ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Krämer, Hans R.

Working Paper — Digitized Version

Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 6

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Krämer, Hans R. (1970) : Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 6, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/48045

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen

6

Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion

von Hans R. Krämer

AUS DEM INHALT

- Auf der Basis des EWG-Vertrags ist zwischen den Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit im Bereich der Währungspolitik entstanden. Diese Form der Zusammenarbeit hat sich aber als unzureichend erwiesen, um die Währungskrisen der jüngsten Vergangenheit zu bekämpfen. Deshalb haben sich die Staats- und Regierungschefs auf der Gipfelkonferenz von Den Haag für eine Währungsunion ausgesprochen.

- Vorschläge zur Verwirklichung einer Währungsunion wurden von einzelnen EWG-Staaten und der Kommission unterbreitet. Sie sehen alle für die Endphase die Einführung eines einheitlichen Notenbank-Systems mit einer gemeinsamen Währung vor. Hinsichtlich des zu beschreitenden Weges bestehen jedoch Meinungsverschiedenheiten. Besonders wichtig ist die Frage, ob und in welchem Ausmaß eine Harmonisierung der Wirtschaftspolitik erfolgen muß, ehe mit dem Aufbau der Währungsunion begonnen werden kann.

- Hier wird die Auffassung vertreten, daß entscheidende Schritte erst unternommen werden sollten, wenn die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik und der wirtschaftspolitischen Ziele abgeschlossen ist, der Gemeinschaft Instrumente zur Anordnung und Durchführung einer gemeinsamen Politik zur Verfügung stehen und Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung auch durch den Einsatz finanzpolitischer Mittel ausgeglichen werden können.

Bag 3770 Weltwirtschaft Kiel 28.10.70.

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL · JUNI 1970

Die Kieler Diskussionsbeiträge wenden sich an die wirtschaftspolitisch interessierten Freunde des Instituts für Weltwirtschaft. In den Beiträgen, die in unregelmäßiger Folge erscheinen sollen, erörtern Mitarbeiter des Instituts Fragen von allgemein wirtschaftspolitischem Interesse.

Bag 3770 Weltwirtschaft Kiel 28.10 70.

Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion

I.

1. Das Jahr 1969 hat im Bereich der europäischen Integration ein Thema in den Vordergrund gerückt: das Thema Währungsunion. Im Schlußkommuniqué der Haager Gipfelkonferenz nimmt es einen wichtigen Platz ein, denn es heißt dort[1]:

   ["Die Staats- bzw. Regierungschefs der EWG-Mitgliedstaaten] bekräftigen ihren Willen, den für die Stärkung der Gemeinschaft und für ihre Entwicklung zur Wirtschaftsunion erforderlichen weiteren Ausbau beschleunigt voranzutreiben. Sie sind der Auffassung, daß der Prozeß der Integration zu einer Gemeinschaft der Stabilität und des Wachstums führen muß. Zu diesem Zweck sind sie übereingekommen, daß im Rat - ausgehend vom Memorandum der Kommission vom 12. Februar 1969 und in enger Zusammenarbeit mit dieser im Laufe des Jahres 1970 - ein Stufenplan für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion ausgearbeitet wird. Die Entwicklung der Zusammenarbeit in Währungsfragen sollte sich auf die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik stützen. Sie sind übereingekommen, die Möglichkeit der Errichtung eines europäischen Reservefonds prüfen zu lassen, zu dem eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik hinführen müßte."

2. Daß verantwortliche Politiker der EWG-Staaten in dieser Weise zugunsten einer Währungsunion Stellung nahmen, war neu. In den vorbereitenden Arbeiten zum EWG-Vertrag wurde die Währungspolitik nur sehr zurückhaltend erwähnt. Der Bericht des mit diesen Arbeiten befaßten Regierungsausschusses[2] enthält zwar ein Kapitel über die Zahlungsbilanz[3] und eines über den Kapitalverkehr. Nirgends wird aber auf die Frage eingegangen: Welches Ausmaß an Zusammenarbeit im Bereich der Währungspolitik ist für das Funktionieren einer Wirtschaftsunion von der Art der EWG[4] erforderlich?

---

1 Ziffer 8 des Schlußkommuniqués vom 3. Dezember 1969. Text in "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 3. Dezember 1969.

2 Regierungsausschuß, eingesetzt auf der Konferenz von Messina, Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister. Brüssel, 21. April 1956. Der Bericht ist meist unter der Bezeichnung "Spaak-Report" bekannt.

3 Dort, a.a.O., S. 75, heißt es beispielsweise: "Die Errichtung und das Funktionieren eines gemeinsamen Marktes setzen voraus, daß in einem von den einzelnen Ländern abhängenden Umfang geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um Störungen des Gleichgewichts der Zahlungsbilanzen zu verhüten und gleichzeitig einen hohen Beschäftigungsstand zu wahren." Und: "Das Gleichgewicht der Gesamtbilanz ist ein Maßstab für das richtige Niveau von Kosten und Preisen und verhütet eine allgemeine Verzerrung zugunsten oder zuungunsten einer Volkswirtschaft im Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt. Die Überbewertung einer Währung begünstigt die Einfuhr und benachteiligt die Ausfuhr. Eine Unterbewertung hat die entgegengesetzte Wirkung."

4 Der Ausdruck "Wirtschaftsunion" findet sich im EWG-Vertrag nicht. Die in Art. 2 und 3 des Vertrages niedergelegten Aufgaben der Gemeinschaft geben aber Hinweise auf die Art des Zusammenschlusses. Wenn gegenwärtig von "Wirtschaftsunion" gesprochen wird, meint man jedoch häufig einen Ausbau der Gemeinschaft, der über die im Vertrag enthaltenen Regeln hinausführt.

Diese Frage wurde auch nicht bei der Abfassung des EWG-Vertrages beantwortet. Die Artikel 103 bis 109 äußern sich allerdings zu Fragen der Währungspolitik. Darin verpflichten sich die Mitgliedstaaten zu einer Koordinierung der Währungspolitik[1] und unter bestimmten Voraussetzungen zur gegenseitigen Unterstützung bei Zahlungsbilanzkrisen[2].

Nach Artikel 103 kann der Rat auch über konjunkturpolitische - und damit auch über währungspolitische - Maßnahmen entscheiden[3]. Es wird aber erst in allerjüngster Zeit erwogen, diese Möglichkeit zu nutzen[4], so daß eine Ausgestaltung des EWG-Rechts in dieser Richtung noch nicht erfolgt ist. Die Frage nach dem zweckmäßigen Grad der währungspolitischen Zusammenarbeit ist also im Vertrag offengeblieben und die Antwort den nach Artikel 103 tätig werdenden Organen der Gemeinschaft überlassen worden.

3. Dieses auch sonst in der EWG vielfach angewandte Verfahren ermöglichte es, bei der Ausgestaltung des Vertrages Erfahrungen zu sammeln und die notwendigen Maßnahmen der jeweiligen Lage anzupassen. Es führte aber auch dazu, daß Integrationsmaßnahmen unterbleiben, solange sich kein dringendes Bedürfnis dafür zeigte.

   Eine derartige Zurückhaltung konnte in den Anfangsjahren der Gemeinschaft ganz besonders im Bereich der Währungspolitik beobachtet werden. Die Zahlungsbilanzen aller Mitgliedstaaten wiesen Überschüsse auf, und gleichzeitig war das Wirtschaftswachstum zufriedenstellend. Unter diesen Umständen konnten alle EWG-Länder die im Vertrag vorgesehenen Handelsbefreiungen vornehmen, ohne darin durch Rücksichten auf die Zahlungsbilanzentwicklung gehemmt zu sein. Sie sahen deshalb keine zwingende Notwendigkeit zu einer Zusammenarbeit auf monetärem Gebiet, die über das in anderen Organisationen (OECD, IWF) ohnehin vorgesehene Maß hinausging. Bei der bekannten Wertschätzung der nationalen Souveränität waren die EWG-Länder erst recht nicht bereit, ohne eine solche Notwendigkeit auf irgendwelche Hoheitsrechte zugunsten der gemeinsamen Instanzen (Rat oder Kommission) zu verzichten.

4. Diese Haltung der Staaten schloß nicht aus, daß die Frage der währungspolitischen Zusammenarbeit geprüft wurde. Die Kommission, deren Aufgabe es ist, für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes (auch in möglichen Krisensituationen) zu sorgen[5], betonte bereits im Aktionsprogramm für die zweite Stufe der Übergangszeit[6]: "Eine ... Koordinierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitik, die tenden-

---

1 "Um die Koordinierung der Währungspolitik der Mitgliedstaaten in dem für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Umfange zu fördern", wurde durch den EWG-Vertrag ein Beratender Währungsausschuß eingesetzt (Art. 105, Abs. 2). Vgl. auch Art. 107, Abs. 1, in dem es heißt, daß die Mitgliedstaaten "ihre Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" betrachten.

2 Die Bedingungen sind genannt in Art. 108 und 109.

3 In Betracht kommen Entscheidungen nach Abs. 2 (einstimmig) und Richtlinien nach Abs. 3 (mit qualifizierter Mehrheit).

4 Unter Ziffer 2. 2. der Stufe 1 des Stufenplans des Bundeswirtschaftsministers heißt es hierzu: "Der Rat sollte dabei auch von den ihm durch Art. 103 EWG-Vertrag übertragenen Kompetenzen Gebrauch machen". Für die Stufe 2 sind unter Ziff. 1. 2. "Vermehrte und weitergehende konjunkturpolitische Entscheidungen des Rates nach Artikel 103 EWG-Vertrag" vorgesehen.

5 Art. 155 EWG-Vertrag.

6 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission, Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe. Brüssel, 24. Oktober 1962, hier S. 73.

ziell bis zur Vereinheitlichung geht, wäre jedoch unvollständig und demnach unter Umständen unwirksam, wenn nicht auch auf währungspolitischem Gebiet, d.h. hinsichtlicht der in den Mitgliedstaaten für Geldschöpfung und Geldumlauf geltenden Bestimmungen, vergleichbare Maßnahmen ergriffen würden". Zu den Wechselkursen innerhalb der Gemeinschaft schrieb die Kommission an derselben Stelle[1]: "Die Wirtschaftsunion setzt nämlich spätestens nach Abschluß der Übergangszeit - wenn man von Schwankungen innerhalb recht enger Grenzen absieht - feste Wechselkurse zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten voraus. Jede bedeutende Wechselkursänderung würde derart tiefgreifende Umwälzungen im Warenverkehr der nicht mehr durch Zollschranken geschützten Länder hervorrufen und wegen der gemeinschaftlichen Interventionspreise, die für Getreide und andere landwirtschaftliche Grunderzeugnisse garantiert sind, so plötzliche Änderungen im Preisniveau der Agrarprodukte und infolgedessen in der Einkommenssituation der Landwirtschaft verursachen, daß der Gemeinsame Markt selbst in Frage gestellt werden könnte".

