



KOMMISSION
DER
EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN

PROBLEME EUROPÄISCHER WÄHRUNGSPOLITIK

**Für die schrittweise Errichtung
eines europäischen Währungssystems**

Beitrag von

Dr. h. c. Hans von der Groeben,

Mitglied der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, in :
« Geldtheorie und Geldpolitik — Günter Schmölders zum 65.
Geburtstag », Berlin 1968

In dem hiermit als Sonderdruck erscheinenden Beitrag zur Festschrift für Professor Schmolders habe ich meine persönliche Auffassung zur Währungsfrage im Gemeinsamen Markt dargelegt.

Der Aufsatz enthält Überlegungen darüber, welche Bedingungen in währungspolitischer Hinsicht erfüllt sein müssen, damit im Innern der Zoll- und Wirtschaftsunion tatsächlich binnenmarktähnliche Verhältnisse herrschen und welche konkreten Maßnahmen zu ergreifen wären, wenn man Fortschritte in der eingeschlagenen Richtung machen will.

Einige der genannten Erwägungen sind bereits Gegenstand der konkreten Tagesdiskussion geworden, wobei ich insbesondere die Fragen der Beseitigung der täglichen Wechselkursschwankungen, einer eventuellen Fixierung der Währungsparitäten, der Ausgestaltung des gegenseitigen Beistands und der damit zusammenhängenden Maßnahmen zur Verstärkung des organisatorischen Gefüges aufführen möchte. Wie akut diese Fragen sind und wie sehr wir uns im Rückstand gegenüber den Erfordernissen der Zeit befinden, haben die jüngsten Ereignisse gezeigt.

Brüssel, November 1968.

Hans von der Groeben

PROBLEME EUROPÄISCHER WÄHRUNGSPOLITIK

Für die schrittweise Errichtung
eines europäischen Währungssystems

Von

Hans von der Groeben

I. Das wirtschaftspolitische Ziel der europäischen Integration

Abgesehen von politischen Motiven haben die europäischen Einigungsbestrebungen ein wesentliches wirtschaftliches Eigenmotiv, das allein bereits ausreichen würde, das Vorhaben der wirtschaftlichen Integration zu begründen: Die Zusammenfassung von sechs Volkswirtschaften zu einem neuen Wirtschaftsraum macht in der Tat eine Reihe von zusätzlichen Wachstumskräften frei. Sie ermöglichen es, den Wohlstand des neuen Großraumes wesentlich über das hinaus zu steigern, was erreichbar wäre, wenn jede einzelne der beteiligten Volkswirtschaften hinter Zollmauern und im Windschatten der sonst üblichen protektionistischen Abschirmung eine eigenständige Wirtschaftspolitik betreiben würde.

Ziel dieses wirtschaftlichen Integrationsprozesses sind binnenmarktähnliche Verhältnisse für den neuen Großraum, da nur dann alle Wachstums- und Wohlfandeffekte ausgeschöpft werden können. Wegen der zusätzlichen Investitionen, die die Wirtschaft zur Vorbereitung auf den neuen, größeren Markt vornimmt, tritt dabei während des Integrationsprozesses ein besonderer Wachstumseffekt auf. Eine Nichtvollendung des Integrationsvorhabens brächte nicht nur diesen Verschmelzungseffekt zum Erlöschen, sondern würde auch für alle Zukunft — weil die Wachstumskräfte des Großraumes nicht völlig ausgeschöpft würden — jährlich zu einem Wachstumsentgang führen, der eindeutig einen nicht aufholbaren Wohlstandsverlust darstellen würde.

Ein Stillstand des Integrationsprozesses wäre also schlecht. Die Integration erhält nur dann ihren vollen Sinn, wenn sie auch vollendet wird. Deshalb gilt es, den jetzt beinahe vollendeten gemeinsamen Markt für Waren und Dienstleistungen auch durch einen gemeinsamen Markt für Produktionsfaktoren zu ergänzen. Zur Schaffung dieses gemeinsamen Marktes für Produktionsfaktoren müssen einerseits alle Verbote aufgehoben werden, die die Wanderung der Produktivkräfte über die Grenzen hinweg behindern. Andererseits ist eine Rechtsangleichung insoweit erforderlich, als heute wegen der unterschiedlichen juristischen Voraussetzungen für den Produktionsprozeß in den einzelnen Mitgliedstaaten keine Startgleichheit besteht. Ohne eine derartige Rechtsangleichung werden zum Beispiel das unterschiedliche Gesellschaftsrecht und unterschiedliche Steuervorschriften verhindern, daß sich die Produktionsstruktur den Erfordernissen des neuen Großraumes in optimaler Weise anpaßt.

II. Die währungspolitische Voraussetzungen binnenmarktähnlicher Verhältnisse

Den Zielen des Artikels 2 EWGV kann u.a. nur dann voll entsprochen werden, wenn alle nationalen Vorschriften devisenrechtlicher Art insoweit aufgehoben werden, als sie die Zahlungs- und Transferströme zwischen den Mitgliedstaaten verfälschen könnten, und ferner alle rechtlichen und institutionellen Hemmnisse anderer Art beseitigt werden, die den Produktionsfaktor Kapital am Überschreiten der Währungsgrenze hindern könnten. Daraus kann man drei Mindestforderungen ableiten: Erstens muß der Zahlungsverkehr innerhalb der Zollunion rechtlich gesichert und zu den geringsten Kosten abgewickelt werden können. Zweitens gilt es, den Geld- und Kapitalverkehr im Innern der Union zu liberalisieren, und drittens muß aktiv die Schaffung eines europäischen Kapitalmarktes betrieben werden. Darüber hinaus wäre es angebracht, Ordnung in das Wirrwarr der zur Zeit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften benutzten Rechnungseinheiten zu bringen.

