dennoch, auch wenn diese außergewöhnlichen Jahre – im Diagramm als Extrempunkte dargestellt – (willkürlich) eliminiert werden, würde immer noch eine insgesamt (schwache) negative Korrelation bestehen bleiben. Es soll hier nicht behauptet werden, daß die Korrelation notwendigerweise eine negative ist; für die Argumentation ist es ausreichend aufzuzeigen, daß die EG-Mitgliedstaaten im Durchschnitt nicht in der Lage waren, durch die Inkaufnahme einer höheren Inflation eine bessere Produktionsleistung zu erzielen, wie von traditionellen, eher keynesianischen Analytikern behauptet wird.

Es gibt ein zweites Argument, das auf Wirtschaftsanalysen aufbaut. Man kann die Beziehung zwischen durchschnittlicher Inflation und der Variabilität der Inflation nur schwer übersehen. Abbildung 2 faßt das Beweismaterial zusammen, indem sie die 5-Jahres-Durchschnittswerte und 5jährigen Abweichungen für einzelne EG-Mitgliedstaaten darstellt. Es besteht ganz eindeutig eine positive Korrelation. Für jeden zusätzlichen Prozentpunkt Durchschnittsinflation stieg die Variabilität der Inflation um ca. 0'4%. Schwankungen der Inflationsrate erzeugen die größten Verzerrungen und die weitreichendste Neuverteilung innerhalb einer Wirtschaft. Eine Strategie zur Minimierung der Inflationsvariabilität ist demgemäß, die durchschnittliche Inflation zu reduzieren. Dies deutet auch darauf hin, wie wichtig es ist, dafür zu sorgen, daß die Durchschnittsinflation innerhalb eines niedrigen und engen Bereichs fluktuiert.

Es gibt einleuchtende Gründe in der wirtschaftlichen Erfahrung der EG-Mitgliedstaaten, sich eindeutig zu einer größeren Preisstabilität als in der Vergangenheit zu bekennen, es gibt aber auch politische Argumente. Eine explizite Aufnahme der Preisstabilität als primäres Ziel in die Verträge und in die Satzungen des EZBS macht es schwer, sich vorzustellen, daß diese Priorität aufgehoben werden könnte. Es ist nicht leicht, die EG-Verträge zu ändern, da dies nicht nur die Zustimmung der betroffenen Regierungen erfordert, sondern auch die Ratifizierung durch die jeweiligen Parlamente sowie gelegentlich Volksabstimmungen in jedem einzelnen Mitgliedstaat. Während der Kongreß der Vereinigten Staaten Beschlüsse von Kongreßmitgliedern alljährlich neu diskutieren kann, die die Rahmenbedingungen der Geld- und Kredit-

Inflation und Wachstum in der EG

Abbildung 1

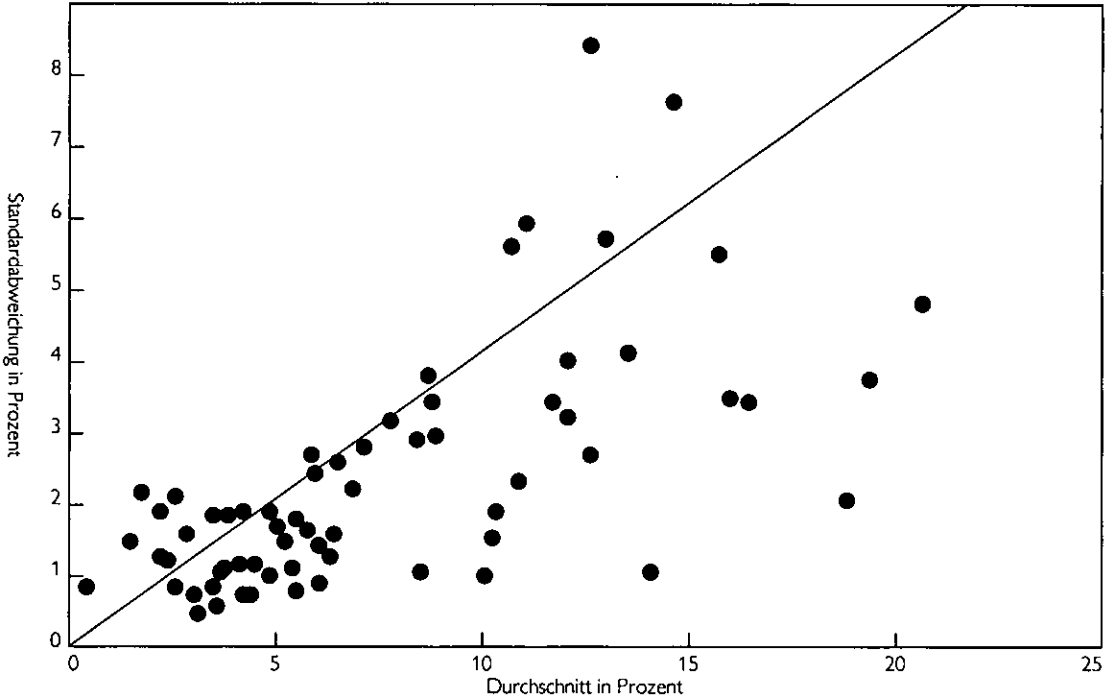


Anmerkung: Jeder Punkt repräsentiert die durchschnittliche EG-Inflation für ein bestimmtes Jahr und das BIP-Wachstum ein Jahr danach.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990).

Inflation und Inflationsvariabilität

Abbildung 2



Anmerkung: Jeder Punkt repräsentiert einen Fünfjahresdurchschnitt und eine Fünfjahresstandardabweichung für ein bestimmtes EG-Land.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990).

politik der Vereinigten Staaten verändern würden, ist nur schwer vorstellbar, wie größere Änderungen politischer Ziele vom EG-Ministerrat oder vom Europaparlament durchgezogen werden können. In diesem Sinne kämen EZBS-Bestimmungen viel eher verfassungsrechtlichen Vorschriften gleich als jene, die eine einzelne nationale Wirtschaft betreffen. Natürlich bleibt das Problem bestehen, daß – wie oben besprochen wurde – die genauen Leistungskriterien nicht festgelegt wurden.

Es werden große Anstrengungen unternommen, um die Unabhängigkeit des EZBS von den politischen Behörden zu garantieren. Das zeigt sich in drei Dimensionen:

1. ein Verbot für Mitglieder der leitenden Organe des EZBS, Anweisungen von nationalen Regierungen oder politischen Institutionen der EG einzuholen oder anzunehmen;

2. Gewährleistung eines gesicherten Amtes mit relativ langen Amtszeiten – 5 bis 8 Jahre – für die Mitglieder der leitenden Organe;

3. Beschränkungen der Möglichkeiten, wie das EZBS sich an der Finanzierung von Regierungsdefiziten und an Deviseninterventionen beteiligt.

Von diesen drei Dimensionen ist die dritte, also was das EZBS nicht tun sollte, zweifellos die wichtigste. Man weiß aus nationaler Erfahrung, daß eine Zentralbank, die verpflichtet werden kann, ihrer Regierung Überziehungsmöglichkeiten anzubieten oder an der Emission von Regierungspapieren mitzuwirken – unter der stillschweigenden Voraussetzung, daß die Bank ein etwaiges überschüssiges Marktangebot absorbiert –, nicht wirklich unabhängig ist. Die vorgeschlagenen Änderungen der Verträge verbieten solche Formen der direkten Finanzierung von Regierungsdefiziten ausdrücklich. Ob nun indirekte Finanzierungen nach wie vor auftreten können, da ja keine Zentralbank dem aufwärts gerichteten Druck auf die Zinsen, der von großen Regierungsemissionen von Schuldverschreibungen ausgeht, völlig unempfindlich gegenübersteht, ist natürlich eine andere Frage. Aber immerhin enthält der Vorschlag die optimale Vorgangsweise seitens des Mitgliedstaates im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten der Zentralbank in diesem Bereich. Die

Glaubwürdigkeit der Verpflichtung der Zentralbank, nicht von ihrer grundsätzlichen Politik abzuweichen, wird durch die Aussicht erhöht, daß der Ministerrat gelegentlich auch die Höhe der einzelnen nationalen Budgetdefizite unmittelbar begrenzen wird, sofern letztere „übermäßig" werden.

Die gegenwärtige Position im Hinblick auf Deviseninterventionen gegen Drittwährungen ist weniger eindeutig. Nach der Erfahrung der Bundesrepublik Deutschland können Interventionsverpflichtungen die Währungsstabilität wirksam unterminieren, wie dies vor dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems in den frühen siebziger Jahren passiert ist. Bei flexiblen Wechselkursen und keinerlei ausdrücklichen Verpflichtungen gegenüber den anderen wichtigsten Währungen der Welt wäre das EZBS nicht verpflichtet, zu intervenieren, und Interventionen würden voraussichtlich nur in Ausnahmefällen erfolgen. Würde, im anderen Extremfall, eine Veränderung des internationalen Währungssystems eintreten, wodurch die Einführung eines zentralen Wechselkurses gegenüber dem Dollar angezeigt wäre mit gewissen Verpflichtungen, Schwankungen gegenüber der US-Währung und anderen wichtigen Drittwährungen innerhalb einer gewissen Bandbreite zu halten, so wäre dies natürlich eine politische Entscheidung, die vom Ministerrat durch eine qualifizierte Mehrheit oder einstimmig getroffen werden müßte (EWGV Art. 109). Eine solche Entwicklung ist angesichts der anhaltenden Spannungen im internationalen Währungssystem nicht wahrscheinlich.

Zwischen diesen beiden Situationen gibt es jedoch eine große Grauzone, die sich sowohl auf das fortdauernde Ausbleiben einer formellen Vereinbarung, aber mit großen Schwankungen im Dollarkurs als auch auf ein System bezieht, wie es vorübergehend durch das Louvre-Abkommen 1987 eingeführt wurde, worin die Regierungen der G-7-Länder übereinkamen, ihre gegenseitigen Wechselkurse „im Bereich der derzeitigen Werte" zu stabilisieren. Die Einzelheiten der Vereinbarung wurden nicht bekanntgegeben, aber es ist seither durchgesickert, daß sie spezifische Schwankungsgrenzen enthielten, die Verpflichtungen seitens der Länder auslösten, ihre politischen Maßnahmen zu modifizieren oder direkt zu intervenieren. Wenn die starke, von Deutschland, den Niederlanden und einigen anderen Ländern favorisierte Formulierung, daß lediglich formelle Entscheidungen – die Annahme von zentralen Wechselkursen und Interventionsgrenzen gegenüber wichtigen

Drittwährungen – im Ministerrat getroffen werden sollten, während die Führung der externen Wechselkurspolitik der WWU in allen sonstigen Belangen dem EZBS überlassen sein sollte, angenommen wird, so würde dies hinsichtlich der Unabhängigkeit der Zentralbank eine maximale Sicherheit gewährleisten. Praktisch wäre diese Sicherheit auch dann sehr stark, wenn der Ministerrat lediglich zusätzliche Richtlinien für die Wechselkurspolitik durch einstimmigen Beschluß annehmen könnte.

Angesichts dieser wichtigen Voraussetzung muß man sagen, daß die drei vorgeschlagenen Veränderungen hinsichtlich der Unabhängigkeit der Zentralbank soweit als nur irgend vorstellbar gehen. Die vorgeschlagenen Vertragsänderungen scheinen darauf ausgerichtet, die in den früheren Abschnitten besprochenen Probleme im Hinblick auf Reputation und Glaubwürdigkeit zu mildern.

Das wird sowohl für jene von entscheidender Bedeutung sein, die das neue System als eine Fortsetzung des gegenwärtigen stabilen, größtenteils von Deutschland angeführten EWS betrachten, als auch für jene, die fürchten, das gegenwärtige System habe sich bereits bis zu einem gewissen Grad aufgelöst, da die Möglichkeiten zur Einflußnahme weiter verteilt sind, ohne jedoch ausdrücklich zur Kenntnis genommen und überwacht zu werden.

7. Schlußfolgerungen

Die Diskussion um die Geld- und Kreditpolitik als Beitrag zu wirtschaftlicher und politischer Stabilität ist in der Nachkriegszeit einen weiten Weg gegangen. Es begann mit einer ziemlich idealistischen Sicht der Politik, sowohl im Hinblick auf die den Politikern zur Verfügung stehenden Informationen als auch auf deren guten Willen, die bestmöglichen volkswirtschaftlichen Ergebnisse anzustreben. Heute konzentriert sich die wirtschaftliche Analyse größtenteils auf die Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Informationen über die Wirtschaft für die Zwecke einer vorausschauenden Politik und auf die Gefahr, daß Politiker entweder ihre geldpolitische Macht mißbrauchen, indem sie kurzfristige Gewinne anstreben oder die Öffentlichkeit vorübergehend – absichtlich oder nicht – hinsichtlich ihrer wahren Absichten verwirren. Die zentralen Probleme im Hinblick auf letzteres beziehen sich auf den schwieri-

gen Prozeß, einen Ruf aufzubauen, und dessen Vereinbarung mit dem politischen Wahlzyklus in jedem der großen Industriestaaten.

Man könnte nun argumentieren, daß das Pendel zu weit ausgeschlagen hat und daß die Betonung nunmehr zu ausschließlich auf der Eliminierung dieser Quellen der Unzulänglichkeit in der Geld- und Kreditpolitik liegt. Die Vorschläge für das EZBS, das die Geld- und Kreditpolitik in der zukünftigen Wirtschafts- und Währungsunion leiten soll, deuten — vielleicht überraschenderweise — darauf hin, daß diese kritische Sicht des politischen Entscheidungsprozesses sogar von den Politikern selbst akzeptiert worden ist und daß sie in einem entscheidenden Maße bereit sind, sich selbst durch eine Mischung von verfassungsrechtlichen Vorschriften und Unabhängigkeit für die Zentralbanken zu einem stabilen Kurs in der Geld- und Kreditpolitik zu verpflichten. Auch wenn die ziemlich puristischen Annahmen der vorgeschlagenen Vertragsänderungen nicht voll verwirklicht werden, sollte die Geld- und Kreditpolitik in der WWU einen bis dato unerreichten Grad an Stabilität mit sich bringen; ganz einfach weil einige der Faktoren, die die politische Instabilität in jedem einzelnen Mitgliedstaat bewirken, auf Gemeinschaftsebene weniger zum Tragen kommen. Der politische Zusammenhalt im Ministerrat ist nicht stark genug, und es gibt keinen gemeinsamen Wahlzyklus in der EG als Ganzes, um nur zwei augenfällige Unterschiede zu erwähnen. Daher ist es möglich, im Hinblick auf die Stabilität der Geld- und Kreditpolitik ziemlich optimistisch zu sein, auch wenn die formellen Bestimmungen hierfür letztlich etwas schwächer sein sollten als hier berichtet. Die geldpolitischen Rahmenbedingungen des EZBS — so darf man erwarten — werden einen Beitrag zu wirtschaftlicher und politischer Stabilität leisten.

Literaturhinweise

Alesina, Alberto (1988): Macroeconomics and Politics; in: Macroeconomics Annual, herausgegeben von Stanley Fischer, Cambridge, NBER.
Calvo, Guillermo (1978): On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy, Econometrica 46, S. 1411—1428.
Friedman, Milton (1948): A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability, American Economic Review 38, S. 245—264.

Friedman, Milton (1968): The Role of Monetary Policy, American Economic Review 58, S. 1–17.
Gros, Daniel und Thygesen, Niels (1991): European Monetary Integration: From EMS to EMU, Longman, London (erscheint demnächst).
Hochreiter, Eduard (1990): The Austrian National Bank Act, Konjunkturpolitik 36. Jahrgang 4, S. 245–256.
Kydland, Finn und Prescott, Edward C. (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, Journal of Political Economy 85, S. 473–491.
Lindbeck, Assar (1976): Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians, American Economic Review, Papers and Proceedings, S. 1–19.
McCallum, Bennett (1989): New Classical Macroeconomics: A Sympathetic Account, Scandinavian Journal of Economics Vol. 91, S. 223–252.
Nordhans, William (1975): The Political Business Cycle, Review of Economic Studies 42, S. 169–190.
OECD (1975): The Role of Monetary Policy in Demand Management – The Experience of Six Major Countries, OECD Monetary Studies Series, OECD, Paris (zusammengestellt von Kumiharu Shigehara und Niels Thygesen).
Paldam, Martin (1991): Politics Matter After All: Testing Alesina's Theory of RE Partisan Cycles on Data for Seventeen Countries; in: Business Cycles: Theories, Evidence and Analysis, herausgegeben von Niels Thygesen, Kumaraswamy Velupillai und Stefano Zambelli, Macmillan, Basingstoke (erscheint demnächst).
Persson, Torsten und Tabellini, Guido (1990): Macroeconomic Policy, Credibility and Politics, Harwood Academic Publishers, London.
Rogoff, Kenneth (1985): The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, Quarterly Journal of Economics 100, S. 1169–1190.
Volcker, Paul (1990): The Triumph of Central Banking?, The 1990 Per Jacobsson Lecture, IMF, Washington D. C.

Notenbankpolitik in einem Europa des Umbruchs

Dkfm. Dr. Maria Schaumayer

Präsidentin der Oesterreichischen Nationalbank

Das „Europa des Umbruchs", das uns nicht nur bei dieser Jubiläumstagung beschäftigt, ist von der EG-Integration ebenso betroffen wie von der Demokratie- und Wirtschaftsreform in den osteuropäischen Staaten. Beide Entwicklungen verleihen dem Integrationsprozeß und Europa eine neue qualitative Note.

Eine visionäre Sicht könnte den Integrationsprozeß schon heute über die marktwirtschaftlich orientierten europäischen Industriestaaten des EG- sowie EFTA-Raumes hinaus sehen und die osteuropäischen Reformländer einbeziehen. Als Vision ist diese Hypothese sicher brauchbar; eine realistische Sicht wird aber nicht darüber hinwegkommen, daß zwischen den integrationspolitischen Zielen der Industrieländer und den wirtschaftlichen, aber auch den sozialen und politischen Verhältnissen der Oststaaten noch eine enorme Kluft besteht. Auch eine noch so optimistische Haltung muß berücksichtigen, daß in diesen Ländern auf den verschiedensten Gebieten nicht nur Reformen der Infrastruktur, sondern auch langwierige Lernprozesse notwendig sind, die nun einmal der Umgang mit marktwirtschaftlichen Instrumenten erfordert.

Die Palette der notwendigen Bedingungen reicht von der Währungsreform und einem marktwirtschaftlich orientierten Bankensystem einschließlich der Schaffung eines Geld- und Kapitalmarktes über die parlamentarische Beschlußfassung eines privatwirtschaftlichen Gesellschaftsrechts sowie der Einführung rechnungsmäßiger Grundlagen, wie Buchhaltung, Kostenrechnung,

Statistik, bis zur Konstruktion eines Wettbewerbsrechts und damit dem Funktionieren von Preisbildungsmechanismen. Dazu kommt das Erfordernis, konjunkturpolitische Maßnahmen mit Hilfe makroökonomischer Instrumente durchsetzen zu können. Das allein bedingt eine grundsätzliche Neuordnung der administrativen Infrastruktur und erfordert unternehmerisch denkende Menschen in Wirtschaft und Verwaltung.

Am Beispiel des Geldsektors läßt sich die Fülle der zu bewältigenden Aufgaben erkennen: Die Planwirtschaften hatten praktisch keine Verwendung für geldpolitische Instrumente. Da die Zahlungsströme nur den Plandirektiven entsprechen sollten, spielten Geld und Kredit nur eine passive Rolle. Dementsprechend fehlte auch die institutionelle Gliederung Notenbank, Bankensystem, Börse, Geld- und Kapitalmarkt. Die Einkommensumverteilung erfolgte primär über den Staatshaushalt, sodaß die in den Marktwirtschaften so wichtige Intermediation zwischen Ersparnissen und Investitionen über die Einrichtung der Finanzmärkte praktisch bedeutungslos war.

Wir müssen also davon ausgehen, daß die Integration der Oststaaten und die von der EG dominierte Integration qualitativ und auch hinsichtlich ihres zeitlichen Horizonts unterschiedliche Aufgaben sind. Und dennoch haben sie manches gemeinsam, wenn man nach den Zielen, Wegen und Hemmnissen fragt.

Ziel der Integration im westlichen und der Reformbemühungen im östlichen Europa ist stabilitätsorientiertes Wachstum mit der Konsequenz des Wohlstands und der sozialen Sicherheit für die Bürger. Durch die EG-Integration soll das Stabilitäts-, Wachstums- und Wohlstandsgefälle zwischen den Mitgliedsländern gemindert und gemeinsame Wirtschaftskraft gewonnen werden. In den Reformländern Mittel- und Osteuropas gilt es zunächst, von Land zu Land eine Balance zwischen makroökonomischer Stabilisierung und Strukturreformen zu finden; aber natürlich auch mit dem Ziel, im Wege dieses Reformprozesses Privatkapital zu attrahieren, um langfristig die Eigenentwicklung zu sichern.

Wege der Zusammenarbeit im westlichen Integrationsprozeß liegen im „policymaking" zu größerer Konvergenz, dafür existieren bereits institutio-

nelle Vorkehrungen. Im osteuropäischen Reformprozeß liegt die primäre Verantwortung für den Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft sicher bei den Reformländern selbst, aber ergänzende Hilfe von außen muß die Reformen beschleunigen. Auch dafür haben Institutionen im Westen wie IWF, Weltbank und G-24 Verantwortung übernommen. In beiden Bereichen kommt den Notenbanken eine besondere Bedeutung und Verantwortlichkeit zu. Im Westen und im Osten profitiert die Glaubwürdigkeit der Wirtschafts- und Währungspolitik von der **Unabhängigkeit der Notenbank** und ihrer konsistenten Geld- und Wechselkurspolitik. Abweichungen vom vorrangigen Ziel der Preisstabilität und vom Verbot der Defizitfinanzierungen führen ohne Unterschied der Entwicklungsstufe zum selben Resultat der wachstums- und damit auch wohlstandsfeindlichen Inflation. Diese Erkenntnis gilt es im EG-Bereich bei allen Überlegungen zur Währungsunion ebenso zu berücksichtigen wie in den osteuropäischen Reformländern, die sich dadurch marktwirtschaftliches Lehrgeld ersparen können und in besonderem Maße auf die Glaubwürdigkeit bauen müssen.

Für jeden Integrationsprozeß ist aus dem Prinzip der Subsidiarität etwas zu gewinnen, das davon ausgeht, daß auf den unteren Ebenen einer Organisationsstruktur entschieden und durchgeführt werden soll, was nicht aus zwingenden Gründen den oberen Ebenen vorbehalten bleiben muß.

Das Prinzip der Subsidiarität verleiht der Integration ein ungemein wichtiges Motiv, indem es den ganzheitlichen Charakter des Menschen berücksichtigt und somit – im Gegensatz zum Ordnungsprinzip der reinen Zentralisation – eine Abwertung des Individuums verhindert. Erst vor dem Hintergrund der Subsidiarität erhalten Werte wie Angleichung, Internationalisierung, Standardisierung einen positiven Gehalt; und gleichzeitig wird nur so das Wachstum administrativer und bürokratischer Strukturen in Grenzen gehalten. Ich glaube daher, daß v. a. die kleineren Länder dazu aufgerufen sind, dieses Prinzip und seinen Inhalt in Diskussion zu bringen und umzusetzen, denn dahinter stehen ja reale ordnungspolitische Ziele. Und hier sind nicht zuletzt Notenbanken betroffen, weil die Konstruktion eines Europäischen Zentralbanksystems, das die nationalen Notenbanken einschließt, auf dem Grundsatz der Subsidiarität beruht, wobei natürlich erst die konkrete Aufgabenverteilung einen endgültigen Schluß über die Realisierung dieser Idee zuläßt.

Es ist in diesem Zusammenhang auch von Interesse, daß erst vor kurzem, nämlich beim ersten „Delors-Kolloquium" in Maastricht, über Subsidiarität in einem sehr positiven Sinn gesprochen worden ist und daß offensichtlich die EG-Kommission diese positive Haltung nun verstärkt berücksichtigt.

Hemmnisse der Integrations- und der Reformbemühungen sind im Westen und Osten auch nicht völlig unterschiedlich. Egoismen, seien sie ethnischer, nationaler oder monopolistischer Art, bedrohen die Harmonisierung und solide Weiterentwicklung in größeren Einheiten. Ängste und Starrheiten sind nicht nur menschliche, sondern auch institutionelle Eigenheiten. Die Frage der Rechtssicherheit ist nicht nur für Eigentumsordnung und Gewinntransfers von Bedeutung. Nicht von ungefähr sind die EG-Institutionen v. a. mit der Schaffung neuer und einheitlicher Rechtsstandards beschäftigt, da Freiheit ohne gesicherte Rechtsordnung sehr rasch auf Grenzen stößt.

Für Österreich ist die europäische Integration in erster Linie EG-Integration. Nur auf diesem Wege werden auch optimale Voraussetzungen für eine gesamteuropäische Lösung geschaffen. Denn je stärker und effizienter eine gemeinsame marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung der westlichen europäischen Industriestaaten ist, desto mehr kann für einen rascheren Umbau der Planwirtschaften getan werden, desto mehr Potential kann transferiert werden.

Unterstützung heißt in diesem Zusammenhang nicht nur „fresh money", sondern v. a. auch Hilfe zur Selbsthilfe. Dabei sind drei Schwerpunkte relevant. Der erste Bereich betrifft die Ausbildungspolitik und kann im Terminus „technical assistance" zusammengefaßt werden. Der zweite Sektor ist handelspolitischer Natur und umfaßt im wesentlichen den **Verzicht etablierter Industriestaaten auf protektionistische Praktiken.**

Den dritten Schwerpunkt sehe ich in den wohlverstandenen Gläubiger-Schuldner-Beziehungen. Niemand in den westlichen Gläubigerländern wird die Illusion hegen, daß die Wirtschaftsreformen in den osteuropäischen Ländern dazu führen würden, daß eilends und gewissermaßen über Nacht alle fälligen Rückstände beglichen werden. So wie die Menschen in den

Reformländern Geduld werden aufbringen müssen, so wird diese Geduld auch den Gläubigern im Westen nicht erspart bleiben. Sie wird aber nur dann beiden Partnern nützen, wenn die Hilfe so gestaltet wird, daß sie eine neue Kredit- und Vertrauenswürdigkeit für die Reformländer schafft. Daher ist nach meiner Überzeugung mit bloßer Schuldkapitalstreichung nicht viel zu gewinnen. Es soll vielmehr durch liquiditätswirksame Hilfe bei grundsätzlichem Schuldanerkenntnis die neue Basis für Kreditwürdigkeit und damit die Voraussetzung für die Integration in die internationalen Finanzmärkte entstehen.

Zurück zur Notenbankpolitik: Die Währungspolitik einer kleinen offenen Volkswirtschaft, die optimale Rahmenbedingungen für die Wirtschaft schaffen soll, muß die binnenwirtschaftliche und internationale konjunkturelle Situation sowie die Lage und Entwicklung auf den Finanzmärkten beobachten und daraus währungspolitische Schlüsse ziehen. Sie muß daher in deduktiver Weise ein Konzept erstellen, das der komplexen Umwelt gerecht wird, das also die bestmögliche Eingliederung der Binnenwirtschaft in ihre Umgebung zuläßt und die Wachstumskraft fördert. Betrachten wir nun die österreichische Währungspolitik, dann zeigt ein kurzer Blick auf die Entwicklung seit den siebziger Jahren, daß die Nationalbank seit vielen Jahren mit ihrer Hartwährungspolitik auch „Integrationspolitik" betrieben hat. Dabei standen als Zielsetzungen stabile monetäre Rahmenbedingungen für die Wirtschaft im Vordergrund. Ich werde versuchen, Ihnen zu zeigen, daß uns die „organische Eingliederung in die Umgebung" sehr gut gelungen ist.

Tatsächlich setzte sich schon in den siebziger Jahren der Gedanke durch, den Außenwert des Schillings nicht frei schwanken zu lassen, sondern ein wechselkurspolitisches „Gelenk" zu den für unsere Wirtschaft wichtigsten Hartwährungsländern (also zu den Ländern mit einer ausgeprägten Stabilitätspolitik) zu errichten. Als geeignetste Strategie stellte sich schließlich die Konzentration auf den Schilling/D-Mark-Wechselkurs heraus, u. zw. wegen des besonders hohen außenwirtschaftlichen Verflechtungsgrades Österreichs mit dem D-Mark-Raum, aber auch im Hinblick auf die bestmögliche Effizienz der Notenbankinstrumente und damit auch vom Standpunkt der angestrebten und dem Auftrag des österreichischen Notenbankgesetzes entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungseffekte.