5. Die von der Kommission geäußerte Auffassung stimmte mit der Meinung überein, die der Berichterstatter des Europäischen Parlaments, Van Campen, in seinem Bericht über die Koordinierung der Währungspolitik im Rahmen der EWG niederlegte[2]. Er stellte fest, daß "die zunehmende Verflechtung der Volkswirtschaften der EWG-Länder es nicht länger gestattet, die wirtschaftspolitischen Instrumente angesichts des großen Einflusses, den sie auf die Entwicklung außerhalb der Landesgrenzen haben können, ausschließlich nach ihren inländischen Vor- und Nachteilen zu beurteilen. Dies gilt für die Wirtschaftspolitik im allgemeinen; es gilt gleichermaßen für die Währungspolitik als eines wichtigen Sektors der Wirtschaftspolitik"[3]. Für die erste Phase der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes hielt Van Campen es deshalb für erforderlich, die Währungspolitik gemäß den Vertragsbestimmungen zu koordinieren[4]. Später - und dieser Zeitpunkt ist nach Abschluß der Übergangszeit vermutlich erreicht - wird nach seiner Meinung "die zunehmende Verwirklichung der EWG und die mögliche Schaffung einer politischen Union der EWG-Staaten (doch liegt dem EWG-Vertrag auch ohne die Schaffung einer politischen Union der in der EWG zusammengefaßten Völker ein politisches Endziel zugrunde) zur Folge haben, daß Beratungen mit dem Ziel einer Koordinierung der Währungspolitik nicht mehr ausreichen. Bei der Entwicklung einer koordinierten Währungspolitik zu einer gemeinsamen Währungspolitik wird sich eine gemeinschaftliche Institution, die weiter reicht als der Währungsausschuß, als notwendig erweisen. Dann wird allmählich die Notwendigkeit einer organisierten Zusammenarbeit der nationalen Zentralbanken in einem Gemeinschaftsorgan auftauchen, das letzten Endes für die gemeinsame Währungspolitik verantwortlich ist, ohne aber schon in diesem Stadium die Funktion einer Notenbank der Gemeinschaften zu erhalten"[5].

6. Die Auffassung, daß die Entwicklung der EWG eine stärkere monetäre Integration erfordere, wiederholte die Kommission in ihrer Mitteilung vom 19. Juni 1963 an den Rat[6]:

---

1 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission, a.a.O.

2 Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1962-63, Dokument 17. Bericht im Namen des Wirtschafts- und Finanzausschusses über die Koordinierung der Währungspolitik im Rahmen der EWG.

3 Ziffer 19 des Berichts.

4 Vgl. hierzu Ziffer 20 ff. des Berichts.

5 Ziffer 45 des Berichts.

6 EWG, Kommission: Die währungs- und finanzpolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Mitteilung der Kommission an den Rat). II/KOM (63) 216 endg., hier Ziff. 4.

Um die Zusammenarbeit zu fördern, schlug sie die Errichtung eines Ausschusses der Zentralbankpräsidenten vor[1] sowie eine Verstärkung der Befugnisse des Währungsausschusses[2]. Ferner regte die Kommission an, daß sich die Mitgliedstaaten vor Wechselkursänderungen konsultieren sollten[3]. Da die Koordinierung der Währungspolitik nach Ansicht der Kommission unvollständig wäre, "wenn sie sich auf die Währungspolitik im eigentlichen Sinne beschränkte und nicht auch die Beschlüsse der Regierungen auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen berücksichtigte"[4], schlug sie schließlich die Einsetzung eines Ausschusses für Haushaltspolitik vor[5].

7. Der Rat griff diese Vorschläge auf:

Durch den Beschluß über die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten der EWG[6] wurde der "Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" gebildet.

Mit dem Beschluß über die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der internationalen Währungsbeziehungen[7] verpflichteten sich die EWG-Länder, "zu jeder wichtigen Entscheidung oder Stellungnahme der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der internationalen Währungsbeziehungen"[8] Konsultationen im Währungsausschuß durchzuführen.

Die Erklärung der im Rate vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der EWG über Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten vor Änderungen der Wechselkursparitäten ihrer Währungen[9] führte solche Konsultationen ein.

Im Beschluß über die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Haushaltspolitik[10] wurde ein Ausschuß für Haushaltspolitik eingesetzt.

8. Die Annahme der Kommissionsvorschläge durch den Rat fiel wohl nicht zufällig in eine Zeit, in der die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik zum ersten Male deutlich spürbar wurde. Im Jahre 1963 zeigten sich inflationäre Tendenzen in Frankreich und besonders in Italien. Da zu dieser Zeit die Handelsschranken zwischen den Mitgliedstaaten schon zu einem großen Teil beseitigt waren, wurde das Übergreifen der Inflationstendenzen auf die anderen EWG-Länder befürchtet. Die Entwicklung des Außenhandels der Bundesrepublik in dieser Zeit zeigt, daß Befürchtungen, die Inflation könne "importiert" werden, durchaus begründet waren:

---

1 S. 6 ff. der Mitteilung.
2 S. 12 ff. der Mitteilung.
3 S. 17 der Mitteilung.
4 S. 18 der Mitteilung.
5 S. 20 der Mitteilung.
6 Amtsblatt 1964, S. 1206.
7 Amtsblatt 1964, S. 1207.
8 Art. 1, Abs. 1, des Beschlusses.
9 Amtsblatt 1964, S. 1226. Die Tatsache, daß es sich hier nicht um einen Beschluß des Rates, sondern um eine Erklärung der Vertreter der Mitgliedstaaten handelt, verdient hervorgehoben zu werden. Sie zeigt, daß der Rat der Meinung war, die vereinbarte Konsultationspflicht vor Wechselkursänderungen ließe sich nicht aus dem Vertrag ableiten. Deshalb wurde die besondere Form der Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten gewählt.
10 Amtsblatt 1964, S. 1205.

Zunahme bzw. Abnahme des Warenhandels der Bundesrepublik Deutschland von 1962 auf 1963 (Mill. DM)[1]

Gebiet	Zunahme der Ausfuhren nach	Zunahme bzw. Abnahme (-) der Einfuhren aus	Zunahme des Saldos der Warenhandelsbilanz mit
Welt	5 334,9	2 779,1	2 555,8
EWG	3 882,0	1 482,6	2 399,4
Frankreich	992,1	224,7	767,4
Italien	1 356,3	- 35,9	1 392,2
EWG außer Frankreich und Italien	1 533,6	1 293,8	239,8
Welt außer Frankreich und Italien	2 986,5	2 590,3	396,2
Frankreich und Italien zusammen	2 348,4	188,8	2 159,6

Man sieht aus der Tabelle, daß im betrachteten Zeitraum die Zunahme des Außenhandelsüberschusses der Bundesrepublik zu mehr als vier Fünftel auf die Erhöhung der Ausfuhren nach Frankreich und Italien zurückzuführen ist.

9. Die Wirtschaftslage in Italien und Frankreich war auch der Anlaß für die ersten konjunkturpolitischen Empfehlungen des Rates. Diese Empfehlungen vom 14. April 1964 "über Maßnahmen zur Wiederherstellung des inneren und äußeren Gleichgewichts der Wirtschaftsentwicklung der Gemeinschaft"[2] regten im Bereich der Währungspolitik für alle Mitgliedstaaten an, die schon vorher durchgeführten Maßnahmen einer restriktiven Kreditpolitik beizubehalten oder zu verschärfen[3]. Dem inflationsgefährdeten Italien wurde die restriktive Kreditpolitik besonders empfohlen[4]. Der Bundesrepublik wurde nahegelegt, den Kapitalexport zu fördern[5].

   Ähnliche konjunkturpolitische Empfehlungen sprach der Rat in der Folgezeit in reichlich jährlichen Abständen aus[6]. Sie enthielten auch Stellungnahmen zu den währungspolitischen Maßnahmen der EWG-Länder.

10. Die nach dem Monat Mai 1968 folgenden Schwierigkeiten in Frankreich und die Spekulationswelle von Anfang 1969 bewiesen jedoch, daß das Mittel der Empfehlungen nicht länger ausreichte, um die konjunktur- (und währungs-)politischen Probleme

---

[1] Errechnet nach "Monatsberichte der Deutschen Bundesbank", Jg. 16 (1964), Nr. 4, S. 90.

[2] Amtsblatt 1964, S. 1029.

[3] Ziffer 7 der Empfehlung.

[4] Ziffer 11 der Empfehlung.

[5] Ziffer 13 der Empfehlung.

[6] Am 8. April 1965 (Amtsblatt 1965, S. 985), am 22. Dezember 1966 (Amtsblatt 1966, S. 4059), am 11. Juli 1967 (Amtsblatt 1967, Nr. 159, S. 6), am 9. März 1968 (Amtsblatt 1968, Nr. L 63, S. 5).

der Gemeinschaft zu lösen. Empfehlungen sind gemäß Artikel 189 des EWG-Vertrages rechtlich unverbindlich[1], auch wenn sie in der Regel das Verhalten der einzelnen Länder stark beeinflussen[2].

Der Rat erließ deshalb am 17. Juli 1969 eine Entscheidung über die Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten[3] mit der Begründung, es sei erforderlich, "bei wichtigen Entscheidungen oder Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der kurzfristigen Wirtschaftspolitik, welche erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft der übrigen Mitgliedstaaten haben können, ein Verfahren der Vorkonsultationen auszuweiten und systematischer zu gestalten"[4].

11. Solche Konsultationen werden in Artikel 1 der Entscheidung vorgeschrieben. Sie werden in der Regel in den zuständigen Ausschüssen: dem Währungsausschuß, dem Ausschuß für Konjunkturpolitik und dem Ausschuß für Haushaltspolitik durchgeführt[5]. In Fällen von besonderer Bedeutung kann jeder Mitgliedstaat oder die Kommission aber beantragen, daß die Konsultationen im Rat stattfinden[6].