1. Sicherung des Zahlungsverkehrs innerhalb der Zollunion

Wenn im Innern der Zollunion auch in währungspolitischer Hinsicht binnenmarktähnliche Verhältnisse geschaffen werden sollen, dann muß es in dem Bereich, der heute im EWG-Vertrag durch die Artikel 106 bis 109 abgedeckt wird, zu wesentlichen Fortschritten kommen.

Der Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr wird sich nur dann im Innern der Gemeinschaft ungehemmt entfalten können, wenn auch der geringste Zweifel daran beseitigt wird, daß die damit verbundenen Zahlungen und die damit einhergehenden Transfers über die Binnengrenzen hinweg *unwiderruflich* erlaubt sind.

Dies genügt indessen nicht völlig. Rechtssicherheit besteht nämlich nur dann, wenn die Wirtschaftssubjekte nicht nur sicher sind, jederzeit die von ihnen gewünschten Zahlungen und Transfers vornehmen zu können, sondern erst dann, wenn sie auch im voraus bereits wissen, zu welchem Wechselkurs die Übertragung von einer Währung in die andere Währung erfolgen wird. Zumindest vier Punkte spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle :

a) Neben dem als vorübergehend angesehenen kürzlichen Rückgriff Frankreichs auf einen gespaltenen Devisenmarkt gibt es als Dauer-einrichtung auch in der Belgisch-luxemburgischen Wirtschafts- und Währungsunion noch einen gespaltenen Devisenmarkt : Ein Teil der Transfers wird grundsätzlich über den sogenannten „freien“ Markt geleitet, an dem sich die Wechselkurse weitgehend unbeeinflusst von behördlichen Interventionen nach Angebot und Nachfrage bilden. Da an diesem Markt keine direkte Interventionsverpflichtung für die Devisenbehörde besteht, sind zumindest kurzfristig größere Abweichungen von den Kursen des „reglementierten“ Marktes und von der Parität möglich, was insbesondere einige Arten des Kapitalverkehrs durch ein zusätzliches Kostenrisiko behindert. Dieser letzte gespaltene Devisenmarkt müßte vereinheitlicht werden.

b) Die Beseitigung der doppelten Devisenmärkte müßte mit einer Verpflichtung aller Mitgliedstaaten einhergehen, künftig im Binnenverhältnis auf multiple Wechselkurse und ähnliche Praktiken zu verzichten.

c) Zur Zeit wird beim Umwechseln von einer Mitgliedswährung in eine andere grundsätzlich nur zwischen dem belgischen und dem luxemburgischen Franken die Parität zugrundegelegt. Ansonsten werden die sogenannten Tageskurse angewandt. Sowohl der Internationale Währungsfonds als auch das Europäische Währungsabkommen erlauben nämlich im täglichen Verkehr innerhalb gewisser Schwankungsbreiten Abweichungen von den erklärten Paritäten. Im Rahmen des Europäischen Währungsabkommens brauchen daher gegenwärtig die Währungsbehörden so lange nicht bei der täglichen Feststellung der Kurse am Devisenmarkt zu intervenieren, als der im Verhältnis zum US-Dollar festgestellte Tageskurs nicht mehr als 0,75 % nach oben oder unten von der Dollarparität abweicht. Da sich diese Gesamtschwankungsbreite von 1,5 % im Verhältnis zum US-Dollar bei der Kursbildung zwischen den Mitgliedswährungen kumulieren kann, sind zwischen einem Transfer und einem späteren Rücktransfer theoretisch Kursschwankungen von bis zu 3 % möglich. Binnenmarktähnliche Verhältnisse herrschen so lange noch nicht, als bei der Umrechnung von einer Währung in eine andere diese täglichen Schwankungen eine Rolle spielen. Es gilt infolgedessen dafür zu sorgen, daß für den Zahlungsverkehr innerhalb des Gemeinsamen Marktes als Wechselkurse die Paritäten benutzt werden. Dies ist deshalb um so wichtiger, weil beim Umwechseln der Währungen Kosten entstehen und Spesen angelastet werden, die bei Verwendung der Paritäten weitgehend vermieden werden können.

d) Die unter b) geforderte Verpflichtung würde indessen noch nicht ausschließen, daß ein Mitgliedstaat seine Währungsparität im Verhältnis zu den Währungen anderer Mitgliedstaaten ändert. Zwar hat jeder Mitgliedstaat auf Grund von Artikel 107 bereits heute seine Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse als „eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ zu behandeln, doch schließen dies und die wachsende wirtschaftliche Verflechtung innerhalb des Gemeinsamen Marktes heute noch nicht die Möglichkeit von Änderungen der Wechselkursparitäten aus. Im Sinne binnenmarktähnlicher Verhältnisse wäre es eindeutig besser, wenn es im Innern des Gemeinsamen Marktes zu einer endgültigen Fixierung der Währungsparitäten käme.

