

Harmsen, Sabine

**Article — Digitized Version**

## Der Werner-Plan: Auftakt zu einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Harmsen, Sabine (1970) : Der Werner-Plan: Auftakt zu einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 12, pp. 721-726

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134205>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Der Werner-Plan – Auftakt zu einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?

Sabine Harmsen, Hamburg

Intensität und Tempo der derzeitigen Bemühungen um die monetäre Integration mit dem Endziel einer europäischen Währung mögen überraschen, zumal die Art. 105 ff. des EWG-Vertrages die nationalstaatliche Souveränität im währungs-politischen Bereich unangetastet lassen. Die Erfahrungen mit den Währungskrisen, vor allem des Jahres 1969, dürften jedoch bei den Regierungen der Gemeinschaft zu einer wesentlich realistischeren Beurteilung der Integrationsprobleme des Gemeinsamen Marktes geführt haben. Es hat sich nämlich mit aller Deutlichkeit gezeigt, daß eine perfekte Teilintegration – wie beispielsweise die des EWG-Agrarmarktes – ohne gemeinsame Währungs- und Finanzpolitik praktisch nicht durchführbar ist. Und als Illusion erwies sich auch die ursprüngliche Erwartung, daß eine gemeinsame Rechnungseinheit als Grundlage eines einheitlichen europäischen Agrarpreissystems bereits einen automatischen Sachzwang im Hinblick auf die monetäre Integration ausüben könnte und Paritätsänderungen innerhalb der Gemeinschaft unmöglich machen würde. In allen sechs EWG-Mitgliedsländern hat sich daher immer mehr die Erkenntnis durchgesetzt, daß die bisher erreichten Integrationserfolge ohne den Ausbau der Gemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion jederzeit durch konjunkturelle und monetäre Ungleichgewichte in den einzelnen Staaten in Frage gestellt werden können.

Die Einberufung des Werner-Komitees ist die folgerichtige Konsequenz dieser Erkenntnis. Die gegenwärtigen und kommenden Beratungen seines Berichts über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion werden aber zeigen müssen, ob und inwieweit die einzelnen Mitgliedstaaten der EWG bereit sind, für die Ver-

wirklichung einer weitergehenden Integration nationale Opfer in Form von Souveränitätsverzicht zu bringen.

## Politische Union als Endziel

Denn der im großen und ganzen recht technisch gehaltene Werner-Bericht enthält einige politisch brisante Aussagen. So heißt es u. a.: „Die Wirtschafts- und Währungsunion kann im Laufe dieses Jahrzehnts erreicht werden, sofern der auf der Haager Konferenz feierlich verkündete politische Wille der Mitgliedstaaten, dieses Ziel zu verwirklichen, vorhanden ist<sup>1)</sup>.“ Tatsächlich hat das Werner-Komitee mit diesem Satz nicht nur die Verantwortlichen kennzeichnen wollen. Es sollte auch deutlich gemacht werden, worum es letztlich geht.

Eine Wirtschafts- und Währungsunion bringt es nämlich mit sich, daß die wichtigsten wirtschafts-politischen Beschlüsse der Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene getroffen werden. Das bedeutet aber, daß die erforderlichen Befugnisse von den sechs nationalen auf eine gemeinschaftliche Ebene übertragen werden müssen. Diese Abtretung von Hoheitsrechten und die Errichtung entsprechender Gemeinschaftsinstitutionen sind aber von grund-

<sup>1)</sup> Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, 16.956/11/70, S. 27.

*Sabine Harmsen, 29, Dipl.-Volkswirt, gehört zur Abteilung „Internationale Währungspolitik“ des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg. Sie beschäftigt sich vor allem mit Fragen der monetären Integration.*

legender politischer Bedeutung, da sie eine progressive Entwicklung der politischen Zusammenarbeit zwischen den Sechs voraussetzt. Folglich erscheint die zu schaffende Wirtschafts- und Währungsunion als „ein Ferment für die Entwicklung der politischen Union, ohne die sie auf die Dauer nicht bestehen kann<sup>2)</sup>“.

Die im Werner-Bericht vorgesehene Parallelität zwischen monetärer und wirtschaftspolitischer Integration beendet den Methodenstreit zwischen „Monetaristen“ und „Ökonomen“. Denn durch

<sup>2)</sup> Bericht ... über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ... , a. a. O., S. 27.

die vorgesehene pari-passu-Strategie wird die Frage, ob mit der Vereinheitlichung der Wechselkurspolitik und der Schaffung institutioneller Grundlagen für eine Währungsunion zu beginnen sei oder ob zunächst das sogenannte Konvergenzproblem, nämlich die Angleichung der Wirtschaftspolitiken, gelöst werden müsse, gegenstandslos.