Wenn wir einen Blick auf die international üblichen Ziele und Strategien der Geldpolitik werfen, können wir übrigens feststellen, daß die Bedeutung von Geldmengenzielen abgenommen hat. Ich möchte damit nicht den grundlegenden Zusammenhang von Geldmenge und volkswirtschaftlicher Wertschöpfung in Frage stellen, aber es zeigt sich jedenfalls, daß der Gedanke eines Wechselkursziels immer mehr favorisiert wird, sodaß sich letztlich einige wenige Anker- bzw. Leitwährungen durchsetzen; um sie herum scharen sich die kleineren, offenen Volkswirtschaften, nachdem sie — je nach Intensität ihrer außenwirtschaftlichen Verflechtung und somit nach dem Grundsatz der optimalen Währungszone — die jeweils geeignetste Leitwährung oder auch einen Währungskorb bestimmt haben.

Für die erwähnten Ankerwährungen — d. h. praktisch D-Mark, Dollar, Yen — ist dagegen, weil sie gleichzeitig auf den internationalen Finanzmärkten eine entscheidende Rolle spielen, der Stein der Weisen noch nicht gefunden worden. Die Erfahrungen zeigen jedenfalls, daß selbst die großen Länder bei ihren geldpolitischen Entscheidungen die Wechselkurse ihrer Währungen beachten müssen. Mit dem sogenannten Plaza-Agreement vom September 1985 und dem Louvre-Abkommen vom Februar 1987 ist der positiv zu beurteilende Prozeß der währungspolitischen Koordinierung in institutionalisierter Form eingeleitet worden. Tatsache ist aber, daß die große und rasch wachsende Manövriermasse der internationalen Geldmärkte sowie des Anlagekapitals in keinem Verhältnis zu den geringen Interventionsmöglichkeiten der Notenbanken steht. Aus diesem Grund sind die Aspekte der Erwartungsstabilisierung von ausschlaggebender Bedeutung für jede währungspolitische Strategie.

Hier zeigen sich aber die eigentlichen Probleme, denn der Druck auf die Schlüsselwährungen spiegelt zumindest mittel- und längerfristig gesehen Haushalts- und Leistungsbilanzungleichgewichte dieser Länder sowie Veränderungen relativer Preise von international gehandelten Gütern und Rohstoffen wider. Der Versuch, diesem Druck allein durch Interventionen bzw. Zinsanpassungen zu begegnen, kann keine dauerhafte Lösung und folglich auch keine positive Erwartungsstabilisierung bringen. Die währungspolitische Koordination im Bereich der Ankerwährungen wird also — nach dem derzeitigen Stand der Dinge — nur als Instrument des vorübergehenden Ausgleichs

extremer Schwankungen bewertet werden können, womit sie natürlich durchaus ihre Meriten hat.

Vom Standpunkt des ökonomischen Integrationsprozesses ist somit eine währungspolitische Orientierung am Wechselkurs für kleine offene Volkswirtschaften eine optimale Strategie. Die Ankerwährungen selbst werden allerdings – realpolitisch gesehen – auf Konzepte der Geldmengensteuerung nicht verzichten können; auch wenn – wie sich in den vergangenen Jahren gezeigt hat – die einzelnen Zielstrategien verschiedene Elemente der Flexibilität bei der Festlegung der Zielgrößen vorsehen mußten. Damit – etwa mit der Erweiterung der Zielkorridore oder mit einer breiteren Definition monetärer Größen – können Spielräume für kurzfristige Schwankungen der Geldnachfrage sowie für Einflüsse von Zinsen und Wechselkursen geschaffen werden, ohne daß die Glaubwürdigkeit der Geldmengenziele verloren geht.

Die Orientierung am Wechselkurs einer Ankerwährung erfordert bestimmte Voraussetzungen. International dürfte neben dem Erfordernis einer disziplinierten Budgetgebarung der öffentlichen Haushalte – v. a. das Fehlen makroökonomischer Instrumente der Einkommenspolitik große Schwierigkeiten bereiten. Ohne Koordinierung der Einkommenspolitik mit dem währungspolitischen Konzept ist auf Dauer aber keine erfolgreiche gesamtwirtschaftliche Stabilisierung erreichbar.

Österreich hat auf diesem Gebiet eine besondere Tradition. Ich darf in diesem Zusammenhang auf die Preis-Lohn-Abkommen nach dem Zweiten Weltkrieg erinnern, v. a. aber an die Institution der Paritätischen Kommission sowie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen. Die Bereitschaft zu Konsenslösungen und die Ablehnung von Konfliktstrategien sind das wesentliche Merkmal dieser „Sozialpartnerschaft". In den Niederlanden hat ja der „Sozial-Ökonomische Rat" eine solche Koordinierungs- und Konsensfunktion. Daher ist es für mich keine Überraschung, wenn auch in diesem Land schon seit Jahren erfolgreich eine Politik der Wechselkursstabilisierung nach dem Muster der optimalen Währungszone betrieben werden kann.

Ich habe bisher dargestellt, daß vom Standpunkt der Integration kleine offene Volkswirtschaften in einem größeren Wirtschaftsraum den Wechselkurs als

währungspolitisches Zwischenziel mit Erfolg verwenden. Die österreichischen Erfahrungen haben gezeigt, daß zwar nicht das Konzept, wohl aber die währungspolitische „Rezeptur" und damit die Art und Weise des Instrumenteneinsatzes der Notenbank von Zeit zu Zeit geändert werden müssen; schließlich hat sich in den siebziger und achtziger Jahren die internationale Fakten- und Erwartungslage mehrfach und zum Teil tiefgreifend geändert. So hat die Zinspolitik eine bedeutende Rolle erhalten, wobei der veränderten Marktsituation einerseits durch flexibel einsetzbare Instrumente – v. a. der Offenmarktpolitik – Rechnung getragen wird; anderseits hat die Entwicklung der vergangenen Jahre eine Verstärkung des internationalen Zinszusammenhangs ergeben. Daraus resultiert das Erfordernis einer vermehrten internationalen zinspolitischen Koordination, d. h. letztlich einer zinspolitischen Anpassung an die Entwicklung in den Hartwährungsländern.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß die Geld- und Kapitalvermögen weit rascher zunehmen als das internationale Handelsvolumen und daß Liberalisierung sowie Deregulierung auf den Finanzmärkten die Transferierbarkeit monetärer Bestände wesentlich erleichtert haben. Ein währungspolitisches Modell, das daher – wie das Wechselkurskonzept unter der Voraussetzung einer existierenden optimalen Währungszone – ein hohes Maß an Erwartungsstabilisierung bietet, kann in einer solchen Situation gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Der monetäre Sektor einer Volkswirtschaft ist ein sensibler Bereich, in dem Glaubwürdigkeit eine wichtige Rolle spielt. Entscheidend dafür sind v. a. bestimmte makroökonomische Größen bzw. Relationen, die international als Maßstab für die Wirtschaftskraft eines Landes bzw. für die Effizienz der Wirtschafts- und Währungspolitik gelten. Vor allem die Preis- und Lohnentwicklung (speziell in Form der Lohnstückkosten), die Situation der Leistungsbilanz und die Nettodefizitquote (Anteil des staatlichen Nettodefizits am nominellen Bruttoinlandsprodukt) sind hier zu nennen. Diese „fundamentalen makroökonomischen Größen" dürfen innerhalb der Währungszone keine strukturellen Differenzen aufweisen, die mittelfristig zu Disparitäten führen würden.

Die österreichische Währungspolitik war und ist also gleichzeitig Integrationspolitik, nicht nur bei oberflächlicher Sicht, nämlich durch die Konzentration

auf einen Wechselkurs, der ja per se ein integrierendes, verbindendes Element ist; sie setzt vielmehr auch einen hohen Grad an internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und einen internationalen Standard auf den Gebieten der fundamentalen makroökonomischen Faktoren voraus. Das läßt den Schluß zu, daß die direkten und indirekten „Vorleistungen" der Währungspolitik in Richtung „EG-Reife" der österreichischen Wirtschaft erheblich sind. Ohne diese währungspolitische Konzeption würden wir heute vor wesentlich größeren Anpassungsproblemen stehen, als sie derzeit absehbar sind.

Damit soll nicht gesagt werden, daß die verbleibenden Aufgaben gering sind. Aber wir haben in Österreich ohne Zweifel ein hohes Maß an Problembewußtsein erreicht, das auch die unverzichtbare Durchsetzung komplexer und politisch schwieriger Maßnahmen erleichtern wird, wie eine weitere wirksame Konsolidierung des Staatshaushalts, ein EG-konformes Subventionswesen, die weitere Deregulierung und damit den Verzicht auf traditionell gewachsene Schutzwälle.

Die österreichische Notenbank selbst leistet neben der erwähnten Wechselkurspolitik einen unmittelbaren Beitrag zur Integrationspolitik durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs mit dem Ausland, die noch in diesem Jahr abgeschlossen werden soll. Sie wird mit dem 4. November 1991 EG-konform vollendet sein.

Neben der Kapitalverkehrsliberalisierung werden die geldpolitischen Rahmenbedingungen – soweit das noch nicht geschehen ist – EG-konform zu modifizieren sein. Das betrifft v. a. das noch im Sommer 1991 in Kraft tretende Kapitalmarktgesetz sowie die Bankengesetzgebung; auch werden – unter Bedachtnahme auf entsprechende EG-Regeln und auf eine Wettbewerbsgleichheit der Geldwirtschaft im In- und Ausland – steuerliche Anpassungen erforderlich sein, wobei aber das Ziel einer erfolgreichen Budgetkonsolidierung nicht in Frage gestellt werden sollte.

In einer Konstellation liberalisierter Finanzmärkte gibt es keine Möglichkeit, Marktschwächen durch administrative Hemmnisse oder sonstige Segmentierungen auszugleichen. Der Preis für ineffiziente Finanzmärkte wäre ein

permanenter Kapitalabfluß in Richtung konkurrierende, besser strukturierte ausländische Märkte. Daher ist ein internationaler Qualitätsstandard für den Finanzsektor (v. a. des Bankensystems und des Kapitalmarktes) ein wichtiges Ziel, das von der Notenbank besonders intensiv verfolgt wird. Zwar sind die klassischen Instrumente der Notenbankpolitik auf solche qualitativen Zielsetzungen nicht direkt ausgerichtet, aber es bestehen doch zahlreiche formelle (etwa in Zusammenhang mit Begutachtungen von Gesetzesentwürfen) und informelle Möglichkeiten, unsere Analysen und Schlußfolgerungen sowie unsere Zielvorstellungen in die diesbezügliche Entscheidungsfindung einzubringen.

Es ist unbestreitbar, daß sich die Strukturen des finanzwirtschaftlichen Sektors in den letzten Jahren bemerkenswert verändert haben. Auf diesem Gebiet von Umbruch zu sprechen ist keineswegs eine Übertreibung. Eine ganze Reihe von Ursachen ist dafür maßgebend. Dazu gehören die Fortschritte im Bereich der Informationstechnologie ebenso wie die daraus entwickelten und entwickelbaren Innovationen; dazu gehören auch die durch Liberalisierung und Deregulierung veränderten Rahmenbedingungen; und schließlich ist zu berücksichtigen, daß nicht nur Menschen, sondern auch Institutionen ständig lernen und die zusätzlichen Alternativen (etwa im Bereich der Geldvermögensbildung) auch in Anspruch nehmen. Es findet also eine Verbreiterung und Vertiefung hinsichtlich der Benützung von Finanzdienstleistungen statt, Erscheinungen, die eben nicht ohne Folgen für die wirtschaftspolitischen Instanzen im allgemeinen und auch für die Währungspolitik im besonderen bleiben können.

Nun habe ich bisher von den systematischen und qualitativen Aspekten der österreichischen Wirtschaftspolitik und der Notenbankpolitik gesprochen, aber die quantitativ meßbaren Ergebnisse nicht erwähnt. Einige wenige Daten, die uns besonders wichtig erscheinen, seien aber doch angeführt. Sie sollen zeigen, daß die österreichische gesamtwirtschaftliche Position sehr günstig zu beurteilen ist: So wird aufgrund der vorliegenden Prognosen das reale österreichische Wirtschaftswachstum im Jahr 1991 mit 3·0% wieder erheblich über jenem von OECD-Europa (2·0%) liegen. Die österreichische Verbraucherpreissteigerung liegt weiterhin deutlich (und d. h. rund 1½ Prozentpunkte) unter der gewichteten Inflationsrate unserer Handelspartner;

und die relativen Arbeitskosten gegenüber den Handelspartnern (als Maß für die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft) werden sich im laufenden Jahr weiter verbessern (1991 insgesamt um 1%, gegenüber Deutschland-West um 1'3%). Zu berücksichtigen ist weiters die günstige Entwicklung der Leistungsbilanz, die seit 1989 einen Überschuß aufweist (1989: 2'2 Mrd S, 1990: 9'4 Mrd S, 1991: 6'7 Mrd S), eine Tendenz, die sich fortsetzen sollte, wenn keine unerwartete Verschlechterung der Terms of Trade auftritt. Die Zunahme der Arbeitslosenquote von 5'4% im Jahr 1990 auf 5'9% 1991 ist v. a. auf den starken Zustrom von ausländischen Arbeitskräften zurückzuführen; diese Entwicklung hat zuletzt die österreichische Arbeitslosenquote an jene von Deutschland-West angeglichen (März 1991: Österreich 6'4%, Deutschland-West 6'5%). Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch, daß Österreich zuletzt in der vergleichenden Länderbeurteilung der Zeitschrift „Institutional Investor" vom neunten auf den achten Platz vorgerückt ist.

Ich habe darzulegen versucht, daß — vom österreichischen währungspolitischen Gesichtspunkt aus — die Integration zunächst als EG-Integration zu verstehen ist. Die Realisierung von Demokratie und Marktwirtschaft in den osteuropäischen Ländern ist eine parallele Entwicklung auf einem unterschiedlichen Niveau. Die Bewältigung der damit verbundenen Anpassungsprobleme hängt sicher stark vom Beitrag der westlichen Industrieländer ab. Dieser Beitrag wird — wie erwähnt — v. a. in der Vermittlung von Know-how, in handelspolitischer Liberalisierung und wohl auch in finanzieller Unterstützung bestehen. Wir bekennen uns zu diesen Aufgaben im Rahmen internationaler Initiativen und haben als Land Österreich eine stolze Liste eigener Initiativen vorzuweisen. Österreich hat im internationalen Vergleich hohe Forderungspositionen gegenüber den Oststaaten aufgebaut. Einen besonderen Schwerpunkt können und sollen wir aber — und ich kann hier die einschlägigen Aktivitäten der Oesterreichischen Nationalbank, die sehr früh einsetzten, besonders herausstreichen — in der Informationsvermittlung setzen. Noch sind viele Aspekte dieses Reformprozesses als Experimente zu sehen, sie enthalten daher Chancen und Risken zugleich. Wir können nur hoffen, daß die Risken in Grenzen bleiben und die Chancen voll genützt werden, sodaß aus der Phase des Umbruchs ein größeres, stärkeres und harmonisiertes Europa hervorgeht. Österreich wird seinen Beitrag zu diesem Europa leisten.

Die Neuordnung der Geldverfassung in Zentral- und Osteuropa

Podiumsgespräch

Ing. Josef Tošovský

Präsident der Státní Banka Československá

Lamberto Dini

Generaldirektor der Banca d'Italia

Dr. Hans Tietmeyer

Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank

Dr. Jacob A. Frenkel

Direktor der Volkswirtschaftlichen Abteilung des Internationalen Währungsfonds

Josef Tošovský

In der Staatsbank der ČSFR sind wir uns dessen bewußt, daß uns noch ein langer Marathonlauf bevorsteht, um die wirtschaftliche Situation unseres Landes zu ändern. Unsere Regierung hat mit der Staatsbank darüber diskutiert, wie man eine Wirtschaftsreform durchführen sollte, wie schnell oder wie langsam, mit welcher Orientierung, ob es eine absolute Marktwirtschaft werden soll oder ein Mittelding zwischen einer zentralen Planwirtschaft und einer Marktwirtschaft. Schließlich wurde die Entscheidung getroffen, schnell auf die Marktwirtschaft überzugehen. Nach den Wahlen im Juni vergangenen Jahres haben wir einen sehr weitreichenden Konsens in unserer Gesellschaft für eine rasche Wirtschaftsreform und eine möglichst kurze Übergangszeit erreicht. Es versteht sich von selbst, daß eine sehr radikale Wirtschaftsreform für die Staatsbank bedeutete, daß das Bankensystem und die Währungspolitik auf diese neue Situation und in Hinblick auf Schlüsselelemente der Wirtschaftsreform sehr rasch vorbereitet werden mußten.

Wie sehen nun diese Schlüsselelemente einer Wirtschaftsreform aus?

Es gibt praktisch vier solche Elemente: Preisliberalisierung, Konvertibilität unserer Währung, Liberalisierung des Außenhandels und Privatisierung unserer Wirtschaft. Darüber hinaus mußten wir natürlich eine sehr restriktive makroökonomische Strategie und Fiskalpolitik für die gesamte Übergangszeit unserer Wirtschaft ausarbeiten. Ich muß wohl nicht darauf hinweisen, daß der Bankensektor nach dem Bruch mit der zentralen Planung eine vollkommen neue Rolle einnimmt; eine Rolle, auf die er nicht sehr gut vorbereitet ist. Während in einer zentralen Planwirtschaft das Geld nach dem Beschluß der zentralen Planung kam, spielt der Bankensektor jetzt die Hauptrolle bei der Zuweisung der Ressourcen an die Wirtschaft. Es bedurfte unzähliger Vorbereitungen und sogar drastischer Eingriffe: viele Abwertungen, Erhöhung der Zinssätze, Schaffung eines zweistufigen Bankensystems, Gründung neuer Geschäftsbanken.

Lassen Sie mich etwas über den Beginn der Wirtschaftsreform sagen. Wie sehen die ersten Ergebnisse aus? Nachfolgend einige – vielleicht

noch nicht bekannte – Informationen über das erste Quartal der Wirtschaftsreform.

Ich muß betonen, daß sich unsere Wirtschaftsreform in einem sehr ungünstigen außenwirtschaftlichen Klima vollzieht. Wie Sie wissen, haben wir mit dem COMECON praktisch gebrochen, der Handel nimmt dramatisch ab. Der Handel mit der Sowjetunion ist im ersten Quartal dieses Jahres gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres um ca. 50% – oder sogar noch etwas mehr – zurückgegangen.

Wir können den Rückgang im gesamten realen Sektor der Wirtschaft spüren. Ich darf Ihnen zwei Ziffern nennen, um die Situation zu veranschaulichen. Die Industrieproduktion verringerte sich im ersten Quartal um 11'7%; am deutlichsten war der Rückgang im März mit 25% gegenüber der Vergleichsperiode des Vorjahres. Einen Punkt sollte ich vielleicht in diesem Zusammenhang erwähnen: In dieser Phase des Übergangs können wir uns auf Statistiken nicht verlassen, denn es gibt auch einige positive Trends, z. B. die Entwicklung des privaten Sektors, die nicht in den Statistiken aufscheint. Dennoch gibt es im realen Sektor der Wirtschaft einen deutlichen Rückgang, praktisch die gesamte makroökonomische Nachfrage ist gesunken, der Verbrauch hat sich um 35% verringert, Investitionen sind im gleichen Ausmaß – 35 bis 37% – gesunken, die Industrieproduktion habe ich schon erwähnt.

Sie wissen, daß wir bis zum Ende des vergangenen Jahres jahrzehntelang eine sehr niedrige Inflationsrate hatten. Als wir die Preise im Jänner liberalisierten, stiegen sie um 25%, im Februar um weitere 7%, im März um 4'7%, und ich hoffe, daß wir im April ein Niveau der Stabilisierung erreicht haben. Natürlich wird das ein neues – hohes – Preisniveau sein. Wir sind jedoch der Stabilisierung des Preisniveaus sehr nahe. Ich glaube, das ist ein großer Erfolg. Die zweite positive Auswirkung ist, daß wir nach den im vergangenen Jahr vorgenommenen Abwertungen – diese gingen ein bißchen zu weit, weil wir den Preisanstieg zu Beginn dieses Jahres berücksichtigten – in der Lage sind, den Wechselkurs gegenüber einem Korb von fünf Währungen stabil zu halten. Seit Anfang dieses Jahres halten wir ihn nun, und ich glaube, daß wir schon in einigen wenigen Monaten keinen Druck mehr auf den Wechselkurs spüren werden.

Nun zum dritten positiven Effekt. Das Staatsbudget wies im ersten Quartal einen Überschuß auf, der größer war als der für das gesamte Jahr prognostizierte Überschuß. Ich möchte keine voreiligen Schlüsse ziehen, aber die Politik im makroökonomischen Bereich war vielleicht etwas zu restriktiv. Natürlich denken wir nun an Korrekturen in der Wirtschafts- und Währungspolitik. Ich kann Ihnen sagen, daß im Rahmen unseres Programms mit dem IWF im ersten Quartal alle Kriterien problemlos erfüllt werden konnten.

Lassen Sie mich kurz die Situation im Bankensektor beschreiben. Wie ich schon sagte, haben wir zu Beginn des vergangenen Jahres ein zweistufiges Bankensystem geschaffen. Die Zahl der Banken stieg sehr rasch von ursprünglich 7 auf nunmehr 27 Geschäftsbanken. Diese neu eröffneten Banken sind jedoch sehr klein. Sie beginnen gerade erst mit ihrer Tätigkeit und spielen in unserem Bankensystem keine große Rolle. Wir müssen den Wettbewerb im Bankensystem erhöhen. Deshalb öffnen wir es ein wenig; es gibt jetzt 4 ausländische Geschäftsbanken in der ČSFR, nämlich die Citibank, die Creditanstalt, die Société Générale, und vor kurzem wurde in Bratislava die Ludová banka mit einer 100prozentigen Beteiligung der Volksbank Wien eröffnet. Es gibt einige weitere Geschäftsbanken, ausländische Banken, es gibt Aktionäre in kleinen tschechischen Banken, z. B. Raiffeisen Zentralbank, Crédit Suisse, First Boston und andere.

Ich kann das Interesse am tschechoslowakischen Bankensystem noch durch eine weitere Ziffer veranschaulichen. Die Repräsentanzen ausländischer Banken sind seit Beginn des vergangenen Jahres von 5 auf 34 angewachsen. Natürlich haben wir in unserem Bankensektor noch viele Probleme; der Bankensektor ist monopolistisch. Ich meine damit, daß die Banken spezialisiert sind, z. B. auf inländische Kredite oder die Finanzierung ausländischer Handelsgeschäfte oder auf die Sparkassentätigkeit. Es wird sehr schwierig sein, den Wettbewerb im Markt zu entwickeln.

Was nun die Staatsbank betrifft, so ist unsere Währungspolitik, wie schon erwähnt, in diesem Jahr sehr restriktiv, und unsere Erwartungen sind — sagen wir einmal — etwas pessimistischer als die offiziellen Prognosen der Regierung für dieses Jahr. Hier nur einige Zahlen zur Information. Die Schätzung der Regierung bezüglich des diesjährigen BIP-Wachstums liegt bei −5%, die

Staatsbank rechnet mit etwa −10%. Also ein stärkerer Rückgang der Wirtschaft. Was nun die Inflation betrifft, erwarten wir Preissprünge in der Größenordnung von 30%. Ich habe schon erwähnt, daß die Kurve im ersten Quartal etwas steiler war, also über 30% lag, aber ich hoffe, daß wir der Stabilisierung sehr nahe sind. Im Hinblick auf die Leistungsbilanz erwarteten wir ein sehr großes, nennen wir es einmal ein nicht normales Defizit für die ČSFR; allerdings ist unsere Hartwährungsverschuldung sehr gering. Die Bruttoverschuldung betrug Ende 1990 nur 8'1 Mrd US-$. Das Leistungsbilanzdefizit für das heurige Jahr schätzten wir ursprünglich auf etwa 2'5 Mrd US-$. Der Grund dafür liegt v. a. im Rückgang der Exporte in die Sowjetunion, was – wie ich glaube – für alle Länder sehr kostspielig ist am Beginn der Wirtschaftsreform und der Konvertibilität; außerdem erwarten wir eine starke Importnachfrage. Tatsächlich war das Defizit im ersten Quartal viel niedriger als erwartet (ca. 300 Mio US-$). Wir hatten mit 900 Mio US-$ gerechnet. Wahrscheinlich wird das Defizit im heurigen Jahr niedriger sein als ursprünglich geschätzt.

Resümee

Die **Neuordnung der Geldverfassung** gehört zu den Schwerpunkten unserer Wirtschaftsreform. Der Bankensektor wurde nach völlig neuen Grundsätzen umstrukturiert. Schrittweise werden die Voraussetzungen für ein reibungsloses Funktionieren des Geldmarktes geschaffen. Geld- und Fiskalpolitik spielen eine immer wichtigere Rolle in der Wirtschaftspolitik des Landes.

Da wichtige Teile des Geldmarktes noch fehlen, kann sich die Staatsbank der ČSFR nicht allein auf indirekt wirkende geldpolitische Instrumente stützen. Sie reguliert das Kreditgeschäft der Kommerzbanken v. a. über Kreditplafonds und Mindestreserveverpflichtungen gepaart mit einer flexiblen Diskontpolitik. Eine sehr wirksame Maßnahme war die Einführung der inneren Konvertibilität der Krone auf der Grundlage eines festen Wechselkurses, welcher der Weltmarktentwicklung angepaßt wird.

Ziel der Geldpolitik im heurigen Jahr ist es, die Jahresinflationsrate unter 30% zu halten, nachdem die Preise zu Anfang des Jahres im Zuge der Preisliberali-

sierung kräftig gestiegen waren. Erstmals wird die Geldpolitik gemäß den Vereinbarungen mit dem IWF betrieben, d. h. durch Inanspruchnahme von Kredittranchen zur Aufstockung der Währungsreserven.

Ich möchte meine Ausführungen mit der Aussage schließen, daß die ČSFR wieder zu Europa gehören und früher oder später auch der EG angehören möchte. Natürlich sind wir in einer weit schwierigeren Lage als Österreich, und es wird deshalb vermutlich sehr viel länger dauern. Im Grunde brauchen wir im Moment zwei Dinge: einerseits Ausbildung und Umschulung und andererseits neues Kapital, um die Übergangszeit problemlos zu überstehen und uns schnell von unseren Schwierigkeiten zu erholen. Schließlich möchte ich der OeNB für ihre großzügige Unterstützung herzlich danken.

Lamberto Dini

Jede moderne Währungsordnung weist grundsätzlich zwei Hauptkomponenten auf.

Erstens gibt es ein Produkt, nämlich Geld. Die ökonomische Funktion des Geldes ergibt sich aus seinen Eigenschaften als Wertaufbewahrungsmittel und Tauschmittel zwischen Wirtschaftssubjekten, die nicht notwendigerweise unmittelbar Kenntnis haben von der Zahlungsfähigkeit des Vertragspartners.

Zweitens gibt es die Produzenten des Geldes. Dazu gehört die Notenbank, die ein Monopol auf die Ausgabe der gesetzlichen Zahlungsmittel hat sowie einen komparativen Vorteil bei der Beurteilung der Solvabilität von Geschäftsbanken, den Hauptadressaten der Refinanzierungskredite, genießt. Auch Geschäftsbanken sind – durch die Schöpfung von sogenanntem Buchgeld – Produzenten von Geld. Sie besitzen durch ihr Kreditgeschäft einen komparativen Vorteil bei der Beurteilung der Bonität von Unternehmen und Privaten.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, daß die **Voraussetzungen einer modernen Währungsordnung** doch etwas komplexer sind. Eine Währungsordnung stellt nämlich einen Mechanismus dar, der den Zweck hat, in einem ökonomischen Umfeld unzähliger miteinander kooperierender oder konkurrierender Privater oder Unternehmen, d. h. in einer Marktwirtschaft, Transaktions-, Informations- und Wertaufbewahrungskosten zu senken.

Außerdem war Vertrauen seit jeher der Grundpfeiler, auf dem die ganze Struktur ruht, schon seit der Zeit, als das Warengeld und in späterer Folge die Konvertibilität des Münzgeldes abgeschafft wurden. In planmäßig funktionierenden Währungsordnungen wird Geld angenommen und verwendet, weil die Öffentlichkeit Vertrauen zu denen hat, die es produzieren. Eine moderne Geldverfassung beruht auf Geld, das den Banken zur treuhändischen Verwaltung übergeben wird (lassen Sie mich in diesem Zusammenhang nur auf den englischen Begriff des „fiduciary money" verweisen). Das Vertrauen wie-

derum beruht hauptsächlich auf der Qualität der Aktiva, die die Produzenten des Geldes besitzen, d. h. auf ihrem Kreditgeschäft und ihrer Fähigkeit zur Beurteilung der Bonität potentieller Kreditnehmer.