Die vorstehend erwähnten Maßnahmen könnten im übrigen etwa in der Reihenfolge getroffen werden, in der sie angeführt wurden.

Spätestens mit der Fixierung der Wechselkursparitäten werden in dem Bereich neue Probleme auftreten, der heute unter die Ausweichklauseln der Artikel 108 und 109 EWGV fällt. Das Instrument der Paritätsänderung steht den Mitgliedstaaten dann nämlich nur noch gemeinsam im Verhältnis zu Drittländern zur Verfügung. Solange in dieser Situation die Verantwortung für den nationalen Zahlungsbilanzausgleich und für die Währungsreserven noch nicht auf Gemeinschaftsinstitutionen übergegangen ist, müßte zur Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse zumindest gesichert werden, daß der Güter- und Faktorenverkehr innerhalb der Union nicht mehr durch die Anwendung einer den Gemeinsamen Markt zeitweilig unterbrechenden Schutzklausel gestört werden kann. Der Ausschluß des Rückgriffes auf eine Zahlungsbilanzschutzklausel wäre dabei unterschiedlich zu beurteilen, je nachdem ob die Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines Mitgliedstaates durch seine bewußte Politik bedingt wären oder ob externe Einflüsse dafür verantwortlich wären.

Bei intern bedingten Zahlungsbilanzschwierigkeiten könnte daran gedacht werden, den gegenseitigen Beistand nur unter erschwerten Bedingungen verfügbar zu machen. Hätten dagegen die Zahlungsbilanzschwierigkeiten externe Ursachen, dann müßte angestrebt werden, die Anwendung von Schutzklauseln überflüssig zu machen.

Die neuen Bestimmungen könnten die Kommission mit der Feststellung beauftragen, ob interne oder externe Ursachen für die Zahlungsbilanzschwierigkeiten maßgebend sind. Entsprechend dem Grundsatz einer solidarischen Aktion sollte im Falle externer Ursachen im Rat eine Mehrheitsentscheidung der nicht betroffenen Mitgliedstaaten ausreichend sein, um für alle verbindlich einen gegenseitigen Beistand zu beschließen.

2. Liberalisierung des Geld- und Kapitalverkehrs im Innern der Union

Die oben geforderte Vereinheitlichung des Devisenmarktes würde der Belgisch-luxemburgischen Union natürlich wesentlich erleichtert, wenn gleichzeitig alle anderen Mitgliedstaaten im Binnenverkehr sowohl alle

noch bestehenden devisenrechtlichen Beschränkungen abschaffen als auch die anderen Hemmnisse beseitigen würden, die in dem schon längere Zeit beim Rat anhängigen Entwurf für eine dritte Richtlinie zur Durchführung des Artikels 67 EWGV aufgezählt sind : Verwaltungspraktiken bei der Emission und Börseneinführung von Wertpapieren, Anlagevorschriften für Kapitalsammelstellen usw.

Binnenmarktähnliche Verhältnisse würden im übrigen tatsächlich erst vorliegen, wenn Kreditnehmer und insbesondere Emittenten aus gleichgültig welchem Mitgliedstaat beim Zugang zu gleichgültig welchem Kapitalmarkt der Gemeinschaft jeweils so behandelt würden wie Inländer.

Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang auch jene steuerrechtlichen Vorschriften, die den Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten behindern oder verfälschen : Da gibt es die Steuerprivilegien bestimmter Finanzinstitute; die Quellenbesteuerung der Wertpapiererträge ist sowohl in bezug auf die Steuertechnik als auch die Steuersätze unterschiedlich; Kapitalverkehrssteuern und Gesellschaftsteuern führen zu zusätzlichen Kosten; die ausgeschütteten bzw. einbehaltenen Gewinne werden national unterschiedlich besteuert usw.

Was den Kapitalverkehr angeht, so werden durch den Vertrag mit dem baldigen Ablauf der Übergangszeit den Mitgliedstaaten gewisse Fristen gesetzt. Indessen genügt es nicht, wenn lediglich der Kapitalverkehr und dieser möglicherweise noch unter Vorschieben einer engen Interpretation des Vertrages („Soweit es für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig ist . . .“) liberalisiert würde. Ein einheitlicher Markt für Produktionsfaktoren ist nur dann zu verwirklichen, wenn auch den Geldströmen keine nationalen Zwangsjacken mehr übergezogen werden.

3. Schaffung eines europäischen Kapitalmarktes

Wenn oben festgestellt wurde, daß es nicht ausreicht, nationalstaatliches hemmendes Recht zu beseitigen, daß vielmehr durch Gemeinschaftsakte das „natürliche“ (d.h. institutionell bedingte) Beharren der Zahlungsströme innerhalb der Währungsgrenzen überspielt werden muß, dann gilt das besonders in bezug auf die Herbeiführung eines einheitlichen großen Marktes zum Ausgleich von unionweitem Kapitalangebot und unionweiter Kapitalnachfrage. Die Vielgestalt der nationalen Börsenansätzen, Emissionsvorschriften, Regelungen des Kreditwesens, Bestimmungen über die Tätigkeit der Finanzmittler und institutionellen Anleger usw. würde nämlich auch bei völliger Freizügigkeit von Geld und Kapital das freie Spiel der Kräfte wesentlich beeinträchtigen.