Die Einführung des Konsultationsverfahren sollte bezwecken, daß die EWG-Länder konjunktur- (und währungs-)politische Maßnahmen, die sich erheblich auf die übrigen Mitgliedstaaten "oder auf das innere und äußere Gleichgewicht des betreffenden Mitgliedstaats"[7] auswirken, erst nach Durchführung solcher Konsultationen durchgeführt werden[8], allerdings nur,"sofern die Umstände dem nicht entgegenstehen"[9].

12. Offensichtlich standen die Umstände einer Konsultation entgegen, als der französische Franc am 10. August 1969 um 11,11 % abgewertet und am 27. Oktober 1969 die Deutsche Mark um 9,29 % aufgewertet wurde. Jedenfalls fanden - wie schon bei der Aufwertung der D-Mark im Jahre 1961[10] - keine solchen Konsultationen statt. Das war um so bemerkenswerter, als - wie erwähnt - die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten am 8. Mai 1964 erklärt hatten[11]:

"Vor jeder Änderung der Wechselkursparität der Währung eines oder mehrerer Mitgliedstaaten konsultieren die Regierungen der Mitgliedstaaten einander nach geeigneten Modalitäten, die nach Stellungnahme des Währungsausschusses festgelegt werden".

---

1 Art. 189, Abs. 5, EWG-Vertrag.

2 Vgl. etwa zu den Maßnahmen, die durch die erste konjunkturpolitische Empfehlung des Rates veranlaßt wurden, Ziffer 10 des Siebten Jahresberichts des Währungsausschusses: "Diese Maßnahmen bewirkten, daß das Gleichgewicht schrittweise wiederhergestellt wurde".

3 Amtsblatt 1969, Nr. L 183, S. 41.

4 Letzter Absatz des Vorspruchs.

5 Art. 2, Abs. 1, der Entscheidung.

6 Art. 2, Abs. 2, der Entscheidung.

7 Art. 1 der Entscheidung.

8 Art. 4 der Entscheidung.

9 Ebenda.

10 Vgl. Europäisches Parlament, Entwurf eines Berichts über die Vorschläge der EWG-Kommission für die währungs- und finanzpolitische Zusammenarbeit in der EWG, vorgelegt von F. Vals, S. 12: "Leider scheint bei den letzten Wechselkursänderungen, der Abwertung des Französischen Franken und der Aufwertung der Deutschen Mark und des Gulden, die vorherige Konsultation der Mitgliedstaaten nicht so gut funktioniert zu haben, wie man gewünscht hätte. Man scheint sich auf reine Mitteilung beschränkt zu haben". Vgl. auch Vierter Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, Ziffer 6.

11 Amtsblatt 1964, S. 1226.

13. Diese Erfahrung mit Wechselkursänderungen verdient festgehalten zu werden. Sie zeigt, daß - bisher jedenfalls - freiwillige[1] Koordinierungsbemühungen auf dem Gebiet der Wechselkurspolitik bei stärkeren Belastungen versagt haben. Das ist wichtig zur Beurteilung der verschiedenen Vorschläge, die in jüngster Zeit zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik gemacht worden sind. Zunächst stellt sich jedoch die Frage, ob überhaupt eine Notwendigkeit zu einer wie auch immer gearteten Form einer solcher Zusammenarbeit in der EWG besteht.

II.

14. Alle bisher zitierten Äußerungen gehen davon aus, daß der Gemeinsame Markt durch eine Währungsunion oder durch eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Währungspolitik ergänzt werden müsse. Sie beruhen auf der Beobachtung,

    - daß sich im Gemeinsamen Markt die Folgen der Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates besonders stark auf die anderen EWG-Länder auswirken
    - und daß umgekehrt die nationale Wirtschaftspolitik in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt ist, weil sie wegen der "offenen" Grenzen zu den Partnerstaaten nicht auf die eigene Volkswirtschaft beschränkt werden kann.

15. Eine solche Beobachtung wurde aber nur deshalb gemacht, weil die EWG-Länder (ebenso wie alle bedeutenden Staaten der westlichen Welt) durch die geltenden Regeln des internationalen Währungssystems miteinander verknüpft sind. Diese Regeln - einschließlich der im Bereich der EWG (und weit darüber hinaus) bestehenden Konvertibilität der Währungen - zwingen die Staaten zur Rücksichtnahme auf die Zahlungsbilanz. Das liegt unter anderem daran, daß nach dem Abkommen über den Internationalen Währungsfonds eine Verpflichtung zur Verteidigung der geltenden Parität besteht - abgesehen von der Ausnahme vereinbarter Wechselkursänderungen[2].

16. Ist keine Parität festgelegt, dann gibt es auch kein Zahlungsbilanzproblem, weil sich die Wechselkurse jeweils so bilden, daß Angebot und Nachfrage sich auf dem Markt für ausländische Zahlungsmittel immer ausgleichen. Überschüsse und Defizite, die ja in der Zahlungsbilanz ausgewiesen werden, entstehen bei flexiblen Wechselkursen nicht. Da bei flexiblen Wechselkursen keine wirtschaftspolitischen Mittel zur Aufrechterhaltung einer bestimmten Parität eingesetzt werden müssen, stellt die außenwirtschaftliche Absicherung der nationalen Währungspolitik kein Problem dar. Unterschiede in der Zielsetzung und der daraus resultierenden Maßnahmen können sich in veränderten Wechselkursen, nicht aber in veränderten Zahlungsbilanzpositionen niederschlagen. Das gilt sowohl hinsichtlich der Auswirkungen fremder Wirtschaftspolitik auf die eigene Volkswirtschaft als auch hinsichtlich der Beeinträchtigung der eigenen Wirtschaftspolitik durch das "Überlaufen" ihrer Wirkungen auf fremde Volkswirtschaften.

---

[1] Die Rats-Entscheidung vom 17. Juli 1969 überläßt es mit der Formulierung, "sofern die Umstände dem nicht entgegenstehen", weitgehend den Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob ein Fall der Konsultation gegeben ist. Da die in der Erklärung vom 8. Mai 1964 erwähnten Modalitäten vor Wechselkursänderungen vom Währungsausschuß nicht festgelegt wurden, kann auch insofern eine rechtlich verbindliche Konsultationspflicht nicht angenommen werden.

[2] Art. IV des Abkommens über den IWF.

17. Diese Eigenheiten flexibler Wechselkurse bringen es also mit sich, daß ein solches Währungssystem die Unabhängigkeit der nationalen Währungspolitik von der Entwicklung in anderen Ländern fördert. Insbesondere gestattet es eine unterschiedliche Stabilitätspolitik. Eine Regierung, die das Ziel der Vollbeschäftigung höher bewertet als das der Geldwertstabilität, kann Expansionspolitik betreiben, ohne befürchten zu müssen, daß Zahlungsbilanzschwierigkeiten eintreten, weil der Wert der eigenen Währung stärker sinkt als der anderer Währungen. Während man in diesem Fall an die Lage Frankreichs in den vergangenen Jahren denken kann, gilt das Umgekehrte für den Fall der Bundesrepublik: Bei flexiblen Wechselkursen könnte der Wert einer Währung stabiler gehalten werden als der Wert der übrigen Währungen, ohne daß es zu den bekannten Schwierigkeiten mit ständig steigenden Zahlungsbilanzüberschüssen kommt.

18. Gleichwohl ist es fraglich, ob die Steigerung der währungspolitischen Unabhängigkeit einzelner Staaten, die eine Folge der Einführung flexibler Wechselkurse wäre, überhaupt erwünscht ist. Soweit diese Frage das weltweite Währungssystem betrifft, ist sie möglicherweise anders zu beantworten als dann, wenn sie in bezug auf die engere Gemeinschaft der EWG-Länder gestellt wird. Im weltweiten Rahmen kann diese Unabhängigkeit ein wichtiges Mittel sein, um die Erschütterungen zu vermeiden, die durch Zahlungsbilanzkrisen hervorgerufen werden und die in den letzten Jahren zu schweren Spannungen führten. In der Wirtschaftsgemeinschaft dagegen kann es dennoch unerwünscht sein, die währungspolitische Selbständigkeit der Mitgliedstaaten zu stärken, dann nämlich, wenn man gerade den Abbau einzelstaatlicher Autonomie auf allen Gebieten der Wirtschaftspolitik als entscheidend für das Gelingen der Integration ansieht. Stellt man sich auf diesen Standpunkt, so wäre auch dann, wenn man die Einführung flexibler Wechselkurse auf weltweiter Ebene bejaht, eine solche Flexibilität für den Bereich der EWG abzulehnen. Welches auch immer die allgemeinen Vorteile oder Nachteile flexibler Wechselkurse sein mögen, die Einführung eines solchen Währungssystems käme zur Lösung der währungspolitischen Schwierigkeiten in der EWG nur dann in Betracht, wenn sie die Entwicklung der Gemeinschaft fördert, zumindest aber nicht hemmt.

19. Hierbei ist allerdings vorausgesetzt, daß die Fortentwicklung der EWG als erstrebenswertes Ziel angesehen wird. Das ist nicht selbstverständlich. Man mag eine weniger straff organisierte Freihandelsordnung in Europa vorziehen - etwa eine, die nach der pragmatischen Methode der EFTA arbeitet. Man kann auch regionale Freihandelszonen überhaupt ablehnen, vielleicht im Interesse weltweiter Handelserleichterungen auf der Basis der Meistbegünstigung.

    Hier muß aber davon ausgegangen werden, daß sich die Mitgliedstaaten zugunsten der EWG entschieden haben - möglicherweise aus politischen Gründen, weil die Gemeinschaft als Vehikel zur politischen Einigung gilt. Die Prüfung, ob flexible Wechselkurse, eine Währungsunion oder eine andere Art der währungspolitischen Kooperation die monetären Probleme der EWG zu lösen vermögen, kann nur auf dieser Voraussetzung basieren. Sie dürfte gegenwärtig - insbesondere nach der Haager Konferenz vom Dezember 1969 - auch die einzig realistische sein. Im übrigen steht die umgekehrte Problemstellung, in welcher der Verbesserung der Weltwährungsordnung der Vorrang vor der Entwicklung der EWG eingeräumt wird, hier nicht zur Debatte. Es kommt also auch nicht darauf an, ob es für die (wie immer zu gestaltende) Weltwährungsordnung besser wäre, die Gemeinschaft zu stärken, zu schwächen oder ganz zu beseitigen.

