

Bericht über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft (8. Oktober 1970)

Legende: Am 8. Oktober 1970 überreicht Pierre Werner, luxemburgischer Premier- und Finanzminister, dem Ministerrat und der Europäischen Kommission seinen Abschlussbericht über die Bedingungen für die Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Quelle: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. 1970, n° Sonderbeilage 11/1970. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft vom 8. Oktober 1970", p. 2-33.

Urheberrecht: (c) Europäische Union, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/bericht_uber_die_stufenweise_verwirklichung_der_wirtschafts_und_waehrungsunion_in_der_gemeinschaft_8_oktober_1970-de-80c02a56-a4d7-4043-8db2-935d2b4cbeac.html

Publication date: 20/12/2013

Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft (8. Oktober 1970)

Werner Bericht

Vorwort

Mit diesem Bericht werden die Arbeiten der Gruppe abgeschlossen, die sich unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten und Finanzministers der luxemburgischen Regierung, Herrn Pierre Werner, bemüht hat, die Elemente für eine stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft aufzuzeigen.

Wegen der Einheitlichkeit der Darstellung wurde es für zweckmäßig erachtet, die im Zwischenbericht vom 20. Mai 1970 behandelten und die im weiteren Verlauf der Arbeiten untersuchten Punkte in einem einzigen Bericht darzulegen. Die Kapitel I „Einleitung“, II „Ausgangspunkt“ und IV „Grundsätze für die Verwirklichung des Stufenplans“ wurden weitgehend aus dem Zwischenbericht übernommen. Das gleiche gilt für Kapitel III „Endpunkt“, mit Ausnahme der Ausführungen über die institutionellen Reformen. Dagegen handelt es sich bei den Kapiteln V „Die erste Stufe“, VI „Der Übergang zum Endpunkt“ und VII „Schlußfolgerungen“ um weitgehend neue Texte. Dieser Bericht stellt somit das Ergebnis der gesamten Arbeiten der Gruppe dar.

I. Einleitung

Gemäß den Weisungen, die von der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Den Haag am 1. und 2. Dezember 1969 gegeben wurden und entsprechend dem Mandat, das ihr durch Ratsbeschluß vom 6. März 1970 übertragen wurde, hat die unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten und Finanzministers der luxemburgischen Regierung, Herrn Pierre Werner, stehende Gruppe dem Rat am 20. Mai 1970 einen Zwischenbericht über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft vorgelegt. Entsprechend dem Auftrag, den der Rat auf seiner Tagung vom 8. und 9. Juni 1970 erteilt hat, beehrt sich die Gruppe, ihren endgültigen Bericht zu unterbreiten, der den Zwischenbericht vervollständigt und präzisiert, insbesondere anhand der Leitlinien, die sich aus dem Gedankenaustausch auf dieser Tagung ergeben haben. Der vorliegende Bericht drückt nicht die individuellen Präferenzen der Mitglieder der Gruppe aus, sondern gibt gemeinsame Antworten. Die Auffassungen stellen die persönlichen Meinungen der Mitglieder der Gruppe dar.

Die Erstellung des Stufenplans setzt voraus, daß zunächst die gegenwärtige Lage geprüft wird, um den Ausgangspunkt genau zu definieren, und daß gemeinsame Konzeptionen über das Aussehen der Wirtschafts- und Währungsunion nach Verwirklichung des Stufenplans entwickelt werden. Nachdem auf diese Weise Anfang und Ende der Entwicklung genauer bestimmt sind, werden im Bericht einige grundlegende Prinzipien aufgestellt und präzise Vorschläge gemacht, um den Prozeß einzuleiten und zu entwickeln, der die Mitgliedstaaten zur Wirtschafts- und Währungsunion führen soll.

Ohne die spätere Phase des Prozesses vernachlässigen zu wollen, hielt es die Gruppe doch für angezeigt, besondere Aufmerksamkeit der ersten Stufe zu widmen, die sehr bald konkrete und wichtige Maßnahmen erfordert.

II. Ausgangspunkt

Seit der Unterzeichnung des Vertrags von Rom hat die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft verschiedene außerordentlich bedeutsame Etappen auf dem Wege zu ihrer wirtschaftlichen Integration zurückgelegt. Die Vollendung der Zollunion und die Festlegung einer gemeinsamen Agrarpolitik sind die wichtigsten Meilensteine auf diesem Weg.

Diese Integrationsfortschritte haben jedoch zur Folge, daß sich gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte in den Mitgliedsländern unmittelbar und ohne Verzögerung auf die Gesamtentwicklung der Gemeinschaft

auswirken. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben deutlich gezeigt, daß solche Ungleichgewichte den Stand der Integration im Güter-, Leistungs- und Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft ernsthaft gefährden können. Das gilt insbesondere für den gemeinsamen Agrarmarkt. Da hinsichtlich der Verwirklichung des Wachstums- und Stabilitätsziels zwischen den Mitgliedstaaten noch deutliche Unterschiede bestehen, ist ohne eine effektive Harmonisierung der Wirtschaftspolitik die Gefahr der Entstehung von Ungleichgewichten weiterhin gegeben.

Die wachsende Verflechtung der Volkswirtschaften führte dazu, daß sich die Autonomie der nationalen Konjunkturpolitiken verringerte. Die Gestaltung der Wirtschaftspolitik wurde noch dadurch erschwert, daß dieser Autonomieverlust auf nationaler Ebene kein Gegenstück in der Einführung von Gemeinschaftspolitiken gefunden hat. Hierin zeigen sich die Mängel und die Unausgewogenheiten des Prozesses der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes.

Die bisherigen Bemühungen ermöglichten Teilfortschritte, haben aber in der Praxis nicht zu einer wirksamen Koordinierung oder Harmonisierung der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft geführt, die indessen dem Geist des Vertrags von Rom entsprochen hätte und die auch durch Anwendung der grundlegenden Vertragsbestimmungen, insbesondere der Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungspolitik, hätte weitgehend verwirklicht werden können.