Ein einheitlicher Kapitalmarkt aber ist erforderlich, wenn man vermeiden will, daß wegen eines unterschiedlichen Zuganges zu den Finanzierungsquellen oder wegen unterschiedlicher Finanzierungskosten Wettbewerbs-

verzerrungen auftreten. Außerdem sollte im neuen Großraum der Standort unbeeinflusst von Finanzierungsüberlegungen gewählt werden können. Schließlich ist ein einheitlicher Kapitalmarkt auch die Voraussetzung dafür, daß den europäischen Unternehmen auch volumenmäßig die Finanzierungsmöglichkeiten offenstehen, die es ihnen erlauben, mit den Industrie- und Finanzgiganten der anderen Welthandelsnationen in Wettbewerb zu treten.

Da eine Gemeinschaftsinstanz sich als aktiver Motor einschalten muß, wenn der unionweiten Kapitalbildung und -verwendung günstige Marktbedingungen geschaffen werden sollen, wird die Kommission Initiativen in bezug auf die Harmonisierung, Koordinierung und nicht zuletzt auch Modernisierung der Rechtsvorschriften entwickeln müssen, welche die Kapitalmarktorganisation, das Kreditwesen, die Kapitalsammelstellen und die Finanzmittler betreffen.

Inzwischen wird sowohl in einer Arbeitsgruppe der verschiedenen Generaldirektionen der Kommission der EG als auch in einer Arbeitsgruppe des Währungsausschusses die praktische Auswertung des Berichtes vorangetrieben, der 1965/66 von unabhängigen Sachverständigen im Auftrag der Kommission über den „Aufbau eines Europäischen Kapitalmarktes“ erstellt worden war.

4. Ordnung in das Wirrwarr der Rechnungseinheiten

Zur Zeit werden in den Europäischen Gemeinschaften mehrere Rechnungseinheiten benutzt. Ein kurzer, unvollständiger Überblick, der nicht zu sehr in die Einzelheiten gehen kann, mag hier genügen :

— Die spezifischen Zölle des Zolltarifs der Europäischen Gemeinschaften sind in einer Rechnungseinheit ausgedrückt, deren Wert 0,88867088 gr Feingold gleichgesetzt wird. Dies entspricht der gegenwärtigen offiziellen Goldparität des US-Dollar. Spätestens seit der jüngst erfolgten Änderung der Goldpolitik der Vereinigten Staaten dürfte klar sein, welche Risiken einer Rechnungseinheit innewohnen, die mit einem Goldgewicht definiert ist. Die Rechnungseinheit des Zolltarifs sieht keine automatische Anpassung der Definition vor, weder für den Fall einer Änderung des Goldwertes noch für andere Fälle. Offensichtlich kann jedoch der Rat, der diese Rechnungseinheiten 1960 festgelegt hat, ihre Definition ändern.

— Im Bereich der Haushalte der Europäischen Gemeinschaften werden zwei weitere Arten von Rechnungseinheiten verwendet. Für den Euratom- und EWG-Bereich handelt es sich um eine ebenfalls unveränderliche Einheit, mit dem gleichen Feingoldgehalt. Die Kommission hat jedoch das Recht, im Falle der Änderung der Währungsparitäten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten einen Nachtragshaushalt einzubringen.

— Soweit es nach der Fusion der Kommission noch einen besonderen Haushalt im Bereich der Montan-Union gibt, wird die Rechnungseinheit des Europäischen Währungsabkommens angewandt, deren Wert der bereits

mehrfach erwähnten Feingoldmenge gleichgesetzt ist. Es ist keine automatische Anpassung vorgesehen, ihre Definition kann ebenfalls jederzeit geändert werden — jedoch nicht durch den Rat der Europäischen Gemeinschaften, sondern durch eine im Rahmen der OECD beschlossene Änderung des Europäischen Währungsabkommens!

— Die gemeinsame Agrarpolitik benutzte bis vor kurzem eine der Zolleinheit ähnliche Rechnungseinheit. Die Risiken, die der Anwendung dieser Rechnungseinheit innewohnen, hatten die Kommission aber bereits vor einiger Zeit veranlaßt, Vorschläge für eine Änderung der Verordnung zu machen. Eine Neudefinition fand Ende Mai 1968 statt.

— Das Kapital der Europäischen Investitionsbank ist in Rechnungseinheiten festgelegt, die ebenfalls mit dem erwähnten Feingoldgehalt definiert werden. Eine automatische Anpassung der Definition ist nicht vorgesehen; der Rat der Gouverneure der Bank kann indessen im Falle bestimmter Paritätsänderungen beschließen, daß gewisse, ansonsten automatische Folgen der Anwendung dieser Rechnungseinheit nicht eintreten.

— Eine weitere Art von Rechnungseinheit wird in dem Assoziationsabkommen mit den Afrikanischen Staaten und Madagaskar verwendet. Sie geht von dem bekannten Feingoldgehalt aus. Für den Fall einer vom IWF beschlossenen Goldpreisänderung ist jedoch eine automatische Änderung des Goldgehaltes vorgesehen, bei Vorliegen besonderer Bedingungen hat der Rat die Lage zu überprüfen. Eine Rechnungseinheit des gleichen Typs wird im Assoziationsabkommen mit der Türkei benutzt.

— Der im Assoziationsabkommen mit Griechenland verwendete gemeinsame Nenner ist ganz einfach der US-Dollar.