20. Fragt man also, ob die währungspolitischen Probleme der EWG einfach dadurch aus der Welt zu schaffen sind, daß man mit Hilfe flexibler Wechselkurse Zahlungsbilanzschwierigkeiten ein für allemal ausschließt, kann diese Lösung nur dann empfohlen werden, wenn sie für die Entwicklung der Gemeinschaft nicht nachteilig ist. Sie kann aber - wie gesagt - schon allein deshalb als nachteilig angesehen werden, weil flexible Wechselkurse die nationale Währungshoheit intakt lassen, ja, sie sogar gegen Einflüsse der Währungspolitik anderer Staaten abschirmen. Hierdurch würde der Zwang zur währungspolitischen Zusammenarbeit, der in den letzten Jahren (bei dem gegebenen Währungssystem) so deutlich spürbar wurde, beseitigt. Die Gelegenheit, diesen Zwang zur Verstärkung des Integrationsprozesses innerhalb der Gemeinschaft auszunutzen, würde entfallen.

21. Man kann der Meinung sein, daß es in erster Linie auf dieVerbesserung der internationalen Währungsordnung ankäme oder daß der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen EWG-Länder besser gedient sei, wenn die währungspolitischen Entscheidungen auf nationaler Ebene getroffen werden. Sieht man das als vorrangig an, dann ist eine Ausnutzung der Krisensituation im monetären Bereich als Druckmittel zur Förderung des Integrationsprozesses abzulehnen.

    Man muß aber bedenken, daß in der Gemeinschaft wenig zustande gekommen ist, das nicht auf dem Zwang irgendwelcher Umstände beruht. Ohne den Zwang, sich mit der "amerikanischen Herausforderung" auseinanderzusetzen, wäre mit einer gemeinsamen Technologie- und Wirtschaftspolitik wohl kaum zu rechnen. Die Ansätze zu einer gemeinsamen Energiepolitik wurden durch krisenhafte Situationen auf diesem Sektor gefördert. Und ebenso ist bei den Regierungen der Mitgliedstaaten von einer Währungsunion erst die Rede, seitdem die Währungskrisen zu einer Gefahr für den Gemeinsamen Markt geworden sind.

22. Unter diesen Umständen kommt es auch hier wieder auf eine Entscheidung für oder gegen die Weiterentwicklung der EWG an. Selbst wenn flexible Wechselkurse die beste Lösung für die internationalen Währungsbeziehungen wären, würden sie eher zur Auflockerung der Gemeinschaft führen, während die Währungsunion oder wenigstens die währungspolitische Zusammenarbeit als ein Schritt zur Festigung des europäischen Zusammenschlusses zu gelten hätten.

23. Die Entscheidung ist inzwischen gefallen. Auf der Gipfelkonferenz vom Dezember 1969 haben sich die Regierungschefs für die Währungsunion ausgesprochen. Obwohl der Begriff "Währungsunion" verschieden interpretiert werden kann, liegt darin jedenfalls eine Entscheidung für engere Zusammenarbeit oder gemeinsame Währungspolitik und gegen eine Stärkung der nationalen Währungshoheit. Die Entscheidung von Den Haag ist seither durch die Vorlage von verschiedenen Plänen einzelner Minister und der Kommission sowie durch die Einsetzung eines mit diesem Problem beschäftigten Ausschusses bestätigt worden.

III.

24. Die vorgelegten Pläne haben alle die Errichtung einer Währungsunion zur Ziel.

- Der Plan des belgischen Finanzministers Baron Snoy d'Oppeurs[1] sieht für die dritte Etappe das Verbot von Paritätsänderungen zwischen den Währungen der EWG-Länder und schließlich die Ersetzung dieser Währungen durch eine gemeinsame Währung vor[2].

- In dem vom luxemburgischen Ministerpräsidenten Werner auf der Finanzministerkonferenz vom 24. Februar 1970 vorgetragenen Plan[3] sollen in der 4. Stufe Paritätsänderungen nur mit Zustimmung der Gemeinschaft zulässig sein[4]. Während der 7. Stufe ist ein europäischer Reservefonds zu errichten[5].

- Für die Stufe 4 der Verwirklichung der Währungsunion enthält der von Bundeswirtschaftsminister Schiller vorgelegte Plan[6] den Vorschlag, absolut feste und garantierte Wechselkurse zwischen den Partnerstaaten der Gemeinschaft und danach eine europäische Währungseinheit einzuführen[7].

- Der französische Finanzminister Giscard d'Estaing präsentierte auf der Finanzministerkonferenz vom 24. Februar 1970 zwar ausdrücklich keinen Plan, äußerte aber immerhin, daß am Schluß der Entwicklung eine europäische Währung stehen solle[8].

- Der von der EWG-Kommission dem Rat vorgelegte Plan[9] erwähnt für die dritte Stufe die "unwiderrufliche Festsetzung der Währungsparitäten"[10] und erklärt am Schluß: "Damit wären die Voraussetzungen für die Einführung einer europäischen Währung erfüllt"[11].

- Die Finanzminister Italiens und der Niederlande, Witteveen und Colombo, hatten auf der Konferenz zwar keine Pläne ausgearbeitet, ihre Äußerungen deuten aber darauf hin, daß sie zumindest die Errichtung eines europäischen Reservefonds befürworteten[12].

---

1 Ministère des Finances: Un plan de solidarité monétaire européenne en trois étapes 1971 - 1977. Bruxelles, le 27 janvier 1970.

2 "La TROISIÈME ÉTAPE serait caractérisée par la suppression définitive de toute possibilité de modification de parité entre les devises des pays membres et, en fin de compte, par leur remplacement par une monnaie commune". (Belgischer Plan, a.a.O., Abschnitt IIIc.)

3 Vgl. "Le Figaro", Paris, vom 25. Februar 1970, "Europe", Brüssel, vom 10.3.1970.

4 Soumettre les changements de parité, non plus à des consultations, mais à une approbation communautaire.

5 Le fonds deviendrait un fonds de réserve européen aux compétences étendues.

6 Der Bundesminister für Wirtschaft, Memorandum: Grundlinien eines Stufenplanes zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der EWG. Bonn, den 12. Februar 1970.

7 Ziffer 3 und 4 zu Stufe 4.

8 Vgl. "Le Figaro", Paris, vom 25. Februar 1970.

9 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat über die Ausarbeitung eines Stufenplans für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (KOM(70) 300). Brüssel, den 4. März 1970.

10 Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 29.

11 Ebenda.

12 "Neue Zürcher Zeitung" vom 27. Februar 1970.

25. Man kann also sagen, daß hinsichtlich des Zieles, die EWG durch eine Währungsunion zu ergänzen, zur Zeit[1] zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten Einigkeit besteht. Die Tatsache, daß sich nur Snoy d'Oppeurs, Schiller und Giscard d'Estaing ausdrücklich für die Einführung einer gemeinsamen Währung aussprachen, braucht nicht auf Meinungsverschiedenheiten hinzudeuten. Werner und Witteveen lehnten die gemeinsame Währung keineswegs ab, sondern meinten nur, ihre Einführung müsse im Rahmen einer stärkeren politischen Integration erfolgen[2].

    Demnach läßt sich aus dem Ergebnis der Finanzministerkonferenz auch ableiten, daß sich die Minister über die Definition des Begriffs "Währungsunion" grundsätzlich einig waren: Zur Vollendung der Währungsunion gehört nach den Ausführungen der Minister die Einführung einer gemeinsamen Währung und die Errichtung gemeinsamer Institutionen von der Art eines Zentralbankrats.

26. Auf die Erklärungen hinsichtlich der gemeinsamen Währung wurde schon hingewiesen. Nachzutragen bleiben Ausführungen zu den notwendigen Institutionen:

    - Im belgischen Plan ist die Einführung eines Gemeinsamen Systems vorgesehen, das dem Federal Reserve System entspricht[3]. Es soll die gegenwärtigen Zentralbanken umfassen, deren Tätigkeit durch eine Europäische Währungsexekutive gelenkt und überwacht wird. Der Einsatz der währungspolitischen Instrumente hängt von der Genehmigung durch diese Exekutive ab, die auch die Währungsreserven der Gemeinschaft verwaltet, auf den Devisenmärkten interveniert, für die Verbindung zu den internationalen Einrichtungen und für die Gewährung von Krediten an die einzelnen Mitgliedstaaten zuständig ist. Die letzte Entscheidung und die Aufsicht liegen bei den zuständigen Organen der "Gemeinschaft" - vermutlich dem Ministerrat[4].

    - Der deutsche Plan sagt zu der Errichtung gemeinsamer Institutionen ziemlich lakonisch:
      "Schrittweiser Übergang zu einer Art von Federal-Reserve-System"[5].
      "Übertragung aller notwendigen Befugnisse auf konjunktur-, finanz- und währungspolitischem Gebiet auf Gemeinschaftsorgane"[6].
      "Ausbau des Ausschusses der Notenbankgouverneure zu einem europäischen Zentralbankrat, der mehrheitlich entscheidet"[7].

---

1 Frühjahr 1970.

2 "Neue Zürcher Zeitung" vom 27. Februar 1970.

3 Belgischer Plan, a.a.O., Ziff. II B 2.

4 La mise en place d'un système monétaire communautaire analogue au système fédéral de réserve.
Celui-ci grouperait les banques centrales actuelles, dont l'action serait orientée et surveillée par un exécutif monétaire européen. Ce dernier approuverait le maniment des instruments monétaires habituels, comme le taux d'escompte, l'open market, la fixation de coéfficients de structure, l'encadrement du crédit, les modes de mobilisation et d'autres encore. Il gérerait les réserves de change de la communauté, établirait la réglementation de change commune, interviendrait sur les marchés des devises et assurerait la liaison avec les organismes internationaux. Il serait aussi compétent pour l'octroi de crédits aux États nationaux.
Ce système monétaire mènerait son action dans le cadre de directives émises par les organes communautaires compétents et serait contrôlé par ceux-ci.