Diese kurze Analyse genügt, um zu veranschaulichen, daß die korrekte Beurteilung des Kreditgeschäfts von geldschöpfenden Institutionen von größter Bedeutung für das Funktionieren eines Währungssystems ist. Genau dieser Wesenszug auch erlaubt dem System, seine grundlegende Aufgabe – die Finanzintermediation – zu erfüllen.

Die **monetäre Struktur** der Regime, die bis in die jüngste Zeit **in Mittel- und Osteuropa** bestanden, deckte sich nicht mit den oben beschriebenen Grundvoraussetzungen. Auch auf die Gefahr der Vereinfachung hin könnte man sagen, daß Geld nur in Transaktionen privater Haushalte jene Rolle spielte, wie man sie aus dem Westen kennt. Nur für Haushalte deutete die Verfügbarkeit von Geld auf das Vorhandensein von akkumuliertem, übertragbarem Geldvermögen und beinhaltete infolgedessen ein Element des Vertrauens.

Unternehmen und Finanzintermediären diente Geld natürlich als Tauschmittel. Da sie jedoch in staatlichem Besitz waren, fehlte das Vertrauenselement in der Währungsordnung. Im Falle von Unternehmen war der Zugang zur externen Finanzierung (z. B. Krediten) kein Zeichen von Solvenz; er spiegelte nur eine von der Planungsbehörde getroffene Entscheidung wider. Im Falle von Banken war Kreditgewährung nicht das Ergebnis interner kaufmännischer Entscheidungen, sie war einfach Teil der Planerfüllung. Da es der Währungsordnung überdies an Prüfmechanismen mangelte, war schon die Definition des Geldes etwas vage: Was das Vertrauen betraf, so gab es keinen Unterschied zwischen den Verbindlichkeiten der Unternehmen, der Banken oder sogar der Zentralbank. Es gab keinerlei Möglichkeit, eine risikogewichtete Rangordnung der Aktiva aufzustellen, was eines der Hauptmerkmale jeder modernen Währungsordnung ist.

Die Grenzen der Planwirtschaft sind mittlerweile klar zutage getreten; in erster Linie ist es unmöglich, Unternehmen zuverlässig zu bewerten und Ressourcen dem effizientesten Unternehmen zuzuteilen. Zinssätze werden

administrativ festgesetzt und häufig künstlich niedriggehalten; folglich sind sie als Maßstab bei der Bewertung von Investitionsmöglichkeiten nicht von besonderem Nutzen.

Aus all diesen Erwägungen läßt sich der Schluß ziehen, daß die Reform der Währungsordnungen in Mittel- und Osteuropa v. a. auf eine **Neuordnung des Kreditgeschäfts** der Finanzintermediäre hinausläuft. Es geht nicht um die Schaffung von Geld in seiner Funktion als Tauschmittel, sondern um den Aufbau eines Prüfsystems, das auf dem Treuhandelement beruht, zu dessen Schaffung staatliche Planbehörden nicht in der Lage sind.

Das **erste Ziel** im Rahmen der Reform der Finanz- und Währungsordnung besteht also darin, Märkte und Intermediäre zu entwickeln, die in der Lage sind, die Kreditwürdigkeit von Kreditwerbern zu beurteilen und auf diese Weise die **Allokation von Finanzmitteln und Kontrolle ihrer Verwendung** zu übernehmen. Dies ist ein elementarer Bestandteil der institutionellen Basis, auf der eine Marktwirtschaft aufbaut, und beinhaltet natürlich auch tiefgreifende Änderungen im Verhältnis zwischen Banken, Unternehmen und öffentlicher Verwaltung. Der derzeitige Zustand – Eingriffe in den mikroökonomischen Entscheidungsprozeß von seiten der Staatsbürokratie – muß durch ein System ersetzt werden, in dem jede Partei fest umrissenene Risiken und Pflichten trägt und dementsprechend belohnt oder bestraft wird.

Das **zweite Ziel** muß darin bestehen, ausreichende **Anreize für die private Spartätigkeit** zu schaffen. In Anbetracht ihres Mißtrauens gegenüber arbeitslosem Einkommen, d. h. Kapitaleinkünften, und ihrer daraus folgenden Betonung öffentlichen Sparens zur Finanzierung hoher – aber ineffizienter – Produktionskapazitäten hatten die Zentralverwaltungswirtschaften dies nie als Priorität angesehen. Im derzeitigen Stadium benötigen die mittel- und osteuropäischen Staaten jedoch ein hohes Investitionsvolumen, um das im Vergleich zu westlichen Volkswirtschaften bestehende Produktivitätsgefälle zu verringern. Das Humankapital wird effizienter eingesetzt werden müssen, um die Bildung eines angemessenen privaten und öffentlichen Sparaufkommens zu gewährleisten. Es gibt genügend Beweise dafür, daß nur Länder, die ein Gutteil der notwendigen Mittel auf dem heimischen Markt aufbringen, damit rechnen können, größere und kontinuierliche

Zuflüsse von Auslandskapital zu erhalten. Diese Überlegung gewinnt noch mehr an Gewicht, wenn man den derzeitigen Zustand der Weltwirtschaft bedenkt, die durch ein unzureichendes Sparvolumen und hohe Zinssätze gekennzeichnet ist.

Aufgrund der tiefgreifenden Umformung der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften und der hohen Kosten der damit verbundenen Anpassung ist es schwer, Prognosen bezüglich des Sparverhaltens zu stellen, v. a. in der Anfangsphase des Übergangsprozesses. In dem Maß, in dem die Marktkräfte in diesen Volkswirtschaften einen höheren Stellenwert einnehmen, werden die Behörden zunehmend auf marktwirtschaftliche Politikinstrumente zur Ankurbelung der privaten Spartätigkeit zurückgreifen müssen. Dieses Ziel sollte eine Schlüsselstellung einnehmen, wenn man darangeht, die Reform von Steuer- und Sozialversicherungssystemen und die Neuordnung des Finanz- und Währungssektors in Angriff zu nehmen.

Eine Anzahl politischer Maßnahmen, die von verschiedenen Ländern schon getroffen wurden, zeigen unmittelbare Wirkung, da sie die offensichtlichsten Hindernisse für die Spartätigkeit der Privaten und Unternehmen beseitigen. Zu diesen Maßnahmen gehören: Zulassung positiver, auf Marktentwicklungen reagierender Realzinsen für Geldvermögen; Einführung einer breiteren Palette von Finanzinstrumenten; Ersatz der diskretionären und manchmal konfiskatorischen Ertragsteuersätze durch einen klar definierten Einheitssteuersatz; Beseitigung rechtlicher Beschränkungen bezüglich Eigentum an und gewinnbringender Verwendung von Sachvermögen.

Das **dritte Ziel** des Neuordnungsprozesses besteht darin, Bedingungen zu schaffen, die **makroökonomische Stabilität gewährleisten.** Wie am Beispiel von Ländern, die schon auf dem Weg zur Marktwirtschaft sind, deutlich zu ersehen ist, kommt der Nachfragesteuerung größte Bedeutung zu, v. a. in der Anfangsphase. In erster Linie sollte das Auftreten einer Übernachfrage oder von zurückgestauter Inflation bei einer Preisliberalisierung vermieden werden. Ein Inflationsausbruch würde natürlich den Prozeß der Anpassung stark verzerrter relativer Preise an ihr Gleichgewichtsniveau beeinträchtigen und würde statt dessen nur zu neuen Verzerrungen führen. Zweitens sollte die Außenhandelsliberalisierung nicht zu untragbaren Zahlungsbilanzdefiziten

führen. Drittens kann Währungsstabilität die Kalkulierbarkeit der Realzinsen für Geldvermögen erhöhen, wodurch die heimische Spartätigkeit angeregt wird. Schließlich sollte eine restriktive Nachfragepolitik den inländischen Produzenten den grundlegenden Wandel von einer durch Rationierung dominierten Wirtschaft zu einer Wirtschaft, in der Nachfragezwänge beherrschend sind, klarmachen, was zu wettbewerbsorientiertem Verhalten und größerer Effizienz anregt.

Die Wiederherstellung der monetären Stabilität steht an oberster Stelle in den jüngsten Reform- und Anpassungsvorhaben, besonders in Ländern, die einen Inflationsschub infolge früherer Liberalisierungsbestrebungen durchmachten.

Alle mittel- und osteuropäischen Länder unternehmen Schritte, die Rolle der verschiedenen **Kategorien von Marktteilnehmern** neu zu definieren. Dabei kommt es zur Trennung von Zentralbank- und Geschäftsbankfunktionen; zur Liberalisierung der Preise und Zinssätze bzw. zu deren Neufestsetzung auf einem realistischeren Niveau; zur Verabschiedung von gesetzlichen Regelungen, durch die grundlegende Eigentumsrechte eingeführt werden, ebenso wie zu Verfahren zur Privatisierung von Staatseigentum und zur Liquidation insolventer Unternehmen.

Es bleibt jedoch noch viel zu tun, um diese institutionellen Reformen erfolgreich abzuschließen. Die Geschäftsbanken übernahmen eine große Anzahl uneinbringlicher Forderungen und sind wahrscheinlich auf einige Zeit hinaus nicht in der Lage, völlig unabhängig zu agieren, wenn es darum geht, finanzielle Disziplin von ihren Kunden zu erzwingen, wie sich in manchen Ländern anhand des starken Anwachsens des Volumens von Krediten, die zwischen Unternehmen gewährt werden – abgesehen von Bankkrediten –, zeigt.

Gesetzesänderungen und eine Verstärkung des aufsichtsrechtlichen Rahmenwerks über Finanzinstitutionen sind notwendige, auf keinen Fall jedoch ausreichende Bedingungen zur erfolgreichen Einrichtung einer neuen Währungsordnung. Die **Rolle der Finanzintermediäre** – einschließlich der Zentralbank – muß völlig umgekehrt werden: Aus bloßen Vollstreckern, die mit der

Planumsetzung betraut waren, müssen sie zu Entscheidungsträgern mit direkter Verantwortlichkeit werden. Dasselbe gilt auch für Unternehmen.

Dieser Rollentausch wird wesentlich länger dauern als die bloße Verabschiedung der relevanten Gesetzgebung. Neue Verbindungen müssen hergestellt, neue Kenntnisse erworben werden. Im Finanzsektor werden Investitionen in das Humankapital mindestens so wichtig sein wie Investitionen in neue Technologien.

In der Zwischenzeit wird es vielleicht weiterhin zu Funktionsstörungen der Marktmechanismen und Verzerrungen des relativen Preisniveaus kommen. Dies sollte aber nicht als Vorwand für andauernde diskretionäre Eingriffe des Staates dienen.

Während dieses allmählichen Übergangs zur Marktwirtschaft werden die Währungsbehörden nicht mit kalkulierbaren Reaktionen von Marktteilnehmern auf ein marktorientiertes geldpolitisches Instrumentarium rechnen können. Einige wichtige Märkte existieren noch nicht, während die bereits bestehenden möglicherweise noch nicht ausreichend entwickelt sind. Dementsprechend besteht die Gefahr, daß falsche Entscheidungen die Fähigkeit der Behörden untergraben, monetäre Größen und die Stabilität der Intermediäre zu überwachen. Die gefährlichste Konsequenz wäre der Verlust des Vertrauens der Marktteilnehmer, wodurch eine reibungslos funktionierende Währungsordnung in ihren Grundfesten erschüttert werden könnte.

In der Anfangsphase könnte es deswegen vielleicht notwendig werden, wegen der noch begrenzten Wirksamkeit marktorientierter Politikinstrumente und aufgrund der Schwierigkeit, Firmen auf die Marktregeln einzuschwören, das traditionelle währungs- und fiskalpolitische Instrumentarium durch direkte Steuerungsinstrumente zu ersetzen. Dies würde z. B. den internationalen Kapitalverkehr, die Kreditvergabe der Banken und die Zinsen betreffen.

Eine derartige **administrative Steuerung des Bankenbereichs** und anderer Sektoren **könnte** jedoch die **Entwicklung von Marktmecha-**

nismen ernstlich behindern und den Anpassungsprozeß verzögern. Finanzintermediäre müssen sich neue Fertigkeiten aneignen; sollten die Behörden allerdings weiterhin Entscheidungen an deren Stelle treffen, wird es nicht dazu kommen. Dieser Teufelskreis muß durchbrochen werden.

Das **Dilemma,** dem sich die Währungsbehörden der ehemaligen planwirtschaftlichen Länder gegenübersehen, **gleicht** in gewisser Weise **dem der italienischen Behörden in den siebziger Jahren.**

Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems der festen Wechselkurse und im Anschluß an den ersten Ölschock machte Italien eine Periode galoppierender Inflation und schwerwiegender Instabilität durch. Die Wirtschaft in ihrer Gesamtheit war davon betroffen, besonders aber die Marktelemente des Finanzsystems, die nicht im Gleichschritt mit der Realwirtschaft gewachsen waren. Sowohl der Aktien- als auch der Anleihemarkt kamen derart unter Druck, daß ihre makroökonomische Rolle schwer in Mitleidenschaft gezogen wurde. Bankeinlagen machten schließlich den Großteil des Geldvermögens der privaten Haushalte aus, Bankkredite hingegen den Löwenanteil der externen Finanzierung von Unternehmen.

Unter diesen Umständen mußte sich die Durchführung der Geldpolitik der direkten Steuerung der Intermediäre bedienen. Das Wissen um die Ineffizienz dieser Methoden und ihre Unwirksamkeit auf lange Sicht ließ die Behörden jedoch **Reformen zur Entwicklung und Stärkung des Finanzsystems** anstreben, v. a. jener Sektoren, die am schnellsten auf Zentralbankinterventionen reagieren. Ziel war der schrittweise Ersatz der administrativen Steuerung durch marktorientierte Mechanismen.

Außerdem wurden im Zuge der unermüdlichen Bemühungen um eine Wiederherstellung der Geldwertstabilität an zwei anderen Fronten Maßnahmen gesetzt: Eine klarere **Trennung der Aufgaben der Geld- und Fiskalpolitik** wurde herbeigeführt, und **Italien beteiligte sich am EWS.**

Es lohnt sich meiner Ansicht nach, Italiens Erfahrungen bei seinem Bemühen um Einführung einer effizienten und wirksamen stabilitätsorientierten Währungspolitik zu studieren.

Vor allem zeigt sich, wie wichtig es ist, ein entsprechendes **analytisches Gerüst** — basierend auf einer vereinfachten Geldstromanalyse — zu erstellen, um die erforderliche Geld- und Kreditmenge festzulegen. Die Notwendigkeit der **Kontrolle der Kreditschöpfung bzw. Geldmenge** ergibt sich dann, wenn sich Länder wie z. B. damals Italien ernsten Zahlungsbilanzschwierigkeiten gegenübersehen. Die Geldpolitik, die im Zusammenhang mit den IWF-Stand-by-Programmen in Italien und im Vereinigten Königreich in den siebziger Jahren auf direkt wirkenden administrativen kreditpolitischen Instrumenten beruhte, könnte sich durchaus als hilfreich bei der Umstrukturierung des geldpolitischen Instrumentariums in den mittel- und osteuropäischen Ländern erweisen.[1])

Zweitens kam es zur schrittweisen **Entwicklung eines indirekten Instrumentariums** — v. a. durch Beeinflussung von Zinssätzen und Liquidität sowie auch jener Mittel, die dem Bankensektor für das Kreditgeschäft zur Verfügung standen. Der Begriff „Liquidität" ist dabei im weiteren Sinn zu verstehen, d. h., er umfaßt nicht nur die durch Zentralbank und Geschäftsbanken geschaffene, sondern auch die durch Nichtbank-Finanzinstitutionen sowie durch die Regierung — mittels Begebung von kurzfristigen Geldmarktpapieren — geschaffene Liquidität.

Die dritte Lektion ergibt sich in logischer Folge aus der zweiten: Direkte Eingriffe sollten die Zentralbank nicht auf Dauer über die Bedeutung von Zinssatzmanagement und Liquiditätskontrolle hinwegtäuschen.

Die Analogie mit dem Fall Italien sollte nicht zu weit geführt werden; auch können wir nicht behaupten, hundertprozentig erfolgreich in der Erreichung unserer Ziele gewesen zu sein. Allerdings ist für die Länder Mittel- und Osteuropas kaum eine Strategie denkbar, die im Anfangsstadium ohne einfache, direkte währungspolitische Steuerungsinstrumente und in weiterer Folge ohne längerfristige und weitreichende Reformprogramme auskommt.

[1]) Tatsächlich bedient man sich in einigen dieser Länder im Rahmen von IWF-Stabilisierungsprogrammen dieses Verfahrens.

Es können somit einige **konkrete Vorschläge** bezüglich der Instrumente gemacht werden, die in der Anfangsphase des Umgestaltungsprozesses zur Erreichung von Geldwertstabilität eingesetzt werden sollten:

- Erstens: Entwicklung eines – notfalls auch rudimentären – Marktes für kurzfristige Staatspapiere, über den sich der öffentliche Sektor Mittel beschaffen kann, ohne zur Geldschöpfung greifen zu müssen, und in dem die Zentralbank Liquiditätssteuerung betreiben kann.

- Zweitens könnte sich ein Mindestreservesystem als nützlich erweisen, bis Geld- und Kreditschöpfung zum Angelpunkt des währungspolitischen Steuerungsprozesses werden. Über die Argumente für und wider Mindestreserven wird in der Wissenschaft und in Zentralbankkreisen noch debattiert. In einem noch nicht voll ausgebildeten Finanzsystem jedoch, in dem die Einwirkungsmöglichkeiten der Notenbank gewährleistet sein müssen, können Mindestreserven einen wirksamen Beitrag zur Beibehaltung des gewünschten Liquiditäts- und Zinskurses leisten.

- Drittens: Einrichtung eines flexiblen Refinanzierungssystems der Zentralbank; das System muß jedoch so strukturiert sein, daß die Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich Umfang und Kosten solcher Refinanzierung ausschließlich bei der Notenbank liegen.

- Auf institutioneller Ebene muß die währungspolitische Zuständigkeit von jener der Regierung für die Wirtschaftspolitik im allgemeinen getrennt sein. Notenbankautonomie und ein Verbot der monetären Budgetfinanzierung bilden grundlegende Elemente dieser Trennung. Die innerhalb der EG ausgearbeiteten Pläne zur Änderung der Verträge von Rom und Gründung einer Europäischen Zentralbank können als Vorbild dienen.

- Schließlich wird sich – sollten die Handelsbeziehungen und anderen Arten des Leistungsverkehrs einmal liberalisiert sein – ein nomineller externer Anker wahrscheinlich als äußerst wertvoll zur Aufrechterhaltung stabiler Wirtschaftsbedingungen erweisen; der Anker ergibt sich aus der

Bindung der Währung an die eines Landes bzw. mehrerer Länder mit währungspolitischer Stabilität. Eine Möglichkeit in dieser Hinsicht wäre eine Koppelung an das EWS.

Hans Tietmeyer

Zentral- und Osteuropa befinden sich derzeit in einer **historischen Phase des wirtschaftlichen und politischen Neubeginns.** Der Abbau von Strukturen, die sich hauptsächlich in jahrzehntelanger Planwirtschaft und in weitgehender wirtschaftlicher Isolation entwickelt haben, und ihr Ersatz durch ein gut funktionierendes marktwirtschaftliches System zählen zu den großen ökonomischen Herausforderungen der neunziger Jahre. Der Neuordnung der Geldverfassung und der radikalen Umstrukturierung des Banken- und Finanzsystems muß höchste Priorität eingeräumt werden.

Auch in Mittel- und Ostdeutschland mußte die Geldverfassung – einschließlich des Banken- und Finanzsystems – im letzten Jahr neu gestaltet werden. Die **Neuordnung der Geldverfassung** in der ehemaligen DDR im Zuge der Einführung der Währungsunion mit 1. Juli 1990 kann zwar hinsichtlich Ausgangslage und Zielsetzung mit Entwicklungen in anderen zentral- und osteuropäischen Ländern verglichen werden, nicht aber hinsichtlich Vorgangsweise und politischem Umfeld.

In allen zentral- und osteuropäischen Planwirtschaften war die Geldverfassung durch ein **staatliches Monobanksystem,** die meist nachrangige Stellung des Währungssystems und der Finanzmärkte sowie durch Isolation von der Weltwirtschaft gekennzeichnet. In einer Marktwirtschaft ist kein Platz für solche Monobanksysteme. Dezentrale Marktwirtschaft erfordert ein effizienteres, zweistufiges Bankensystem mit einer Zentralbank – von der Regierung weitgehend unabhängig und in erster Linie der Geldwertstabilität verpflichtet – und mit einem wettbewerbsorientierten, ausländischen Banken frei zugänglichen Geschäftsbankensektor sowie schließlich offene Finanzmärkte.

Die **ehemalige DDR** – und dies ist der Hauptunterschied zu den anderen zentral- und osteuropäischen Ländern – war in der Lage, unter Aufgabe ihrer eigenen währungspolitischen Souveränität „mit einem Streich" das bewährte Währungssystem der Bundesrepublik Deutschland zu übernehmen. Am 1. Juli 1990 gingen alle währungspolitischen Agenden der ehemali-

gen DDR auf die Deutsche Bundesbank über; gleichzeitig wurde eine der stärksten Währungen der Welt – die D-Mark – gesetzliches Zahlungsmittel, Recheneinheit und Wertaufbewahrungsmittel. Der Vertrag über die **Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion** zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik sieht überdies die Einrichtung eines marktwirtschaftlichen Kreditwesens vor: „Dazu gehört ein nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen operierendes Geschäftsbankensystem im Wettbewerb privater, genossenschaftlicher und öffentlich-rechtlicher Banken, ein freier Geld- und Kapitalmarkt und eine nicht reglementierte Zinsbildung an den Finanzmärkten" (Art. 10, Abs. 4).

Im großen und ganzen wurden die Währungsumstellung und die Reorganisation des Zentralbankwesens auf der einen Seite und die Umstrukturierung des Banken- und Finanzsektors auf der anderen Seite erfolgreich und ohne größere Probleme vollzogen, wobei die westdeutschen Banken Unterstützung boten. Die derzeit auftretenden Probleme in den neuen Ländern betreffen hauptsächlich die Anpassung der wirtschaftlichen Strukturen, die im Vergleich zur westlichen Wirtschaft kaum wettbewerbsfähig sind. Allerdings gab es nach der Überwindung und dem anschließenden Abbruch der Mauer für die ehemalige DDR keine Alternative zu schnellen und radikalen Reformen. Eine umfassende Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion war das einzige Mittel, den Flüchtlingsstrom zu stoppen und den Weg für eine rasche politische Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu ebnen. Die politische Vereinigung am 3. Oktober 1990 führte nicht nur zur Eingliederung der ehemaligen DDR in das Staats- und Rechtssystem der früheren Bundesrepublik, sondern brachte auch breitgestreute private und öffentliche Investitionstätigkeit und Finanzhilfe mit sich, ganz abgesehen von der Bereitstellung von Humanressourcen.

Die anderen **Länder Zentral- und Osteuropas** konnten und können den deutschen Weg nicht einschlagen; sie sehen sich der weitaus schwierigeren Aufgabe gegenüber, ein buchstäblich **neues Wirschafts- und Währungssystem** aufzubauen. Sie müssen – wie man so schön sagt – bei Null beginnen. Andererseits können sie jedoch das Instrument des Wechselkurses zur Dämpfung des Anpassungsdrucks einsetzen. Beim Aufbau des Geld- und Währungssystems müssen sich die ehemaligen Staatsbanken nunmehr auf

reine Zentralbankfunktionen beschränken. Der Geschäftsbankenbereich muß ausgegliedert oder überhaupt neu geschaffen werden.

Zu diesem Zweck benötigen die Zentralbanken in erster Linie Statuten mit besonderer Betonung auf Preisstabilität und eine entsprechende Zahl von Zentralbankinstrumenten für die Zins- und Liquiditätssteuerung. Da Geld- und Wechselkurspolitik ineinandergreifen, muß der Zentralbank auch die Verwaltung der Währungsreserven obliegen. Bei Wechselkursentscheidungen müßte die Zentralbank ein entscheidendes Wort mitzureden haben; zumindest sollte sie vor der Beschlußfassung konsultiert werden.

Internationale Vergleiche zeigen, daß die **Unabhängigkeit der Zentralbank** von grundlegender Bedeutung ist. Je unabhängiger eine Zentralbank über den Einsatz ihrer Instrumente entscheiden kann, umso besser sind – in der Regel – die zu erwartenden Ergebnisse. Im Prinzip sollte die Zentralbank gegenüber der Regierung weder weisungsgebunden sein, noch sollte es der Regierung möglich sein, die Notenbank zur Finanzierung des öffentlichen Haushalts heranzuziehen. Diese Unabhängigkeit muß jedoch auch gegenüber Geschäftsbanken gegeben sein, die keine Möglichkeit haben sollten, automatisch auf Zentralbankgeld zurückzugreifen. Außerdem sollten sich die Aufgaben der Zentralbank im Bereich der Bankenaufsicht möglichst in Grenzen halten. Die Erfahrung zeigt, daß eine Konzentration zu vieler verschiedener Aufgaben bei der Zentralbank dem Stabilitätsauftrag abträglich ist. In der Tat haben die Zentralbanken mit dem höchsten Grad an Unabhängigkeit normalerweise die wenigsten Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht.

Im Einklang mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen muß der **Geschäftsbankensektor** – soweit als möglich – privatwirtschaftlich organisiert werden. Die Geldversorgung und das Rechnungswesen der Planwirtschaften müssen durch **freien Wettbewerb** im Einlagen- und Kreditgeschäft ersetzt werden. Bestehende Staatsbankmonopole müssen beseitigt werden, und neue Banken müssen freien Zugang zum Markt erhalten. Im Prinzip sollte dies auch für ausländische Banken gelten.

Gleichzeitig mit dem Übergang zu Wettbewerbsbedingungen im Bankensektor müssen auch funktionierende **Interbankmärkte** und ein moderner

Zahlungsverkehr aufgebaut werden. Angesichts des großen Mangels an Kapital und der gewaltigen Aufgaben in Zusammenhang mit der Privatisierung in den Reformländern muß auf jeden Fall der raschen Errichtung funktionierender **Aktien- und Rentenmärkte** Vorrang eingeräumt werden. In einigen Ländern müssen auch die Altlasten (Überliquidität, Problemkredite usw.), die aus vielen Jahrzehnten der Mißwirtschaft resultieren, möglichst rasch entsorgt werden. Auf keinen Fall sollten bei der Verteilung des Erbes der Staatsbanken (Problemkredite, langfristige Kredite mit niedrigen Zinsen, Zweigstellen, Personal usw.) einzelnen Institutionen unangemessene Vorteile eingeräumt werden.

Der Erfolg von Reformen im monetären Bereich hängt jedoch nicht zuletzt von den **Reformen im Nichtbankenbereich** ab. Nur wenn Wettbewerbsstrukturen durch Verkauf, Privatisierung und die Erleichterung der Gründung neuer privater Unternehmen zugelassen und gefördert werden und nur wenn umfassende Preisreformen durchgeführt werden, wird es auf Unternehmerseite genügend Rentabilitätsbewußtsein geben und damit auch eine entsprechende Zinselastizität in der Kreditnachfrage – die nötige Elastizität zur Steuerung des Geldmarktes. Überdies müssen Eigentumsfragen rasch geklärt und realistische Firmenbilanzen erstellt werden, um die Grundlage für Entscheidungen bei der Vergabe von Krediten und für die Bewertung alter Kredite zu schaffen.

Die inländische Geldverfassung stellt jedoch nur eine Seite der Medaille dar. Auch ihr Gegenstück nach außen hin muß marktwirtschaftlichen Erfordernissen angepaßt werden. **Währungskonvertibilität und ein einheitlicher Devisenmarkt** sind nötig, damit die relativen Preise besser die Knappheitsverhältnisse auf dem Weltmarkt widerspiegeln und Fehlallokationen des früheren Wirtschaftssystems korrigiert werden können. Ungehinderter Marktzutritt für ausländische Konkurrenten führt zu verstärktem Handlungsbedarf bei der Modernisierung der Wirtschaft und gleichzeitig zu positivem Druck in Richtung Rationalisierung, Qualitätsverbesserung und Innovation.

Selbst bei weitgehender **Liberalisierung des Außenhandels** erfolgt die tatsächliche Integration in das System der freien Weltmärkte erst nach Ein-

führung der Konvertibilität. Aus diesem Grund stellt Konvertibilität für mich das Kernstück jeder Reform dar. Die Vorteile der Konvertibilität kommen jedoch nur dann zum Tragen, wenn die Bedingungen zur Vermeidung unzulässiger externer Ungleichgewichte erfüllt werden.