Die beiden ersten mittelfristigen Programme enthielten keine hinreichend harmonisierten quantitativen Zielsetzungen, welche eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Koordinierung sind. Die Diskussionen über die Konjunkturlage in der Gemeinschaft führten häufig nur zu Empfehlungen ganz allgemeiner Art, selbst wenn das gemeinschaftliche Interesse konkrete Stellungnahmen erfordert hätte. Im allgemeinen hatten die Konsultationsverfahren nicht die erwarteten Ergebnisse, entweder weil sie rein formalen Charakter hatten oder weil sich die Mitgliedstaaten ihnen durch Inanspruchnahme von Ausnahmeklauseln entzogen.

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit sowie des freien Dienstleistungsverkehrs für Banken und Finanzinstitute haben nicht genügend Fortschritte gemacht. Verantwortlich für diesen Rückstand sind das Fehlen einer ausreichenden Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und das Bestehen rechtlicher oder faktischer Partikularismen.

Die Freizügigkeit ist noch nicht in voll befriedigendem Maße gewährleistet, und bei der Harmonisierung der Sozialpolitik sind noch keine echten Fortschritte erzielt worden.

In der Regional-, Sektoral- und Verkehrspolitik sind bisher nur recht bescheidene Ergebnisse erreicht worden.

In den Außenbeziehungen, insbesondere in den internationalen Währungsbeziehungen, war es der Gemeinschaft wegen unterschiedlicher Politiken oder Konzeptionen nicht möglich, ihre Eigenständigkeit in genügendem Maße durch Vertretung einer gemeinsamen Haltung zur Geltung zu bringen.

Während sich diese Mängel zeigten, haben sich die Wirtschaftssubjekte zumindest teilweise an die neuen Marktbedingungen angepaßt. So entwickelten sich multinationale Gesellschaften, und es entstand der Eurogeld- und -kapitalmarkt, der eine bemerkenswerte Entwicklung verzeichnete. Außerdem haben sich die spekulativen Kapitalbewegungen erheblich verstärkt. Obgleich einige dieser Entwicklungen auch positive Aspekte haben, bewirken sie doch, daß die Steuerung der Wirtschaftsentwicklung durch die Mitgliedstaaten noch mehr erschwert wird, während sich das Problem der Eigenständigkeit der Gemeinschaft wegen der wachsenden Interdependenz der industrialisierten Volkswirtschaften immer deutlicher stellt.

Die Verwirklichung der im Memorandum der Kommission an den Rat vom 12. Februar 1969 vorgeschlagenen Maßnahmen kann den Bemühungen um die Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik einen neuen Impuls geben. Sie stellen aber nur einen Ausgangspunkt für die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion dar, die so rasch wie möglich zum Abschluß gebracht werden sollten.

III. Endpunkt

Die Gruppe hat nicht versucht, im Abstrakten ein ideales System zu entwerfen. Sie hat sich vielmehr darum bemüht, die für das Bestehen einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion unerläßlichen Elemente aufzuzeigen. Die Union, wie sie hier beschrieben ist, stellt das Minimum dessen dar, was getan werden muß; darüber hinaus ist sie ein Stadium in einer dynamischen Entwicklung, die der Druck der Fakten und der politische Wille auch anders gestalten können.

Die Wirtschafts- und Währungsunion wird es ermöglichen, eine Zone zu schaffen, in der sich der Güter-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr frei und ohne Wettbewerbsverzerrungen vollzieht, ohne daß dadurch neue strukturelle oder regionale Ungleichgewichte verursacht werden.

Die Schaffung einer solchen Union soll den Wohlstand in der Gemeinschaft dauerhaft verbessern und den Beitrag der Gemeinschaft zum wirtschaftlichen und monetären Gleichgewicht in der Welt verstärken. Sie setzt die Mitwirkung der verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte voraus, damit durch die kombinierte Wirkung der Marktkräfte und der von den zuständigen Behörden konzipierten und bewußt angewendeten Politik gleichzeitig und gleichrangig ein befriedigendes Wirtschaftswachstum, ein hoher Beschäftigungsgrad und die Stabilität des Preisniveaus erreicht werden. Außerdem müßte die Gemeinschaftspolitik darauf abzielen, die regionalen und sozialen Disparitäten zu verringern sowie den Schutz der Umwelt zu gewährleisten.

Eine Währungsunion erfordert im Innern die vollständige und irreversible Konvertibilität der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse, die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse und die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Sie kann mit der Beibehaltung nationaler Geldzeichen einhergehen oder mit der Einführung einer einheitlichen Gemeinschaftswährung gekrönt werden. Technisch gesehen mag die Wahl zwischen diesen beiden Lösungen ohne Bedeutung sein. Psychologische und politische Gründe sprechen aber für die Einführung einer einheitlichen Währung, welche die Unwiderruflichkeit des Prozesses demonstrieren würde.

In einer solchen Union ist lediglich die Gesamtbilanz der Gemeinschaft gegenüber der Außenwelt von Bedeutung. Das innergemeinschaftliche Gleichgewicht muß in diesem Stadium - wie innerhalb eines nationalen Hoheitsgebiets - durch die Mobilität der Produktionsfaktoren und durch finanzielle Übertragungen des privaten und öffentlichen Sektors gewährleistet werden.

Um den Zusammenhalt der Wirtschafts- und Währungsunion zu sichern, werden Zuständigkeiten von nationaler Ebene auf Gemeinschaftsebene übertragen werden müssen. Diese Übertragungen werden sich in dem für die Wirksamkeit der Gemeinschaftsaktion erforderlichen Rahmen halten und sämtliche Politiken betreffen müssen, die für die Verwirklichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entscheidend sind. Außerdem werden die wirtschaftspolitischen Instrumentarien auf den verschiedenen Gebieten harmonisiert werden müssen.