Dieses Nebeneinander verschiedener Rechnungseinheiten, die zudem zum größten Teil auf ein Goldgewicht aufbauen, hat zwar bisher im Gemeinschaftsbereich nicht zu Unzuträglichkeiten geführt, würde jedoch für den Fall, daß die Rechnungseinheiten tatsächlich ihre Garantiefunktionen ausüben sollen, die Lage keineswegs vereinfachen. Wie erwähnt, hat sich die Kommission bemüht, die Agrarrechnungseinheit auf eine andere Basis zu stellen. Darüber hinaus erscheint es nützlich, das ganze Problem zu durchdenken.

Eine Lösung wäre wesentlich erleichtert, wenn zwischen den Mitgliedswährungen das in II. 1 angedeutete endgültige Paritätennetz festgelegt wäre. Es könnte dann nämlich statt des Goldes als Bezugsbasis dienen. Die Gläubiger erhielten das Recht, sich in einer Mitgliedswährung ihrer Wahl unter Verwendung im voraus festgelegter Kursverhältnisse auszahlen zu lassen. Solange dieses Paritätennetz noch nicht fixiert ist, sollte man versuchen, die Vielzahl der Rechnungseinheiten zu reduzieren. Dabei wäre zu prüfen, inwieweit die Rechnungseinheit bereits jetzt auf ein vom Gold unabhängiges Paritätennetz gestellt werden könnte: je nach Anwendungsbereich wären als Ausweg eventuell unterschiedliche Anwendungsmodalitäten vorzusehen.

Eine derartige Vereinfachung könnte ein Instrument schaffen, dessen sich die Interessenten eines unionweiten Kapitalmarktes bis zur Fixierung des Paritätennetzes bedienen könnten.

III. Probleme und Lösungsmöglichkeiten

Anlässlich der Durchsetzung der währungspolitischen Voraussetzungen binnenmarktähnlicher Verhältnisse und nach ihrer Verwirklichung werden sowohl im Innern der Union als auch im Außenverhältnis eine Reihe von Fragen geklärt werden müssen. In diesem Abschnitt sollen die wesentlichen Probleme erörtert und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

1. Der Zwang zur Absicherung im Innern

Ein Irrglaube wäre es, wollte man annehmen, daß es genügt, die Paritätsverhältnisse im Innern der Union durch einen juristischen Akt für unveränderlich zu erklären. Ohne eine Sicherung der realwirtschaftlichen Grundlagen dieser Maßnahme drohte sie früher oder später ganz einfach hinweggefegt zu werden: Nationalwirtschaftliche Entscheidungen und Entwicklungen würden die Gefahr heraufbeschwören, daß der Markt die juristischen Bindungen *ad absurdum* führt.

Wenn im Innern der Gemeinschaft die Paritätsverhältnisse festgelegt werden, aber ansonsten noch weitgehend unabhängige nationale Währungen weiterbestehen sollten, dann würden nach wie vor nationale Zahlungsbilanzprobleme auftreten. Eine nicht integrierte Volkswirtschaft könnte bei fixierter Parität diesen nationalen Zahlungsbilanzproblemen je nach ihrer Art durch Änderungen des Preisniveaus und/oder der Beschäftigungslage entgegenwirken. Die in der Gemeinschaft zusammenwachsenden Volkswirtschaften aber können in eigener Zuständigkeit die nationale Beschäftigungslage und das nationale Preisniveau nicht mehr wie vorher beeinflussen: Erstens gibt es bei freien Güter- und Faktorenbewegungen im neuen Großraum einen verstärkten Preis- und Kostenzusammenhang und zweitens fallen einige Instrumente für die nationale Wirtschaftspolitik wegen ihrer stark reduzierten nationalen Wirksamkeit weitgehend aus. So tendieren vor allem geldpolitische und kreditpolitische Aktionen dazu, über die nationalen Grenzen hinweg zu versickern: der nationale Geldumlauf kann bei ungehinderten Zahlungsströmen nur noch in wesentlich verringertem Ausmaß von der jeweiligen nationalen Behörde beeinflusst werden.

Die in einem bestimmten Mitgliedstaat auftretenden Fehlentwicklungen sind dabei nicht nur mit seinen nationalen Instrumenten schlechter zu bekämpfen, sie tendieren in ihrer Auswirkung auf die nationale Zahlungsbilanz auch dazu, durch die Marktkräfte verstärkt zu werden. Eine nationale Übernachfrage nach Gütern kann sich ungehindert aus dem neuen Groß-

markt das Angebot heranziehen, wodurch im inflationierenden Land der Preisauftrieb zwar gedämpft, das nationale Zahlungsbilanzdefizit aber vergrößert wird; gleichzeitig strömen Arbeitskräfte ein, deren Überweisungen die Zahlungsbilanz ebenfalls belasten; nur das durch gesteigerte Gewinnaussichten angelockte Kapital, das aus dem Innern der Union zunächst ohne Paritätsrisiko beiströmen würde, brächte anfangs eine Erleichterung für die Zahlungsbilanz. Man muß sich indessen darüber klar sein, daß die juristischen Zusicherungen bezüglich der Freiheit des Kapitalverkehrs und der Festigkeit der Paritäten recht bald angesichts der Entwicklung in dem betreffenden Mitgliedstaat ihre Glaubwürdigkeit verlieren könnten und daß es dann aus Risikoerwägungen zu einer Umkehrung auch des Kapitalstromes kommen dürfte.