- In erster Linie erfordert die **Liberalisierung der Devisenmärkte** realistische Wechselkurse. Einige Länder haben dies erkannt und bereits ihre Währungen – in manchen Fällen drastisch – abgewertet, während in anderen Länder nach wie vor ein Handlungsbedarf besteht.

- Überdies müssen die **Unternehmens- und Preisreformen** weit genug gediehen sein, damit die dezentralisierten marktwirschaftlichen Steuerungsmechanismen wirksam werden können. Internationale Wettbewerbsfähigkeit, Konvertibilität und internationale Integration können nur dann erreicht werden, wenn staatliche Außenhandelsmonopole beseitigt wurden und autonome unternehmerische Entscheidungen möglich sind.

- Schließlich bedarf es zur wirtschaftlichen Entscheidungsfindung ohne inflationäre Gefahren einer Wirtschafts- und Währungspolitik, die in allen Bereichen auf Stabilität ausgerichtet ist. Es besteht Grund zur Annahme, daß eine neu gegründete Zentralbank ihr **Streben nach Stabilität** am besten dadurch zum Ausdruck bringen kann, indem sie dieselbe Politik verfolgt wie eine ausländische Zentralbank, die im Kampf gegen die Inflation schon Erfolge aufweisen kann. Eine möglichst enge – und konsequente – Orientierung an einer Ankerwährung gewährleistet am besten die Glaubwürdigkeit einer Zentralbank bei der Verfolgung des Stabilitätsziels, insofern sie eine solche Glaubwürdigkeit noch aufbauen muß. Die Glaubwürdigkeit der Stabilitätspolitik ist andererseits eine entscheidende Voraussetzung für anhaltende private Investitionen.

Währungskonvertibilität darf sich nicht auf die Leistungsbilanztransaktionen beschränken. Da die Länder Zentral- und Osteuropas auf ausländisches Kapital angewiesen sind, dürfen sie die Finanzierung von ausländischen Direktinvestitionen – und großteils auch von Wertpapierkäufen – nicht behindern, ebensowenig wie die Rückführung damit verbundener Gewinne. Zumindest

längerfristig gesehen muß der vollständige **Abbau aller Kapitalverkehrsbeschränkungen** angestrebt werden.

Ein Schlüsselproblem bei der **Einführung der Konvertibilität** ist die Frage, mit welcher Geschwindigkeit vorgegangen werden soll. Zahlreiche Argumente – wirtschaftlicher wie auch politischer Art – sprechen für eine direkte Lösung, den sogenannten „big bang". Eine Politik der kleinen Schritte birgt die Gefahr in sich, daß die Unterstützung in der Bevölkerung mit Andauern der Krise nachläßt, womit die eigentlichen Reformziele aus den Augen verloren werden. Unsicherheit bezüglich der zukünftigen politischen Fundamentals hat jedoch eine verhängnisvolle Wirkung auf Investoren. Allerdings ist eine rasche Einführung der Konvertibilität nur sinnvoll, wenn sie von genauso konsequenten Reformen in anderen Wirtschaftssektoren begleitet wird. Das Ineinandergreifen der Reformelemente erfordert zusätzliche Schritte auf allen Gebieten, wobei sich eine Mischung von kompetitiven und nichtkompetitiven Elementen als kontraproduktiv erweisen kann.

Letzten Endes gibt es jedoch keine Zauberformel für die richtige Vorgangsweise. In jedem einzelnen Fall wird eine korrekte Beurteilung der spezifischen Situation des Landes (Monopolisierungsgrad der Wirtschaft, Höhe der Auslandsverschuldung und der Währungsreserven, Dichte des sozialen Netzes) unerläßlich sein. Kleine Schritte hin zur Konvertibilität – wie dies in verschiedenen Ländern mit der Einführung der „inneren Konvertibilität" schon der Fall war – stellen manchmal vielleicht die bessere Lösung dar, zumindest vorübergehend.

Im Gegensatz zu Mittel- und Ostdeutschland müssen die **notwendigen Reformen** in Zentral- und Osteuropa grundsätzlich **durch politische Entscheidungen in den Ländern selbst** durchgeführt werden. Die internationale Staatengemeinschaft kann diese Reformen nur auf bilateraler und multilateraler Ebene unterstützen. Es sollte jedoch nie vergessen werden, daß die externe Finanzierung des Reformprozesses nur durch Privatkapital in Gang gehalten werden kann. Die Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und andere internationale Organisationen können diese Ressourcen nur während einer Übergangsperiode ergänzen und auf diese Weise vielversprechende Reformansätze unterstützen.

Es gibt viele Hinweise darauf, daß der Weg zur Marktwirtschaft lang und dornenreich sein wird. Der Übergang ist mit schmerzhaften Verlusten für viele der Beteiligten verbunden. Doch kann Ungeduld auf seiten der Betroffenen – so verständlich sie auch sein mag – alles wieder zunichte machen. Jeffrey Sachs, der Wirtschaftsberater der polnischen Regierung, bezeichnete kürzlich Löhne als die Achillesferse der Reformen in Polen. Dies gilt sicherlich auch für viele andere Länder. Langfristig gesehen hängt die Qualität eines Währungssystems immer von der Disziplin seiner Wirtschaftssubjekte ab. Legen die Wirtschaftskräfte in ihrer Gesamtheit kein stabilitätskonformes Verhalten an den Tag, so stehen die Chancen für ein Gelingen der notwendigen Reformen in Zentral- und Osteuropa denkbar schlecht. Deswegen sind auch im speziellen die politisch Verantwortlichen dazu aufgerufen, die Herausforderung anzunehmen. Auch und besonders eine Demokratie bedarf einer politischen Führungsschicht, die den Mut und die Autorität zur Verfolgung realistischer politischer Ziele besitzt und die fähig ist, das Volk von der Angemessenheit dieser Politik zu überzeugen, auch in kritischen Perioden des Übergangs.

Jacob A. Frenkel

Es ist wirklich eine große Freude, bei diesem Anlaß, dem 175-Jahr-Jubiläum dieser großen Oesterreichischen Nationalbank, zugegen zu sein. Denjenigen unter Ihnen, die noch keine Gelegenheit hatten, die draußen aufliegende Festschrift zu lesen, empfehle ich, dies zu tun, denn es ist wirklich eine außergewöhnliche Geschichte! Nun möchte ich mich meinen Vorrednern anschließen und meine persönlichen Glückwünsche hinzufügen. Mir bereitet diese Konferenz besonderes Vergnügen, da ich vor ca. zwei Wochen bereits an einer anderen von der OeNB organisierten Konferenz teilgenommen habe, bei der ich – wie Sie sehen – vom Virus befallen wurde, der mich so außerordentlich schnell wieder hierher gebracht hat.

Für mich als letzten Sprecher dieses Forums und nach zweitägigen Beratungen ist es ja sehr schwer, noch etwas Neues zu bringen. Deshalb werde ich versuchen, kurz auf Fragen einzugehen, die hier aufgeworfen wurden und vielleicht in der Diskussion erneut aufgegriffen werden. Herr Dini leitete seine Ausführungen mit den Worten ein, daß er uns einige elementare Ideen vortragen werde. Ich meine, daß diese elementaren Ideen grundlegend waren; einige seiner Bemerkungen werden bestimmt immer wieder zur Sprache kommen. Hans Tietmeyer sprach schon zum Thema Konvertibilität, Kreditmärkte, Liquiditätsüberhang und Privatisierung. Frau Dr. Schaumayer sprach über Glaubwürdigkeit, über eine unabhängige Zentralbank und über die Rolle des Budgets. Wo kann man in dieser langen Liste ansetzen?

Nun, lassen Sie mich wie üblich von vorn anfangen. Ich werde meine Bemerkungen in verschiedene Themenkreise unterteilen. Zunächst ein paar Gedanken zur Konvertibilität und dann einige allgemeine Punkte.

Die großen **Vorzüge der Konvertibilität** wurden bereits betont, deshalb ist es nicht nötig, sie zu wiederholen, aber erlauben Sie mir doch eine Bemerkung in dieser Hinsicht. Man kann immer wieder beobachten, daß Länder die Einführung der Konvertibilität lediglich als einen symbolischen Akt betrachten, eine Handlung, die es ihnen ermöglicht, Mitglieder des Clubs zu werden. Ich

glaube, das ist ein Denkfehler. Vielmehr sollte Konvertibilität als Teil und im Rahmen eines Gesamtwirtschaftsprogramms eingeführt werden, das von Land zu Land unterschiedlich sein kann. Da Konvertibilität ein Teil des Gesamtprogramms ist und da es kein Modell für ein Gesamtprogramm gibt, kann es auch kein Modell für die Einführung der Konvertibilität geben. Generell ist die Erreichung der Konvertibilität keine einfache Aufgabe. Es ergeben sich kurzfristige Kosten und außergewöhnliche langfristige Vorteile. Zunächst einmal ist es nützlich, die Unterscheidung, die Hans Tietmeyer zwischen der Leistungsbilanzkonvertibilität und der Kapitalverkehrskonvertibilität getroffen hat, nachzuvollziehen.

Während man mittelfristig vielleicht die Gesamtkonvertibilität anstrebt, die die Kapitalbilanz einschließt, sollte es meiner Meinung nach nicht unerwähnt bleiben, daß in den meisten Ländern, die sich derzeit in der Anfangsphase der wirtschaftlichen Umgestaltung befinden, das Augenmerk auf die **Leistungsbilanzkonvertibilität** gerichtet ist, und darauf möchte auch ich mein Hauptaugenmerk richten. Die Vorteile sind wohlbekannt. Auf der Nachfrageseite können, sobald einmal Konvertibilität der Leistungsbilanz erreicht ist, die Verbraucher und sonstigen Käufer Waren erhalten, die zuvor nicht oder nur in anderer Qualität verfügbar waren. Was die Angebotsseite betrifft, lohnt es sich, die Konvertibilität im größeren Zusammenhang der Handelsliberalisierung zu betrachten. Auf der Angebotsseite kommen mit Einführung der Konvertibilität verschiedene Kräfte zum Einsatz. Erstens stellen die Weltmarktpreise eine zuverlässige Leitlinie für die Entscheidungsfindung dar. Insbesondere, da die Leitlinie für die Entscheidungsfindung während des früheren Regimes versagt hat, ist es wichtig, diese neue Leitlinie einzuführen. Zweitens haben wir bei fehlendem Wettbewerb noch keinen besseren Wettbewerbsmechanismus gefunden als über den Außenhandelssektor. Da gibt es natürlich Risiken. Wir alle kennen sie. Kurzfristig wird es Arbeitslosigkeit geben, die Produktion wird zurückgehen. Die Reallöhne werden beträchtlich sinken, mit Ausnahme der besonderen Situation nach der deutschen Wiedervereinigung, über die Hans Tietmeyer bereits gesprochen hat. Weiters taucht das Problem auf, wie man sich politische Unterstützung sichern kann. Wie können wir da vorgehen? Im Grunde sind zwei Dinge zu tun: erstens, die Wahrheit zu sagen, wobei die Erklärungen klar und die Regeln so transparent wie möglich sein müssen; zweitens

jedoch sind einige Sicherheitsnetze zu spannen. Aber es ist leichter, über Sicherheitsnetze zu sprechen als sie einzuführen, denn eine der damit verbundenen Gefahren ist die Illusion, daß sie alle Bevölkerungssegmente vor etwas schützen können, wogegen es eigentlich keinen Schutz gibt! Wir gehen von einem verzerrten System aus, und deshalb müssen einige Betriebe geschlossen werden, was zu Übergangskosten führen wird. Der einzig wichtige Punkt im Hinblick auf Sicherheitsnetze ist, v. a. darauf zu achten, daß aus einem mikroökonomischen kein makroökonomisches Problem wird. Eine Lohnindexierung wäre falsch. Sollen Sicherheitsnetze gespannt werden, ist dagegen nichts einzuwenden, solange dies ausdrücklich ex ante im Budget festgeschrieben ist.

Lassen Sie mich nun **einige Voraussetzungen** aufzählen, die bei Einführung **der Konvertibilität** gegeben sein sollten. Zuvor möchte ich aber betonen, daß ich damit nicht sagen will: „Stopp, führt die Konvertibilität nicht ein", sondern eher „Vorsicht – schafft schnell die Voraussetzungen für Konvertibilität, damit ihr in den Genuß der großen Vorzüge kommt." Hans Tietmeyer hat schon einige dieser Bedingungen erwähnt. Ganz kurz nur:

- Erstens: Die Wechselkurse müssen realistisch sein.
- Zweitens: Ausreichende Währungsreserven müssen vorhanden sein, worauf ich noch zurückkommen werde.
- Drittens: Das makroökonomische Gesamtkonzept muß stabilitätsorientiert sein.
- Viertens, und vielleicht am wichtigsten: Es muß ein funktionierendes Preisgefüge geben; auch darauf komme ich noch zurück.

Erstens: Der **Wechselkurs** muß insofern angemessen sein, als er nach Einführung der Konvertibilität nicht zu große Ungleichgewichte erzeugen sollte, denn diese Ungleichgewichte hätten eine kontraproduktive Wirkung. Aber was meinen wir mit „angemessener" Wechselkurs? Seien wir uns ehrlich: Niemand weiß, wie der Gleichgewichtswechselkurs aussieht. Etwas Skepsis ist hier angebracht. Und für mich ist, wenn wir vom Wechselkurs sprechen, noch wichtiger, daß er sich innerhalb eines vernünftigen Bereichs bewegt, aber auch, daß die Märkte das Signal erhalten, daß dies nicht wieder nur eine Quelle der Unruhe ist, sondern eher eine Quelle der Stabilität. Ob man nun den Wechselkurs in dieser Höhe oder 5% darüber oder darunter stützt, das

ist eher sekundär, wichtiger ist die Orientierung, die man dem Markt im Hinblick auf den Wechselkurs gibt.

Zweitens: Die **Währungsreserven** müssen ausreichend sein. Schließlich kommt es zu zahlreichen zyklischen Schocks, zu einem Auf und Ab, besonders während der Umstrukturierung. Wir investieren noch immer in Glaubwürdigkeit; das ist genau der Zeitpunkt, zu dem Währungsreserven zur Verfügung stehen müssen. Es gibt keine Faustregel, aber historisch betrachtet scheinen Währungsreserven, die dem Wert der Importe von 3 Monaten entsprechen, eine vernünftige Faustregel zu sein. Korea z. B. hat Artikel VIII des Fonds im Jahr 1988 akzeptiert, als seine Reserven etwa dem Wert der Importe von 3 Monaten entsprachen. Thailand akzeptierte Artikel VIII im Jahr 1990, als seine Reserven etwas darüber lagen. Bei Polen belief sich der Wert auf ca. 4½ Monate. Kurz, das ist die Größenordnung.

Die **makroökonomischen Strategien** müssen angemessen sein. Natürlich betonen wir das immer wieder, aber im Falle der betreffenden Volkswirtschaften handelt es sich um ein „sine qua non". Wie Gouverneur Tošovský sagte, könnte es hier den größten „Erdrutsch" geben. Meine Sorge gilt nicht so sehr den Währungsbehörden, sondern vielmehr dem Budget, was bedeutet, daß ein Steuersystem vorhanden sein muß. Das ist wirklich der wichtigste Punkt, wenn man ein Reformprogramm durchführt.

Die vierte und wahrscheinlich die wichtigste Voraussetzung, über die ich sprechen möchte, bezieht sich auf die **Umstrukturierung des Unternehmenssektors.** Für Hans Tietmeyer stellen die Löhne die Achillesferse dar. Diese können meiner Meinung nach ein äußerst wunder Punkt sein, aber wenn wir die bereits initiierten Programme betrachten, ja sogar im Falle Polens, da sehen wir, daß die Reallöhne fielen, der Staatshaushalt einigermaßen konsolidiert wurde, die Säulen des Programms standen, und trotzdem haben wir Probleme! Woher kommen die Probleme? Weil sich der Unternehmenssektor immer noch an die früher geltenden Regeln hielt. Was nützt es, Weltmarktpreise einzuführen, wenn die Manager auf diese Preise nicht reagieren, weil keine Anreize existieren, weil sie nicht in Konkurs gehen, wenn sie Verluste machen! Mit anderen Worten, die Reform des Unternehmenssektors, die Einführung des Konkursrechts, die Rechnungslegungs-

pflicht – das sind Schlüsselfragen, und hier würde ich die erste Priorität sehen.

Wir haben über **Glaubwürdigkeit** gesprochen. Nun, Glaubwürdigkeit ist etwas, was jeder gern erreichen möchte, aber nur ein Weg führt dahin – wie bei jeder Investition: „track record". Nicht Worte, sondern Taten zählen! Glaubwürdigkeit muß verdient werden, u. zw. – wenn nicht bereits vorhanden – durch sichtbare Handlungen. Dies führt mich zur Debatte „Gradualismus" oder „Schocktherapie". Schocktherapie – mit all ihren negativen Implikationen – ist ein schreckliches Wort, denn wer mag schon Schocks. Tatsächlich geht es um stufenweises Vorgehen oder glaubwürdiges entschlossenes Handeln. Gradualismus, wenn damit dilettantisches und zögerndes Handeln gemeint ist, bewegt nichts und führt geradewegs in die Paralyse. Worum es hier geht, ist: Wie können wir gleichzeitig in den Genuß der Vorteile einer drastischen Maßnahme und der Vorteile des Gradualismus kommen? Die Antwort liegt in der Festlegung eines detaillierten, mehrjährigen Fahrplans, aus dem klar ersichtlich ist, welchen Weg das System beschreiten muß, der erkennen läßt, daß nicht alles über Nacht zu bewältigen ist, aber daß es eine ausreichend glaubwürdige Vorverpflichtung gibt, die auch tatsächlich erfüllt wird. Was bedeutet „ausreichend glaubwürdige Vorverpflichtung"? In der Diskussion vor zwei Wochen ging es darum, wie wir „unsere Hände binden" können, um sicherzustellen, daß wir auf dem vorgezeichneten Pfad weitergehen; ich werde das heute nicht wiederholen.

Lassen Sie mich einige Bemerkungen bezüglich eines anderen Aspekts machen, der in Herrn Dinis schriftlichem Vortrag enthalten ist und den er in seinen mündlichen Ausführungen nicht hervorgehoben hat. Dieser Punkt hängt mit den **Bilanzproblemen** zusammen, mit welchen diese Länder belastet sind, wenn sie ihre Arbeit aufnehmen. Und ich wünschte, wir könnten von Gouverneur Tošovský mehr darüber hören, denn ich weiß, daß das ein Problem ist, mit dem sie zu kämpfen haben. In vielen dieser Länder finden Sie ein sehr kunstvolles zwischenbetriebliches Kreditnetz, viele Schuldscheine werden zwischen Unternehmen ausgetauscht, und während des alten Regimes war es nicht schwierig, solche Kredite zu gewähren, denn keine Firma brauchte sich um die Kreditwürdigkeit ihres Geschäftspartners Gedanken zu machen. Denn letztlich würde „Vater Staat" ja doch einspringen. Letztlich war

es immer der gleiche Topf, in den gegriffen wurde, der des öffentlichen Sektors! Und nun beginnt man, alles zu öffnen und neue Spielregeln einzuführen. Und man beginnt mit der Privatisierung. Einige der Unternehmen sind im Grunde gute Unternehmen, andere sind schlechte Unternehmen, aber sie sind durch ihre Bilanzen eng miteinander verknüpft. Das heißt, wenn ein schlechtes Unternehmen in Konkurs geht, kann es ein an sich gutes Unternehmen mitreißen, außer die Verpflichtungen in der Bilanz sind vollkommen irrelevant. Das sind alles buchhalterische Instrumentarien des öffentlichen Sektors; es wäre sehr wünschenswert, vor Inangriffnahme der Privatisierung Mechanismen zu finden, um diese Bücher in Ordnung zu bringen, solange sie noch buchhalterische Instrumente des öffentlichen Sektors sind. Ansonsten sind „Moral-hazard-Elemente" vorhanden, die dann später in Erscheinung treten werden. Außerdem, wie können Sie Unternehmen bewerten? Doch eher nach ihrer Produktionskapazität als nach ihrer Bilanz, die irrelevante Posten aufweist. Wir haben über Privatisierung gesprochen. Und Hans Tietmeyer hat uns vom Geldüberhang berichtet. Ich stimme ihm da zu, der erste Schritt muß sein, den sogenannten Geldüberhang zu beseitigen; Geldüberhang sträubt sich gegen Definition, ist aber leicht zu erkennen. Wenn also bei Einführung der Konvertibilität ein Geldüberhang besteht, ist das Ganze zum Scheitern verurteilt. Man scheitert, weil dieser Geldüberhang sich auf die liberalisierten Märkte ergießt. Die Devisenreserven werden ausgehen, und es werden all die Probleme auftauchen, die man sich nicht einhandeln will. Schritt Nummer eins also: **Beseitigung des Geldüberhangs.** Aber wie?

Es gibt verschiedene Methoden, wobei jede ihre Schattenseiten hat und es auch hier kein Muster gibt. Eine Möglichkeit wäre, attraktivere Anlagebedingungen zu schaffen, die Einlagenzinsen zu erhöhen. Auf den ersten Blick scheint das richtig zu sein; es ist jedoch zu bedenken, daß es sich letztlich ausschließlich um Verpflichtungen des öffentlichen Sektors handelt und daß es noch keinen privaten Sektor gibt. Wenn Sie also die Zinssätze erhöhen, belasten Sie wieder das Budget. Oder Sie beginnen mit Verkäufen auf dem freien Markt, aber es gibt noch nichts, was verkauft werden kann, es gibt noch keine Finanzmärkte, denn, wie Lamberto Dini uns gesagt hat, müssen sie zuerst geschaffen werden. Warum verkauft man da nicht Unternehmen an den privaten Sektor und fängt damit zwei Fliegen auf einen Schlag, nämlich Privatisierung und Beseitigung des Liquiditätsüberhangs? Das ist alles sehr schön, nur

was soll verkauft werden? Soll man die guten oder die schlechten Unternehmen verkaufen? Verkauft man die guten, verliert man Einnahmequellen für die Zukunft, man beschafft sich in einem einmaligen Akt Einnahmen, schafft aber gleichzeitig ein Budgetproblem. Besser wäre es also, schon ein fertiges Steuersystem zu haben. Verkauft man die schlechten Unternehmen, auch gut! Aber das schafft kein Einkommen und absorbiert auch nicht den Liquiditätsüberhang. Immer wieder ist dem Budget, ist einem **funktionierenden Steuersystem** Priorität einzuräumen.

Abschließend möchte ich noch eine Bemerkung zur zeitlichen Abfolge der Reformschritte machen, auch auf die Gefahr hin, daß ich etwas wiederhole, was schon vorher gesagt wurde. Herr Tietmeyer sagte, daß Privatisierung die Hauptsache ist. Ich sagte vorhin, daß das Steuersystem die Hauptsache ist. Lamberto Dini sagte, daß die Finanzmärkte und Intermediation die Hauptsache sind. Gouverneur Tošovský bezeichnete die Preisreform als Hauptsache. Und wenn unser Forum noch größer wäre, wäre das Steuersystem als die Hauptsache dargestellt worden, oder die Privatisierung, oder die Reform des Arbeitsmarktes, oder die Konvertibilität, oder die Unabhängigkeit der Zentralbank; und natürlich braucht man auch ein funktionierendes Rechtssystem und Konkursgesetze und einen funktionierenden liberalisierten Handel, und so weiter und so fort. Es gibt viele Bewerber für den ersten Platz. Die Hauptgefahr in dieser Situation liegt in übertriebener Höflichkeit, den anderen den Vortritt zu lassen. Ich meine damit, daß diese ganze Debatte um die **zeitliche Abfolge der Reformschritte** intellektuell faszinierend sein mag, aber vom pragmatischen Standpunkt aus betrachtet denke ich, daß wir auf breiter Front vorgehen und jede Gelegenheit nutzen sollten. Von der politischen Warte aus betrachtet kann man nicht darauf warten, bis die Hauptsache tatsächlich den ersten Platz erhält. Greifen Sie die erste Gelegenheit beim Schopf, werden Sie aktiv und setzen Sie ein Faktum im betreffenden Bereich. Nun, meine sehr geehrten Damen und Herren, ich glaube, daß im Wettlauf um den ersten Platz alle gewinnen und den ersten Platz einnehmen sollten.

Neugestaltung Europas – Möglichkeiten und Grenzen der Finanzinstitutionen

Dr. Wolfgang Röller

Sprecher des Vorstandes der Dresdner Bank AG

Gerne wieder in Wien, nutze ich die Gelegenheit, in diesem Kreis einige Gedankengänge zum Thema Europa, insbesondere natürlich unter Berücksichtigung der Möglichkeiten und Grenzen von Finanzinstituten, zu äußern. Natürlich werden meine Ausführungen sich immer wieder mit einigen – so meine ich – auch brisanten Themen auseinandersetzen, die eben im Rahmen des europäischen Intergrationsprojektes, des wirtschaftlichen und politischen Einigungsprozesses, eine große Rolle spielen, und ich hoffe, daß es mir gelingt, nach einem so vollen und dichten Programm, das Sie bereits hinter sich haben, wenigstens für einige Aussagen noch Ihre Aufmerksamkeit zu finden.

In Wien muß man immer an Europa denken. Wohin man blickt, geben die Steine Zeugnis. Von der Hofburg bis zum Belvedere des edlen Ritters. Vom Kunsthistorischen Museum bis zu den großen Archiven, die davon erzählen, daß einstmals über dem habsburgisch beherrschten Staatsverband die Sonne nicht unterging. Europa ist älter, als man bisweilen denkt. Noch viel älter, als dieses Beispiel zeigt. Der Untergang des Abendlandes hat jedenfalls trotz aller düsterer Prophezeiungen weder damals noch heute stattgefunden. Im Gegenteil, dieses Europa geht wie immer offenbar aus neuen Krisen gestärkt

hervor, und an Krisen hat es weiß Gott nicht gemangelt bis in die jüngste Zeit hinein – wie wir wissen und sicherlich auch mit großer Intensität und mit großem Engagement verfolgen konnten.

Vor genau 200 Jahren ist in dieser Stadt, heute würde man sagen, ein Musical aufgeführt worden, das nach erheblichem Aufwand an Donner und Blitzen und Angst und Not schließlich ein Happy-End findet. Sie wissen schon, in diesen heiligen Hallen kennt man die Rache nicht. Papageno findet sein Weibchen, Tamino seine Pamina, es lebe Sarastro, es lebe der Herr Schikaneder, es lebe der unsterbliche Wolfgang Amadeus, der in diesen Tagen wieder einmal mühelos seinen Verehrern und Vermarktern standhält.

Zur großen Krise, das lernen wir aus der Zauberflöte, gehört auch die Läuterung und schließlich die Erlösung. Dürfen wir da ängstlich sein und den Mut verlieren, wenn uns derzeit der Weizen etwas verhagelt ist? Haben wir so schnell vergessen, wie vor Jahr und Tag alle Welt die Vollendung der EG Ende 1992 als das Jahrhundertereignis bewunderte? Nichts hat sich daran geändert. Der große Wandel in Osteuropa ist schließlich im Sog dieser Wirtschaftsunion zustande gekommen und die deutsche Einigung, an deren Beginn eine k. u. k.-Aktion stand, nämlich die Öffnung der ungarischen Grenze und die hilfreiche Aufnahme der Flüchtlinge durch die Österreicher.