Für das Wachstum, die Beschäftigung, die Preise und das Zahlungsbilanzgleichgewicht werden auf Gemeinschaftsebene mittelfristige quantitative Ziele in Form von Projektionen festgelegt werden müssen, die miteinander und mit den Zielen des Gemeinsamen Marktes vereinbar sind. Diese Projektionen sind regelmäßig fortzuschreiben.

Über die Leitlinien der Konjunkturpolitik wird auf Gemeinschaftsebene beschlossen werden müssen. Zu diesem Zweck müßten jährlich normative und kompatible Wirtschaftsbudgets erstellt und deren Realisierung überwacht werden, um die Bedingungen für die Steuerung von Gesamtnachfrage und -angebot, namentlich durch die Währungs- und Haushaltspolitik, beurteilen und festlegen zu können.

Es ist unerläßlich, daß die wichtigsten Entscheidungen auf dem Gebiet der Währungspolitik zentralisiert werden, ob es sich nun um Entscheidungen handelt, welche die Liquidität, die Zinssätze, die Interventionen auf den Devisenmärkten, die Verwaltung der Reserven oder die Festsetzung der Wechselkursparitäten

gegenüber der Außenwelt betreffen. Die Gemeinschaft wird über eine vollständige Palette von Instrumenten verfügen müssen, deren Einsatz indessen innerhalb bestimmter Grenzen nach Ländern differenziert werden könnte. Außerdem wird eine gemeinsame Politik und eine gemeinschaftliche Vertretung in den Währungs- und Finanzbeziehungen mit den Drittländern und den internationalen Wirtschafts-, Finanz- und Währungsorganisationen sichergestellt werden müssen.

Bei der Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kommt der Haushaltspolitik eine große Bedeutung zu. Der Gemeinschaftshaushalt wird zu Beginn der Endstufe sicherlich größer sein als heute, sein konjunkturelles Gewicht wird aber im Vergleich zu den nationalen Haushalten, deren harmonisierter Vollzug ein wichtiger Faktor des Zusammenhalts der Union sein wird, klein bleiben.

Die Margen, innerhalb deren sich sowohl die großen Einnahmen- und Ausgabenblöcke des jährlichen Haushaltsplans als auch der mehrjährigen Finanzplanung zu bewegen haben, werden auf Gemeinschaftsebene unter Berücksichtigung der Konjunkturlage und der strukturellen Besonderheiten jedes Landes festgelegt werden müssen. Das grundlegende Element wird dabei die Bestimmung der Änderung des Haushaltsvolumens, des Umfangs des Haushaltssaldos und der Art der Finanzierung des Defizits oder der Verwendung etwaiger Überschüsse sein müssen. Damit die Konjunkturentwicklung rasch und wirksam beeinflusst werden kann, sollten auf nationaler Ebene haushalts- und steuerpolitische Instrumente zur Verfügung stehen, die nach gemeinschaftlichen Richtlinien gehandhabt werden können.

Dabei ist jeder übermäßige Zentralismus zu vermeiden. Die Übertragung von Befugnissen auf die Gemeinschaftsorgane hätte in dem Maße zu erfolgen, wie es für das reibungslose Funktionieren der Union erforderlich ist, und sie wird eine differenzierte Haushaltsstruktur beachten müssen, die sich auf verschiedene Ebenen - gemeinschaftliche, nationale usw. - erstreckt.

Um die Beseitigung der Steuergrenzen zu ermöglichen, gleichzeitig aber der Steuerpolitik die erforderliche Flexibilität zu belassen, damit sie ihre Aufgaben auf den verschiedenen Ebenen erfüllen kann, wird ein ausreichender Grad der Steuerharmonisierung verwirklicht werden müssen, insbesondere bei der Mehrwertsteuer, den die Kapitalbewegungen beeinflussenden Steuern und bestimmten Verbrauchssteuern.

Die Beseitigung der Hindernisse verschiedener Art muß es ermöglichen, einen echten gemeinsamen Kapitalmarkt ohne Verzerrungen zu schaffen. Die Kapitalmarktpolitik der Mitgliedstaaten muß genügend vereinheitlicht werden, um ein reibungsloses Funktionieren dieses Marktes sicherzustellen.

Die Verwirklichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann durch strukturelle Unterschiede ernsthaft gefährdet werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Struktur- und Regionalpolitik wird dazu beitragen müssen, diese Schwierigkeiten zu überwinden und gleichzeitig die Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Die Lösung der sich auf diesem Gebiet stellenden großen Probleme in der Gemeinschaft würde durch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen erleichtert. Die Struktur- und Regionalpolitik kann in einer Wirtschafts- und Währungsunion nicht ausschließlich Aufgabe der nationalen Haushalte sein. Außerdem werden die Probleme der Umwelt, welche die immer stärkere Industrialisierung und das gewaltige Wachstum der Städte mit sich bringen, unter ihren technischen, finanziellen und sozialen Aspekten auf Gemeinschaftsebene behandelt werden müssen. Schließlich wird die stetige Ausweitung des innergemeinschaftlichen Handels von einer angemessenen Verkehrspolitik neue Impulse erhalten.

Wesentlich für den Zusammenhalt der Wirtschafts- und Währungsunion wird es sein, daß die Sozialpartner vor der Ausarbeitung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik konsultiert werden. Es werden Verfahren entwickelt werden müssen, um solchen Konsultationen einen systematischen und kontinuierlichen Charakter zu verleihen. Um das Auftreten zu starker Divergenzen zu vermeiden, sollte insbesondere die Einkommensentwicklung in den verschiedenen Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene unter Beteiligung der Sozialpartner beobachtet und diskutiert werden.