5 Deutscher Plan, a.a.O., Ziff. 2.1. zu Stufe 3.

6 Deutscher Plan, a.a.O., Ziff. 1. zu Stufe 4.

7 Deutscher Plan, a.a.O., Ziff. 2. zu Stufe 4.

- Zum luxemburgischen Plan ist zu ergänzen, daß der vorgesehene gemeinsame Reservefonds aus einem Kreditfonds hervorgehen soll. Dieser Kreditfonds hat zunächst die Aufgabe, den finanziellen Beistand zwischen den Mitgliedstaaten abzuwickeln[1]. Später soll seine Zuständigkeit auf die Gewährung von Krediten der Gemeinschaft an dritte Länder ausgedehnt werden[2]. Am Schluß soll er die Kompetenzen eines europäischen Reservefonds erhalten, in den die Mitgliedstaaten entsprechend dem Plan von Triffin einen Teil ihrer Währungsreserven einbringen[3].

- Was die übrigen Teilnehmer an der Finanzministerkonferenz betrifft, so äußerte sich Colombo ausdrücklich zur Übertragung der Reserven auf einen europäischen Fonds[4], Witteveen schloß sich weitgehend Werner an[5], und Giscard d'Estaing's 4. Etappe der Europäischen Währung[6] läßt sich kaum ohne die Einrichtung einer zuständigen gemeinsamen Instanz vorstellen.

- Nach der Vorstellung der Kommission gehören zu den institutionellen Voraussetzungen der Währungsunion[7]:
  " 1) Übertragung der erforderlichen Befugnisse auf Gemeinschaftsinstitutionen zur Sicherung des guten Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion.
  2) Einsetzung eines Rates der Zentralbankpräsidenten im Hinblick auf die Errichtung eines gemeinschaftlichen Zentralbanksystems.
  3) Schaffung eines Europäischen Reservefonds, dem die Reserven der Mitgliedstaaten in wachsendem Maße übertragen werden und der unter der Aufsicht des Rates der Zentralbankpräsidenten steht."

27. Der Europäische Reservefonds ist eng mit dem System des gegenseitigen Beistandes verbunden. Das wird besonders im luxemburgischen Plan, aber auch in dem der Kommission deutlich.

    Der in den Artikeln 108 und 109 vorgesehene gegenseitige Beistand[8] wurde bereits durch das Abkommen der Zentralbanken der Mitgliedstaaten über ein kurzfristiges System der Währungsstützung vom 9. Februar 1970 ausgebaut[9]. Auf dieses System können die beteiligten Zentralbanken "vorrangig zurückgreifen"[10], und zwar in Höhe

---

1 Luxemburgischer Plan, a.a.O., Ziff. 5.
2 Luxemburgischer Plan, a.a.O., Ziff. 6.
3 Luxemburgischer Plan, a.a.O., Ziff. 7.
4 "Neue Zürcher Zeitung" vom 27. Februar 1970.
5 Ebenda.
6 "Le Figaro", Paris, vom 25. Februar 1970.
7 Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 29.
8 Nach Art. 108 Abs. 2 des EWG-Vertrags kann der gegenseitige Beistand insbesondere erfolgen:
  "a) durch ein abgestimmtes Vorgehen bei anderen internationalen Organisationen, an die sich die Mitgliedstaaten wenden können;
  b) durch Maßnahmen, die notwendig sind, um Verkehrsverlagerungen zu vermeiden, falls der in Schwierigkeiten befindliche Staat mengenmäßige Beschränkungen gegenüber dritten Ländern beibehält oder wieder einführt;
  c) durch Bereitstellung von Krediten in begrenzter Höhe anderer Mitgliedstaaten; hierzu ist ihr Einverständnis erforderlich."
9 Abgedruckt in "Europe", Brüssel, Dokumente Nr. 561 vom 17. Februar 1970.
10 Art. 1 Abs. 1 des Abkommens.

Bibliothek des Instituts
für Weltwirtschaft Kiel

ihrer Anteile[1]. Diese Anteile bestimmen nicht nur die Unterstützung, welche die betreffende Zentralbank in Anspruch nehmen kann, sondern auch die Höhe des Beistandes, den sie zu übernehmen bereit ist[2]. Das Verfahren ist so geregelt, daß dieses Unterstützungssystem den Zentralbanken der Mitgliedstaaten im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten als besonders attraktiv erscheinen muß[3]. Anderseits bietet es auch den Zentralbanken, die eine Unterstützung gewähren, hinreichende Sicherheiten[4].

28. Nach dem Plan des luxemburgischen Finanzministers Werner sollte nun die eben beschriebene gegenseitige Unterstützung durch Übertragbarkeit und Liquiditätsgarantie in das System der internationalen Währungsbeziehungen eingefügt werden. "Das könnte im Laufe der ersten Etappe durch eine teilweise gemeinschaftliche Zuweisung der Sonderbeziehungsrechte geschehen."[5] Dieses Verfahren wäre nach der Ansicht von Werner die Vorstufe einer gemeinsamen Verwaltung bzw. einer Zusammenlegung der Sonderziehungsrechte und damit bedeutsam für die spätere Bildung eines gemeinsamen Reservefonds[6].

Auch nach dem Plan der Kommission wären die Sonderziehungsrechte im Rahmen des mittelfristigen finanziellen Beistandes einzusetzen[7]. Bei der erneuten Zuteilung von Sonderziehungsrechten im Jahre 1973 sollte dann eine gemeinsame Verwaltung dieser Mittel erfolgen[8].

Das deutsche Memorandum läßt auf den "kurzfristigen Beistandsmechanismus bei temporären Zahlungsbilanzschwierigkeiten"[9] das "mittelfristige Beistandssystem bei Zahlungsungleichgewichten als Vorstufe zu einem später zu bildenden Reservefonds"[10] folgen. Nach dem belgischen Plan schließlich soll sich die gegenseitige Unterstützung im Laufe der zwei ersten Etappen entwickeln[11], um danach in der dritten Stufe in "die gemeinsame Verwaltung der gesamten Währungsreserven"[12] einzumünden.

29. Man kann somit hinsichtlich des Zieles der gemeinsamen Anstrengungen auf dem Gebiet der Währungspolitik weitgehende Übereinstimmung zwischen den Regierungen der EWG-Länder feststellen: eine Währungsunion mit gemeinsamer Währung und gemeinsamem "Federal Reserve System". Über den Weg, der einzuschlagen ist, sind die Ansichten dagegen geteilt. Die Hauptdifferenz läßt sich auf die alte Alternative

---

1 In dem Anhang 1 zum Abkommen wurden folgende Anteile festgelegt:

Deutsche Bundesbank	30 % (300)
Banque Nationale de Belgique	10 % (100)
Banque de France	30 % (300)
Banca d'Italia	20 % (200)
Nederlandsche Bank	10 % (100)

2 Art. 2 Abs. 2 des Abkommens.
3 Vgl. Art. 3 und 4 des Abkommens.
4 Vgl. insbesondere Art. 4 Abs. 4 und Art. 5 des Abkommens.
5 Luxemburgischer Plan zur ersten Etappe.
6 Ebenda.
7 Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 22.
8 Mitteilung der Kommission ..., a.a.O., Ziff. 27 c.
9 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 4.1. zu Stufe 1.
10 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 4.2. zu Stufe 1 und Ziff. 2.2. zu Stufe 2.
11 Belgischer Plan, a.a.O., Abschnitt IIIc.
12 Ebenda.

zurückführen: Soll die gemeinsame Währungspolitik der "Motor" oder die "Krönung" des Integrationsprozesses sein?

Die extreme "Motor-Theorie" macht sich zwar keiner der Mitgliedstaaten zu eigen. Es wäre wohl auch gegenwärtig unwahrscheinlich, daß sich ein Staat zur sofortigen Aufgabe seiner währungspolitischen Hoheitsrechte bereit erklärte, worauf die Einführung einer gemeinsamen Währung mit gemeinsamem Zentralbanksystem praktisch hinausliefe. Immerhin bestehen aber unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Einführung einer gemeinsamen Währungspolitik frühzeitig einsetzen soll oder ob zunächst durch Harmonisierung für eine Angleichung der wirtschaftspolitischen Ziele und Instrumente sowie der strukturellen Unterschiede gesorgt werden soll. Diese verschiedenen Auffassungen kommen vor allem in den unterschiedlichen Vorschlägen zur Behandlung der Wechselkurse zum Ausdruck. Sie treten in den vom belgischen Finanzminister und in den vom Bundeswirtschaftsminister vorgelegten Plänen recht deutlich zutage.

30. Der belgische Vorschlag zu den monetären Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten[1] unterscheidet zwischen drei Phasen:

- In der ersten Phase sollen die gegenwärtigen Schwankungsbreiten nach und nach verringert werden. Wechselkursänderungen sind nur in gemeinsamem Einverständnis zulässig, auf Grund einer Erklärung des Rates[2].
- Für die zweite Phase ist die Abschaffung der Schwankungsbreiten und die Einführung von festen Paritäten zwischen den Währungen der EWG-Länder vorgesehen. Die Wechselkurse gegenüber dem Dollar werden vereinheitlicht[3].
- Die dritte Phase bringt das Verbot von Wechselkursänderungen zwischen den Mitgliedswährungen und schließlich deren Ersatz durch eine gemeinsame Währung[4].

31. Im deutschen Memorandum dagegen wird schon in der Einleitung[5] betont, daß "zunächst die ökonomischen und politischen Voraussetzungen für eine gleichgewichtige gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinschaft geschaffen werden"[6] sollten. Erst dann, wenn auf diese Weise die Gefahr "der Entstehung von schwerwiegenden ökonomischen Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten vermindert ist, wird die Zeit dafür reif sein, in das Stadium einer Währungsunion mit dem Übergang zu festen und garantierten Währungsparitäten einzutreten"[6].

---

1 Abschnitt III c.

2 Dans la PREMIÈRE PHASE, les marges de fluctuation actuelles seraient progessivement réduites et aucune variation de la parité monétaire officielle vis-à-vis des pays membres de la Communauté ne serait admise que de commun accord, sur la base d'une déclaration du Conseil.

3 Dans la DEUXIÈME ÉTAPE, les marges de fluctuation entre les monnaies européennes seraient supprimées; une parité absolue au comptant serait établie et la cotation vis-à-vis du dollar serait uniformisée.

4 La TROISIÈME ÉTAPE serait caractérisée par la suppression définitive de toute possibilité de modification de parité entre les devises des pays membres et, en fin de compte, par leur remplacement par une monnaie commune.