Das ungehemmte und damit recht schnelle Durchschlagen der Fehler nationaler Wirtschaftspolitik auf die Wirtschaft der Partnerstaaten läßt deren Interesse an dem Tun und Lassen der anderen stark anwachsen. Der im Vertrag bereits bisher verwendete Begriff des „gemeinsamen Interesses“ bekommt damit seinen vollen Gehalt.

Der Zwang zur Koordinierung, dem zumindest auf längere Sicht die nationalen Behörden ausgesetzt würden, wäre ziemlich stark. Es ist zu befürchten, daß die damit an die Selbstdisziplin der nationalen Hoheits-träger, Sozialpartner und Lobbygruppen gestellten Anforderungen das erträgliche Maß übersteigen und daß es daher zu Entwicklungen kommt, die sich mit einer Festigkeit der Paritäten nicht vereinbaren lassen.

Wenn man angesichts dieser Sachlage die gegenwärtige Freiheit der Sozialpartner nicht beschneiden will und wenn man den nationalen Gruppen nicht verbieten kann, auf die nationalen Träger der wirtschaftspolitischen Souveränität Druck auszuüben, wenn man aber trotzdem eine Fixierung der Währungsparitäten will, dann bleibt letztenendes nur übrig, die Verantwortung für den nationalen Zahlungsbilanzausgleich in zunehmendem Maße auf die Gemeinschaft zu übertragen. Dabei interessieren hauptsächlich zwei Probleme :

— Solange die Verantwortung für den Zahlungsbilanzausgleich nicht völlig auf eine Gemeinschaftsinstanz übergegangen ist, müssen sich die Mitgliedstaaten vor allem über die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen einigen.

— Soweit diese Verantwortung fortschreitend auf Gemeinschaftsebene getragen werden soll, müssen institutionelle Vorkehrungen für eine Einigung über die tatsächlichen Entscheidungen getroffen werden !

Was die Einigung über die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen angeht, so muß man sich über folgendes im klaren sein : Wenn man die Währungsparitäten fixiert, wenn gleichzeitig aus sozialpolitischen Gründen die Beschäftigungslage in allen Mitgliedstaaten gut sein soll und wenn Arbeitskräftewanderungen nicht als reines Ausgleichsventil dienen sollen, dann muß dafür gesorgt werden, daß die Preisniveaus der Mitgliedstaaten sich nicht zu sehr auseinander entwickeln. Dies ist nicht so sehr eine Frage der

Tagespolitik als ein Problem der mittelfristigen Abstimmung. Wenn man so z.B. bei den Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik feststellen sollte, daß über die nächsten fünf Jahre hinweg in einem Mitgliedstaat mit einer durchschnittlichen jährlichen Preissteigerung von 1 % gerechnet wird und in einem anderen mit durchschnittlich 2,5 % jährlich, dann wäre zu befürchten, daß die nach fünf Jahren erwartete Differenz von 7,5 % Preisentwicklung sich mit im Innern fixierten Währungsparitäten nicht vereinbaren läßt. Die Kommission hätte daher von ihrer Rolle als unabhängiger Berater und Warner Gebrauch zu machen. Unerwünschte Entwicklungen müßten durch eine aktive Politik bekämpft werden. Dies setzt natürlich voraus, daß die Beteiligten sich über einheitliche Zielsetzungen einigen können, was nicht ohne Schwierigkeiten zu erreichen sein wird. Langfristig muß man indessen eindeutig zu einheitlichen Zielsetzungen kommen, weil sonst die währungspolitischen Voraussetzungen binnenmarkähnlicher Verhältnisse nicht gesichert werden können und insbesondere eine Fixierung der Wechselkursparitäten nicht nur keinen Sinn hätte, sondern vielmehr zusätzliche Schwierigkeiten mit sich brächte.

Was die institutionellen Vorkehrungen für eine Einigung über die tatsächlichen Entscheidungen angeht, so dürfte die Lage je nach wirtschaftspolitischem Instrument unterschiedlich sein. Das Beispiel der Finanzpolitik und das Beispiel der Währungspolitik sollen näher betrachtet werden.

Wie bereits angedeutet, verliert die Währungspolitik unter den angestrebten Bedingungen viel von ihrer nationalen Wirksamkeit. Da sie indessen auf Gemeinschaftsebene unter bestimmten Vorkehrungen eine beachtliche Rolle in der Wirtschaftspolitik der Union gegenüber Drittstaaten spielen kann, würde sie sich gut dazu eignen, mit der Zeit recht weitgehend als Gemeinschaftsinstrument benutzt zu werden. Wenn man sich über diesen Grundsatz geeinigt hätte, würde sich sofort die Frage nach dem Charakter des dann letztlich notwendigen gemeinschaftlichen Entscheidungsgremiums stellen : Beschlüsse im Ratsstil durch nationale Vertreter oder im Kommissionsstil ohne Entgegennahme von nationalen Weisungen ?