### Neue Entscheidungsgremien

Im Bericht wird deshalb einerseits ein unabhängiges, im Gemeinschaftsinteresse handelndes wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium der

## Von Barre zu Werner

Auf der Gipfelkonferenz von Den Haag Ende 1969 wurde von den EWG-Regierungschefs beschlossen, einen Stufenplan für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten zu lassen. Im März dieses Jahres wurde zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des luxemburgischen Ministerpräsidenten Werner einberufen.

Grundlage für die Arbeiten sollte das Barre-Memorandum vom Februar 1969 bilden. Dieses Memorandum forderte eine Abstimmung der mittelfristigen wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen der Mitgliedsländer, eine Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik und eine währungspolitische Zusammenarbeit in Form kurzfristiger monetärer Stützungsaktionen und eines mittelfristigen finanziellen Beistandes.

Das Barre-Memorandum und der Beschluß von Den Haag führten in der Gemeinschaft zu einer heftigen Diskussion über den richtigen Weg zu einer Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. WD, 50. Jg. (1970, H. 8). Zu großen Diskussionen kam es dabei zwischen den sog. Monetaristen und Ökonomen. Die Monetaristen (Belgischer Plan von Dezember 1969 und Luxemburgischer Plan vom Januar 1970) wollten mit einer Vereinheitlichung der Wechselkurspolitik und der Schaffung institutioneller Grundlagen für eine Währungsunion beginnen. Der Belgische Plan forderte deshalb in der 1. Stufe (1971–73) eine Verringerung der Schwankungsmargen zwischen den EWG-Währungen und Wechselkursänderungen nur in

gegenseitigem Einvernehmen. In der 2. Stufe (1973–75) sollten die Wechselkurse fixiert und eine gemeinsame Währungseinheit festgelegt werden. Zudem sollte der Ministerrat bindende Empfehlungen für die Abstimmung der kurz- und mittelfristigen Wirtschaftspolitik erlassen. Die 3. Stufe (1975–77) sah die Festlegung einer gemeinsamen kurz- und mittelfristigen EWG-Wirtschaftspolitik und die Errichtung eines Zentralbankensystems vor.

Die Ökonomen (Deutscher Plan vom Februar 1970) drängten dagegen auf eine vorherige Angleichung der Wirtschaftspolitik. In der 1. Stufe sollten die Grundlagen für eine Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik geschaffen werden (Konkretisierung und Harmonisierung der Ziele, kurzfristige Beistandsmechanismen). In einer 2. Stufe (bis 1974–75) sollte eine gleichgewichtige Wirtschaftsentwicklung erreicht werden. Erst die 3. Stufe (1976–77) leitet in die Wirtschafts- und Währungsunion über, indem die Schwankungsbreiten zwischen den Währungen verringert werden, Änderungen der Parität von der Zustimmung der Partner abhängen und der schrittweise Übergang zu einer Art Federal Reserve System erfolgt. In der 4. Stufe (ab 1978) sollte dann die Wirtschafts- und Währungsunion verwirklicht werden, indem die nationalen Befugnisse – soweit notwendig – auf Gemeinschaftsorgane übertragen werden.

Der Werner-Plan versucht, diesen „Methodenstreit“ durch eine pari-passu-Strategie zu beenden.

EWG gefordert. Es soll nicht nur für die von der Gemeinschaft betriebene Wirtschaftspolitik (einschließlich der Änderung der Währungsparitäten) zuständig sein, sondern auch Einfluß auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten haben. Dieses neu zu schaffende Entscheidungsgremium sollte dem Europäischen Parlament gegenüber politisch verantwortlich sein, das durch eine Änderung der Befugnisse und des Wahlmodus einen entsprechenden Status erhalten müßte. Zum anderen ist ein währungspolitisches Entscheidungsgremium in Form eines gemeinschaftlichen Zentralbanksystems vorgesehen, das sich etwa am amerikanischen Federal Reserve System orientieren könnte. Diese Gemeinschaftseinrichtung soll – je nach den Erfordernissen der Wirtschaftslage – befugt sein, interne währungspolitische Entscheidungen zu treffen, die die Liquidität, die Zinssätze sowie die Kreditgewährung beeinflussen. Und im Bereich der externen Währungspolitik wäre sie für Interventionen an den Devisenmärkten und für die Verwaltung der Währungsreserven der Gemeinschaft zuständig.