Und heute, meine sehr verehrten Damen und Herren? Reif ist sicherlich auf manche Blütenträume gefallen. Die befreiten Völker Osteuropas kämpfen verzweifelt um eine neue Ordnung und Prosperität. Auch Deutschland ist mit seinen Vereinigungsproblemen noch lange nicht über den Berg, und das bereitet die größten Sorgen; das russische Riesenreich bebt in seinen Grundfesten. Die Golfkrise schließlich hat den Vorhang im Tempel der europäischen – ich darf einmal formulieren – „Selbsttäuschung" zerrissen, genauer gesagt der deutschen Selbsttäuschung, die rüstig voranschreitende wirtschaftliche Einigung habe Europa auch bereits politisch zusammengeschweißt. Ein bissiger amerikanischer Kommentator formulierte zum Golfkrieg: „Das bedeutendste Kriegsopfer war Europas politische Einheit." Nun, wer amerikanische Bedenken gegen die „Festung Europa" kennt, wird diesen Spott verstehen. Allein der Satz stimmt nicht, denn die politische Einheit Europas konnte dem Golfkrieg nicht zum Opfer fallen, weil sie noch nicht verwirklicht oder nicht

genügend vorhanden war. Dieses Manko ist nun überdeutlich sichtbar geworden. Die Sorge des deutschen Bundeskanzlers, der die vergleichsweise weit fortgeschrittene Wirtschafts- und Währungsunion der EG schon des längeren von einer politischen Union abhängig macht, erhält so neue Aktualität. Wir wissen jetzt deutlicher als zuvor, ein Europa, das auf einem Bein hinkt, wird nicht weit kommen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, man muß nicht am Ballhausplatz nachfragen, um zu erkennen, daß nationale Egoismen innerhalb der EG manche ihrer Schritte verlangsamen, wenn es um den Beitritt weiterer Länder geht, und doch ist Europa als Torsolösung undenkbar. Es geht nicht nur um unsere gemeinsame Geschichte, es geht auch um unsere gemeinsamen Interessen. Diese Interessen reichen tief nach Ost- und Südosteuropa hinein; sie reichen in Wirklichkeit vom Atlantik bis zum Ural. Das ist nicht meine Formulierung, sondern die Formulierung eines Mannes, der damit historisches Gespür schon vor vielen Jahrzehnten ausgedrückt hat, ich meine General de Gaulle. Aber auch diese Grenzen werden nicht die letzten sein. Soweit ist die Interdependenz der ganzen Welt schon fortgeschritten, wenn man allein z. B. an die Schnelligkeit und die Totalität der elektronischen Kommunikation denkt. Wie weit Europa hier hinterher hinkt, mag man an der Tatsache ersehen, daß eine Standleitung von Frankfurt nach Hamburg achtmal so teuer ist wie eine von New York nach Los Angeles. Da diese letztere Strecke — und deshalb ist das Beispiel natürlich gewählt — achtmal so lang ist wie die erstere, beträgt der Verteuerungsfaktor nach Adam Riese also 64. Da möchte man schon ins Posthorn stoßen. Das Europa der EG hat also noch viel nachzuholen.

Bei der Erschließung der osteuropäischen und südosteuropäischen Märkte, die kommen wird und die kommen soll, ist die Erfahrung gerade auch der österreichischen und der deutschen Finanzfachleute gewissermaßen in vorderster Front gefragt. Auch hier gilt in meinem Verständnis: „Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben." Die vitalen Eigeninteressen aller Europäer in Ost und West gebieten es, einer Krise in Osteuropa und besonders in der Sowjetunion gegenzusteuern und Hilfe zur Selbsthilfe zu geben, immer vorausgesetzt, daß diese sich regt. Denn das politische und wirtschaftliche Chaos in Rußland könnte auch das bisher Erreichte in Frage stellen und die Welt

von ihrem Weg zum globalen Ausgleich und Frieden wieder etwas abbringen.

Im Rahmen der Ausführungen zu dem Thema – ich hatte es bereits zu Anfang gesagt – möchte ich auf einige brisante, vielleicht auch umstrittene Fragen der EG-Integrationspolitik und der europäischen Währungspolitik eingehen, die Probleme der neuen Bundesländer ganz kurz anreißen und schließlich auf das Thema der Erfahrungen mit der deutschen Währungsunion zu sprechen kommen, denn dieses Thema spielt ja in der öffentlichen Diskussion – nicht immer frei von Opportunismus – eine gewisse Rolle. Wenn ich diese Themen anspreche, dann natürlich deshalb, weil sie die Rahmenbedingungen für uns Finanzinstitute sind und danach die nationalen, die internationalen Strategien auszurichten sind. Zu einzelnen strategischen Elementen kann ich sowieso nichts sagen, das muß jedes Haus für sich allein entscheiden.

Nun, die aktuellen **Ziele der Europäischen Gemeinschaft** lassen sich folgendermaßen beschreiben. Im Kern geht es darum, den großen Binnenmarkt zu vollenden, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EG zu stärken und die Entwicklung der Gemeinschaft zu einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie zu einer politischen Union voranzutreiben. Außerdem ist – und hier möchte ich einmal den Europäischen Ministerrat zitieren – „die innere Entwicklung der Gemeinschaft eng verbunden mit der Öffnung hin zur übrigen Welt und insbesondere mit dem Willen, immer enger mit den anderen europäischen Ländern zusammenzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit muß angesichts der Schwierigkeiten, mit denen die UdSSR und die mittel- und osteuropäischen Länder derzeit konfrontiert sind, nunmehr ihren Ausdruck insbesondere in einer aktiven Solidarität mit diesen Ländern finden." Diesen Zielkatalog, so glaube ich, kann man ohne Vorbehalt unterschreiben, und meine verehrten Vorredner haben ja Hauptbestandteile daraus umfassend analysiert und bewertet. Lassen Sie mich gleichwohl die aus meiner Sicht entscheidenden Punkte unter Finanzmarktaspekten herausarbeiten.

Die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, von deren Zieldatum uns übrigens nur noch gut 600 Tage trennen, steht sicherlich mit Recht an

erster Stelle der Prioritätenliste, denn sie ist gleichsam das Fundament der weiteren europäischen Integration. Die bisherigen Ergebnisse der Gesetzgebungsarbeit auf diesem Gebiet sind wirklich nicht schlecht. Sie können aber noch nicht ganz befriedigen. In den knapp sechs Jahren seit der Billigung des Weißbuches der EG-Kommission hat man nicht ganz drei Viertel der Arbeit auf europäischer Ebene bewältigt. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten gibt es teilweise erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung in nationales Recht.

Interessanterweise, und das kann man an Beispielen nachweisen, sind die größten Erfolge bei der **Schaffung eines einheitlichen europäischen Finanzraums** zu verzeichnen. Die grundlegenden Entscheidungen über den europäischen Finanzraum sind weitgehend realisiert. Das ist für mich ein ganz zentraler Punkt, denn ich vertraue natürlich bei der weiteren europäischen Entwicklung, vor allen Dingen wenn es zu den entscheidenden Fragen kommt, auf die bewährte Katalysatorfunktion der Finanzmärkte. Die Freiheit des Kapitalverkehrs in einem EG-Finanzmarkt ist das Verbindungsstück zwischen dem Binnenmarkt und der Wirtschafts- und Währungsunion, in deren erster Stufe wir uns bekanntlich seit dem 1. Juli 1990 befinden. Die Europäische Währungsunion ist dabei als Vervollkommnung des Binnenmarktprogramms zu interpretieren. Ihre potentiellen Vorteile liegen auf der Hand. Eine einheitliche Währung in der EG kann Umtausch- und Kurssicherungskosten sparen. Sie erlaubt direkte Preisvergleiche, öffnet Großvorteile auf den Finanzmärkten.

Gleichzeitig können dadurch externe Einflüsse von den internationalen Finanz- und Rohstoffmärkten spannungsärmer, wenn ich das so formulieren darf, absorbiert werden. Zentrale Voraussetzung für das Eintreten dieser positiven Effekte ist allerdings die unbezweifelbare Stabilität dieser europäischen Währung. Dazu aber bedarf es der ökonomischen und politischen Konvergenz der beteiligten Staaten. Kritiker der sogenannten Konvergenztheorie argumentieren und weisen zum Teil in diesem Zusammenhang auf das Wiedervereinigungsbeispiel Deutschland hin, daß es zu einer perfekten Konvergenz aller 12 Volkswirtschaften nie kommen werde. Ergo müßten die 12 sich in absehbarer Zeit zu mutigen politischen Beschlüssen durchringen und gemeinsam gewissermaßen den Sprung ins kalte Wasser wagen.

Im übrigen, so fügt man hinzu, wäre auch die Bundesrepublik Deutschland nicht die Union mit der früheren DDR eingegangen, wenn sie sich ausschließlich an ökonomischen Eckdaten orientiert hätte. Nun, zu bedenken ist natürlich bei diesem Hinweis, daß im deutschen Falle die Voraussetzungen völlig andere waren, u. zw. meine ich hier natürlich in erster Linie die politischen Voraussetzungen. Auf europäischer Ebene haben wir es mit souveränen Staaten zu tun, deren wirtschaftspolitische Grundauffassungen sich teilweise doch erheblich unterscheiden. Was will ich damit sagen? Man soll effektiv nicht vergleichen, was nicht zu vergleichen ist. Die deutsche Wiedervereinigung war ein historischer Glücksfall, diese Chance mußte ganz einfach ergriffen werden, und angesichts der Diskussion, die wir im Moment haben, könnte man sogar ein bißchen salopp hinzufügen, koste es, was es wolle.

Überlegungen zu einem zeitlich gestreckten Übergang in die Währungsunion waren und sind für mich auch heute noch akademischer Natur. Von den politischen Bedingungen her waren sie m. E. zu keinem Zeitpunkt von Relevanz. Jedenfalls wenn man die Dinge originär miterlebt hat, u. zw. nicht nur als Zuschauer. Die Parole der damaligen Demonstranten lautete: „Wenn die D-Mark nicht zu uns kommt, kommen wir zur D-Mark." Das Geldwesen und die Wirtschaft in der damaligen DDR drohten zusammenzubrechen, weil die Bürger ihre eigene Währung nicht mehr akzeptierten.

Die **deutsche Währungsunion** mußte den raschen Ersatz der Ost-Mark bringen. Sie sollte ein Bollwerk gegen die Massenabwanderung sein. Wenn das nicht geschehen wäre, dann hätte man nach dem Abbau der politischen Mauer wahrscheinlich wirtschaftliche Mauern aufbauen müssen, und auch das sei hier mit dem notwendigen Ernst bemerkt. Diese Entscheidungen wurden Grundlage für die deutsch-sowjetischen Verhandlungen, die schließlich in Zustimmung zur deutschen Einheit einmündeten. Das ist die politische und wirtschaftliche Realität, und daran ändern auch nachträgliche Diskussionen über Wenn und Aber und Kosten nichts. Aber ich bin sehr wohl der Meinung, daß man aus den Folgen der deutschen Währungsunion etwas für die anvisierte Europäische Währungsunion lernen kann. Genau dies hat, in meinem Verständnis, ich habe das nochmals nachgelesen, auch Bundesbankpräsident Pöhl gemeint und im Sinn gehabt, als er sich in Brüssel zu diesem Thema kritisch äußerte; wie Sie wissen, mit entsprechenden Reaktionen auch in der

politischen Öffentlichkeit. Auch beim Übergang zu unwiderruflich festen Wechselkursen oder zu einer gemeinsamen Währung werden die Unterschiede in den Standortbedingungen in den europäischen Regionen schlagartig offenbar. Sie sind bekannt, aber es ist ein Unterschied, ob sie jetzt in dieser Form existieren oder ob sie im Rahmen eines solchen Systems dann die Wirklichkeit darstellen.

Bei freiem Verkehr von Kapitalgütern und Arbeitskräften kommt es zu einem harten Wettbewerb der Regionen, natürlich auch um Arbeitskräfte und um Kapital. Die Wettbewerbsparameter sind eine gute Infrastruktur, eine akzeptable Steuerbelastung, ein wettbewerbsfähiges Lohn- und Kostenniveau. An ungünstigen Standorten werden Löhne und Einkommen niedriger sein und niedriger sein müssen als an Standorten, die begünstigt sind. Es ist nicht sehr modern und möglicherweise auch nicht sehr hilfreich, das so zum Ausdruck zu bringen. Ein Tatbestand, der auch im Moment in der innenpolitischen, innerwirtschaftlichen Diskussion der Bundesrepublik eine Rolle spielt. Ich komme darauf noch einmal zurück.

Ich halte es politisch für kaum denkbar, daß die Lebensbedingungen von Nord bis Süd und von West bis Ost durch einen großen Finanzausgleich angeglichen werden können. Ein solcher Finanzausgleich würde an den staatlichen Haushaltsdefiziten und – ich füge hinzu – am Steuerwiderstand der Bürger scheitern. Eine Währungsunion wird den Bürgern, Unternehmern, Gewerkschaftern und Politikern mehr Flexibilität abverlangen, v. a. aber mehr Toleranz gegenüber der Ungleichheit in den Lebensbedingungen.

Der nordamerikanische Kontinent mit seinen sehr unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten gibt eine Idee für das, womit man vielleicht zu rechnen hat. Nicht ganz vergleichbar, aber auch nicht einfach zur Seite zu schieben.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, diese – wie ich meine – ganz nüchterne Bestandsaufnahme im Rahmen der Bereiche, in denen wir uns als Banken mit unseren strategischen Überlegungen bewegen müssen, trägt der Tatsache Rechnung, daß ein Europa der Freizügigkeit, ohne nationale Grenzen, eben ein anderes ist als das der Nationalstaaten. Die vielzitierte Harmonisierung, ein beliebter Ausdruck in der Wirklichkeit beispielsweise der EG,

erweckt gelegentlich den Eindruck, man könne von allem das Beste bekommen und das einigermaßen bequem. Der Ausdruck Harmonisierung klingt ja auch sehr sympathisch und charmant. Das ist aber ein verhängnisvoller Irrtum. Der Weg zu einem einigen Europa bedeutet auch unbequemen Wettbewerb und das mit Sicherheit auch für unsere Branche angesichts der wettbewerbsintensiven Situation, die wir ohnedies in bestimmten Regionen haben, und das vor dem Hintergrund von strukturellen Problemen, die in den Finanzmärkten existieren. Es ist ja nicht alles Konjunktur, was sich da abspielt.

Will man die Konsequenzen der Währungsunion auf der Zeitachse strecken, so kommt nur in Betracht, daß sich zunächst die Länder zu einer Währungsunion zusammenschließen, deren wirtschaftliche Bedingungen einander sehr ähnlich sind. Also z. B. – neben der Bundesrepublik – Frankreich, die Niederlande, Belgien, Luxemburg und Dänemark. Ich sage das einmal, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben und auch nicht die Brisanz einer solchen Aussage beiseite zu schieben. Später kann dann dieser Kern Land für Land je nach den Möglichkeiten erweitert werden. Das steht sicherlich auch hinter der vielfach geäußerten Idee des Europas der zwei Geschwindigkeiten, obwohl diese Terminologie auch etwas irreführend ist und nicht immer hilfreich in der Diskussion. Sie erhält im übrigen dadurch zusätzliches Gewicht, daß wir schon heute über den Kreis der 12 Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft hinaus zu denken haben, und auch darauf werde ich noch kurz eingehen.

Lassen Sie mich noch ein paar Sätze zur Bundesrepublik Deutschland bezogen auf die Integration Europas sagen, zumal ich davon ausgehe, daß dies möglicherweise in diesem Kreis auch von besonderem Interesse ist, denn was sich in Deutschland seit Eintritt in die Währungsunion vollzieht, wird nach meinem Verständnis weit über unsere Grenzen hinaus Bedeutung erlangen. Einmütigkeit sollte darüber bestehen, daß die wirtschaftlichen Folgen der deutschen Einigung – so problematisch sie sich im Kern darstellen – nach außen hin und insbesondere für unsere europäischen Partner insgesamt positiv sind.

Von herausragender Bedeutung sind die Handelseffekte. Der Nachholbedarf an Konsum- und Ausrüstungsgütern in den neuen Bundesländern hat ja

bereits einen erheblichen Importsog ausgelöst. Im hohen Maße haben davon auch ausländische Handelspartner profitiert. Ich meine, daß mit all diesem doch nicht zu unterschätzende Wachstumsimpulse verbunden sind, gerade auch für die EG und für unsere EG-Nachbarn. Auf diese Weise trägt diese Konstellation möglicherweise zur Stabilisierung der europäischen und internationalen Konjunktur bei, der es ja zur Zeit bekanntlich — wie man nun aus den Forschungsgutachten weiß — nicht mehr ganz so gut geht. Die Kehrseite sind bekanntlich die zeitweilig hohen Zinsen. Diese sollten aber nicht vergessen lassen, daß mittelfristig aus dem derzeitigen Anpassungsschock in Deutschland ein Wachstumsprogramm werden wird. So haben wir das jedenfalls in unserem neuesten Geschäftsbericht über das Geschäftsjahr 1990, also über das Wiedervereinigungsjahr, formuliert.

Die wirtschaftliche Sanierung der fünf neuen Bundesländer ist die größte Herausforderung, die Deutschland seit Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Wiederaufbau zu bewältigen hat. Die wirtschaftliche und soziale Problematik im östlichen Deutschland ist zweifellos gewaltig. Sie kann andererseits nicht überraschen. Sicherlich, nicht alles war so zu erkennen, denn man hat es ja auch an den entscheidenden Nahtstellen mit Menschen zu tun, und viele haben die Stühle und nicht den Kopf gewendet; über 40 Jahre. Vieles kann also nicht überraschen; zum einen natürlich wegen der politischen Altlasten und zum anderen wegen der einfachen Tatsache, daß es nach den Gesetzen der Ökonomie einfach nicht möglich ist, bei gegebener Produktivität in einem einheitlichen Währungsraum markant höhere Löhne zu vereinbaren und dennoch — das ist ja der Wunsch — die gleiche Zahl von Personen zu beschäftigen. Das würde übrigens auch nicht in einem einheitlichen Europa funktionieren. Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit sind dann die unausweichlichen Folgen, die ihrerseits notwendigerweise hohe staatliche Unterstützungsleistungen nach sich ziehen.

Die Unternehmen in den neuen Bundesländern kämpfen mit den Folgen einer Lohnpolitik, wie sie sich in Bewegung gesetzt hat, aber natürlich auch mit vielen anderen Problemen. Dazu gehören die Eigentumsregelungen, die stark verästelte Investitionsförderung, die wenig entscheidungsfähige und -freudige Verwaltung vor Ort und das langsame Anlaufen der Infrastrukturinvestitionen an sich.

Dennoch sind wir aus unternehmerischer Sicht zuversichtlicher als die Medien, die sich natürlich sehr stark von den politischen Manifestationen und von globalen Produktionszahlen in der Industrie leiten lassen. Alles schaut auf die Treuhand und die Konzentration dessen, was sich dort an Umweltproblemen und an Altlasten ergibt, obwohl wir z. B. in der Bundesrepublik in der Zwischenzeit eine Sozialproduktstruktur haben, die nur durch 40% Industrie gekennzeichnet ist. Der Rest ist Dienstleistung und anderer Bereich. Das kann man nicht übertragen auf die neuen Bundesländer. Aber auch diese Entwicklung zeichnet sich dort ab.

Aus der Sicht meines Hauses und den vielen Erfahrungen, die wir sammeln konnten, nicht nur in der Präsenz vor Ort, sondern natürlich nun auch im Aufbau, in der Finanzierung – Existenzgründungsdarlehen etc. –, kann ich nur sagen, es geht voran. Wir sehen viele Unternehmen, die jetzt starten. Das sind neue Unternehmen, das sind privatisierte und sogar Sanierungsunternehmen im Eigentum der Treuhand. Es sind in der Zwischenzeit, ich darf das hinzufügen, weil diese Dinge sich immer wieder in der Öffentlichkeit finden, fast 15% der Treuhandunternehmen in den neun Monaten privatisiert worden, genaugenommen 1.300 Unternehmen. Es gibt übrigens für dieses Projekt keine Erfahrung. Wenn man normalerweise privatisiert, was ja ein wünschenswerter Vorgang ist, dann richtet kein Staat eine Behörde dazu ein, wie das drüben geschehen ist; aber es waren eben außergewöhnliche Umstände.

5 Mio m^2 Ladenfläche sind privatisiert, über 1 Mio Arbeitsplätze sind neu entstanden – das hört und liest man zum Teil sehr wenig – sehr viel im Dienstleistungsbereich, im Handelsbereich, im mittelständischen Bereich. Worauf es jetzt ankommt, das sind die Macher aus Ost und West. Nur mit Eigeninitiative ist der Neuanfang in der Wirtschaft und bei den Kommunen zu schaffen. Taten sind wichtiger als Geld. Das klingt ein bißchen merkwürdig, v. a. wenn man das Thema aus der Distanz betrachtet, aber es ist tatsächlich so, es liegt nicht am Geld. Es gibt eine Vielzahl von Programmen; es liegt an der Umsetzung. Alles in allem, das beispiellose Experiment der deutschen Währungsunion ist von großer Bedeutung für Europa, für die Reformstaaten Zentraleuropas und Südosteuropas – dort gibt es ja auch eine aufmerksame Verfolgung dieser Entwicklung – und, ich meine sogar, nicht zuletzt in der Sowjetunion.

Die europäischen Integrationsschritte zu Beginn der neunziger Jahre sind ein Markstein in einem weltweiten Prozeß des Umbaus und der gegenseitigen Durchdringung; eine Entwicklung, die gekennzeichnet ist durch das Zusammenwachsen von Regionen, durch Deregulierung und Öffnung von Märkten, durch einen Schub nationaler und internationaler Kooperationsbewegungen auf wirtschaftlicher und politischer Ebene. In diesem Zusammenhang ist es ohne Zweifel überaus positiv zu werten, daß die EFTA-Länder – allen voran Österreich – der EG beitreten wollen oder ihre Bemühungen um eine engere Anbindung an den Binnenmarkt verstärken. Die Perspektive der EG-Mitgliedschaft ist wohl – soweit ich das sehe – für die meisten EFTA-Staaten eher nur noch eine Frage der Zeit.

Der Westen Europas hat mit dazu beigetragen, die Demokratiebewegung in Mittel- und Osteuropa in Gang zu setzen. Ich sprach vorhin von der Sogwirkung vorhandener, wirtschaftlich überzeugender marktwirtschaftlicher Systeme. Die Zusammenarbeit mit diesen Staaten muß deshalb für die EG weiterhin hohe Priorität genießen. Hier zu greifbaren Ergebnissen zu kommen, erfordert gleichwohl Geduld und Fähigkeit; übrigens auch für uns mit unseren Initiativen in den Ländern, denn eine jahrzehntelange Hypothek der Diktatur und der Mißwirtschaft ist nicht in wenigen Monaten oder Jahren abzutragen. Aber ich denke, sobald die Volkswirtschaften dieser Länder gefestigt und deren pluralistische politische Systeme fest verankert sind, werden sie einen Platz in der Gemeinschaft haben. In der Europäischen Gemeinschaft ist umstritten, ob Vertiefung und Ausweitung zugleich möglich sind. Als Unternehmer ist meine Position eindeutig. Die Ausweitung muß mit Wirklichkeitssinn vorangetrieben werden. Sie hat ihre eigenen Gesetze und sollte nicht von der schwierigen politischen Konsensfindung bei der Vertiefung abhängig gemacht werden. Das neue Szenario für Gesamteuropa fordert auch neue Denkmodelle für die Fortentwicklung einer Europäischen Gemeinschaft in Europa.

Lassen Sie mich diese Aussage, diese Bemerkung der skizzierten **Entwicklungslinien für Europa** in vier Komponenten zusammenfassen:

- Erstens muß die EG-Integration ohne Wenn und Aber weiter vorangetrieben werden,

- zweitens müssen wir den Reformprozeß in Mittel- und Osteuropa konstruktiv begleiten,
- drittens müssen wir unsere eigenen wirtschaftlichen Strukturen flexibilisieren, um auf die neuen Bedingungen richtig reagieren zu können,
- und viertens müssen wir ein Konzept für die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft entwickeln, welches zugleich den unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten innerhalb der alten Gemeinschaft und den Kandidaten von morgen und übermorgen Rechnung trägt.

All dies wird hohe Anforderungen an uns – ich spreche bewußt hier im Plural, beziehe unsere Branche also mit ein –, an unsere Anpassungsfähigkeit stellen und uns allen die Bereitschaft auch zum Umdenken und zur Erneuerung veralteter Strukturen abverlangen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, in diesem Prozeß der Umgestaltung und Anpassung kommt den Finanzmärkten und damit den **Finanzinstitutionen** eine **zentrale Bedeutung** zu. Finanzmärkte sind ja keineswegs nur ein Anhängsel der realen Wirtschaft. Diese frühklassische Ansicht ist durch die Erfahrung längst widerlegt. Ihre Rolle ist vielmehr die eines Katalysators, dessen Funktionsfähigkeit und Schubkraft das Tempo und die Richtung der realwirtschaftlichen Entwicklung wesentlich mitbestimmen. So ist es höchst bemerkenswert – und auch das läßt sich nachvollziehen –, wie aus den Märkten selbst, also Initialzündung Markt, eine Bewegung gekommen ist, die die wirtschaftliche und politische Integration Europas aktiviert und so weit verstärkt hat, daß die Staaten, die Regierungen darauf reagieren mußten. Es war in vielen Fällen der Druck der Märkte, unter dem nationalorientierte Verhaltensweisen der Bereitschaft zur internationalen Öffnung und Zusammenarbeit weichen mußten. Das beste Beispiel hierfür ist die Expansion der Euromärkte. Sie waren die Folge von nationalen Regelungen, die das Geld vertrieben hatten, aus welchen Gründen auch immer, Sie kennen sie. Dann haben sie gewissermaßen von außen den Zwang zu finanzieller Disziplin der einzelnen Länder verstärkt – via Wechselkurs, via Zinsen. Auf den Finanzmärkten existiert längst ein Wettbewerb der Währungen.

Lassen Sie mich an dieser Stelle noch zwei andere Dinge kurz nennen. Sonst würde ich von den Bankkollegen nicht ganz verstanden werden, hier die

Chance zu haben, zu Ihnen zu sprechen und nicht ein paar Punkte zu nennen, wo uns der Schuh im Rahmen der EG-Harmonisierung drückt. Ich möchte v. a. zwei Dinge herausstellen, weil sie in das sogenannte „Eingemachte" gehen. Ich meine die Eigenkapitalrichtlinie und die EG-Wertpapier-Dienstleistungsrichtlinie.

Zur **Eigenkapitalrichtlinie:** Sie wissen vielleicht, daß sich die deutschen Banken in der Vor-Cook-Ära für eine strenge Eigenkapitaldefinition ausgesprochen hatten, sie praktiziert haben. Wir sind, das muß man uneingeschränkt zugeben, auch unserer Aufsichtsbehörde und natürlich der Bundesbank gegenüber, die da an einem Strick gezogen haben, mit dieser Bonität – wenn ich das so formulieren darf – sehr gut gefahren; national wie auch im internationalen Vergleich. Wir dürfen jedoch nicht davor die Augen verschließen, daß auf EG-Ebene unsere wichtigsten Konkurrenten „Ergänzungskapital" – das wird in Zukunft auch noch die Möglichkeit beinhalten, neue Bewertungsrücklagen miteinzubeziehen – praktisch zum Nulltarif bilden werden können. Würden die deutschen Aufsichtsbehörden – und das ist im Moment für uns deutsche Banken die Realität – sich diesem international üblichen, also auch bei Cook ausgehandelten Verfahren nicht anschließen, würden sie dies nicht in nationales Recht transformieren, dann müßten die deutschen Banken zusätzlich zu verzinsendes Eigenkapital in Milliardenhöhe aufnehmen, und dies bedeutete nun wahrlich eine Wettbewerbsverzerrung, die man natürlich nicht akzeptieren kann. Es geht also hier gar nicht, sagen wir einmal vordergründig, um die Qualität des Systems. Natürlich ist Eigenkapital wichtig, es ist ja die Komponente überhaupt. Ohne Eigenkapital können Banken nicht wachsen. Es gibt keine andere Wirtschaftsbranche, wo ein solches Junktim zwischen dem Wachstum eines Unternehmens und der Eigenkapitalbasis besteht, und deshalb ist das natürlich ein Nerv, an dem man getroffen wird. Eigenkapital ist ja, wie Sie wissen, weltweit gesucht. Hier liegen also eine Menge Probleme für uns, und deshalb ist das ein Thema, mit dem wir uns besonders intensiv auseinandersetzen.

Noch ein Wort zu der geplanten **EG-Wertpapier-Dienstleistungsrichtlinie,** weil sich da dann auch bemerkbar macht, wie wir uns bei unseren Strategien gemessen an den Integrationen, die durch die EG vorgegeben werden, positionieren. In diesem Falle z. B. das Thema unterschiedliche Bankensystem-

struktur; denn hier sorgt diese Richtlinie für erhebliche Irritationen. Was Sorge macht, ist v. a eine offenkundige Benachteiligung von Universalbanken. Das ist ja ein uraltes Thema. In der Zwischenzeit haben sich die Akzente verschoben, und ich glaube, man kann wohl sagen, daß über alle Probleme hinweg, insbesondere auch in Märkten, wo es Trennbanksysteme gibt, sich ganz offensichtlich durchsetzt, daß Universalbanksysteme besser sind, breiter sind und infolgedessen natürlich in Fragen des Risikoausgleichs für die Bewältigung mancher Dinge besser konditioniert sind.

Nun zur **Benachteiligung der Universalbanken:** Sollten die gegenwärtigen Vorschläge verwirklicht werden, und das ist ja immer mit Mehrheit abzustimmen, müßten im Wertpapiergeschäft tätige Universalbanken, also z. B. mein Haus, für ein gleichartiges Risiko mehr Eigenkapitalvorsorge treffen als beispielsweise die Investmenttochter einer britischen Bank. Das ist die Realität und dies wäre natürlich ein Verstoß gegen den Grundsatz „gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Aufsichtsregeln". So könnte man das vielleicht, ein bißchen vereinfacht, darstellen und das kann man nicht akzeptieren: nicht weil man nicht will, sondern weil es eine eindeutige Benachteiligung ist.