Bei Beschlüssen im Ratsstil durch nationale Vertreter läge die Gefahr nahe, daß einzelne Regierungen oder Notenbanken ihren Willen durchsetzen möchten, daß es dabei zu Paketgeschäften käme, die der Sache nicht förderlich wären, und daß die Beschlüsse nur mit Verzögerung fielen. Selbst wenn man als Politiker im nationalen Bereich letztenendes für eine ziemlich starke Regierungsabhängigkeit der Notenbank eintritt, wäre es daher vielleicht doch zweckmäßig, für Europa eine recht unabhängige währungspolitische Zentralinstanz im Kommissionsstil vorzusehen : im Gegensatz zu einer föderativen Exekutive wäre sie wahrscheinlich weniger von nationalen Interessengegensätzen geplagt und könnte schneller sachdienlich entscheiden. Dies bedeutet nicht, daß die nationalen Notenbanken zur Bedeutungslosigkeit zurücksinken müßten. Im Gegenteil könnte das Federal Reserve System als Ausgangsbasis für europäische Überlegungen dienen.

Da die Währungspolitik weitgehend ihrer nationalen Wirksamkeit beraubt wird, kann man erwarten, daß sich die nationale Wirtschaftspolitik verstärkt des finanzpolitischen Instrumentariums bedienen will. Wegen der Zahlungsbilanzauswirkungen aber wird die Finanzpolitik dann ganz besonders Gegenstand „gemeinsamen Interesses“. Es ergibt sich ein erheblicher Koordinierungszwang. Förderative Konsultationsorgane, in denen die unabhängige Kommission Sitz und Stimme haben sollte, müßten ein immer stärkeres Mitspracherecht bei nationalen Rahmenentscheidungen haben, was zunächst, z.B. die Form von Empfehlungen und später von verbindlichen Richtlinien annehmen könnte. Es sei nur an die Bedeutung erinnert, die der Umfang der öffentlichen Haushalte, die Art der Einnahmen und Ausgaben und die Finanzierungspolitik (einschließlich „debt management“ und Staatskredit) in konjunktureller und zahlungsbilanzpolitischer Hinsicht haben. Neben einer zentralen währungspolitischen Instanz werden daher zusätzlich zu den bereits zur Regel werdenden Treffen der Wirtschaftsminister regelmäßige Treffen der Finanzminister im Rat, regelmäßige Treffen der zuständigen Staatssekretäre und eine Intensivierung und Aufwertung der Arbeiten des Ausschusses für Haushaltspolitik erforderlich.

Die vorstehenden Ausführungen über die Abstimmung der Zielsetzungen, die Nutzung der Währungspolitik als Gemeinschaftsinstrument und die mehr und mehr verbindliche Koordinierung der Grundsatzbeschlüsse der Finanzpolitik dürften gezeigt haben, daß eine Zementierung der Währungsparitäten im Binnenverhältnis nicht nur einen mehr oder weniger starken tatsächlichen Zwang zum Verzicht auf unabhängige nationale Wirtschaftspolitik ausüben würde, sondern gleichzeitig auch in einer Reihe von Punkten zu einem Verzicht auf die alleinige unkoordinierte Ausübung gewisser Hoheitsrechte führen müßte.

Doch damit ist es der Folgerungen und Forderungen noch nicht genug!

Eine rationale Wirtschaftspolitik sollte versuchen, langfristig die Wohlstandssteigerung zu maximieren. Es besteht Einigkeit darüber, daß die Stabilität des Preis- und Kostenniveaus eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, daß das Wachstum langfristig optimiert wird. Wenn Europa seine Wirtschaftspolitik rational ausrichten will, ist es daher zwar erforderlich, aber nicht hinreichend, daß die nationalen Erwartungen und Zielsetzungen kompatibel sind. Es gilt vielmehr, sich auf diejenigen Zielsetzungen zu einigen und die Politik zu betreiben, die aus unserem Kontinent keine Inflationsgemeinschaft, sondern eine Stabilitätsgemeinschaft machen.

Dazu müssen sich die Mitgliedsregierungen entschließen.

2. Eine Außenwährungspolitik aus einem Guß

Offensichtlich muß mit der im Innern des gemeinsamen Marktes für Produkte und Produktionsfaktoren notwendigen Entwicklung eines europäischen Währungssystems auch eine Umgestaltung der Außenwährungs-

beziehungen einhergehen. Man kann dabei den Grundsatz vorwegstellen, daß der neue Großraum ein erhebliches Interesse an einem guten Funktionieren des internationalen Handels- und Zahlungsverkehrs hat.

Einige Änderungen im Außenverhältnis ergäben sich beinahe automatisch. Verzichten z.B. die Mitgliedstaaten auf multiple Wechselkurse, schaffen sie im Innern die täglichen Schwankungsbreiten der Wechselkurse ab und fixieren ein Paritätennetz, dann tendieren sowohl die Kassa- als auch die Terminkurse gegenüber Drittwährungen dazu, etwa einheitliche Abweichungen von der Parität zu zeigen. In der Tat wäre es unter den erwähnten Bedingungen für Drittlandbewohner grundsätzlich gleichgültig, welche der Mitgliedswährungen sie benutzen. Die Tendenz zur Margengleichheit nach außen hätte indessen zur Folge, daß Devisenmarktoperationen der europäischen Notenbanken nach einheitlichen Gesichtspunkten oder durch einen gemeinsamen Agenten vorzunehmen wären, weil sonst die Gefahr einer Kompensation der angestrebten Wirkungen bestehen würde oder die Zahlungsbilanzen der einzelnen Mitgliedstaaten verfälscht würden.