5 Zum Abschnitt II 2.

6 Ebenda.

Diese Auffassung äußert sich im Stufenplan selbst dadurch, daß erst für die letzten Stufen 3 und 4 neue Vereinbarungen hinsichtlich der Wechselkurse vorgesehen sind:

- Im Laufe der dritten Stufe sollen die Schwankungsbreiten zwischen den Währungen der EWG-Länder "mit dem Ziel ihrer Beseitigung" verringert werden[1].
- Die vierte (letzte) Stufe soll dann die "Einführung absolut fester und garantierter Wechselkurse zwischen den Partnerstaaten der Gemeinschaft"[2] und zum Schluß die "Einführung einer europäischen Währungseinheit"[3] bringen.

32. Während also nach dem belgischen Plan bereits in der ersten Stufe, d.h. vermutlich schon im Jahre 1971[4], mit der Einschränkung der Schwankungsbreiten - und dadurch mit der Verringerung der nationalen Rechte auf dem Gebiet der Währungspolitik - begonnen werden soll, wäre das nach dem deutschen Plan erst nach 1975 der Fall[5]. Andererseits enthält das belgische Papier die Feststellung, die Koexistenz einer gemeinsamen monetären Strategie mit autonomen nationalen Wirtschaftspolitiken müsse zu Schwierigkeiten führen[6]. Man kann deshalb annehmen, daß nach den Vorstellungen des belgischen Finanzministers die gemeinsame monetäre Strategie möglichst bald von einer gemeinsamen Politik auf anderen Gebieten der Wirtschaftspolitik begleitet werden müsse. Also: Schon die ersten Schritte auf dem Wege zur Währungsunion sollen einen Zwang zur weiteren wirtschaftspolitischen Integration ausüben, weil diese notwendig ist, damit das Erreichte nicht gefährdet wird.

Das ist - in abgeschwächter Form - die Vorstellung von der Währungsunion als "Motor" des Integrationsprozesses. Umgekehrt kann man den Bundeswirtschaftsminister als Anhänger einer - ebenfalls modifizierten - "Krönungstheorie" ansehen: Der Aufbau der Währungsunion soll erst beginnen, wenn durch Harmonisierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken die Voraussetzungen dafür geschaffen sind, daß die Währungsunion nicht durch zu große Ungleichgewichte gefährdet wird.

33. Die Kommission ist, abweichend von der früher geäußerten Auffassung, daß die Währungsunion vordringlich errichtet werden müsse, zu einem recht zurückhaltenden Vorschlag gekommen:

- Während der ersten Stufe sollen nur im Falle von Änderungen des internationalen Wechselkurssystems einheitliche Regeln für die Gemeinschaft aufgestellt werden. Für diesen Fall soll die Beibehaltung der bisherigen Schwankungsbreiten vereinbart werden[7].
- Für die zweite Stufe (Anfang 1972) ist eine Begrenzung der maximalen Abweichungen zwischen den Kassakursen der Mitgliedswährungen auf 1 v.H. vorgesehen[8].

---

1 Stufe 3, Ziffer 3.2
2 Stufe 4, Ziffer 3.
3 Stufe 4, Ziffer 4.
4 Nach dem belgischen Plan sollen alle (drei) Etappen im Zeitraum zwischen 1971 und 1977 abgeschlossen sein.
5 In den Bemerkungen zu Stufe 2 (nach Ziffer 2) heißt es, daß für die ersten beiden Stufen ein Zeitraum bis 1974/1975 "ins Auge gefaßt werden" könnte; demnach könnte die dritte Stufe frühestens 1975 beginnen.
6 Belgischer Plan, a.a.O., Abschnitt II A 1.
7 Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 22, Buchst. d.
8 Mitteilung der Kommission ..., a.a.O., Ziff. 27, Buchst. a.

- Die Abschaffung der Bandbreiten und die unwiderrufliche Festsetzung der Währungsparitäten erfolgt in der dritten (und letzten) Stufe[1].

Kennzeichnend für die Zurückhaltung der Kommission ist auch, daß - im Gegensatz zum belgischen und deutschen Vorschlag - in der letzten Stufe nicht ausdrücklich die Einführung einer gemeinsamen Währung angeregt, sondern nur erklärt wird, daß mit den im Stufenplan genannten Maßnahmen die Voraussetzungen dafür erfüllt seien[2].

IV.

34. Wie sich schon daraus ergibt, daß in jedem Vorschlag das Verbot von Wechselkursänderungen und die Einführung einer gemeinsamen Währung erst für die letzte Phase in Aussicht genommen ist, sind die Unterschiede in den Auffassungen der EWG-Minister und der Kommission nicht unüberbrückbar. Das gilt auch hinsichtlich der Bedeutung, welche den nationalen Wirtschaftspolitiken für die Errichtung der Währungsunion zugesprochen wird. Eine Harmonisierung dieser Politiken wird in allen Vorschlägen für notwendig erachtet. Der deutsche Vorschlag sieht eine solche Harmonisierung allerdings als Vorbedingung für den Beginn der Errichtung einer Währungsunion an, der belgische Vorschlag dagegen als unentbehrliche Ergänzung der alsbald einsetzenden ersten Schritte der monetären Integration.

35. Hinsichtlich der mittelfristigen Wirtschaftspolitik wird die Abstimmung der Strukturpolitiken auf der Basis des Zweiten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik vorgeschlagen[3], die Annahme des Dritten Programms[4], die weitere Abstimmung der nationalen Prioritäten[5] und die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in der Gemeinschaft[6]. Ferner wird die Fortsetzung der seit 1962 unterbrochenen Bemühungen um die Liberalisierung der Kapitalmärkte für erforderlich gehalten[7].

36. Über die einzelstaatlichen mittelfristigen Finanzpläne sollten Konsultationen eingeführt[8], gemeinsame Orientierungsdaten erarbeitet[9] bzw. Empfehlungen des Ministerrats erlassen werden[10]. Die Instrumente der Haushaltspolitik wären nach den Vorschlägen auf einen einheitlichen Stand zu bringen und möglichst effektiv zu ge-

---

1 Mitteilung der Kommission ..., a.a.O., Ziff. 29 (4).
2 Mitteilung der Kommission ..., a.a.O., Ziff. 29, letzter Satz
3 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 2.4. zu Stufe 1.
4 Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 19, Buchst. a.
5 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 1.1. zu Stufe 3; belgischer Plan, a.a.O., Abschnitt III a; Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 24, Buchst. a. und b.
6 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 1.2. zu Stufe 3; Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 24, Buchst. c.
7 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 5. zu Stufe 1; Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 20 und 25.
8 Nach der deutschen Vorstellung. Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 1.3. zu Stufe 2.
9 Nach der Vorstellung der Kommission. Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 19, Buchst. d.
10 Nach dem belgischen und dem deutschen Vorschlag. Belgischer Plan, a.a.O., Abschnitt III a; Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 1.1. zu Stufe 2.

stalten[1]. Später könnte zu Mehrheitsentscheidungen, insbesondere für die konjunkturwichtigen Größen der nationalen Haushalte, übergegangen werden[2]. In der Mitteilung der Kommission wird ferner die allgemeine Einführung der Mehrwertsteuer[3], die Harmonisierung und Angleichung der Mehrwertsteuersätze, der Verbrauchssteuern und der Körperschaftsteuer[4] sowie die Abschaffung der Steuergrenzen[5] genannt.

37. Die Notwendigkeit einer Abstimmung der nationalen Konjunkturpolitiken und einer progressiven Einführung gemeinsamer Entscheidungen wird insbesondere im deutschen Stufenplan hervorgehoben. Für den belgischen Plan erübrigt sich eine solche Hervorhebung, weil nach diesem Plan schon mit Beginn des Übergangs zur Währungsunion die nationalen Währungsbehörden auf Konsultationen - später Entscheidungen - des Ausschusses der Zentralbankgouverneure angewiesen sind[6]. Die Kommission sieht die wirksamere Koordinierung[7] und danach die Festlegung von Leitlinien für die Konjunkturpolitik vor[8], bis in der Endphase die notwendigen Befugnisse auf Gemeinschaftsinstitutionen übertragen werden[9].

An Einzelmaßnahmen auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik werden im deutschen Plan genannt:

- Verstärkte Anwendung des am 17. Juli 1969 beschlossenen Konsultationsverfahrens[10],
- Einführung von jährlichen Wirtschaftsberichten der Kommission[11],
- Konjunkturpolitische Empfehlungen, später Entscheidungen, des Rates[12],
- Überprüfung und Verbesserung des konjunkturpolitischen Instrumentariums[13],
- Harmonisierung und Verbesserung der Konjunkturstatistiken in der Gemeinschaft[14],
- Ausbau des Systems von Warnindikatoren[15],
- Bessere Harmonisierung der nationalen Projektionen[16],
- Verstärkte Abstimmung und Konsultationen in Fragen der Geld-, Kredit- und Währungspolitik[17].

---

1 Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 24, Buchst. f; Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 2.3. zu Stufe 1.
2 Belgischer Plan, a.a.O., Abschnitt III a; Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 1.3. zu Stufe 3.
3 Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 21, Buchst. a.
4 Mitteilung der Kommission ..., a.a.O., Ziff. 21, Buchst. b., Ziff. 26.
5 Mitteilung der Kommission ..., a.a.O., Ziff. 29 (6).
6 Vgl. den belgischen Plan, a.a.O., Abschnitt III b.
7 Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 19, Buchst. b.
8 Mitteilung der Kommission ..., a.a.O., Ziff. 24, Buchst. d.
9 Mitteilung der Kommission ..., a.a.O., Ziff. 29 (1).
10 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 2.1. zu Stufe 1.
11 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 2.2. zu Stufe 1.
12 Ebenda.
13 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 2.3. zu Stufe 1.
14 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 3.1. zu Stufe 1.
15 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 3.2. zu Stufe 1.
16 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 3.3. zu Stufe 1.
17 Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 4.3. zu Stufe 1.

Diese Maßnahmen, die alle für die erste Stufe vorgesehen sind, sollen in den späteren Stufen zum Teil verstärkt werden, nämlich durch

- vermehrte und weitergehende konjunkturpolitische Entscheidungen des Rates[1],
- Intensivierung der Abstimmung der nationalen Zins- und Kreditpolitik[2],
- Mehrheitsentscheidungen in wichtigen Bereichen der Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik[3],
- Übertragung aller notwendigen Befugnisse auf konjunktur-, finanz- und währungspolitischem Gebiet auf Gemeinschaftsorgane[4].