Die Wirtschafts- und Währungsunion ist somit vor allem mit folgenden Konsequenzen verbunden:

- Zwischen den Gemeinschaftswährungen muß die vollständige und irreversible Konvertibilität ohne Kursschwankungen und zu unveränderlichen Paritätsverhältnissen gesichert sein, oder sie werden - was besser wäre - durch eine einzige Gemeinschaftswährung ersetzt.
- Die Liquiditätsschöpfung im gesamten Währungsraum und die Geld- und Kreditpolitik müssen zentral gesteuert werden.
- Die Währungspolitik gegenüber der Außenwelt ist Sache der Gemeinschaft.
- Der Kapitalmarkt der Mitgliedstaaten muß vereinheitlicht sein.
- Die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte, insbesondere die Änderung ihres Volumens, die Größe der Salden sowie die Art ihrer Finanzierung oder Verwendung müssen auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden.
- Die Regional- und Strukturpolitik kann nicht mehr ausschließlich Aufgabe der Mitgliedsländer sein.
- Es muß auf Gemeinschaftsebene eine systematische und regelmäßige Konsultation der Sozialpartner sichergestellt werden.

An institutionellen Reformen erfordert die Wirtschafts- und Währungsunion demnach die Schaffung oder die Umformung einer Reihe von Gemeinschaftsorganen, denen Befugnisse übertragen werden müssen, die bisher von den nationalen Instanzen ausgeübt worden sind. Diese Übertragung von Befugnissen ist ein Vorgang von grundlegender politischer Bedeutung, der eine progressive Entwicklung der politischen Zusammenarbeit voraussetzt. Die Wirtschafts- und Währungsunion erscheint somit als ein Ferment für die Entwicklung der politischen Union, ohne die sie auf die Dauer nicht bestehen kann.

Die Gruppe hält es nicht für angezeigt, im jetzigen Stadium detaillierte Vorschläge für die institutionelle Ausgestaltung der verschiedenen Gemeinschaftsorgane zu machen; sie nennt allerdings die wichtigsten Anforderungen, die an die beiden für die Wirtschafts- und Währungspolitik der Union unerlässlich erscheinenden Organe - ein wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium und ein gemeinschaftliches Zentralbanksystem - gestellt werden müssen.

Das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium wird unabhängig und im gemeinschaftlichen Interesse die Gesamtwirtschaftspolitik der Gemeinschaft entscheidend mitbestimmen. Da der Gemeinschaftshaushalt als konjunkturpolitisches Instrument nicht ausreichend sein wird, muß das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium in der Lage sein, die nationalen Haushalte, namentlich hinsichtlich der Höhe und Entwicklung der Haushaltssalden sowie der Art der Finanzierung der Defizite oder der Verwendung der Überschüsse, zu beeinflussen. Ferner werden Änderungen der Parität der gemeinsamen Währung oder der Paritäten sämtlicher nationaler Währungen in die Zuständigkeit des Entscheidungsgremiums fallen. Um den notwendigen Zusammenhang zur Gesamtwirtschaftspolitik zu gewährleisten, wird es schließlich auch für die anderen vergemeinschafteten Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik verantwortlich sein müssen. Von wesentlicher Bedeutung ist, daß das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium in der Lage ist, nach noch festzulegenden Modalitäten, namentlich hinsichtlich der Beteiligung der Mitgliedstaaten, schnelle und wirksame Entscheidungen zu treffen.

Mit dem Übergang von Befugnissen, die bisher von nationalen Instanzen ausgeübt wurden, auf die Gemeinschaftsebene wird gleichzeitig auch eine entsprechende parlamentarische Verantwortung von der nationalen Ebene auf die Gemeinschaftsebene übertragen werden müssen. Das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium muß einem europäischen Parlament gegenüber politisch verantwortlich sein. Dieses Parlament wird nicht nur hinsichtlich des Umfangs seiner Befugnisse, sondern auch hinsichtlich des Wahlmodus seiner Mitglieder einen der Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben entsprechenden Status erhalten müssen.

Für den Aufbau des gemeinschaftlichen Zentralbanksystems könnten Einrichtungen der Art des „Federal

Reserve System", wie es in den Vereinigten Staaten funktioniert, als Vorbild dienen. Diese Gemeinschaftseinrichtung muß befugt sein, entsprechend den Erfordernissen der Wirtschaftslage interne währungspolitische Entscheidungen zu treffen, welche die Liquidität, die Zinssätze sowie die Kreditgewährung an den öffentlichen und den privaten Sektor beeinflussen. Im Bereich der externen Währungspolitik wird sie für die Interventionen auf den Devisenmärkten und für die Verwaltung der Währungsreserven der Gemeinschaft zuständig sein müssen.

Die Verschiebung von Entscheidungsbefugnissen von der nationalen Ebene auf die Gemeinschaftsebene ist mit einer Reihe von politischen Problemen verbunden. Hierzu gehört vor allem das Verhältnis von wirtschaftspolitischen Entscheidungsgremien zum gemeinschaftlichen Zentralbanksystem sowie das Verhältnis von Gemeinschaftsorganen zu den nationalen Instanzen. Unter Wahrung der jeweiligen Eigenverantwortlichkeit muß gewährleistet werden, daß das wirtschaftspolitische und das währungspolitische Gemeinschaftsorgan die gleichen Ziele verfolgen.

Eine weitergehende Untersuchung dieser institutionellen Probleme geht über den Auftrag der Gruppe hinaus; die Gruppe hat sich darauf beschränkt, die wesentlichen Aspekte dieser Fragen aufzuzeigen.

Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion erfordert institutionelle Reformen, die eine Änderung der Römischen Verträge voraussetzen. Zwar ermöglichen schon die jetzigen Vertragsvorschriften wesentliche Fortschritte auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion, aber später wird eine Änderung der Verträge notwendig sein, um in stärkerem Umfang Befugnisse übertragen und die endgültigen Organe schrittweise schaffen zu können.

Nach Ansicht der Gruppe ist die Wirtschafts- und Währungsunion ein Ziel, das in diesem Jahrzehnt erreicht werden kann, sofern der auf der Haager Konferenz feierlich verkündete politische Wille der Mitgliedstaaten, dieses Ziel zu verwirklichen, vorhanden ist.