Die Errichtung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraums berührt den Finanzsektor und namentlich die Banken in zweierlei Hinsicht besonders:

- Erstens gehen vom Abbau bestehender Grenzen sowie von der verstärkten Neigung zu grenzüberschreitenden Kooperationen expansive Impulse auch auf das Bankgeschäft aus. Hier folgen die Kreditinstitute sozusagen ihren Kunden auf dem Weg nach Europa.

- Zweitens sind die Finanzmärkte selbst ein wesentlicher Teilbereich des europäischen Integrationsvorhabens. Geld und Kredit sind in modernen Volkswirtschaften die Medien für praktisch alle Warenströme und Investitionen. Nur unter der Voraussetzung frei beweglicher finanzieller Mittel können auch die realen Produktionsfaktoren an die jeweils günstigsten Standorte wandern. Nur in diesem Falle können die Vorteile und der ökonomische Nutzen des großen europäischen Marktes ausgeschöpft werden. Die Realisierung eines einheitlichen EG-Binnenmarktes ist deshalb untrennbar verbunden mit der Vollendung eines einheitlichen europäi-

schen Finanzraums. Es ist zweifellos der Befreiung von Beschränkungen zu verdanken, daß innerhalb der EG der gegenseitige Handel stark gewachsen ist. Daß dies ungleichgewichtig, nämlich mit hohen deutschen Überschüssen der Exporte, in anderen Ländern mit Defiziten, geschah, hat das Handelsvolumen gefördert. Ein gleichgewichtiges Wachstum wäre wahrscheinlich ein kleineres Wachstum gewesen.

Warum sage ich das? Ich bin der Meinung, genau hier kommt die Rolle der Finanzmärkte zum Tragen, die zum Teil bei der internationalen Diskussion dieser Frage nicht genügend berücksichtigt worden ist. Was als reales Ungleichgewicht erscheint, ist für die Finanzmärkte gerade das eigentliche Feld ihrer Betätigung, nämlich der **Ausgleich der Finanzsalden,** und genau dies hat sich ja in der internationalen europäischen Kapitalbilanz im Verhältnis zur Bundesrepublik abgespielt.

Nun sind in den vergangenen Jahren die **Kapitalbedürfnisse** in Europa und weltweit sprunghaft gewachsen. Finanzierungsbedarf und Ersparnisse klaffen zunehmend auseinander. Der Kampf um Weltersparnisse ist härter, die Transmissionsaufgabe der Banken dadurch noch schwerer geworden, und wenn man sich mit diesen Themen aktiv, vielleicht auch ein bißchen visionär, beschäftigt, dann kann man diese Worte nur noch unterstreichen. Die Struktur der Passivseite scheint mir für die erfolgreiche Entwicklung der Banken und eines Bankensystems die entscheidende Komponente in der Zukunft zu sein.

Das Kapitalproblem ist dabei verstärkt mit einem zunehmenden und ebenfalls verschärften **Risikoproblem** verbunden. Das ist die Frage, mit der wir uns zunehmend auseinandersetzen müssen, wenn wir Strategien und geschäftspolitische Aktivitäten entwickeln und nicht nur darüber reden: die Risikofrage.

Selbst innerhalb der EG liegen die höchsten Kapitalbedürfnisse natürlich dort, wo auch die Risiken besonders hoch erscheinen. Hier wie da sind die Risiken durch dingliche Sicherheiten allein nicht zu bewältigen, wie man weiß. Vielmehr ist in einem höheren Maße als je zuvor die verantwortungsvolle Abwägung der Perspektiven, die zukunftsbezogene Bonitätsanalyse gefragt. Es kann

nicht das Ziel sein, Kapitalien nur dort hinzugeben, wo sie gegenwärtig die höchste Sicherheit erreichen, das wäre eine Vernachlässigung der Kapitalinvestitionen in risikobehaftete Sektoren. Das hieße, der Zukunft einen niedrigeren Stellenwert beizumessen als der Gegenwart und damit mögliche wichtige Chancen zu versäumen oder eine sonst positive Entwicklung zu verzögern.

Risikobereitschaft kann natürlich nicht – damit in dieser Hinsicht keine Mißverständnisse entstehen – heißen, daß sich die Banken in unkalkulierbare Risiken begeben. Ich habe ja von der außerordentlich intensiven Risikokonstellation unter der Aufsicht unseres Amtes vorhin schon gesprochen. Die Banken können keine Entwicklungshelfer sein, keine Entwicklungshilfe aus eigenem Risiko finanzieren.

Im Moment bereitet sicherlich in diesem Zusammenhang – deshalb will ich das auch noch einmal sagen – die Sowjetunion große Sorgen, und die Handelsbeziehungen und die Investitionen stehen und fallen sicherlich mit der entscheidenden Frage, wann dort endlich ein klarer politischer und marktwirtschaftlicher Kurs möglich wird. Das heutige Chaos kann noch einige Zeit andauern, und kaum jemand wagt eine Prognose für die Entwicklung in den nächsten zwölf Monaten. Trotzdem muß man sich mit diesen Dingen natürlich auseinandersetzen. Meine Auffassung ist die, daß die Sowjetunion auf Dauer einen neuen Weg gehen muß, der natürlich durch marktwirtschaftliche und demokratische Strukturen gekennzeichnet sein wird. Dies wird nur in einem Bund unabhängiger Republiken möglich sein, die zur gegenseitigen Zusammenarbeit willig sind.

Die internationalen Banken können unter den derzeitigen Bedingungen keine Finanzleistungen mehr bieten. Auch das ist ein Thema, das die Branche beschäftigt, und das tangiert natürlich die Liquiditätssituation der Sowjetunion. Ein schwieriges Problem; es zu lösen wird aber eine der wichtigsten Aufgaben für die internationale Finanzwirtschaft und für die Regierungen sein.

Meine sehr verehrten Damen, meine Herren, ich verkenne nicht die Anforderungen, die in quantitativer Hinsicht an uns gestellt werden. Die Situation im Osten Deutschlands und im Osten und Südosten Europas hält uns gegen-

wärtig in Atem. Der enorme Bedarf an Investitionen zum Aufbau tragfähiger Wirtschaftsstrukturen, der Bedarf an Geldleistungen zur Herstellung eines ausreichenden Versorgungsniveaus der Bevölkerung fällt nun zeitlich zusammen mit einer deutlichen Konjunkturabschwächung in den westlichen Industrieländern. Den Ländern also, von denen der größte wirtschaftliche Beitrag erwartet wird. In einer solchen Lage könnten von seiten der Geldpolitik Zinsentlastungen kommen. So sehen es jedenfalls einige unserer Partner. Die amerikanische Regierung hat auf dem G-7-Treffen am letzten Wochenende versucht, die deutsche Seite darauf einzustimmen.

Was die Sachlage in Deutschland angeht, muß man indessen akzeptieren, daß die Bundesbank wohl bis auf weiteres kaum Spielraum für Zinssenkungen hat, denn die damit verbundene Inkaufnahme der Preisrisiken, wie sie aus den Steuererhöhungen und der laufenden Lohnrunde entstehen, und v. a. der Risiken, die diese Entscheidungen in sich bergen, wäre kein guter Weg. Gefordert ist jetzt aber auch weniger die Geld- als vielmehr die Finanzpolitik. Die EG-Länder in ihrer Gesamtheit, nicht nur einzelne Länder, werden ihre Staatsdefizite und damit ihre Kapitalnachfrage in tragbaren Grenzen halten müssen. Dies gilt natürlich auch für unsere amerikanischen Freunde. Mit Defiziten in der Größenordnung von 300 Milliarden kann es nicht weitergehen. Die Kapitalbedürfnisse an den Brennpunkten des weltweiten Wirtschaftsgeschehens erlauben solche Staatsdefizite nicht. Was vor dem Golfkrieg richtig, ökonomisch sinnvoll und zweckmäßig war, gilt auch heute noch.

Damit allein ist es jedoch nicht getan; gefordert sind auch die westeuropäischen Banken. Ihnen fällt eine Schlüsselrolle zu. Von ihrem Engagement und Pioniergeist hängt in den nächsten Jahren für Osteuropa sehr viel ab. Funktionierende Bankensysteme und effiziente Finanzmärkte sind nun einmal Conditio sine qua non für den wirtschaftlichen Erfolg.

Mit ihrem Engagement in Osteuropa, zu dem es kaum eine überzeugende Alternative gibt, müssen die Banken sicherlich einen längeren und einen steinigen Weg beschreiten. Hinzu kommen die Vorbereitungen auf den Europäischen Binnenmarkt, die auch enorme Kräfte binden. Dies alles zu vereinbaren stellt für die europäischen Banken derzeit eine große Herausforderung dar. Es liegt auf der Hand, daß sich die westeuropäischen Banken ein verstärktes

Engagement in Osteuropa nur leisten können, wenn es gelingt, faire Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt herzustellen, nicht nur untereinander, sondern auch gegenüber den amerikanischen und japanischen Konkurrenten.

Der Aufbruch in gesamteuropäische Dimensionen wird den Finanzplätzen Frankfurt und Wien – meiner Meinung nach – einen erheblichen Wachstumsschub verleihen. Diese beiden Finanzplätze werden zu wichtigen Finanzdrehscheiben für den enormen Kapitalbedarf Europas avancieren, zumindestens haben sie die Chance dazu. Es muß natürlich eine ganze Menge dazugetan werden. Dafür spricht eine Reihe von Gründen. Die wichtigsten für mich sind natürlich die geographisch nahe Lage zu den osteuropäischen Ländern, traditionelle und gewachsene Verbindungen zu den Staaten Osteuropas und nicht zuletzt die Erfahrungen im Osteuropageschäft und beim wirtschaftlichen Umbau von der Plan- zur Marktwirtschaft. Von daher gesehen haben Wien und Frankfurt sicherlich gemeinsame Interessen, auch die Zukunftsaussichten für beide Finanzplätze sind daher gut und, wie ich meine, erfolgversprechend.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, lassen Sie mich schließen mit einem Wort von Robert Schuman, der bereits in den fünfziger Jahren sagte: „Europa entsteht nicht auf einen Schlag, sondern allmählich durch die Schaffung neuer Fakten." Stellen wir in diesem Sinne die Weichen, damit der gesamteuropäische Zug sein großes Ziel ohne größere Verspätungen erreicht.

Die Neugestaltung Europas – Wechselwirkung wirtschaftlicher, politischer und institutioneller Neuerungen

Dipl. Vw. Helmut Schmidt

Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland a. D.

Nach der Einführung von Herrn Dr. Albrecht weiß ich nicht so recht, was Sie von mir heute erwarten. Seine Worte verlangten eigentlich einen Redner, der zugleich ein Weiser und ein Hellseher ist. Ich bin weder weise, noch bin ich ein Hellseher. Vielmehr war ich einmal ein Politiker, heute bin ich ein Publizist oder Journalist, und ich war und bin immer noch ein Ökonom. Vor diesen drei Kategorien von Menschen muß ich Sie allerdings dringend warnen. Die Politiker und die Journalisten, sie gehören zur gleichen Klasse, nämlich zu denjenigen Leuten, die heute über etwas reden oder über etwas schreiben oder etwas entscheiden, was sie vielleicht erst übermorgen wirklich begreifen werden.

Die Ökonomen sind auch nicht besser, denn sie machen die Menschen glauben, sie seien Hellseher. Sie geben ihre Prognosen oft bis auf halbe Prozentpunkte genau an. In Wirklichkeit taugen die Voraussagen sehr häufig nicht viel. Eine typische ökonomische Aussage habe ich vor einiger Zeit in der Financial Times gelesen: „Seasonally adjusted the great lakes in North America never freeze over." Aber welche Schlußfolgerungen lassen sich hieraus für den Dollarwechselkurs des Jahres 1992 ziehen?

Lassen Sie mich ein anderes Beispiel erzählen: Drei Männer fliegen in einem Freiballon über dem Burgenland, und infolge von Nebel verlieren sie die Orientierung. Auch im Burgenland gibt es manchmal Nebel. Dann muß man im Freiballon, denn dort gibt es kein Radar, an den Strippen ziehen, damit oben Gas entweicht und der Ballon samt Korb näher zur Erde kommt, um sehen zu können, wo man sich befindet. Sie tun dies und sehen unter sich einen Mann in einem Weinberg arbeiten; es muß wohl bei Rust gewesen sein. Sie haben ihm zugerufen: „Wo sind wir?" Der Winzer ist zunächst erschreckt, dann aber faßt er sich und ruft zurück: „Ihr seid in einem Ballon, genau über meinem Weinberg." Die Leute oben im Korb haben daraufhin gewußt: Erstens ist seine Aussage offensichtlich korrekt, zweitens ist sie gleichzeitig total nutzlos, denn sie wissen immer noch nicht, wo sie sind. Sie schließen hieraus, daß drittens der Mann da unten ein Ökonom gewesen sein muß.

Ökonomische Diagnosen und erst recht ökonomische Prognosen kranken meistens daran, daß die Ökonomen nicht genug von Politik verstehen, zumal nicht von internationaler Politik. Deshalb z. B. haben die Ökonomen weder die erste noch die zweite Ölpreisexplosion in den siebziger Jahren vorhergesehen. Sie haben auch nicht die davon ausgelöste Verschuldungsexplosion der Nichtöl-Entwicklungsländer vorhergesehen. Die Zentralbanken und die Bankaufsichtsbehörden der westlichen Welt haben ebenfalls nicht die Schwächung unserer Geschäftsbanken, zumal der amerikanischen Banken, vorhergesehen, welche von der Schuldenkrise ausgelöst worden ist. Kein Ökonom, kein Federal Reserve Board, keine Zentralbank hat rechtzeitig gewarnt oder eingegriffen.

Wenn Sie heute auf eine 175jährige Tätigkeit der OeNB zurückschauen, so könnte es durchaus reizvoll erscheinen, das gestellte Thema zunächst auf das vergangene Jahrhundert anzuwenden. Und z. B. die Ursachen für das Gleichgewicht der rivalisierenden Mächte in Europa im 19. Jahrhundert zu untersuchen, welche übrigens alle die Regeln des Goldstandards akzeptiert hatten und deshalb – trotz aller politischer Rivalität – bis 1914 einen so freien internationalen Wirtschaftsaustausch ermöglicht haben, wie die Welt ihn seitdem nicht wieder erreicht hat – trotz GATT, IMF und aller möglichen anderen internationalen Institutionen.

Veränderungen der politischen Weltlage

Ich möchte meine Ausführungen auf das 20. Jahrhundert und auf die Gegenwart konzentrieren. Sie ist weitgehend beeinflußt — und wird auch in den nächsten 10 oder 15 Jahren weitestgehend beeinflußt werden — von den Implikationen der sowjetischen Schwäche.

Wer etwa Barbara Tuchmans Buch über die Torheit der Regierenden oder Paul Kennedys ebenso kluges Buch über den Aufstieg und Fall der Großmächte gelesen hat — letzteres reichte vom Heiligen Römischen Reich des 16. Jahrhunderts bis zu den heutigen Supermächten Sowjetunion und USA —, der wird mir zustimmen, daß die Erkenntnisse dieser beiden ausgezeichneten anglo-amerikanischen Historiker in eine dreifache Mahnung an die Regierenden einmünden:

1. Sie sollen nicht auf ihren Irrtümern beharren.
2. Sie sollen die Ströme der Zeit — ihrer Zeit — erkennen.
3. Sie sollen sich von der Macht des Staatsamtes nicht verführen lassen.

Hätten Stalin oder Chruschtschow oder Breschnjew solche Bücher gekannt, so wäre es ihnen wahrscheinlich gleichwohl nicht in den Sinn gekommen, für ihre eigene Weltmacht hieraus Schlußfolgerungen zu ziehen; gleiches gilt vermutlich für Hitler oder für das japanische Militär oder für Mao Tse-Tung. Insofern war Gorbatschow der erste, der an der Spitze einer diktatorischen Weltmacht die Torheit des Beharrens auf alten Irrtümern begriffen hat. Er hatte — schon ehe er zur Macht kam — verstanden, daß der real existierende Marxismus-Leninismus in seinem Riesenreich durch die Knebelung jedes einzelnen Menschen, durch die Zentralverwaltungswirtschaft und durch die gigantische Rüstung alle ökonomischen, physischen und psychischen Kräfte seiner Staatsbürger bei weitem überfordert hat. Hieraus entsprang Gorbatschows Wille zur Umkehr, sein Wille zu mehr Meinungsfreiheit, zu Glasnost, zu demokratischer Umgestaltung, wie auch sein Wille zur ökonomischen Perestrojka. Die Tragik der herausragenden Figur Gorbatschow liegt in der Tatsache eines inzwischen klar erkennbaren weitestgehenden Fehlschlags seiner Reformversuche. Zwar hat Glasnost dem einzelnen Menschen und den fast 100 Nationen und Nationalitäten in der Sowjetunion größere Frei-

heiten verschafft, als sie weder im zaristischen noch im sowjetischen Reich jemals besessen haben. Dies allein war eine enorme Tat! Aber damit sind zugleich auch all die lange unterdrückten nationalen Bestrebungen nach Selbstbestimmung, nach Autonomie, bis hin zur Sezession freigesetzt worden. Heute steht die Kohäsion dieses riesigen Reiches von Königsberg — heute Kaliningrad — bis nach Kamtschatka, von Riga und Tallin bis nach Tiflis und Eriwan auf dem Spiel.

In den USA hat vor knapp anderthalb Jahrhunderten der Versuch der Sezession durch die Südstaaten zu einem schlimmen Bürgerkrieg geführt, von dem sich der Süden erst nach einem Jahrhundert wirklich erholt hat. In der Sowjetunion könnte ein Sezessionskrieg nicht minder blutige Folgen haben. Er könnte beispielsweise auch zum völligen Kollaps der Volkswirtschaft und damit zum Kollaps der Versorgung von fast 300 Millionen Sowjetbürgern führen.

Die letzten selbständigen Unternehmer aus zaristischer Zeit sind in Rußland schon in den zwanziger Jahren enteignet worden; seither ist niemand für unternehmerische Aufgaben ausgebildet worden. An die Stelle der schon vor Lenins Revolution nur rudimentär entwickelt gewesenen Märkte trat unter Stalin das System der zentralistischen Kommandowirtschaft. Deshalb ist der Versuch Gorbatschows zum Übergang zur Marktwirtschaft unter denkbar ungünstigen Voraussetzungen gestartet worden. Dieser Versuch ist darüber hinaus unter illusionären Zielsetzungen und mit dilettantischen Methoden unternommen worden. Zu allem Überfluß wurde er mit einer absolut disziplinlosen monetären Politik verbunden; in den vier Jahren seit 1987 hat Moskau mehr zusätzliches Geld gedruckt als in den 40 Jahren zuvor. Hinzu kommt, daß große Teile der zentralen sowjetischen Bürokratie und besonders des militärisch-industriellen Komplexes nach wie vor nach den Prinzipien von Beharrungsvermögen, Sabotage und Eigeninteresse verfahren, um etwas zu erreichen oder zu verhindern.

Das sowjetische Sozialprodukt sinkt gegenwärtig stetig, ebenso das reale Einkommen der Bürger. Diese können den Sinn der neuen Gesetze und Dekrete ihres Staates nicht begreifen, und sie verweigern deshalb in steigendem Maße den Gehorsam gegenüber staatlichen Stellen. Der Export der

UdSSR ist rückläufig; ebenso der Import, weil die Sowjetunion kein zuverlässiger Zahler mehr ist.

Gorbatschow ist zu einem innenpolitischen Jongleurakt nach dem anderen gezwungen. Ohne Zustimmung der Militärs könnte er ohnehin schon nicht mehr regieren. Seine innenpolitischen, aber auch seine außenpolitischen Handlungsspielräume sind bedenklich geschrumpft. Die sowjetischen Streitkräfte – mit ihren mehreren Millionen Soldaten und mit ihren zigtausenden nuklearen Waffen – sind bisher relativ intakt geblieben. So intakt ist in der ganzen Sowjetunion augenblicklich sonst nur noch der KGB. Einige Offiziere der Roten Armee reden von dem Wunschtraum eines „Regimes à la Pinochet" wie in Chile: gleichzeitig Militärdiktatur und Kapitalismus. Auch sonst können Sie heute allerhand romantischen Unfung in der innersowjetischen Diskussion hören.

Sofern es in der Sowjetunion zu einer erneuten Diktatur kommen sollte, so würde der gegenwärtige ökonomische Fehlschlag vermutlich zu einem Katarakt von Ereignissen führen. Es wüchse dann erneut auch die Gefahr einer prestigeorientierten Kompensation des innenpolitischen Fehlschlags durch eine Politik der Stärke nach außen. Diese denkbare Möglichkeit ist – wegen der heute unvorhersehbaren weiteren Entwicklung in der UdSSR – ein zwingender Grund für die Amerikaner, für die Europäer und für die Asiaten, ihre eigenen Sicherheitsvorkehrungen keineswegs auf Null abzubauen – trotz der bisher unerwartet guten Kooperation im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Das vorherrschende Bild, das sich die Weltöffentlichkeit von dem sowjetischen Reich heute macht, ist ein Bild der Schwäche und der abnehmenden Bedrohung. Wenn wir uns anschauen, welche Folgen dies weltweit hat, dann muß zunächst die relative Stärkung der chinesischen Position erwähnt werden. Gleichzeitig schrumpft die relative Position Indiens, da Indien sich in Zukunft nicht mehr der bisher gewohnten Unterstützung durch Moskau gegenüber China wird erfreuen können.

Die jüngsten Besuche Gorbatschows in Japan und in Südkorea haben den Zuwachs nicht nur an Prestige, sondern auch der ökonomischen Leistungs-

fähigkeit dieser beiden ostasiatischen Staaten sichtbar werden lassen. Kim il Sung in Nordkorea hat nun einen seiner beiden Partner verloren, die er bisher immer gegeneinander ausspielen konnte – Peking gegen Moskau und umgekehrt. Man sollte sich nicht wundern, wenn es im Laufe der neunziger Jahre zu wesentlichen Veränderungen auf der koreanischen Halbinsel und möglicherweise sogar zu einer Wiedervereinigung des koreanischen Volkes kommen sollte.

Auch die strategische Position Japans ist durch den Niedergang der sowjetischen Macht relativ gestärkt worden. Die Finanzsupermacht Japan ist aber innerhalb des Fernen Ostens, innerhalb des pazifischen Raums oder Südostasiens, immer noch weitgehend isoliert. Japan wird daher in Zukunft größere Anstrengungen als bisher machen müssen, um ein relativ gutes nachbarschaftliches Einvernehmen mit den Chinesen, Koreanern, Indonesiern, Philippinern, Malaysiern usw. herzustellen. Bisher wurde Japans beträchtliche militärische Stärke zur See und in der Luft schon von allen Nachbarn emotional als unangenehm empfunden, aber sie wurde akzeptiert, weil alle diese Staaten und ihre öffentliche Meinung unter dem Druck der sowjetischen Bedrohung standen, nämlich durch die Flotte, die in Wladiwostok, und die Luftwaffe, die in Dan Nang und Chabarowsk stationiert war. Jetzt aber, da die Sowjets abrüsten wollen, erscheinen Japans Marine und Luftwaffe in den Augen mancher Leute in jenem Teil der Welt größer als vorher. Hier liegt übrigens einer der Gründe, warum Tokio sich in der Golfkrise und im Golfkrieg völlig distanziert verhalten hat; es war die Sorge davor, daß die Nachbarn noch mehr Angst vor Japan kriegen könnten als Folge einer Demonstration militärischer Stärke Japans.

In Peking hat die sowjetische Schwäche eine andere Konsequenz ausgelöst. Dort hatte man seit Beginn der sechziger Jahre mit der Möglichkeit eines chinesisch-sowjetischen Krieges gerechnet, sogar auch eines nuklearen Krieges zwischen den beiden kommunistischen Weltreichen. Heute ist man besorgt, daß nach einem Niedergang der sowjetischen Macht die USA als die einzige Supermacht auf der Welt übrigbleiben könnte. Das ist der wahre Grund für die politische Annäherung zwischen Peking und Moskau im Laufe der allerletzten Jahre. Die gegenseitige ökonomische Unterstützung zwischen Moskau und Peking, die wiederholt in der Weltpresse herausgestellt wurde, scheint

mir einstweilen aber ohne wesentliche Erfolgsaussichten zu sein. Denn zur Errichtung einer leistungsfähigen modernen Volkswirtschaft wird die Sowjetunion — selbst mit sehr viel Glück und unter glänzender Führung — mindestens ein Vierteljahrhundert brauchen, wahrscheinlicher ein halbes Jahrhundert. Für China dauert dies noch viel länger. Denn China befindet sich ökonomisch gegenwärtig noch auf dem Niveau eines sehr armen Entwicklungslandes. Es hat am Ende dieses Jahrhunderts voraussichtlich rund 1.300 Millionen Menschen. Im Durchschnitt leben sie alle gerade oberhalb der Schwelle der least developed countries, wenn man das Realeinkommen per capita zugrunde legt.

Hinzuzufügen ist, daß Gorbatschows politisch kluger Rückzug aus Afghanistan zugleich die Möglichkeit signalisiert hat, zukünftig eine sehr viel rücksichtsvollere Politik gegenüber allen muslimisch geprägten Staaten Asiens zu praktizieren. Dieser Rückzug geschah aber auch aus Rücksicht auf die weit über 50 Millionen Muslims, die innerhalb der Sowjetunion leben. Die muslimisch geprägten Staaten finden wir nicht nur im Mittleren Osten; dies ist eine verkürzte europäische Sicht. Allein in Indonesien leben 120 Millionen Muslims, danach kommt als nächstgroßer muslimischer Staat Bangladesch, danach Indien, danach Pakistan, dann erst kommen Ägypten und die Türkei, dann der Irak, und dann erst kommen die anderen Staaten des Mittleren Ostens und des Maghreb. Der Islam reicht inzwischen tief nach Nigeria hinein — und sogar bis nach London und Paris und New York. Am Ende dieses Jahrhunderts werden voraussichtlich knapp 1.000 Millionen Muslims auf der Welt leben, im Vergleich zu etwa 850 Millionen Christen; die Muslims aber glauben stärker an ihren Gott und sind ihrer Religion innerlich sehr viel stärker verbunden als wir sogenannten Christen.

Die weitaus stärksten Auswirkungen infolge der Schwäche der Sowjetunion sind bisher allerdings in Europa eingetreten. Mit dem Zugeständnis der Freiheit an die Polen, die Ungarn, die Tschechen und Slowaken, besonders aber mit dem Zugeständnis der Vereinigung der beiden deutschen Staaten hat Gorbatschow aus der Not der Schwäche eine Tugend gemacht. Es war gut, daß die Völker und daß die Deutschen die sich ihnen gebotene Chance schnell ergriffen haben. Es ist nämlich fraglich, ob Gorbatschow heute, 1991, innenpolitisch noch die Freiheit hätte, derartige Zugeständnisse zu machen.

Natürlich war bereits damals das Militär dagegen, es ist heute und wird noch morgen tief erbittert sein über den Verlust an strategischen Machtpositionen.

Die Auflösung des Warschauer Paktes war nach der Freigabe Polens, der DDR, Ungarns und der Tschechoslowakei natürlich nur noch eine Formsache. Der tatsächliche Rückzug von hunderttausenden sowjetischen Truppen aus Mitteleuropa steht aber noch bevor. Man kann seiner noch nicht ganz sicher sein. Dies hängt auch davon ab, wer morgen oder im nächsten Jahr in Moskau die Macht ausüben wird.

Es steht auch dahin, welche Auswirkungen eine etwaige Sezession z. B. der drei baltischen Republiken von der UdSSR haben könnte. Die Folgen einer derartigen Abtrennung sind sehr schwer abzuschätzen. Es könnten Bürgerkriege auf dem Boden der Sowjetunion stattfinden. Diese hätten dann aber auch Rückwirkungen auf Finnland, auf Polen, auf Ungarn, auf die ČSFR, mittelbar auch auf die Länder der Balkanhalbinsel und damit insgesamt auch für Österreich und Deutschland und für Europa als Ganzes.

Niemand kann gegenwärtig die Möglichkeit von massiven Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen in Richtung Westen ausschließen. Deshalb liegt ein Erfolg der sowjetischen Perestrojka in ökonomischer Hinsicht durchaus auch im Interesse Österreichs, Deutschlands und vieler anderer Staaten in Europa. Ob aber ein solcher Erfolg eintritt und wann er eintritt, das erscheint mir äußerst ungewiß. Selbst massive finanzielle Hilfen vom Ausland zugunsten der Sowjetunion — die gegenwärtig aber nicht sichtbar und auch nicht machbar sind — würden wahrscheinlich wirkungslos verpuffen und für den Konsum verwendet werden, weil es innerhalb der Sowjetunion und besonders in Moskau an politischer und ökonomischer Kompetenz fehlt.