38. Die hier und an anderen Stellen erwähnte Übertragung von Befugnissen auf gemeinsame Organe stellt genau genommen bereits den Beginn gemeinsamer Politik anstelle der nationalen Politiken dar. Das gilt für die Kompetenzen des Rates ebenso wie für die Rechte des früher erwähnten projektierten "Federal Reserve Board". Wo diese Organe entscheiden bzw. die Entscheidungen nachgeordneter (nationaler) Dienststellen bestimmen und kontrollieren, da kann von einer nationalen Konjunktur-, Finanz- und Währungspolitik nicht mehr gesprochen werden.

Es verdient nun hervorgehoben zu werden, daß sowohl nach dem deutschen als auch nach dem belgischen und nach dem Kommissionsvorschlag die Phase der Abstimmung der nationalen Konjunktur-, Finanz- und Währungspolitiken im Laufe der vorgesehenen Stufen endet. Danach erfolgt der Übergang zu einer gemeinsamen - von EWG-Institutionen bestimmten - Politik auf diesen Gebieten.

Allerdings ist im deutschen und im Kommissionsvorschlag recht unbestimmt von den "erforderlichen"[5] bzw. den "notwendigen"[6] Befugnissen die Rede. Nur der belgische Plan umreißt diese Befugnisse auf fiskalischem[7] und monetärem[8] Gebiet genauer. Danach verbleibt von dem konjunkturpolitisch bedeutsamen Teil der Fiskalpolitik kaum noch etwas und von der Geld-, Kredit- und Wechselpolitik praktisch nichts mehr in der Zuständigkeit der einzelnen Partnerstaaten.

39. Aus dieser Analyse der auf der Finanzministerkonferenz vom 24. Februar und am 4. März 1970 von der Kommission unterbreiteten Memoranden sowie aus den bekannt gewordenen Äußerungen der übrigen Finanzminister ergibt sich eine ungewöhnlich eindeutige Stellungnahme zugunsten einer institutionellen Lösung der monetären Integration: einheitliche Währung, EWG-"Reserve Board", Gemeinschaftsentscheidungen auf den Gebieten der kurzfristigen Politik.

40. Geht man davon aus, daß es das Ziel der monetären Integration ist, die EWG zu stärken, dann ist diese Haltung der Minister und der Kommission zu begrüßen. Jede Lösung, die vor der Einführung einer echten gemeinsamen Währungspolitik und ihrer notwendigen Ergänzungen zurückschreckt, reicht zur Bewältigung von Krisensituationen nicht aus.

---

[1] Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 1.2. zu Stufe 2.
[2] Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 2.1. zu Stufe 2.
[3] Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 1.3. zu Stufe 3.
[4] Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 1 zu Stufe 4.
[5] Mitteilung der Kommission KOM(70) 300, a.a.O., Ziff. 29 (1).
[6] Deutsches Memorandum, a.a.O., Ziff. 1 zu Stufe 4.
[7] Belgischer Plan, a.a.O., Abschnitt III a.
[8] Belgischer Plan, a.a.O., Abschnitt III b.

41. Die freiwillige Koordinierung nationaler Politiken mag als liberale Lösung verlokkend erscheinen. Sie hat aber die Eigenschaft, daß jeder Mitgliedstaat ein Mittel besitzt, um eine eigensüchtige, gemeinschaftswidrige Politik zu betreiben. Diese Mittel wird er aus innerpolitischen Gründen auch nutzen, wenn er vor der Aufgabe steht, eine Krisensituation zu bewältigen.

    Eine Bestätigung dieser Auffassung kann in der Haltung der französischen und der Bundesregierung zum Wechselkursproblem gesehen werden. Zwar kann man nicht sagen, daß im Sommer und Herbst 1969 eine bindende Verpflichtung bestand, die Paritäten der EWG-Währungen unverändert zu lassen. Auch die 1964[1] und im Juli 1969[2] vereinbarte Konsultationspflicht bei Wechselkursänderungen war mangels eines festgelegten Verfahrens (im ersten Fall) und weil sie von den Umständen abhing (im zweiten Fall) nicht zwingend. Das ist aber gerade die Situation der freiwilligen Koordinierung, von der hier die Rede ist. Und hier war man bereit, den nationalen Interessen den Vorrang einzuräumen, auch wenn man argumentieren konnte, daß diese nationalen Interessen mit dem wohlverstandenen Gemeinschaftsinteresse zusammenfielen.

42. Darin wird auch eine weitere Schwäche des Verfahrens der freiwilligen Koordinierung erkennbar. Es wird nämlich dem Ermessen der einzelnen Staaten überlassen zu entscheiden, wo das Gemeinschaftsinteresse liegt. Das gilt selbst dann, wenn sich eine gemeinsame Institution - wie die Kommission - in einer Empfehlung zu der betreffenden Frage äußert. Niemand kann die Mitgliedstaaten zwingen, eine solche Empfehlung als unfehlbar zu akzeptieren.

43. Unter diesen Umständen kann eine Wirtschaftsunion, die auch Krisensituationen ohne - zumindest vorübergehende - Auflösung der wirtschaftlichen Einheit überstehen soll, nicht allein auf freiwilliger Zusammenarbeit aufgebaut werden. Auch eine vertraglich festgelegte Zusammenarbeit ohne entscheidungsbefugte gemeinsame Organe reicht vermutlich nicht aus.

    Als Anschauungsmaterial mag wiederum die Währungskrise von 1969 dienen. Ruft man sich die damalige Situation und die öffentliche Diskussion jener Tage in Erinnerung, dann kann man sich ziemlich mühelos vorstellen, daß auch ein vereinbartes Verbot von Wechselkursänderungen allenfalls der Anlaß gewesen wäre, Interpretationen zu suchen, die eine Nichtanwendung des Verbots gestatteten. Mit der Beachtung eines solchen Verbots wäre wohl weder auf französischer noch auf deutscher Seite zu rechnen gewesen.

44. Diese Überlegung führt zu der Folgerung, daß - immer vorausgesetzt, die Stärkung der Gemeinschaft sei das anerkannte Ziel - allein die Beseitigung der einzelstaatlichen Kompetenzen eine dauerhafte, krisenfeste Lösung des Problems der monetären Integration darstellt. Die einzelstaatlichen Kompetenzen im Bereich der Währungspolitik sind aber nur dann endgültig aufgehoben, wenn es keine nationale Währung und keine nationale Notenbank mehr gibt. Deshalb ist auch die Auffassung abzulehnen, die Vereinbarung unveränderlicher Wechselkurse käme der Errichtung einer Währungsunion gleich. Eine solche Vereinbarung kann gebrochen werden. Dagegen dürfte es schwerfallen, nur zur Überwindung einer Krise eine einmal aufgegebene nationale Währung wiedereinzuführen.

---

[1] Vgl. oben, Ziff. 7.
[2] Vgl. oben, Ziff. 10.

V.

45. Dieses Ergebnis bedeutet aber nicht, daß um des Zusammenhalts der Gemeinschaft willen sofort eine Währungsunion im eigentlichen Sinne (einheitliche Währung und EWG-"Reserve Board") eingeführt werden sollte. Ein solcher Schritt wäre weder politisch durchsetzbar noch wäre er ökonomisch vertretbar.

46. Die politische Voraussetzung fehlt, weil kein Mitgliedstaat bereit ist (und bereit sein kann), sich im jetzigen Stadium der Integration auf so wichtigen Gebieten wie der Währungspolitik und den damit verbundenen Bereichen der Konjunktur- und Fiskalpolitik den Entscheidungen einer supranationalen Behörde (der Kommission oder des EWG-"Reserve Board") oder den mit Mehrheit (d.h. ohne Veto) gefaßten Beschlüssen des Rates zu unterwerfen. Er müßte dann bereit sein, zugunsten der Gemeinschaftsinteressen auf die Durchsetzung nationaler Interessen zu verzichten[1]. Das mag (und sollte) in einem späteren Zeitpunkt möglich sein. Gegenwärtig fehlt es an den ökonomischen Voraussetzungen.

47. Besonders auffällig und bekannt ist, daß zur Zeit die wirtschaftspolitischen Prioritäten der Mitgliedstaaten voneinander abweichen. Dazu ist nur an das besonders entwickelte Stabilitätsbewußtsein in der Bundesrepublik auf der einen Seite und andererseits an den Vorrang der Vollbeschäftigung in den meisten anderen Ländern der Gemeinschaft zu erinnern. Mehrheitsentscheidungen über die zulässige Preissteigerungsrate müßten deshalb fast zwangsläufig mit den Vorstellungen eines oder mehrerer Länder (vermutlich aber der Bundesrepublik Deutschland) kollidieren.

48. In der Gemeinschaft bestehen auch starke strukturelle Unterschiede. Das zeigt sich auf verschiedenen Ebenen:

    - Erstens gibt es regionale Strukturunterschiede. Bekannte Beispiele für wenig entwickelte Regionen sind Süditalien, Südfrankreich, aber auch die Eifel. Als Beispiele für besonders entwickelte Regionen seien das Ruhrgebiet, das Pariser Becken und die norditalienische Industrieregion genannt.

    - Zweitens ist auf die sektoralen Strukturunterschiede hinzuweisen. Man denke etwa an die vielfach notleidende Textilindustrie auf der einen und an die Wachstumsindustrien Chemie und Elektronik auf der anderen Seite.

    - Drittens müssen die Unterschiede in den gesellschaftlichen Strukturen erwähnt werden. Sie äußern sich in unterschiedlicher Einstellung zur Arbeit oder zum Arbeitskampf, aber auch in den Systemen der sozialen Sicherheit, in der staatlichen Beteiligung am Wirtschaftsleben usw.

49. Schließlich sind auch die wirtschaftspolitischen Instrumente, die den einzelnen EWG-Ländern zur Verfügung stehen, vielfach nicht von gleicher Art und Wirksamkeit. So gibt es in der Bundesrepublik - nicht aber in den anderen Mitgliedstaaten - die im Stabilitätsgesetz enthaltenen Mittel zur Konjunktursteuerung. Dagegen wird hier die Einkommenspolitik nicht durch staatliche Verordnung - wie etwa in den Niederlanden-, sondern mit Hilfe der konzertierten Aktion betrieben.

---

[1] Die Mitgliedstaaten müßten gelegentlich auch Fehlentscheidungen akzeptieren, von denen sich herausstellt, daß sie nicht im Gemeinschaftsinteresse liegen, sofern sie auf dem vorgeschriebenen Wege zustande gekommen sind.