IV. Grundsätze für die Verwirklichung des Stufenplans

Mit der Beschreibung des Endpunktes wollte die Gruppe klar und genau das zu erreichende Endziel bestimmen. In diesem Punkt darf keinerlei Unklarheit bestehen, denn die wirtschafts- und währungspolitische Einigung ist ein irreversibler Prozeß, in den es einzutreten gilt mit dem festen Willen, ihn zum Abschluß zu bringen, und mit der Bereitschaft, alle seine wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen zu akzeptieren.

Die Gruppe will keinesfalls die Vorstellung wecken, die Wirtschafts- und Währungsunion sei ohne Übergang zu verwirklichen. Sie wird vielmehr schrittweise in Fortführung der Maßnahmen entwickelt werden müssen, die bereits zur Verstärkung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der währungspolitischen Zusammenarbeit eingeleitet worden sind.

Auf allen Gebieten sind die zu treffenden Maßnahmen interdependent, und sie werden sich gegenseitig verstärken; insbesondere wird die Schaffung der Währungsunion mit ausreichenden Fortschritten in der Konvergenz und später der Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitiken verbunden sein müssen. Parallel zur Einschränkung der wirtschaftspolitischen Autonomie der Mitgliedstaaten müssen entsprechende Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene aufgebaut werden.

Während die Gemeinschaft an ihrer wirtschaftlichen und währungspolitischen Einigung arbeitet, muß sie gleichzeitig gegenüber der Außenwelt ihre eigenen Ziele auf dem Gebiet der internationalen Wirtschaftspolitik vertreten. Es ist wichtig, daß sie sich bei der Anpassung ihrer inneren Strukturen auch weiterhin durch die Mitgliedstaaten oder als Gemeinschaft an den auf Weltebene zu entscheidenden Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels, zur wirtschaftlichen und währungspolitischen Zusammenarbeit und zur Unterstützung der Entwicklungsländer beteiligt. Auf diese Weise wird die Wirtschafts- und Währungsunion zur Verstärkung der internationalen Arbeitsteilung beitragen und nicht zur Schaffung eines neuen autarken Blocks innerhalb der Weltwirtschaft führen.

Im Haager Kommuniké heißt es, der Stufenplan für die Wirtschafts- und Währungsunion solle „ausgehend von dem Memorandum der Kommission vom 12. Februar 1989 ausgearbeitet werden“. Daher war die Gruppe der Ansicht, daß die in diesem Memorandum vorgeschlagenen Maßnahmen den Ausgangspunkt für den gesamten Prozeß darstellen und der Rat somit bis Ende 1970 über die noch offenen Fragen des Memorandums, d. h. das dritte mittelfristige Programm mit seinen quantitativen Orientierungsdaten und Strukturmaßnahmen sowie den mittelfristigen finanziellen Beistand, zu beschließen hat.

An Hand dieser Grundsätze hat sich die Gruppe zunächst bemüht, die wichtigsten Maßnahmen für die erste Stufe zu definieren, um die nationalen Behörden stärker an ein gemeinsames Arbeiten zu gewöhnen und die unerlässlichen Strukturen und Mechanismen zu schaffen.

V. Die erste Stufe

Schon die für die erste Stufe vorgeschlagenen Maßnahmen werden von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bedeutende Anstrengungen erfordern. Obgleich jede Überstürzung fehl am Platze wäre, muß für die Glaubwürdigkeit und den reibungslosen Ablauf des Unternehmens doch eine bestimmte Frist festgelegt werden; die Gruppe hält einen Zeitraum von drei Jahren für die erste Stufe für angemessen.

Allgemeine Maßnahmen

Eine der wesentlichen Aufgaben ist eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik während der ersten Stufe. Dabei geht es vor allem um den Aufbau eines rasch funktionierenden Informationssystems und die gemeinsame Festlegung der grundlegenden wirtschafts- und währungspolitischen Ziele.

Hier ist nun auf eine Reihe von Erfordernissen und von Grenzen hinzuweisen. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik bedeutet notwendigerweise eine Bindung, die aber nur allmählich entwickelt werden kann. Einrichtungen und Aktionen müssen auf Wirksamkeit abgestellt sein und dem angestrebten Endziel der Wirtschafts- und Währungsunion Rechnung tragen. In der ersten Stufe müssen die erforderlichen Mechanismen und Organe auf der Grundlage der gegenwärtigen Vertragsvorschriften geschaffen werden und funktionieren. Die Entscheidungen müssen sich aber schon in den Entwicklungsprozeß einfügen, der zu der für das Ende des Stufenplans vorgesehenen Struktur führt.

Die Verfahren

Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik muß sich mindestens auf drei Untersuchungen pro Jahr konzentrieren, bei denen die Wirtschaftslage in der Gemeinschaft eingehend geprüft wird, so daß gemeinsam Orientierungen festgelegt werden können.

Der nachstehend angegebene Zeitplan wurde absichtlich relativ flexibel gehalten. Die Untersuchungen sollten aber an festen Terminen stattfinden. Anfangs werden sie so gewählt werden müssen, daß die bestmögliche Anpassung an die in den Mitgliedstaaten für die Aufstellung und Verabschiedung der Haushalte geltenden Termine erreicht wird. In der Folge müssen diese Termine synchronisiert werden, um zu einer größeren Wirksamkeit bei der Koordinierung der Politik zu gelangen.

Eine erste Untersuchung im Frühjahr sollte dazu dienen, eine Bilanz über die Wirtschaftspolitik des vergangenen Jahres zu erstellen und die Wirtschaftspolitik des laufenden Jahres gegebenenfalls an die Erfordernisse der Wirtschaftsentwicklung anzupassen. Gleichzeitig sollte ein erster Meinungsaustausch zur Vorbereitung der darauffolgenden Tagung stattfinden. Ferner sollten die mittelfristigen quantitativen Projektionen fortgeschrieben werden, und zwar nach dem gleichen Verfahren, das für die Aufstellung der Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik gilt.