Die imperialistischen Reiche unter Hitler und den japanischen Militärs sind in relativ kurzer Zeit zerbrochen. Aber sie zerbrachen an der vernichtenden Niederlage eines totalen Krieges, den sie selbst begonnen hatten. Gleiches steht seitens der Sowjetunion heute nicht zu befürchten. Sollte es aber dort zu einem Kollaps kommen, könnte sich der Zustand der Agonie noch über einen langen Zeitraum erstrecken.

Es gibt in diesem Jahrhundert mehrere andere Beispiele für den Niedergang von Großreichen. Das British Empire, das sich zu Beginn dieses Jahrhunderts über sämtliche Kontinente des Globus erstreckte, hat in einem einzigen Jahrzehnt in einem weitgehend friedlichen Prozeß seine Dominions und seine Kolonien in die Souveränität entlassen. Gleichzeitig hat man aber einen gewissen Zusammenhalt als Commonwealth bewahren können. Dieses war in meinen Augen eine bewundernswerte Leistung von englischem Common sense, von englischem Pragmatismus. Die Nachfolgestaaten des ehemaligen British Empire sind allerdings nicht alle friedlich geblieben; man braucht dabei nur an die Konflikte zwischen Indien und Pakistan zu denken.

Ein anderes Beispiel für ein zerbrochenes Großreich ist das Osmanische Reich. Schon vor dem Ersten Weltkrieg wurde es bereits „der kranke Mann am Bosporus" genannt. An den Folgen des völligen Zerfalls dieses Reiches nach 1918 müssen selbst heute noch viele Millionen Menschen leiden. Die Konflikte zwischen den Nachfolgestaaten des Osmanischen Reiches sind zahlreich. Der Maghreb und der Mittlere Osten ist seither eine Quelle nicht nur von Unruhe, sondern auch von Kriegen geblieben. Man muß ein optimistischer Amerikaner sein, um zu glauben, der Golfkrieg habe die Probleme des Mittleren Ostens gelöst oder doch die Voraussetzung dafür geschaffen, daß diese Probleme zukünftig lösbar werden.

Ein ständiges Unruhegebiet war und ist der ehemals türkisch beherrschte Balkan. Die Auflösung des Vielvölkerstaates Österreich-Ungarn hat dabei zu der gefährlichen Situation in dieser Region beigetragen. Das Verhältnis zwischen Türken und Bulgaren ist im Grunde feindschaftlich geblieben, ebenso zwischen Türken und Griechen, zwischen Türken und Armeniern, zwischen Türken und Kurden. Ich will hier nicht alle Nationen und Nationalitäten des Vielvölkerstaates Jugoslawien aufzählen, ein Staat, der augenblicklich im Begriff ist auseinanderzubrechen. Falls es in Jugoslawien zum Bürgerkrieg kommen sollte oder zu einer Massenflucht von Menschen über die gegenwärtigen Staatsgrenzen Jugoslawiens hinaus, so kann auch die Republik Österreich unmittelbar in Mitleidenschaft gezogen weden. Es könnte sein, daß Sie sich alsbald vor psychologische, politische und ökonomische Probleme gestellt sehen, bei denen das unglaublich erfolgreiche Prinzip der letzten 40 Jahre, nämlich das Prinzip der Neutralität, nicht weiterhelfen wird. Die neue Lage in Jugoslawien

wäre sicherlich so schnell nicht eingetreten, wenn sich der europaweite Zusammenbruch des Kommunismus nicht so kataraktartig vollzogen hätte.

Wer heute über die Zukunft des sowjetischen Reiches nachdenkt, der darf Parallelen zum Zusammenbruch anderer imperialistischer Reiche im 19. und im 20. Jahrhundert nicht ausschließen. Gegenwärtig ist in der Sowjetunion eine politische Implosion genauso denkbar wie eine Explosion. Die Zukunft für diesen Staat und für seine Völker, für die Nationen und Nationalitäten, ist ungewiß. Infolgedessen ist auch ungewiß, welche weltweiten politischen und ökonomischen Auswirkungen der sowjetische Prozeß haben wird, z. B. auch auf das Weltfinanz- und Weltwährungsgefüge.

Zugleich sollte sich niemand darauf verlassen, daß die USA schon alle Konflikte bereinigen werden. Die Amerikaner selbst sollten nicht diesem naiven Glauben vertrauen, denn auch die Macht der USA ist nicht unbegrenzt. Bitte erinnern Sie sich: Der Golfkrieg hat zu der einmaligen Situation geführt, in welcher der Außenminister des reichsten Landes der Welt mit dem Hut in der Hand herumgehen mußte, um Geld einzusammeln, damit dieser Krieg finanziert werden konnte.

Auch die Macht der USA kann pervertieren, sie kann überfordert werden. Sie kann seelisch überfordert werden wie zu Johnsons Zeiten durch den Vietnamkrieg. Sie kann ökonomisch überfordert werden wie seit Reagans Zeiten durch eigene finanzpolitische Torheit. Sie kann innenpolitisch überfordert werden – wie zu Zeiten des Senators McCarthy, ich habe diese Zeit noch sehr deutlich in Erinnerung – durch innenpolitische Demagogie. Zwar ist die Vitalität der amerikanischen Nation gewiß größer als die irgendeiner unserer europäischen Nationen. Auch sind die Amerikaner unter zielstrebiger politischer Führung immer wieder zu Opfern bereit, aber auch die Vereinigten Staaten von Amerika können nicht allein den Frieden auf der ganzen Welt bewahren und außerdem noch eine vernünftige Entfaltung der Weltwirtschaft garantieren.

Die Rolle eines Weltpolizisten würde auf Dauer niemandem gefallen, auch nicht der Mehrheit der Amerikaner; sie stünde im Gegensatz zu den geschichtlich hervorgebrachten Denktraditionen der amerikanischen Nation.

Währungspolitische Instabilität

Sollte für längere Zeit die Sowjetunion in ihrer Entwicklung unberechenbar bleiben, so wäre zwar ein neues Gleichgewicht im Weltmaßstab wünschenswert, nicht aber eine amerikanisch dominierte sogenannte „New World Order". Deshalb ist nach meiner Meinung die Entfaltung der **Europäischen Gemeinschaft zur politischen Union** eine zwingende Notwendigkeit.

Wenn wir einen Blick zurückwerfen auf die ersten Jahrzehnte dieses Jahrhunderts, so zeigt sich, daß die Pariser Vorortverträge im Jahre 1919 keine stabile Neuordnung Europas haben schaffen können, trotz aller Hoffnung, die man damals damit verbunden hatte, und aller großen Erklärungen. Ebensowenig war später der Genfer Völkerbund in der Lage, dies zu leisten. Am Ende der zwanziger Jahre sind die europäischen Staaten in einen lebensgefährlichen Wettbewerb von Abwertungen sowie deflatorischer Geld- und Haushaltspolitik eingetreten. Die Regierungen verstanden nicht, was sie taten. Sie machten aus einer Weltrezession, wie sie schon einmal vorkommen kann, ungewollt eine Weltdepression. Mit ihrer falschen ökonomischen Politik verursachten sie eine Arbeitslosigkeit von einem Ausmaß, das die moderne industrielle Welt zuvor nie erlebt hatte. Die große Arbeitslosigkeit hat in Deutschland Adolf Hitler an die Macht gebracht, etwas später auch in Österreich. Auch die japanischen Militärs wurden durch die hohe Arbeitslosigkeit zu ihrer Aggression in China, in der Mandschurei und in Korea verführt.

Schon vor Beginn des Zweiten Weltkriegs hatte die Torheit der Regierenden durch kurzsichtige Geldpolitik, durch Devisenzwangswirtschaft, durch protektionistische Maßnahmen aller Art die freien Märkte der Weltwirtschaft bereits so gut wie zerstört. Am Ende des Krieges waren ungeheure physische Zerstörungen und Hekatomben von Menschenopfern hinzugekommen.

Der politische Neuanfang nach 1945 erschien zunächst vielversprechend. Die Gründung der Vereinten Nationen und des Weltsicherheitsrates, in welchem fünf Staaten als ständige Mitglieder mit Vetorecht ausgestattet wurden, der UNDP und aller weiteren Tochterorganisationen der Vereinten Nationen, dazu die Weltbank, der International Monetary Fund, das Bretton-Woods-System der festen Wechselkurse, der großartige amerikanische Marshallplan,

die großartige Hilfe selbst an die soeben besiegten Japaner und Deutschen, in Europa der Schuman-Plan, später die Europäische Gemeinschaft, dazu die OECD: alles dies waren politische und gleichzeitig institutionelle Entscheidungen mit enormen ökonomischen Konsequenzen. Die Welt faßte wieder Hoffnung, denn es schien, daß diese neuen Institutionen die zukünftigen Probleme würden bewältigen können.

Spätestens seit dem Koreakrieg, also seit Beginn der fünfziger Jahre, trat dann der sogenannte Kalte Krieg zwischen West und Ost an die Stelle des Versuchs, aus dem Sicherheitsrat der UN heraus die Welt in den Fugen zu halten und den Frieden zu bewahren. Die Aggressivität Japans und des Dritten Reiches war zwar gebrochen worden, aber nun trat die Aggression der Sowjetunion auf den Plan. Es kam zur Bildung der beiden militärischen Paktsysteme: Warschauer Pakt und Nordatlantik-Pakt.

In den frühen siebziger Jahren zerbrach leider auch das Herzstück der erhofften freien Weltwirtschaft, nämlich die Wechselkursstabilität des Bretton-Woods-Systems, das auf den amerikanischen Dollar und auf dessen feste Goldparität sowie die Einlösungspflicht in Gold gegründet war. Der Vietnamkrieg hatte die USA dazu verführt, ihre ökonomischen Ressourcen total zu überfordern; die Vereinigten Staaten ließen ihre ökonomischen und monetären Pflichten — sowohl zu Hause als auch gegenüber dem IMF — im Stich. Sie haben damals für ihre schleichenden Dollarabwertungen das schöne Etikett „benign neglect" erfunden. Man könnte es heute wieder benutzen, wenn von Diskontsätzen und Zinsen die Rede ist; dieses Wort heißt auf deutsch „wohlmeinende Vernachlässigung".

Das währungspolitische Verhalten der USA unter Nixon — der nicht verstanden hatte, was eine uferlose Budgetpolitik für die Führungsposition Amerikas in der Weltwirtschaft bedeuten würde — war damals allerdings auch nicht schlechter als später die Haushaltspolitik unter Reagan oder heute unter Bush. Im Vertrauen auf die militärisch garantierte Supermachtposition der USA führen kurzfristige Motive sowie wahlpolitische Interessen (im November des nächsten Jahres wird der Präsident neu gewählt, außerdem ein Drittel der Sitze des Senats und das gesamte Abgeordnetenhaus!) abermals zur Vernachlässigung der verbal immer noch beanspruchten weltwirtschaftlichen

Führungsrolle der Vereinigten Staaten. Ganz gleich, ob Carter vor 15 Jahren Japan und Deutschland eine ökonomische „Lokomotivfunktion" abverlangt hat oder ob Bush heute von Japan oder Deutschland Zinssenkungen verlangt, beides entspringt der gleichen egozentrischen Mentalität. Ein Unterschied allerdings drängt sich mir auf, wenn ich die Situation der USA von heute mit derjenigen zu Zeiten von Carter oder Nixon vergleiche, nämlich die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten (mit einem Budgetdefizit in diesem Jahr und voraussichtlich erst recht im nächsten Jahr in einer Größenordnung von jeweils etwa 300 Mrd US-$) ihren eigenen Kapitalmarkt heute noch viel stärker überfordern als damals. Ausschließlich aus eigener Sparkapitalbildung können die amerikanischen Budgetdefizite niemals finanziert werden. Die amerikanische Führung verläßt sich vielmehr darauf, daß es ihr gelingt, in ausreichendem Umfang Kapital vom Ausland geliehen zu bekommen. Deswegen sehe ich keine Tendenzen zur Realzinssenkung, jedenfalls nicht am langfristigen Ende der Finanzmärkte.

Im Zeitpunkt der Wiederwahl von George Bush am Ende des kommenden Jahres wird die Nettoauslandsverschuldung der USA insgesamt bis an 1.000 Mrd US-$ heranreichen (die Amerikaner nennen diese Summe „one trillion"). Selbst bei einer sehr vorsichtig angesetzten Verzinsung von 8% heißt das, daß die Amerikaner pro Jahr etwa 80 Mrd US-$ an ausländische Kapital- und Kreditgeber werden zahlen müssen. Treasury und Fed werden deshalb noch froh sein, wenn die Ausländer — wie bisher — die empfangenen Zinsen im Lande lassen und sich dafür amerikanische Hotelketten, amerikanische Aktien oder amerikanische Firmen kaufen. Sollten aber die Gläubiger die erhaltenen Zinsen in ihre eigenen Währungen transferieren (dies könnte eintreten, wenn etwa das Vertrauen in die amerikanische Führung absinken sollte), dann könnte es im weiteren Verlauf für die ökonomische, finanzwirtschaftliche sowie währungspolitische Entwicklung der USA sehr unerfreulich werden.

Mir scheint es wichtig zu erkennen, daß gegenwärtig keine Institution die Weltwirtschaft steuern kann. Die USA können das nicht mehr; die Vereinten Nationen sind dafür ungeeignet; der IMF kann es nicht; die Group of Seven und ihre Weltwirtschaftsgipfel können dies auch nicht. Zwar hatte man sich eingebildet, mit dem Plaza-Agreement oder dem Louvre-Accord eine gewisse Koordinierung zu erreichen, aber diese Versuche sind fehlgeschlagen.

Niemand ist gegenwärtig in der Lage, die Weltwirtschaft zu koordinieren. Dies war schon seit 1973 vorhersehbar, als das Bretton-Woods-System der festen Wechselkurse zerbrochen war und als der erste Ölpreisschock alle Netto-Ölimportstaaten in tiefste ökonomische Schwierigkeiten stürzte. In den siebziger Jahren hatten deshalb Giscard d'Estaing und ich zwei Vorschläge gemacht, nämlich erstens die Einrichtung der Weltwirtschaftsgipfel. Diese Einrichtung war zunächst sehr nützlich. Sie ist es auch heute noch, weil die Teilnehmer miteinander reden und sich auch anhören müssen, was der andere zu sagen hat. Diese Gipfeltreffen sind aber inzwischen weitestgehend zu „television events" verkommen, im wesentlichen Gelegenheiten, um zum eigenen, heimatlichen Fernseh- und Wählerpublikum reden zu können.

Der zweite Vorschlag betraf den Versuch, wenigstens innerhalb Westeuropas und innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wieder annähernd stabile Wechselkurse herzustellen. Dieser Versuch mit einem Europäischen Währungssystem (EWS) ist 1978/79 gestartet worden, gegen die Skepsis und zum Teil sogar gegen den erbitterten Widerstand der Zentralbanken in den EG-Staaten. Heute geben sogar die Banker zu, daß das EWS relativ gut funktioniert und daß es für die Mitgliedstaaten erhebliche Stabilitätsvorteile gebracht hat. Seit 1979 ist aber in den letzten zwölf Jahren währungspolitisch leider nichts Wesentliches mehr hinzugekommen. Wir Gründungsväter hatten damals das Europäische Währungssystem als eine erste Stufe betrachtet, die später durch eine gemeinsame europäische Währung, den ECU, und ein gemeinsames europäisches Zentralbankensystem abgelöst werden sollte. Hierüber wird auch heute noch viel geschrieben, es werden viele Papiere verfaßt, die man gar nicht alle lesen kann. Man braucht sie auch wirklich nicht alle zu lesen.

Exkurs zur Bedeutung eines Systems Europäischer Zentralbanken und einer einzigen Währung innerhalb der EG

Wenn Sie lesen sollten, daß wir in Europa am Ende des Jahres 1992 einen einzigen Gemeinsamen Markt haben werden, dann prophezeie ich Ihnen, daß sich Ostern oder Pfingsten 1993 viele in Wien fragen werden: „Was hat sich eigentlich inzwischen in der EG verändert?" Ich bin sicher, daß man rückblik-

kend auf das groß angekündigte Ereignis wird feststellen müssen, daß es auch nur einer der vielen tausend kleinen Fortschritte war, die wir seit 1956, seit der Konferenz von Messina, erreicht haben. Wir haben dabei auch immer wieder Rückschläge erlebt. Seit sich die Europäische Gemeinschaft stetig vergrößert hat – zunächst von 6 auf 9 und später von 9 auf 12 Mitglieder –, wurde es immer schwieriger, wichtige Entscheidungen einvernehmlich zu lösen. Dennoch erwarte ich auch über die neunziger Jahre hinweg und im nächsten Jahrhundert weitere Fortschritte auf dem Weg zu einem vereinigten Europa.

Zunächst wird allerdings der sogenannte europäische Gemeinsame Markt, the „common market" im Englischen, ein „rather uncommon market" sein. Ich habe noch nirgends auf der Welt einen Markt erlebt mit elf verschiedenen Währungen; da jede Währung im Markte der EG zu jeder anderen der zehn Währungen einen Wechselkurs hat, gibt es insgesamt 50 cross rates innerhalb des Gemeinsamen Marktes. Nicht einmal in den Bazars von Marrakesch wird Ware in zehn verschiedenen Währungen gehandelt!

Niemals wären die USA zu ihrem Reichtum gelangt und zu dieser Weltmachtstellung aufgestiegen, wenn sie sich den Unfug erlaubt hätten, zunächst jedem einzelnen der dreizehn Gründerstaaten und dann später jedem einzelnen der fünfzig Staaten eine eigene Währungspolitik zu gestatten, etwa eine eigene Währung für Pennsylvania, eine andere für Virginia, eine andere für Georgia und wieder eine andere für Massachusetts. Stellen Sie sich vor, Sie sind Generaldirektor einer Fluggesellschaft mit Sitz in New York, und Sie müssen ihre Flugzeuge bei Boeing in Seattle im Staate Washington an der pazifischen Küste bestellen, die Lieferdauer beträgt bis zu sieben Jahren: Was für ein Hedging müßten sie veranstalten, falls es in Seattle eine andere Währung gäbe als zu Hause in New York! Auch Japan hätte seinen enormen wirtschaftlichen Aufschwung nicht erreichen können, wenn es mehrere verschiedene Währungen im Inland gehabt hätte, z. B. je eine eigene Währung auf Hokkaido, auf Honshu, Shikoku usw. Die Vorteile von „economies of great scale" setzen eine „Währung of great scale" voraus.

Ich möchte Ihnen eine kleine Geschichte aus dem Lukas-Evangelium erzählen. Als Jesus von Nazareth nach Jerusalem kam, waren die Hohenpriester sehr

in Sorge, weil immer mehr Volk ihm zulief und sich von ihnen abwandte. Es kam so wie heute mit den Zentralbankern, welche kein europäisches Zentralbankensystem wollen und deshalb Argumente dagegen erfinden müssen. So haben damals die Hohenpriester versucht, Jesus reinzulegen, und sie fragten ihn: „Rabbi, sage uns, müssen wir eigentlich diese verdammte poll-tax an die römische Besatzungsmacht zahlen oder brauchen wir das nicht zu tun?" Wenn er antworten würde „Ihr braucht den Zoll nicht zu zahlen", dann, so hofften sie, könnten sie ihn dem Gericht und dem römischen Statthalter überantworten. Hätte er jedoch gesagt „Ihr müßt bezahlen", dann, so spekulierten sie, würde er seine Anhänger verlieren; denn die poll-tax war damals in Palästina genauso verhaßt wie heutzutage unter Margaret Thatcher in England. Der Rabbi Jesus hat sich jedoch klug aus der Affäre gezogen. Er sagte: „Zeigt mir einen Denar." Daraufhin haben sie ihm eine Münze gebracht. „Wessen Bild ist auf dem Denar?" hat er sie gefragt. Dabei wußte jeder, daß darauf der Kopf des Cäsars, des damaligen Kaisers geprägt war; also riefen sie „Des Kaisers." Und Jesus hat geantwortet: „Also gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist." Dieses war keine klare Antwort. Falls Theologen unter Ihnen anwesend sein sollten, so füge ich vorsichtshalber hinzu, ich weiß natürlich auch, was Jesus anschließend außerdem gesagt hat; aber die Theologie interessiert hier nicht. Was mich hingegen ökonomisch interessiert, ist der Umstand, daß zu jener Zeit in Jerusalem derselbe kaiserliche Denar galt wie in Rom, wie in Athen, wie auf der spanischen Halbinsel, wie in Gallien, das heute Frankreich heißt. Anders wäre auch der gemeinsame Markt des römischen Weltreiches nicht funktionsfähig gewesen.

Ein Gemeinsamer Markt in Europa ohne eine gemeinsame Währung ist eine Selbsttäuschung der Politiker und der Finanzpolitiker, die bisher verhindert haben, daß es zu weiteren Fortschritten in Richtung auf eine einzige Währung kommt. Diese Fortschritte sind übrigens auch unter dem Gesichtspunkt dringend wünschenswert, daß finanz-, geld- und währungspolitisch die Europäische Gemeinschaft zur Welt außerhalb mit einer Stimme sprechen kann.

Die gegenwärtige Unordnung in den privaten und öffentlichen Finanzströmen der Welt sollte jedem verantwortlichen Politiker große Sorgen machen. Gestern noch waren Leute wie Trump oder Milken große Helden, oder Mrs. Helmsley oder andere, die Junk Bonds überall auf der Welt verkauft und

übrigens damit die Sparkassen der USA ruiniert haben. Heute sind sie Angeklagte, und das zu Recht. Aber was ist das für eine leichtsinnige, spekulative Mentalität, die da um sich gegriffen hat! Sie reicht inzwischen weit über Amerika hinaus. Wichtige Financiers der amerikanischen „unfriendly take-overs" sitzen in Tokio. Zu Hause, in Japan, läßt man dergleichen nicht zu. Aber warum soll man nicht an solchen Operationen in Amerika verdienen?

Es gibt viel Unordnung, Spekulation und Verbrechen in den Finanzmärkten und Finanzplätzen der Welt. Was fehlt, ist eine viel straffere Bankenaufsicht weltweit. In Amerika ist die Bankenaufsicht auf mindestens drei verschiedene Behörden verteilt. Bei uns in Deutschland ist sie auch nicht viel besser organisiert. Man muß verstehen: Eine rein nationale Bankenaufsicht hilft in der Welt der globalisierten Finanzmärkte nicht mehr viel. Heute gibt es keine nationalen Finanzmärkte mehr, am Ende dieses Jahrzehnts werden hoffentlich auch die Politiker verstehen, daß diese Ära zu Ende ist. Vielleicht brauchen wir vorher noch weitere internationale Bank- und Börsenskandale.

Wir bedürfen dringend einer straffen Koordinierung der Banken- und Kreditaufsicht zwischen den drei entscheidenden Wirtschafts- und Währungsräumen in der Welt: USA, Japan und Europa — sprich EG. Dies funktioniert aber nur dann, wenn es ein Europäisches Zentralbankensystem gibt und nicht elf verschiedene Zentralbanken innerhalb der EG; mit sehr verschiedenen Aufsichtsbefugnissen, -instrumenten und mit verschiedenen Abhängigkeiten von ihren heimatlichen Regierungen, die zudem noch häufig wechseln können.

Zur Zukunft der EG

Ein Hauptzweck bei der Schaffung der Europäischen Gemeinschaft war unter anderem, Deutschland fest in den Westen einzubinden. Dieses war nach dem Zweiten Weltkrieg ein verständliches und auch ein durchaus vernüftiges Ziel. Heute, nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten mit zusammen fast 80 Millionen Menschen im Herzen Europas, ist dieses Ziel sogar noch wichtiger geworden als es damals Jean Monnet und Robert Schuman und anderen erschienen ist. Allerdings sind die Besorgnisse abwegig, die man in Frankreich oder anderswo hat, die Deutschen könnten sich zu sehr für die

osteuropäischen und die sowjetischen Märkte interessieren oder gar in sowjetische Abhängigkeit geraten. Die Sowjetunion wird noch lange Zeit nicht in der Lage sein, mit uns im großen Stil Handel zu treiben und größere Importe zu bezahlen. Über die letzten 10 oder 15 Jahre hinweg war der Handel der Bundesrepublik mit den 290 Millionen Sowjetbürgern ohnehin nur ein Sechstel oder ein Siebentel des Handels der Bundesrepublik mit den 7½ Millionen Österreichern.

Der Anteil der Sowjetunion am Welthandel ist relativ gering. Vor allem werden Rohöl und Erdgas exportiert, aber die exportierten Mengen schrumpfen, weil in den letzten Jahren nicht ausreichend investiert wurde. Die Exporterlöse hängen von den Weltölpreisen und vom Erfolg oder Mißerfolg der OPEC ab. In diesen Ausfuhrgütern der Sowjetunion steckt aber kaum Wertschöpfung. Darüber hinaus gibt es nur sehr wenige Güter, welche die Sowjetunion auf kürzere Sicht in der Lage wäre, unter Marktbedingungen zu exportieren.

Die Befürchtungen, die Deutschen könnten sich politisch zu stark von zukünftigen Wirtschaftschancen in Osteuropa beeinflussen lassen, sind also abwegig. Es gibt andererseits Menschen, die fürchten, daß die Deutschen sich vom Nordatlantischen Bündnis abwenden und mehr auf gesamteuropäische Sicherheitsstrukturen hin orientieren könnten, so unklar diese gegenwärtig auch sein mögen. Nach meiner Überzeugung bleibt es dagegen nach wie vor notwendig, daß Deutschland fest eingebunden ist in die Europäische Gemeinschaft. Sie wird sich – hoffentlich – in der Zukunft weiter entwickeln und verfestigen. Sie darf nicht zu einer Art von großer Freihandelszone mit einigen integrativen, supranationalen Fransen degenerieren. Seit 1947 habe ich mich ohne jeden inneren Zweifel stets zu Jean Monnets Idee von Europa bekannt und habe mich deshalb immer wieder in meinen verschiedenen politischen Ämtern eingesetzt für Fortschritte bei der Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft.

Das war in der Vergangenheit oft schwierig genug. Wenn ich beispielsweise an die Agrarpolitik denke, so habe ich das Gefühl, daß der agrarpolitische Unsinn inzwischen sogar noch größer geworden ist; er ist ausschließlich aus innenpolitischen Motiven der beteiligten Regierungen heraus entstanden,

ökonomischer Sachverstand stand nicht dahinter. War es schon mit sechs Mitgliedstaaten in der EG schwierig, gemeinsame Beschlüsse zu fassen, so wurde dies mit neun Regierungen – als die Briten hinzukamen – sehr viel schwieriger. Inzwischen gibt es zwölf Mitgliedstaaten, dadurch wurde es noch schwieriger. In einigen Jahren werden es vielleicht 17 oder über 20 Mitgliedstaaten sein. Daß 20 Staaten gemeinsam beschließen können, zu einem bestimmten Stichtag ihre jeweiligen nationalen Währungen zugunsten des einen ECU abzuschaffen, das sehe ich heute noch nicht. Ich will hier eine – mein eigenes Land belastende – Vorhersage machen. Wenn es in den neunziger Jahren nicht zur Schaffung einer einzigen europäischen Währung und eines europäischen Zentralbankensystems innerhalb der EG kommen sollte, dann wird es möglicherweise auch im nächsten Jahrhundert nicht mehr dazu kommen. Denn dann wird vielleicht (nachdem die Bundesrepublik die enormen ökonomischen Fehler und die Schwierigkeiten überwunden haben wird, die bei der Integration der DDR in die Bundesrepublik Deutschland und in die Weltwirtschaft entstanden waren) die Deutsche Mark eine Europa weithin dominierende Währung geworden sein – gestützt auf eine hohe Sparquote der Deutschen und auf eine stabilitätsorientierte Geldpolitik. Ansehen und Einfluß der Deutschen Bundesbank wie auch unserer deutschen Geschäftsbanken könnten dann inzwischen so groß sein, daß ihre Interessen einen Verhinderungsdruck auf die dann im Amt befindliche deutsche Regierung und das Parlament ausüben werden, um diese Position der Deutschen nicht zu opfern.

Wenn die EG das gemeinsame Zentralbankensystem in diesem Jahrzehnt nicht schaffen sollte, so könnten also zwei Gründe verhindern, daß dieses Ziel im nächsten Jahrhundert überhaupt realisiert werden kann. Der eine könnte die Vielzahl der Mitgliedsländer der EG oder der assoziierten Staaten sein. Bei den letzteren denke ich in erster Linie natürlich an die gegenwärtigen EFTA-Staaten, Österreich hat sich bereits bei der EG angemeldet. Aber auch die Polen, die Ungarn, die Tschechen und Slowaken sowie möglicherweise auch die Esten, die Letten und die Litauen wollen später folgen. Der andere Grund könnte aus der deutschen Arroganz erwachsen, die in kreditpolitischer Stärke begründet sein mag.