50. Betrachtet man alle diese Unterschiede, dann ist es kaum zweifelhaft, daß ein Verzicht auf die Währungs-, Fiskal- und Konjunkturpolitik zugunsten der Gemeinschaft im gegenwärtigen Zeitpunkt keinem der Mitgliedstaaten zugemutet werden kann. Vor einem solchen Verzicht müssen vielmehr die angedeuteten Unterschiede, wenn nicht ausgeglichen, so doch soweit vermindert werden, daß sie im Rahmen einer gemeinsamen Politik tragbar werden. Das Mittel dafür ist zunächst die freiwillige Kooperation, später die vertraglich geregelte Koordinierung.

51. Eine ganz andere Frage stellt sich, wenn nicht von der sofortigen Einführung der Währungsunion, sondern von vorbereitenden Schritten in Richtung auf eine solche Union die Rede ist. Dann kann man nämlich überlegen, ob auch diese ersten Schritte nur dann getan werden sollen, wenn die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik einen entsprechend hohen Stand erreicht hat. Das wäre etwa der oben skizzierte Standpunkt der Bundesregierung. Dem entgegengesetzt ist die belgische Auffassung, daß der Beginn der gemeinsamen Währungspolitik gleichzeitig mit der Harmonisierung der übrigen Bereiche der Wirtschaftspolitik einsetzen könne.

52. Als einen der ersten Schritte zur gemeinsamen Währungspolitik hat der belgische Finanzminister die Verminderung der Bandbreiten vorgeschlagen, ferner, daß Wechselkursänderungen von der Zustimmung des Rates abhängig sein sollen. In der gegenwärtigen Phase der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes erscheint schon die Verringerung der Bandbreiten bedenklich, da diese den Währungsbehörden wenigstens einen bescheidenen Spielraum lassen, um Verschiebungen der Preisrelationen zwischen den einzelnen Ländern aufzufangen. Abzulehenen ist zur Zeit auf jeden Fall der Vorschlag hinsichtlich der Wechselkurse.

Außenwirtschaftliche Ungleichgewichte können nur beseitigt werden

- entweder durch binnenwirtschaftliche (Restriktions- oder Expansions-) Maßnahmen, die aber gerade der erstrebten Harmonisierung der Wirtschaftspolitik zuwiderlaufen,
- oder durch Eingriffe zum Schutz der Zahlungsbilanz, die aber entweder den freien Warenverkehr oder den freien Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft gefährden,
- oder durch Veränderungen der Wechselkurse.

Von den genannten Mitteln ist das der Paritätsänderung dasjenige, das am ehesten geeignet ist, die aus der Verknüpfung der Volkswirtschaften und die aus den Anpassungen der Wirtschaftspolitiken entstehenden Veränderungen in den ökonomischen Größen der einzelnen EWG-Länder dauerhaft auszugleichen. Es sollte deshalb den Mitgliedstaaten solange erhalten bleiben, bis die Hauptschwierigkeiten der Harmonisierung überwunden sind und das Entstehen neuer Ungleichgewichte entweder weniger wahrscheinlich ist oder durch gemeinsame Instrumente bekämpft werden kann. Hierzu gehören vor allem auch Methoden der finanziellen Unterstützung von Entwicklungs-Regionen über die Staatsgrenzen hinweg. Das aber bedeutet, daß die Einführung einer Entscheidungsbefugnis des Rates über die Wechselkurse erst in Betracht kommen kann, wenn

- die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik im wesentlichen abgeschlossen ist,
- dabei über die Prioritäten der wirtschaftspolitischen Ziele (Preisstabilität, Vollbeschäftigung, Wachstum) in der Gemeinschaft Einigkeit erzielt worden ist,

- der Gemeinschaft ausreichende Instrumente zur Anordnung und Durchführung einer gemeinsamen Politik zur Verfügung stehen,
- der Wille und die Möglichkeit bestehen, Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung auch durch den Einsatz von finanzpolitischen Mitteln auszugleichen.

Was zur Kontrolle der Wechselkurse durch den Rat gesagt wurde, gilt auch für andere einleitende Schritte in Richtung auf eine Währungsunion. Sie sind vor der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik nur dann unbedenklich, wenn sie auch ohne Errichtung einer Währungsunion für die Zusammenarbeit in der Gemeinschaft zweckmäßig sind, oder wenn sie verhältnismäßig leicht rückgängig gemacht werden können, falls sich herausstellen sollte, daß die genannten Vorbedingungen für die endgültige Einführung einer Währungsunion nicht geschaffen werden.

53. Auf dieser Grundlage ist der Zwischenbericht[1] zu beurteilen, der den Wirtschafts- und Finanzministern sowie den Notenbankgouverneuren auf ihrer Konferenz in Venedig vom 29. Mai 1970 vorgelegt wurde[2].

Soweit der Bericht als Endziel die Währungsunion mit gemeinsamer Währung und gemeinsamem Reservesystem vorsieht, steht er in Übereinstimmung mit allen vorgelegten Stufenplänen. Neu ist, daß die Beratungen des Ausschusses zu der Erkenntnis führten, "daß auch im Endstadium der Währungsunion den Staaten, sei es in Haushaltsfragen, sei es auf anderen Gebieten, noch eigene Aufgaben zufallen"[3]. Es ist nicht zu bezweifeln, daß es solche Aufgaben gibt. Dennoch ist es beachtlich, daß sich die Beteiligten bereits jetzt Gedanken über die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Gemeinschaft und Einzelstaaten im Endstadium der Währungsunion machen.

54. Von größerer Aktualität ist aber die Frage, wie die erste Stufe der Übergangszeit gestaltet werden soll, über die nach den Beschlüssen von Den Haag noch vor Ablauf des Jahres 1970 zu entscheiden ist. Hier sind erneut die erwähnten Meinungsverschiedenheiten zwischen denen, die sofortige Maßnahmen auf dem Gebiet der Währungspolitik wünschen, und denen zutage getreten, die vorher eine weitere Harmonisierung der Wirtschaftspolitik für erforderlich halten. Für die erste Gruppe ist die Bezeichnung "Monetaristen" geprägt worden, während die zweite die "Ökonomisten" genannt wird[4].

---

1 Zwischenbericht des vom Rat eingesetzten ad-hoc-Ausschusses unter Vorsitz des luxemburgischen Staatsministers Werner. Mitglieder sind ein Vertreter der Kommission sowie die Präsidenten folgender Ausschüsse: des Ausschusses der Zentralbankgouverneure, des Währungsausschusses, des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik, des Ausschusses für Konjunkturpolitik und des Ausschusses für Handelspolitik der EWG. Zur Zusammensetzung vgl. "Europäische Gemeinschaft" 1970, Nr. 4, S. 21.

2 Über die Konferenz berichteten die "Neue Zürcher Zeitung" vom 31. Mai 1970, die "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 29. Mai 1970, "L'Echo de la Bourse" vom 1. Juni 1970, "Die Welt" vom 30. Mai 1970.

3 So wörtlich der Ausschußvorsitzende Werner. Zitiert nach "Neue Zürcher Zeitung" vom 31. Mai 1970.

4 Vgl. "Die Welt" vom 30. Mai 1970, "L'Echo de la Bourse" vom 1. Juni 1970. Als "Monetaristen", die also in der währungspolitischen Einigung einen "Motor" für die übrige Integration sehen, gelten die Belgier, Franzosen, Luxemburger und die Kommission, als "Ökonomisten" vor allem die Deutschen und die Niederländer.

Die Auseinandersetzung hat sich an zwei Vorschlägen entzündet, für die sich der Zwischenbericht ausspricht: Die Verringerung der Bandbreiten zwischen den EWG-Währungen und die Einführung eines gemeinsamen Devisenausgleichsfonds - beides während der ersten Stufe[1].

Während der erste Vorschlag bereits im belgischen Stufenplan erschien, der oben besprochen wurde, ist der zweite Vorschlag neu. Er scheint auf einer Anregung des französischen Finanzministers zu beruhen[2], der damit aus seiner noch auf der Finanzministerkonferenz vom Februar 1970 geübten Zurückhaltung herausgetreten ist[3].

Der Devisenausgleichsfonds kann als ein Mittel zur Verringerung der Kursschwankungen zwischen den EWG-Währungen angesehen werden. Er soll den Ländern, die im Inner-EWG-Handel Defizite aufweisen, die erforderlichen Währungen zur Verfügung stellen und umgekehrt den Mitgliedstaaten, die Guthaben in Gemeinschaftswährungen ansammeln, Garantien geben[4]. Dazu wäre für jedes EWG-Land beim Fonds ein Konto zu führen, das regelmäßig durch Übertragen von Währungsreserven auszugleichen ist. Die Konten sollen in Rechnungseinheiten geführt werden, was nach Ansicht von Werner dazu dienen würde, "nach außen die Währungssolidarität der Sechs zu demonstrieren"[5].

Ebenso wie die Entscheidungsbefugnis des Rates auf dem Gebiet der Wechselkurse dürfte auch die Einführung eines Devisenausgleichsfonds im gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht sein. Es würde sich um eine Einschränkung der währungspolitischen Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten handeln. Dies aber wäre - wie gesagt - nur dann vertretbar, wenn infolge einer verstärkten Harmonisierung der Wirtschaftspolitik Ungleichgewichte in der Entwicklung der Gemeinschaft weniger wahrscheinlich geworden sind. Das ist gegenwärtig nicht der Fall, weil die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik noch in den Anfängen steckt. Ein Devisenausgleichsfonds kann jedoch später - bei Fortschritten in der Harmonisierung - ein geeignetes Zwischenstadium sein zwischen dem bestehenden Verfahren der kurzfristigen Währungsstützung und der Errichtung eines Europäischen Reservefonds.

---

1 "L'Echo de la Bourse" vom 1. Juni 1970, "Neue Zürcher Zeitung" vom 31. Mai 1970.
2 "L'Echo de la Bourse" vom 1. Juni 1970.
3 Vgl. auch die Ausführungen von Giscard d'Estaing vor dem Finanzausschuß der französischen Nationalversammlung. "Industrie-Kurier" vom 30. Mai 1970.
4 Das Verfahren ist angedeutet in "Die Welt" vom 30. Mai 1970.
5 Zitat nach "Neue Zürcher Zeitung" vom 31. Mai 1970.