Um zur Festlegung quantitativer Orientierungsdaten für die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte des nächsten Jahres zu gelangen und es den Regierungen zu ermöglichen, über die gemeinschaftlichen

Reaktionen informiert zu werden, bevor sie den Entwurf ihres ordentlichen und außerordentlichen Haushalts endgültig verabschieden, sollte eine zweite Untersuchung kurz vor Jahresmitte erste Orientierungen für die Politik des nächsten Jahres festlegen und außerdem die Wirtschaftspolitik für das laufende Jahr erneut behandeln. Diese Analyse wird im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung durchgeführt und die Aufstellung von Vorwirtschaftsbudgets ermöglichen.

Schließlich können bei einer Untersuchung im Herbst die im Sommer erarbeiteten Orientierungen detaillierter festgelegt werden. Dabei sind untereinander kompatible Wirtschaftsbudgets aufzustellen. Für die Haushaltspolitik sollen sie die gleichen Elemente wie bei der vorhergehenden Untersuchung enthalten und darüber hinaus neue, vorher noch nicht verfügbare Zahlen. Die in den Wirtschaftsbudgets festgelegten Orientierungsdaten werden den zuständigen Behörden auch Anhaltspunkte für die Geld- und Kreditpolitik liefern. Bei dieser Prüfung wird der Rat auf Vorschlag der Kommission einen „Jahresbericht zur Wirtschaftslage der Gemeinschaft“ verabschieden, der vor allem die Orientierungen für die kurzfristige Wirtschaftspolitik des folgenden Jahres angibt.

Diese regelmäßigen Untersuchungen werden eine ständige Überwachung der Lage ermöglichen. Indessen können sich auch Ad-hoc-Examen als notwendig erweisen - sie sind übrigens in der Ratsentscheidung vom 17. Juli 1969 bereits vorgesehen - um spezifische Maßnahmen zu empfehlen oder zu beschließen; sie sollten auf Antrag eines Mitgliedstaates oder der Kommission durchgeführt werden. Um Gefahrensituationen besser erkennen zu können, sollte ein System von Gemeinschaftsindikatoren entwickelt werden.

Die Empfehlungen zur Orientierung der Wirtschaftspolitik werden sich in spezifischer und detaillierter Form an jeden einzelnen Mitgliedstaat wenden müssen. Dafür wäre an eine allgemeine Vereinbarung zu denken, daß sich das jeweils betroffene Land der Stimme enthält, falls über derartige Empfehlungen abgestimmt wird.

Die Konsultationsverfahren müssen weiter ausgebaut werden durch den Verzicht auf jegliche Einschränkung der Pflicht, die Partner vorher zu konsultieren. Diese Konsultationen sollen sich auf die mittelfristige Wirtschaftspolitik, die Konjunkturpolitik, die Haushaltspolitik und die Währungspolitik erstrecken und sollen zu nationalen Entscheidungen führen, die im Einklang stehen mit den gemeinsam erarbeiteten Vorstellungen.

Zur Sicherung der erforderlichen Wirksamkeit, Schnelligkeit und Vertraulichkeit müßten Sonderverfahren für die Vorbereitung, den Ablauf und die Ergebnisse der Arbeiten in Betracht gezogen werden. Die gegenwärtigen Verfahren entsprechen nicht den Erfordernissen. Die Gruppe ist sich der sehr großen Belastungen, die das von ihr vorgeschlagene Verfahren mit sich bringen wird, voll bewußt. Es verlangt von allen Beteiligten erhebliche Anstrengungen und setzt voraus, daß sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in den Gemeinschaften die dafür erforderlichen personellen und organisatorischen Bedingungen geschaffen werden.

Die Organe

Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der ersten Stufe erfordert eine verstärkte Aktivität der Gemeinschaftsorgane, insbesondere des Rats und der Kommission sowie des Ausschusses der Zentralbankpräsidenten.

In der ersten Stufe wird der Ministerrat das zentrale Entscheidungsorgan für die allgemeine Wirtschaftspolitik sein müssen. Er wird die mittelfristigen Ziele und in diesem Rahmen jährliche Aktionsprogramme aufstellen. Ganz allgemein wird er aber während des ganzen Jahres die Wirtschaftspolitik beobachten und lenken müssen. Insbesondere wird er die Absichten der allgemeinen Wirtschaftspolitik durch Festlegung von Leitlinien für die Haushaltspolitik konkretisieren müssen.

Der Rat sollte sich aus den für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten und den zuständigen Mitgliedern der Kommission zusammensetzen; an den Tagungen sollten auch die

Notenbankpräsidenten teilnehmen. Die Sitzungen hätten in engem Kreise und zu festen Terminen stattzufinden, um die obengenannten regelmäßigen Untersuchungen durchzuführen.

Um die Wirksamkeit der Arbeiten des Rats auf der Grundlage möglichst aktueller Informationen zu gewährleisten und eine ausreichende Koordinierung sicherzustellen, wäre es notwendig, hochgestellte Vertreter der Regierungen und der Zentralbanken kurzfristig einberufen zu können. Diese Vertreter, die demnach nicht als unabhängige Sachverständige tagen würden, müßten ausreichende Befugnisse haben, um die Beschlußfassung zu erleichtern. Außerdem sollen auch sie die Konsultationen durchführen können, die durch die Ratsentscheidungen vom 17. Juli 1969 und vom 16. Februar 1970 zwingend vorgeschrieben sind.

Die Kommission wird eine große Verantwortung übernehmen müssen; zu ihren Aufgaben wird es insbesondere gehören, im Rahmen der ihr von den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten dem Rat alle zweckdienlichen Vorschläge zu unterbreiten, damit er über die betreffenden Fragen beschließen kann. Die Kommission sollte mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten entweder direkt oder über Ausschüsse und Sachverständigengruppen die nötigen Kontakte aufnehmen.