#### Währungsunion in der Endphase

Als Minimalanforderungen an die Währungsunion, die 1980 erreicht sein soll, betrachtet das Werner-Komitee:

- Eine vollständige und irreversible Konvertibilität zwischen den Gemeinschaftswährungen ohne Kursschwankungen bei unveränderlichen Paritäten (vorzuziehen sei jedoch die Schaffung einer Gemeinschaftswährung).
- Eine zentrale Steuerung der Liquiditätsschöpfung sowie der Geld- und Kreditpolitik im gesamten Währungsraum.
- Eine von der Gemeinschaft betriebene Währungspolitik gegenüber den Drittländern.
- Einen einheitlichen EWG-Kapitalmarkt.
- Auf Gemeinschaftsebene festgelegte Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte der Mitgliedstaaten.
- Die Regional- und Strukturpolitik ist nicht mehr ausschließlich Aufgabe der nationalen Haushalte, sondern wird Gegenstand eines Finanzausgleichs innerhalb der Gemeinschaft.
- Auf Gemeinschaftsebene muß schließlich eine systematische und regelmäßige Konsultation der Sozialpartner sichergestellt werden.

Das Werner-Komitee hat auf die Festlegung eines genauen und starren Zeitplans für den gesamten Stufenplan verzichtet und hat sich vielmehr auf die Untersuchung der Maßnahmen der ersten

Stufe konzentriert. Wichtigste Aufgabe in dieser Phase ist die Einführung einer verstärkten Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken, wobei es vor allem um den Aufbau eines rasch funktionierenden Informationssystems und die gemeinsame Festlegung der grundlegenden wirtschafts- und währungspolitischen Ziele geht.

Zwar wird für alle Stufen ein zeitlicher Horizont gegeben. So soll die erste Stufe am 1. 1. 1971 einsetzen und bis Ende 1973 dauern. Dennoch erfolgt der Übergang von dieser Vorbereitungsstufe auf die zweite Stufe, die von 1974 bis voraussichtlich 1979 dauern wird, nicht automatisch. Hierzu bedarf es der Zustimmung einer 1973 einzuberufenden Regierungskonferenz, bei der die Erfahrungen und Fortschritte der ersten Stufe berücksichtigt werden sollen. Mit der Währungsunion soll 1980 die Endphase erreicht werden.

#### Jährliche Konjunkturuntersuchungen

Mindestens dreimal jährlich soll der Ministerrat zu zwingend vorgeschriebenen Konsultationen über die Wirtschafts-, Konjunktur-, Haushalts- und Währungspolitik zusammentreffen und quantitative Orientierungen für die Wirtschaftspolitik und die Eckwerte der öffentlichen Haushalte festlegen. Auf seiner jährlichen Herbsttagung hätte er in einem „Jahresbericht zur Wirtschaftslage der Gemeinschaft“ Empfehlungen auszuarbeiten und dem Europäischen Parlament sowie den nationalen Regierungen zu übermitteln. Auf der Grundlage von Gemeinschaftsindikatoren für „Gefahrensituationen“ sind auch ad hoc-Examen vorgesehen. Im Gegensatz zur bisher geübten Praxis sollen sich die dort beschlossenen Empfehlungen in spezifischer und detaillierter Form an jedes einzelne Mitgliedsland wenden.

In der ersten Phase werden darüber hinaus eine Reihe von Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der Steuern, des Kapitalverkehrs, der Geld-, Kredit- und der Währungspolitik gefordert. So wird beispielsweise vorgeschlagen, die Steuern bis Ende 1973 so weit zu harmonisieren, daß die Grenzkontrollen im privaten Reiseverkehr aufgehoben werden können.

#### Europäisches Interventionssystem

Der währungspolitische Teil des Werner-Plans basiert im wesentlichen auf einem Expertenbericht, der von den Notenbankpräsidenten der EWG unter Vorsitz des Belgiers Baron Ansiaux vorgelegt wurde. Der Ansatz zu einer europäischen Währungspolitik liegt nach diesem Bericht vorerst darin, daß mit Hilfe abgestimmter Zentralbankinterventionen gegenüber dem Dollar die Wechselkursschwankungen zwischen den EWG-Währun-

gen zunächst versuchsweise und „de facto“ innerhalb engerer Bandbreiten als bisher gehalten werden.

Im Werner-Bericht wird zwar kein spezifischer Satz für die Verringerung der Bandbreiten genannt. Jedoch wird in dem als Anlage veröffentlichten Ansiaux-Bericht eine Einengung der Bandbreiten von bisher 1,5 % auf zunächst 1,2 % angeregt<sup>3)</sup>. Nach einer Experimentierphase, in der Erfahrungen mit der Verringerung der Kurschwankungen zwischen den EWG-Währungen gesammelt werden, könnte die Einengung der Bandbreiten dann offiziell verkündet und damit für die Zentralbanken der EWG-Staaten verpflichtend werden. Zunächst würden die Interventionen ausschließlich in Dollar, später dann auch in EWG-Währungen erfolgen. Dabei soll sich das Interventionssystem, soweit es mit Kreditgewährungen verbunden ist, im Rahmen des bereits bestehenden kurzfristigen bzw. eines – noch zu beschließenden – mittelfristigen finanziellen Beistandssystems der EWG-Staaten halten.