Gegenwärtig allerdings ist die deutsche Politik voll mit der wirtschaftlichen Integration der früheren DDR beschäftigt. Dabei sind große Fehler gemacht

und viele Unterlassungen begangen worden. Wenn man über Nacht ein Land von 16 Millionen Menschen zum Bestandteil des europäischen Gemeinsamen Marktes macht und damit deren Industrien und sogar die Landwirtschaft dem freien Wettbewerb der hochleistungsfähigen Unternehmen der westlichen Industriestaaten – wie beispielsweise in Holland, Frankreich, England, Italien oder in der BRD – aussetzt, dann muß man sich nicht wundern, wenn die Industriebetriebe der ehemaligen DDR solch plötzlichem Wettbewerb nicht gewachsen sind und kaputt gehen. Weder in der Qualität, noch im Design, noch im Marketing waren die DDR-Produkte konkurrenzfähig im Vergleich zu gleichartigen Produkten aus den Benelux-Staaten oder aus Irland oder Dänemark oder aus der übrigen EG. Man hätte deshalb gleich zu Beginn gewaltige, Arbeitsplätze schaffende öffentliche Infrastrukturprogramme in Gang setzen müssen, um Arbeitslosigkeit aufzusaugen und zugleich die völlig verwahrloste Infrastruktur so zu heben, daß die Standorte in der alten DDR attraktiv werden für privatwirtschaftliche Investitionen. Daran fehlt es heute immer noch. Ich will weitere Notwendigkeiten nicht aufzählen. Es wäre übrigens für unsere Freunde in Prag, in Warschau und in Budapest nützlich, sich genau anzuschauen, welche Fehler wir Deutschen bei der ökonomischen Integration der DDR gemacht haben. Diese Fehler sollte man auf jeden Fall vermeiden. Die osteuropäischen Länder werden vielleicht anderes falsch machen; sie müssen aber nicht dieselben Fehler wiederholen, die wir schon begangen haben. Weil Bonn fast ausschließlich mit sich selbst beschäftigt war, mußten wir übrigens die ziemlich jämmerliche Unentschlossenheit unserer Bundesregierung während der Golfkrise im letzten Herbst und des Golfkriegs zu Beginn dieses Jahres erleben.

Eigentlich sehe ich in Europa zur Zeit außer Jacques Delors, dem Präsidenten der EG-Kommission, keine international führungsfähigen Politiker, die sich um weitere Fortschritte bei der Integration Europas bemühen. Die Außenminister der EG-Mitgliedstaaten treffen sich regelmäßig auch in der Westeuropäischen Union (WEU) und im Rat des Nordatlantik-Paktes. In all diesen Gremien werden Beschlüse gefaßt. Später treffen sie sich wieder im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft. Es sind fast immer wieder dieselben Personen, aber ihre Beschlüsse kommen nicht wirklich auf einen gemeinsamen Nenner, es kommen dabei keine deckungsgleichen, auf konkrete Ziele gerichtete Aktionen heraus. Die Golfkrise und der Golfkrieg haben die Sterilität

dieser Treffen schonungslos bloßgelegt. Die Außenminister können eigentlich nichts dafür, denn die Regierungschefs tragen die Hauptverantwortung. Aber die öffentliche Meinung und die Parlamente in unseren Staaten tragen eine große Mitschuld für diese Trägheit.

Zugleich werden die Staaten der EFTA eingenebelt mit dem Projekt der Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums, EWR genannt. Ich muß bekennen, ich habe dazu eine ganze Menge gelesen, aber mir ist nicht klargeworden, was man damit eigentlich will. Es scheint mir eher eine Vertröstungsoperation zu sein, um die EG-Mitgliedschaft zeitlich herauszuschieben. Das letztere Motiv mag vielleicht sogar sinnvoll sein, dann sollte man es aber klar benennen.

Augenblicklich bedrückt mich noch mehr die Tatsache, daß es immer noch keine ausreichende ökonomische Hilfe für Polen, für Ungarn und für die ČSFR gibt. Der Schuldenerlaß im Pariser Club für Polen ist ohne wirkliche Bedeutung. Es handelt sich nur um eine Buchhaltungsoperation, denn Polen hätte diese Schulden ohnehin weder verzinsen noch je zurückzahlen können.

Zum Schluß

Nun mögen Sie, meine Damen und Herren, vielleicht denken, da hat der Redner zunächst die Sowjetunion, dann die USA, dann die EG-Partner und zuletzt auch sein eigenes Land kritisiert — ist er ein Pessimist? Oder ist er eigentlich nur ein Besserwisser, der nicht verkraften kann, daß er nicht mehr mitregieren darf? Ich bin kein Pessimist. Allerdings habe ich mir in meinem politischen Leben nie erlaubt, Optimist zu sein. Ich habe mich immer an die Pflicht zum realistischen Beurteilen einer Lage und ihrer Möglichkeiten gehalten. Ich bin auch keiner, der sich ärgert, nicht mehr im Amt zu sein. Ich versichere Ihnen, nach 13 Jahren in der Regierung, davon 8½ als deren Chef, war ich durchaus froh, die Verantwortung abgeben zu können. Ich bezeichne mich selbst gern als einen Realisten. Was ich Ihnen soeben vorgetragen habe, entspricht meiner Erfahrung und meinem Urteil.

Ich möchte allerdings auch vor einem anderen Mißverständnis bewahrt bleiben. Ich war und bleibe immer ein Freund Amerikas. Mich hat stets die Vitalität der Amerikaner beeindruckt. Wenn diese Nation politisch zielgerecht geführt wird, so kann sie innerhalb weniger Jahre ihre finanzwirtschaftliche und ihre Bankmisere überwinden. Wichtige Entscheidungen werden allerdings dort frühestens im Frühjahr 1993 gefaßt werden, nämlich nach der Präsidentschaftswahl im November 1992. Fügen sie noch einige Jahre hinzu, damit die Entscheidungen wirken können, dann sind wir beinahe schon am Ende dieses Jahrzehnts. Was in den USA in Ordnung gebracht werden muß, das ist nicht aus der Hand zu schütteln. Aber die Kraft dazu ist vorhanden.

Ich bin und bleibe ein engagierter Anhänger der Weiterentwicklung der EG zur monetären Union und zur politischen Union. Daß diese beiden Unionen gleichzeitig geschaffen werden müssen, ist eine Erfindung erst der letzten beide Jahre, vielleicht eine Erfindung derjenigen, die den währungspolitischen Integrationsprozeß möglichst behindern wollen. Noch vor kurzem hat man doch vielmehr von der Wirtschafts- und Währungsunion gesprochen, ohne sie an die Bedingung der politischen Union zu knüpfen. Mein Ratschlag an die Regierenden lautet deshalb: stetige und schrittweise Fortentwicklung der EG, aber bitte nicht jedes zweite Jahr bombastische Resolutionen und Entschließungen, wenn doch anschließend der Wille zu deren Verwirklichung fehlt.

Mit den Russen, den Esten, den Letten, den Litauern, den Ukrainern, den Georgiern, den Armeniern, den Muslims, mit ihnen allen hoffe ich auf eine friedliche Evolution. Ich möchte mich aber als einer der unmittelbaren Nachbarn der Sowjetunion nicht allein auf Hoffnungen verlassen. Meine Empfehlung an die Europäer: Man möge bei der Harmel-Doktrin aus dem Jahr 1967 bleiben. Harmel, damals belgischer Außenminister, war Vorsitzender des Ministerrates der Allianz. Die Harmel-Doktrin besagt: zu versuchen, zugleich Sicherheit vor der Sowjetunion und zugleich Zusammenarbeit mit der Sowjetunion zu erreichen. Diese Strategie hat Pate gestanden bei der deutschen Ostpolitik, bei der Helsinki-Schlußakte von 1975; sie hat zu Sacharows Bürgerrechtsbewegung in der Sowjetunion, zur Charta '77 in Prag, zur Solidarność in Danzig und in Warschau geführt. Auf der anderen Seite hat sie den damaligen NATO-Doppelbeschluß ausgelöst, an dem ich auch beteiligt war. Obwohl dieser Beschluß umstritten war, hat er doch den ersten wirkli-

chen Abrüstungsvertrag zwischen zwei gleichberechtigten Mächten ermöglicht, den sogenannten INF-Vertrag. Ohne den KSZE- oder Helsinki-Prozeß hätte es weder Glasnost in der Sowjetunion noch die Freiheit für Polen und Ungarn und andere gegeben, auch nicht die unerwartet schnelle Vereinigung der beiden deutschen Staaten. Deshalb sollte man in dieser erfolgreichen, zweigleisigen Politik einstweilen fortfahren; denn gegenwärtig kann keiner absehen, wie es mit der Sowjetunion weitergeht.

Bis zum „gemeinsamen europäischen Haus" im Sinne Gorbatschows ist es offensichtlich noch ein schwieriger Weg. Die Regierungen im Westen, im Zentrum und im Osten Europas will ich nicht etwa schelten, weil sie wegen der unübersichtlichen Lage in der Sowjetunion noch keinerlei konkrete institutionelle Vorstellungen oder Zielsetzungen für das gemeinsame europäische Haus entwickelt haben. Jeder Autofahrer, jeder Segler, jeder Seemann weiß, daß man im Nebel sehr vorsichtig navigieren muß. Den Politikern geht es nicht anders.

Österreich wurde in den letzten 40 Jahren hervorragend geleitet, sowohl außenpolitisch als auch ökonomisch. Ich habe diese Leistung immer bewundert. Es ist ein glänzendes Beispiel für Vorsicht und Umsicht, für Realismus und für praktische Vernunft in der Politik. Genau diese Eigenschaften sind für uns Europäer unentbehrlich, ganz gleich ob für die Regierenden in Madrid oder Helsinki, in Riga oder Tiflis, Paris oder Warschau, Prag oder Budapest.

Meine Damen und Herren! Ich hatte Sie eingangs vor Journalisten, Politikern und Ökonomen gewarnt. Ihr eigenes Urteil bleibt gefragt. Jeder von uns sollte bei jedem seiner Schritte, soweit er das irgend kann, die Folgen auch in der weiteren Zukunft bedenken. Die Folgen unseres Handelns oder die Folgen unseres Nichthandelns sind es, die wir zu verantworten haben, nicht aber unsere guten Absichten. In unserer immer enger werdenden Welt — am Anfang des Jahrhunderts gab es 1'6 Milliarden Menschen weltweit, heute sind es bereits 5'4 Milliarden und am Ende unseres Jahrhunderts werden es über 6 Milliarden Menschen sein; also eine Vervierfachung der Menschheit in nur einem einzigen Jahrhundert —, in dieser bedrängenden Dichte gewinnt das ethische Gebot des kategorischen Imperativs meines großen Landsmannes Immanuel Kant an Bedeutung. Es sollte aber nicht nur — wie Kant es gemeint

hat – für den einzelnen gelten, sondern es muß auch gelten für die Regierungen, für die Zentralbanken, für die Staaten im Umgang miteinander. Zwar ist es wahr, daß – wie es ein bedeutender Franzose einmal formuliert hat – Staaten Interessen haben. Aber ebenso wahr ist, daß in unserer immer enger werdenden Welt das Gemeinwohl der Menschheit höher stehen muß als der Machtanspruch oder Geldanspruch oder der nationale Interessenanspruch des eigenen Staates.

Schlußbemerkungen

Adolf Wala

Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die OeNB hat die „Wirtschaftliche und politische Neugestaltung Europas" zum Thema ihrer diesjährigen Tagung gemacht. Unser Anliegen war, die gegenwärtig so vitale Periode der europäischen Integration auch in Analogie zur österreichischen Währungsgeschichte zu sehen. Eine Geschichte, die sich in den Annalen der OeNB widerspiegelt, die jetzt das 175jährige Jubiläum ihres Bestandes begeht. In dieser Periode finden sich alle Aspekte, die im Europa der Gegenwart relevant sind. Es sind dies einerseits die Phänomene der Multinationalität – wenn ich das so sagen darf; und es sind auch andererseits – wenn wir v. a. an die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg denken – die Fragen der Währungsreform sowie des Aufbaus eines funktionierenden Bankensystems und der dazugehörenden Finanzmärkte.

Ein wesentliches Ergebnis unserer Tagung sehe ich in bestimmten ordnungspolitischen Kriterien. Ich meine damit zunächst die Erkenntnis, daß die Prozesse, um die es hier geht, nicht nur ökonomischer Natur sind, sondern auch gesellschaftliche, politische und sozialpsychologische Auswirkungen haben. Ich würde diesen Gedanken so zusammenfassen, daß mehr kosmopolitisches Denken gefragt ist; also eine Art europäisches Solidaritätsgefühl, das die eigentliche Voraussetzung für das tiefgreifende Verständnis jener Ziele ist, die letztlich angestrebt werden. Die fachliche Infrastruktur allein ist wahrscheinlich zu wenig, damit es zu einem neuen und dauerhaften europäischen Selbstverständnis kommen kann.

Der zweite Aspekt, den ich in diesem ordnungspolitischen Zusammenhang nennen möchte, ist der Grundgedanke der Dezentralisation, wir könnten auch sagen der Subsidiarität. Dieses Organisationsprinzip ermöglicht Vielfalt unter einem gemeinsamen Dach.

Wir haben den hohen Stellenwert supranationaler politischer und auch währungspolitischer Institutionen für den europäischen Integrationsprozeß kennengelernt. Ich habe den Eindruck gewonnen, daß trotz vieler offener Fragen die Effizienz der internationalen Organisationen in der Lösung anstehender Probleme positiv zu beurteilen ist; d. h., es gibt eine seriöse Absicht aller Beteiligten, unterschiedliche Standpunkte zu überwinden.

Ausführlich haben wir uns mit dem Beitrag der Geldverfassung zur wirtschaftlichen und politischen Neugestaltung Europas beschäftigt. Dabei wurde die große Bedeutung einer glaubwürdigen und transparenten Währungspolitik herausgearbeitet. Nur in einem solchen Klima können auch die Finanzinstitute ihre gesamtwirtschaftlichen Aufgaben optimal erfüllen.

Ich glaube, es ist uns gut gelungen, die naturgemäß komplexen Aufgaben aus unterschiedlichen Blickwinkeln darzustellen. Dies gilt v. a. auch für jene Länder, in denen der Finanzsektor bisher nur ansatzweise vorhanden war, jedenfalls aber keine wesentliche makroökonomische Funktion als Vermittler von Ersparnissen zu Investitionen hatte. Wir haben das gemeinsame Interesse an der Lösung dieser Aufgaben festgestellt und auch gefunden, daß zur Realisierung Konzepte und damit planerisches Denken unumgänglich sind.

Meine Damen und Herren!

Es ist mir ein Anliegen, allen Vortragenden nochmals herzlich für ihr Kommen und für ihre Bemühungen zu danken. Ich möchte aber nicht jene vergessen, die im Hindergrund zur Organisation der Tagung beigetragen haben. Auch ihnen sei ausdrücklich gedankt.

Ich hoffe, daß Sie hier zwei anregende Tage verbracht haben.

Die Vortragenden

Lamberto Dini, Dr., geboren 1931 in Florenz; Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Florenz; 1957 bis 1959 „Postgraduate Studies" an den Universitäten von Minnesota und Michigan; Stringher-Stipendium der Banca d'Italia, Fullbright-Stipendium der US-Regierung und Ford Foundation Research Fellowship; 1969 bis 1975 Funktionär beim Internationalen Währungsfonds; 1976 bis 1980 Exekutivdirektor des IWF (für Italien, Spanien, Griechenland, Portugal und Malta); seit Oktober 1979 Generaldirektor der Banca d'Italia; Mitglied des Verwaltungsrats des Italienischen Wechselbüros (UIC) und stellvertretender Vorsitzender; 1979 bis 1982 Gouverneur der Asiatischen Entwicklungsbank für Italien. Ferner: Vorsitzender der Stellvertreter der G-10; Mitglied des Verwaltungsrats der BIZ; Mitglied des Währungsausschusses der EG, 1980 bis 1988 stellvertretender Vorsitzender; Stellvertretender Gouverneur des IWF für Italien; Stellvertretender Gouverneur der Interamerikanischen Entwicklungsbank für Italien; Mitglied des Stiftungsrats des „International Center for Monetary and Banking Studies", Genf.

Willem Frederik Duisenberg, Dr., geboren 1935 in Heerenveen; 1961 Promotion zum Doktor der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Groningen; 1965 Promotion zum Doktor der Philosophie an der Universität Groningen; 1961 bis 1965 Assistent an der Universität Groningen; 1965 bis 1969 Mitarbeiter beim Internationalen Währungsfonds; 1969 bis 1970 Berater des Gouverneursrats der niederländischen Notenbank; 1970 bis 1973 Professor für Makroökonomik an der Universität Amsterdam; 1973 bis 1977 Finanzminister; 1977 bis 1978 Abgeordneter; 1978 bis 1981 Mitglied und stellvertretender Vorsitzender des Vorstands der Rabobank Nederland; 1981 bis 1982 Exekutivdirektor der niederländischen Notenbank; seit 1982 Präsident der niederländischen Notenbank. Ferner: Vorsitzender des Verwaltungsrats der BIZ; Gouverneur des IWF.

Jacob A. Frenkel, Dr., geboren 1943 in Israel; Studium der Wirtschafts- und Politikwissenschaften, 1970 Promotion zum Doktor der Wirtschaftswissenschaften an der Universität von Chicago; 1973 bis 1987 David Rockefeller Professor für internationale Ökonomie an der Universität von Chicago; seit 1987 Wirtschaftsberater und Direktor der volkswirtschaftlichen Abteilung des Internationalen Währungsfonds. Ferner: Fellow of the Econometric Society; Research Associate of the National Bureau of Economic Research; Mitglied des „Advisory Committee of the Institute for International Economics", Washington D. C., und des „Executive Committee of the Centre for Economic Policy Research"; Mitglied der „Gruppe der 30" und des Rats der G-7. Vormals Redakteur des „Journal of Political Economy"; Mitglied in Redaktionsausschüssen verschiedener Wirtschaftszeitungen; Autor und Herausgeber zahlreicher Bücher und Artikel über internationale Makroökonomik, Inflation und Finanzmärkte.

Wolfgang Röller, Dr., geboren 1929 in Uelsen, Kreis Bentheim/BRD; Studium der Volkswirtschaft in Berlin und Frankfurt/Main; 1955 Eintritt in die Dresdner Bank AG; 1971 Berufung in den

Vorstand, zuständig für die Konzernstäbe „Generalsekretariat", „Konzernplanung", „Recht" und „Revision" sowie im Inlandsgeschäft für den Niederlassungsbereich Berlin; seit 1. Jänner 1985 Sprecher des Vorstands der Dresdner Bank AG; von März 1987 bis März 1991 Präsident des Bundesverbands deutscher Banken; Aufsichtsratsmandate bei deutschen und ausländischen Kreditinstituten sowie bei bedeutenden Industrieunternehmen und Versicherungsgesellschaften.

Jacques Santer, Dr., geboren 1937 in Luxemburg; Studium der Rechts- und Politikwissenschaft in Paris, Promotion zum Doktor der Rechte; 1961 bis 1965 Luxemburgisches Berufungsgericht, Kabinettsattaché des Ministers für Arbeit und soziale Sicherheit; 1965 bis 1966 Regierungsattaché; 1966 bis 1972 Sekretär des Parlamentsklubs der Christlich-Sozialen Partei; 1972 bis 1974 Generalsekretär der Partei und als Regierungsmitglied Staatssekretär für kulturelle und soziale Angelegenheiten; 1974 bis 1979 Vorsitzender der Christlich-Sozialen Partei; 1979 bis 1984 Minister für Finanzen, Arbeit und soziale Sicherheit; bis 1989 Vorsitzender der Regierung, Staatsminister und Finanzminister; seit Juli 1989 Premierminister, Staatsminister, Schatzminister und Kulturminister. Ferner: 1975 bis 1979 Mitglied des Europäischen Parlaments; 1985 Europäischer Ratspräsident; 1984 bis 1989 Gouverneur der Weltbank; seit August 1989 Gouverneur des Internationalen Währungsfonds.

Maria Schaumayer, Dkfm. Dr., geboren 1931 in Graz; 1949 bis 1952 Studium an der Hochschule für Welthandel in Wien — Diplomkaufmann; 1952 bis 1954 Universität Innsbruck, Dr. rer. oec.; neben dem Studium Praxis in Industrie und Großhandel; 1954 Eintritt in die Creditanstalt-Bankverein Wien; 1957 bis 1965 Betriebsrat der CA-BV; 1965 bis 1969 Amtsführender Stadtrat für die Städtischen Unternehmungen in der Wiener Landesregierung; 1969 bis 1973 Sprecherin der ÖVP-Fraktion in der Wiener Landesregierung und Amtsführender Stadtrat für baubehördliche und sonstige technische Angelegenheiten; 1970 bis 1974 Obmannstellvertreter des Österreichischen Städtebundes; 1973 bis 1982 Gemeinderat und Landtagsabgeordnete; November 1973 Ausscheiden aus der Wiener Landesregierung; 1974 bis 1982 Vorstandsmitglied der Österreichischen Kommunalkredit AG Wien; 1982 bis 1989 Bestellung zum Vorstandsmitglied der ÖMV AG, Österreichischer Mineralöl Konzern, zuständig für Finanzen und Rechnungswesen; 1986 Berufung in den Aufsichtsrat der ÖMV Handelsaktiengesellschaft, Vorsitzender-Stellvertreter; 1988 Berufung in den Aufsichtsrat der Petrochemie Danubia Ges. m. b. H. und in den Beirat der Total-Austria Ges. m. b. H.; 1989 Ausscheiden aus dem Vorstand der ÖMV AG; seit 1. Juni 1990 Präsidentin der Oesterreichischen Nationalbank.

Helmut Schmidt, Diplomvolkswirt, geboren 1918 in Hamburg; 1945 bis 1949 Studium der Staatswissenschaft und Volkswirtschaft an der Universität Hamburg; 1946 Eintritt in die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD); 1947 bis 1948 Bundesvorsitzender des Sozialistischen Deutschen Studentenbundes (SDS); 1949 bis 1953 Tätigkeit als Referent und Abteilungsleiter, dann als Leiter des Amtes für Verkehr in der Hamburgischen Behörde für Wirtschaft und Verkehr; 1953 bis 1961 Mitglied des Deutschen Bundestags; 1958 bis 1983 Mitglied des Bundesvorstands der SPD; 1961 bis 1965 Senator für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg; 1965 bis 1987 Mitglied des Deutschen Bundestags; 1967 bis 1969 Fraktionsvorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion; 1968 bis 1983 stellvertretender Vorsitzender der SPD; 1969 bis 1972 Bundesminister der Verteidigung; 1972 bis 1974 zunächst Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen, dann Bundesminister der Finanzen; 1974 bis 1982 Bundeskanzler; seit Mai 1983 Mitherausgeber der ZEIT; seit Oktober 1985 Verleger der ZEIT.

Niels Thygesen, geboren 1934; seit 1971 Professor für Wirtschaftswissenschaft an der Universität Kopenhagen; vormals Leiter der währungspolitischen Abteilung der OECD, Wirtschaftsberater des malaysischen Finanzministers und Berater der Danmarks Nationalbank; Aufsichtsratsmitglied der A. P. Moller Gruppe; stellvertretender Vorsitzender der Novo-Stiftung; Mitglied des Aufsichtsrats und des Forschungsrats des Europäischen Universitätsinstituts in Florenz; seit 1989 Mitglied des Steering Committee for the Stimulation Programme in Economic Science (SPES) der EG; Mitarbeit in diversen Expertengruppen über Währungsintegration und makroökonomische Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, in jüngster Zeit im Ausschuß für die Europäische Währungsunion (Schmidt-Giscard Ausschuß); Senior Research Fellow des „Centre for European Policy Studies" (CEPS) in Brüssel; 1988 bis 1991 Präsident der SUERF (Société Universitaire Européenne de Recherches Financières); anläßlich der Sitzung des Europäischen Rats in Hannover im Juni 1988 wurde er zum unabhängigen Experten des Delors-Ausschusses zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion der Europäischen Gemeinschaften ernannt.

Hans Tietmeyer, Dr., geboren 1931 in Metelen, Westfalen; 1953 bis 1958 Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Münster, Bonn und Köln; 1958 Examen als Diplomvolkswirt (Universität Köln); 1960 Dr. rer. pol. (Universität Köln); 1959 bis 1962 Geschäftsführer der Bischöflichen Studienförderung Cusanuswerk; 1962 Eintritt in das Bundesministerium für Wirtschaft; 1962 bis 1967 Referent im Referat „Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik"; 1967 bis 1970 Leiter dieses Referats; 1970 bis 1972 Leiter der Unterabteilung „Europäischer Gemeinsamer Markt und Verhältnis zu Drittländern"; 1972 bis 1973 Leiter der Unterabteilung „Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik, Konjunktur- und Wachstumspolitik"; 1973 bis 1982 Leiter der Abteilung I „Wirtschaftspolitik"; 1982 bis 1989 Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen und Persönlicher Berater des Bundeskanzlers zur Vorbereitung der Weltwirtschaftsgipfel (SHERPA); seit Jänner 1990 Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, zuständig für Ausland, internationale Währungsfragen, Organisationen und Abkommen, und des Zentralbankrats; April bis Juni 1990 Persönlicher Berater des Bundeskanzlers für die Verhandlungen des Staatsvertrags zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion (während dieser Zeit ruhte die Funktion als Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank); seit August 1991 Vizepräsident der Deutschen Bundesbank.

Josef Tošovský, Ing., geboren 1950 in Náchod, ČSFR; 1968 bis 1973 Studium der Handelswissenschaft an der Hochschule für Wirtschaftswissenschaft in Prag; 1973 Eintritt in die tschechoslowakische Staatsbank, zunächst Tätigkeit in der Auslandsabteilung, zuständig für Zahlungsbilanzprognosen; 1978 Ernennung zum stellvertretenden Direktor der Staatsbank; 1982 Beförderung zum Berater des Präsidenten der Staatsbank; 1984 bis 1985 leitender Ökonom der Filiale der Zivnostenská banka in London; 1986 bis Mai 1989 Berater des Präsidenten der Staatsbank; Juni bis Dezember 1989 stellvertretender Leiter der Filiale der Zivnostenská banka in London; seit Dezember 1989 Präsident der Staatsbank.

Franz Vranitzky, Dkfm. Dr., geboren 1937 in Wien; Studium an der Hochschule für Welthandel in Wien; 1960 Diplomkaufmann; 1969 nach mehrjähriger Berufstätigkeit Doktor der Handelswissenschaften; Berufslaufbahn: 1961 Siemens-Schuckert Ges. m. b. H. (Rechnungswesen); sodann Oesterreichische Nationalbank, zunächst Volkswirtschaftliche Abteilung, 1969 Mitarbeiter des 1. Vizepräsidenten; ab 1970 wirtschafts- und finanzpolitischer Berater des

Bundesministers für Finanzen; 1976 Vorsitzender-Stellvertreter des Vorstands der Creditanstalt-Bankverein; 1981 Vorsitzender-Stellvertreter des Vorstands der Österreichischen Länderbank AG; April 1981 Vorsitzender des Vorstands; 1984 Bundesminister für Finanzen. Seit 16. Juni 1986 Bundeskanzler der Republik Österreich; seit 11. Mai 1988 Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ).

Adolf Wala, geboren 1937 in Dürnholz, Kreis Nikolsburg/Tschechoslowakei; Matura an der Handelsakademie I der Wiener Kaufmannschaft; 1957 bis 1965 Mitarbeiter in der Devisenabteilung der Creditanstalt-Bankverein, Funktion eines Gruppenleiterstellvertreters bzw. Gruppenleiters; 1965 Eintritt in die Oesterreichische Nationalbank; Sachbearbeiter in der Kreditabteilung (Büro für Refinanzierung), umfassende Ausbildung und Praxis auf dem Gebiet der Firmen- und Bilanzanalyse, weiterer Schwerpunkt Exportrisikogarantie und -finanzierung; 1973 Ernennung zum Vorstand des Büros des 1. Vizepräsidenten; 1980 Ernennung zum Direktor-Stellvertreter der Kreditabteilung (in dieser Funktion: Vorsitzender des ERP-Prüfausschusses, Vorsitzender des OeNB-internen Exportkomitees, Vertreter der OeNB im Kapitalmarktausschuß sowie Vertreter der OeNB im Verwaltungsrat der Österreichischen Postsparkasse); seit September 1988 Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank. Im November 1990 Verleihung des akademischen Titels Ehrensenator der Technischen Universität Wien.