Auch die verschiedenen wirtschaftspolitischen Ausschüsse werden eine stärkere Aktivität entfalten müssen.

Schließlich wird dem Ausschuß der Zentralbankpräsidenten eine immer wichtigere Rolle in Fragen der internen und externen Währungspolitik zufallen. Der Tagungsrythmus und die Zuständigkeit des Ausschusses werden angepaßt werden müssen, damit er die währungspolitischen Fragen der oben vorgesehenen Ratstagungen vorbereiten, die laufenden Konsultationen durchführen und insbesondere die allgemeine Ausrichtung der Geld- und Kreditpolitik in der Gemeinschaft definieren kann.

Der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten sollte an die Zentralbanken der Mitgliedsländer Stellungnahmen oder Empfehlungen richten, wenn er eine bestimmte Ausrichtung ihrer Politik fördern möchte. Er sollte befugt sein, an Rat und Kommission Stellungnahmen über die von ihm für erforderlich gehaltenen Gemeinschaftsmaßnahmen zu richten.

Mit den hier entwickelten Vorschlägen wird sich zwar eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitik erreichen lassen; es ist jedoch zweckmäßig, daß es zumindest einmal im Jahr zu einem formalen Akt kommt. Zu diesem Zweck sollte der auf der Herbsttagung erstellte „Jahresbericht zur Wirtschaftslage der Gemeinschaft“ dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß vorgelegt werden, und die Regierungen würden ihn den nationalen Parlamenten zur Kenntnis bringen, damit diese ihm bei den Haushaltsberatungen Rechnung tragen können. Ein ähnliches Verfahren wäre auch bei den auf Gemeinschaftsebene festgelegten mittelfristigen quantitativen Zielen anzuwenden.

Die Konzertierung mit den Sozialpartnern

Für den Erfolg der Wirtschafts- und Währungsunion ist es wichtig, daß die Sozialpartner an der Vorbereitung der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik beteiligt werden; die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sollten daher erst beschlossen werden, nachdem die Sozialpartner konsultiert worden sind. Zu diesem Zwecke müssen schon in der ersten Stufe Verfahren für eine regelmäßige Konzertierung zwischen Kommission und Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene geschaffen werden.

Die Politik

Haushaltspolitik:

Im Rahmen der bereits beschriebenen Verfahren ist ganz besonderer Nachdruck auf die bedeutenden Anstrengungen zu legen, die zur Koordinierung und Harmonisierung der Haushaltspolitik unternommen werden müssen.

Nach Maßgabe der Wirtschaftslage jedes Landes sind quantitative Orientierungsdaten für die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte anzugeben, zum Beispiel für die Gesamteinnahmen und -ausgaben, die Verteilung der Ausgaben auf Investitionen und Verbrauch sowie die Entwicklung und Größe des Haushaltssaldos. Besondere Aufmerksamkeit wird schließlich der Art der Finanzierung der Defizite oder der Verwendung der Überschüsse gewidmet werden müssen.

Zur Erleichterung der haushaltspolitischen Harmonisierung werden die Arbeiten über den Haushaltsvergleich quantitativ und qualitativ vertieft werden müssen. Quantitativ hätte der Vergleich sämtliche öffentlichen Haushalte, also auch die Haushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung, einzuschließen. Die Steuerbelastung und das Gewicht der öffentlichen Ausgaben in den einzelnen Ländern der Gemeinschaft sowie die Auswirkungen wären zu berechnen, die von den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf die inländische Gesamtnachfrage und die Geldwertstabilität ausgehen. Außerdem sollte ein Berechnungsverfahren entwickelt werden, das eine Bestimmung der Impulse ermöglicht, welche die öffentlichen Gesamthaushalte auf die Wirtschaft ausüben.

Für die praktische Arbeit müßte eine Abstimmung der Termine für die Aufstellung und Verabschiedung der Haushaltsentwürfe erreicht werden.

Schließlich sollten schon in der ersten Stufe Anstrengungen zur Entwicklung gleichartiger Instrumente in den einzelnen Ländern unternommen werden; als Beispiele sind auf der Einnahmenseite die „Steuerregulatoren“ und auf der Ausgabenseite die „Konjunkturbudgets“ zu nennen. Die Steuerregulatoren ermöglichen es, Steuersätze in bestimmtem Ausmaß und für begrenzte Zeit rasch zu ändern; die Konjunkturbudgets erlauben es, den endgültigen Haushalt um einen bestimmten Prozentsatz der Ausgaben zu erhöhen oder zu kürzen.

Steuerpolitik:

Um eine schrittweise und vollständige Beseitigung der Steuergrenzen in der Gemeinschaft zu ermöglichen, gleichzeitig aber der Steuerpolitik die erforderliche Flexibilität zu belassen, damit sie ihre Aufgaben auf den verschiedenen Ebenen erfüllen kann, sollten auf den einzelnen Gebieten des Steuerrechts folgende Maßnahmen getroffen werden.

Im Bereich der indirekten Steuern müßte überall das Mehrwertsteuersystem eingeführt und ein Programm für die Angleichung der Steuersätze aufgestellt werden. Desgleichen müßte für die Verbrauchsteuern, die einen direkten Einfluß auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr haben, ein Programm für eine ausreichende Angleichung der Steuersätze ausgearbeitet werden.

Die Angleichungsprogramme sollten parallel durchgeführt werden; das Tempo ihrer Verwirklichung wäre so zu wählen, daß schon zum Ende der ersten Stufe die Grenzkontrollen im privaten Reiseverkehr innerhalb der Gemeinschaft aufgehoben werden können.