#### Vorstufe einer Gemeinsamen Zentralbank

Institutionell wäre es nach Auffassung der Ansiaux-Gruppe angebracht, daß die Abstimmung der Interventionspolitik in einer ersten Phase direkt zwischen den Zentralbanken erfolgt. Einem Agenten, etwa der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, sollte täglich der Saldo der durchgeführten Devisentransaktionen gemeldet werden. In einer zweiten Phase könnte dann dieser Agent aufgrund seiner Informationen Transfers zwischen verschiedenen Zentralbanken anregen. In einer dritten Phase könnte er daneben einer Zentralbank, die ein Dollardefizit aufweist, eingegangene Dollarbeträge anderer Institute zur Verfügung stellen, was mit einer Gewährung bilateraler Kredite verbunden wäre. In der vierten Phase schließlich – zu einem von der erreichten wirtschaftspolitischen Konvergenz abhängenden Zeitpunkt – soll die Aufgabe des Agenten von einem Gemeinschaftsorgan übernommen werden. Es müßte einem Rat der Zentralbankpräsidenten unterstellt sein. Diese Organisation, der „Europäische Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit“, würde eine gemeinschaftliche Verwaltung der Devisenreserven der Mitgliedsländer einleiten. Nach wie vor würden zwar die Zentralbanken auf ihren nationalen Devisenmärkten im Rahmen gemeinsamer Richtlinien intervenieren. Sie müßten dann aber täglich mit dem Fonds abrechnen und ihre Konten in zu vereinbarenden Zeitabständen ausgleichen.

Dieses Kreditsystem wäre in der Lage, den bestehenden kurzfristigen EWG-Beistand zu er-

setzen. Eine Saldenbereinigung könnte aber auch in Verbindung mit dem mittelfristigen Beistand vorgenommen werden. Die von der Gemeinschaft angesammelten, den laufenden Liquiditätsbedarf übersteigenden Reserven würden beim Fonds verbleiben. Mit diesem Europäischen Fonds wäre der Kern der angestrebten gemeinschaftlichen Zentralbank geschaffen.

In seinen Formulierungen geht der Werner-Bericht nicht so weit wie der Bericht der Ansiaux-Gruppe, der konkrete Schritte in Richtung einer Gemeinsamen Zentralbank aufzeigt. Er verlangt lediglich, daß ein Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit als Vorläufer dieses gemeinschaftlichen Zentralbanksystems möglichst bald, zumindest aber in der zweiten Stufe geschaffen werden sollte<sup>4)</sup>. Und in der zweiten Stufe wäre auch die in der ersten Phase erreichte Koordinierung immer mehr in eine Harmonisierung und schließlich „Verallgemeinerung“ der Ziele und Maßnahmen sowie gewisser Instrumente und Organe überzuleiten. Insbesondere sollten im Verlauf der zweiten Stufe „die Fortschritte in der Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik ... so groß sein, daß die Mitgliedstaaten möglichst nicht mehr gezwungen sind, zu autonomen Paritätsänderungen Zuflucht nehmen zu müssen<sup>5)</sup>“. Konvergenz heißt hierbei nichts anderes als stabilitätskonforme Wirtschaftspolitik. Denn der Interventionsmechanismus erhält nämlich nur dadurch einen Sinn, daß er Zwang zur Verwirklichung dieser Politik auf die beteiligten Regierungen ausübt – wollen sie das System nicht zusammenbrechen lassen.

#### Rahmenprogramm der künftigen Gemeinschaft

Abgesehen von seinen politischen Konsequenzen bedeutet der Werner-Plan daher mehr als nur bloße Abstimmung der nationalen Währungs- und Wirtschaftspolitik. Vielmehr stellt er ein Rahmenprogramm dar, das alle übrigen Pläne der Gemeinschaft einschließt: das Agrarstrukturprogramm, die Regionalpolitik, die Industriepolitik u. a. Man hat ihn deshalb mit dem Spaak-Bericht aus dem Jahre 1956 verglichen, der die Grundlage des EWG-Vertrages und der Europäischen Zollunion schuf. Jetzt soll der Werner-Bericht die Arbeitsgrundlage für die Weiterentwicklung der Zollunion zur Wirtschafts- und Währungsunion liefern. Die Untersuchung liegt den Regierungen der Gemeinschaft vor. Bei den Beratungen des Ministerrats im Dezember wird sich zeigen, ob der politische Wille ausreicht, den im Bericht vorgezeichneten Weg wirklich zu Ende zu gehen.

<sup>4)</sup> Vgl. Bericht über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, a. a. O., S. 31.

<sup>5)</sup> Ebenda, S. 26.

<sup>3)</sup> Anlage 5, S. 4 des Berichtes über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, a. a. O.