Außerdem : Wenn sich die Union zu einer Politik der Stabilität entschließt, dann stellt sich im Verhältnis zu Drittländern eine Art „Gretchen“-Frage : Können Bemühungen um eine weitgehende Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen der Gemeinschaft und den Haupthandelspartnern so erfolgversprechend sein, daß man nicht mehr mit einem Inflationsimport zu rechnen braucht ?

Hält man eine Koordinierung unter gleichberechtigten Partnern für möglich, dann wäre im Verhältnis zu Drittländern für feste Währungsparitäten mit Schwankungsmargen zu optieren. Hält man indessen ein derartiges Unterfangen aus dem einen oder anderen Grunde für nutzlos, dann muß auf lange Sicht die Wahl getroffen werden zwischen den auch augenblicklich im System von Bretton Woods angewandten stufenweisen Anpassungen der Paritäten oder flexiblen Wechselkursen gegenüber den Haupthandelspartnern.

Die für den Ausbau eines voll leistungsfähigen Binnenmarktes als notwendig erachteten Maßnahmen führen so in vielen Punkten beinahe automatisch zu der Forderung nach einer Außenwährungspolitik „aus einem Guß“. Das aufzubauende europäische Währungssystem sollte daher früher oder später in eine Währungsunion einmünden. Eines der bereits frühzeitig anzustrebenden Kennzeichen dieser Union wäre, daß die Mitgliedstaaten nach außen in währungspolitischer Hinsicht zwar noch in ihrer Vielzahl vertreten sind, daß sie sich aber wie bei den Zollverhandlungen der Kennedy-Runde eines einzigen Wortführers bedienen, der die Union repräsentiert.

Eine solche Außenwährungspolitik aus einem Guß würde unter anderem umschließen :

— eine einheitliche Stellungnahme zum Problem der Reservewährungen und

— eine einheitliche Auffassung bezüglich der künftigen Rolle des Goldes.

Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, wollte man in allen Einzelheiten auf diese und andere Probleme der Außenwährungspolitik eingehen. Einige skizzenhafte Bemerkungen mögen daher genügen.

Eine Harmonisierung der Reservepolitik könnte sich natürlich mit der Mindestforderung begnügen, Prozentanteile festzulegen, mit denen Devisen, Gold und Guthaben bei internationalen Währungsinstitutionen in den Währungsreserven zu halten wären. Sie kann aber auch eine teilweise oder völlige Poolung der Reserven bei einem Gemeinschaftsinstitut vorsehen.

Die Politik gegenüber den Reservewährungen wäre verknüpft mit der Frage nach den Aussichten, die Wirtschaftspolitik mit Drittländern unter Stabilitätsaspekten erfolgreich koordinieren zu können, und mit der im Anschluß daran gewählten Option. Es sei außerdem lediglich noch daran erinnert, daß das Pfundproblem bei einem Beitritt Großbritanniens zur Wirtschaftsgemeinschaft seine Lösung im Rahmen eines Europäischen Reservefonds finden könnte.

Was die künftige Rolle des Goldes angeht, so kann man der Auffassung sein, daß das Gold langfristig in seiner währungspolitischen Bedeutung weitgehend zurückgedrängt werden sollte.

IV. Schlußfolgerungen

Der europäische Integrationsprozeß sollte vollendet werden, weil sonst nicht einholbare Wohlstandsverluste auftreten. Die Vollendung des Integrationsprozesses umschließt die Schaffung binnenmarktähnlicher Verhältnisse. Dies gilt auch für die Währungspolitik. Binnenmarktähnliche Verhältnisse im Währungsbereich stellen nicht nur erhebliche Forderungen an die Koordinierungsbereitschaft der Mitgliedstaaten, sondern verlangen konkrete Souveränitätsoffer. Binnenmarktähnliche Verhältnisse im Währungsbereich zwingen darüber hinaus zu einer Außenwährungspolitik aus einem Guß. Daher würden ein europäisches Währungssystem und seine wirtschaftspolitischen Voraussetzungen wesentlich zur Klärung der Fragen beitragen, die sich heute in bezug auf das internationale Währungssystem stellen. Die Verhandlungen mit Drittstaaten wären dabei im Sinne einer gleichberechtigten Partnerschaft zu führen, wobei die Gemeinschaft möglichst wie bei der Kennedy-Runde durch einen Sprecher repräsentiert werden sollte.

Wäre ein so geartetes europäisches Währungssystem schrittweise anzustreben oder auf einen Schlag?

Nun, es gibt eindeutig eine gewisse Abhängigkeit zwischen der währungspolitischen Entwicklung und der Entwicklung in den anderen Bereichen. Es wäre daher zwar theoretisch möglich, die Entscheidung für eine gemeinsame Währung auf einen Schlag zu treffen; die Bereitschaft, in den anderen Bereichen schnellstens gleichzuziehen, wäre dabei allerdings vorauszusetzen. Da der Verzicht auf weitere nationalstaatliche Souveränitätsrechte aber eine erhebliche Überwindung kostet, ja meist einen Sieg über das eigene politische Ich erfordert, wird man in der Wirklichkeit Schritt für Schritt vorzugehen haben. Als Taktiker muß man dabei dafür eintreten, daß die währungspolitische Einigung nie nachhinkt, sondern immer etwas vorausseilt, da bei einer „Vorhaltetechnik“ im Währungsbereich der Integrationsprozeß auf anderen Gebieten zumindest begünstigt, wenn nicht sogar manchmal gebieterisch beschleunigt würde.