Im Bereich der direkten Steuern müßten verschiedene Steuern harmonisiert werden, die einen direkten Einfluß auf die Kapitalbewegungen innerhalb der Gemeinschaft haben können: Hierbei handelt es sich namentlich um die Harmonisierung der Besteuerung von Zinserträgen aus dem Besitz festverzinslicher Wertpapiere sowie der Dividendenbesteuerung. Außerdem wäre es notwendig, die Angleichung der Struktur der Körperschaftsteuern einzuleiten und voranzutreiben.

Kapitalmarktpolitik:

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb des Gemeinsamen Marktes ist hinter den im Vertrag aufgestellten Zielen zurückgeblieben. In einer Reihe von Ländern bestehen immer noch Devisenbeschränkungen für wichtige Transaktionen; außerdem wird der freie Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft durch Gesetzgebung und Behördenpraxis behindert. Die sich daraus auf dem Kreditmarkt ergebenden ungleichen Kosten und Zugangsbedingungen verfälschen den Wettbewerb und stehen im Widerspruch zu der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion.

Um hier Abhilfe zu schaffen, erscheint es notwendig, so bald wie möglich in zwei Richtungen aktiv zu werden: in Richtung auf die Ausräumung der Hindernisse für den Kapitalverkehr, insbesondere die Beseitigung der noch bestehenden Devisenbeschränkungen, und in Richtung auf eine Koordinierung der Kapitalmarktpolitik. Diese Aktion mit zwei Zielrichtungen erscheint notwendig, damit die Öffnung der Märkte sich voll auswirken und zum reibungslosen Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beitragen kann.

Zum Abbau der Hindernisse sollte man zweckmäßigerweise als ersten Schritt Liberalisierungsplafonds festsetzen, in deren Grenzen Anleiheemissionen von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten ohne Diskriminierung durch Devisenrecht oder administrative Praktiken zugelassen sind. Die Liberalisierungsplafonds würden schrittweise erhöht, bis eine volle Öffnung der Märkte erreicht ist. Ähnliche Maßnahmen sollten auch für die Investitionsfinanzierung mit mittel- und langfristigen Krediten eingeleitet werden.

Die Börsenzulassung für Wertpapiere aus anderen Mitgliedstaaten müßte von allen Diskriminierungen befreit werden. Im übrigen gilt es, die für die institutionellen Anleger geltenden Anlagevorschriften so umzugestalten, daß diese Einrichtungen ihre Gelder überall in der Gemeinschaft anlegen können.

Bei der Koordinierung der Kapitalmarktpolitik ist zwischen prozeßpolitischen und strukturpolitischen Fragen zu unterscheiden. In den prozeßpolitischen Fragen müßten die Mitgliedstaaten einander regelmäßig über ihre Politik zur Erhaltung des Marktgleichgewichts und über die Probleme konsultieren, die der Kapitalverkehr innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft mit sich bringt. Sie müßten dabei eine Abstimmung der einzelstaatlichen Politik auf diesen Gebieten anstreben. Was die strukturpolitischen Fragen anbelangt, so gilt es, die „technische“ Harmonisierung auf einer Reihe von Gebieten durchzuführen - hierzu gehören u. a. die Vorschriften über die Tätigkeit der Kreditinstitute und der institutionellen Anleger, die Information und der Schutz der Wertpapierbesitzer, der Wertpapierhandel an den Börsen, die Sparförderung und die Förderung bestimmter Anlageformen sowie die Rechtsvorschriften für Finanztransaktionen.

Die interne Geld- und Kreditpolitik:

Die allgemeinen Orientierungen für die Geld- und Kreditpolitik müssen gemeinsam festgelegt werden. In diesem Zusammenhang müssen die den Mitgliedsländern zur Verfügung stehenden geld- und kreditpolitischen Instrumente im Hinblick auf ihre Kohärenz schrittweise angepaßt werden.

Um die Koordinierung der internen Geld- und Kreditpolitik zu gewährleisten, wären vorherige und obligatorische Konsultationen im Ausschuß der Zentralbankpräsidenten nach folgenden Modalitäten durchzuführen: Der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten untersucht regelmäßig, mindestens zweimal jährlich, die Lage und die Politik jedes Mitgliedslandes auf monetärem Gebiet. Nach jeder Prüfung würden unter Berücksichtigung der vom Rat für die Wirtschaftspolitik erarbeiteten Schlußfolgerungen Orientierungen für die Geld- und Kreditpolitik festgelegt, namentlich hinsichtlich des Zinsniveaus, der Entwicklung der Bankenliquidität und der Kreditgewährung an den privaten und den öffentlichen Sektor.

Die zu treffenden Maßnahmen sollten den vom Ausschuß der Zentralbankpräsidenten festgelegten Orientierungen entsprechen und vor ihrer Anwendung Gegenstand einer wechselseitigen Information sein. Sind die zuständigen Behörden in einem oder mehreren Mitgliedstaaten oder die Kommission der Ansicht, daß die beabsichtigten Maßnahmen nicht den festgelegten Orientierungen entsprechen, dann können sie eine Konsultation verlangen. Erwägt ein Mitgliedstaat Maßnahmen, die von den gemeinsam festgelegten Orientierungen abweichen, so hat er vorher zu konsultieren.

Die Harmonisierung der währungspolitischen Instrumente ist eine Notwendigkeit für die Wirksamkeit der Koordinierung und die gegenseitige Unterstützung der Geld- und Kreditpolitik. Aus diesem Grunde sollte unverzüglich ein Aktionsprogramm auf diesem Gebiet aufgestellt werden. Außerdem müßten die Harmonisierungsarbeiten fortgesetzt werden, um eine bessere Anpassung der Struktur und des Status der Kreditinstitute an die Erfordernisse eines einheitlichen Marktes zu ermöglichen.

Die externe Währungspolitik:

Der Weg zur Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion erfordert schon in der ersten Stufe eine Intensivierung der Zusammenarbeit in der externen Währungspolitik.

Die Solidarität der Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer Wechselkursparitäten sollte ihren Niederschlag in einer Verstärkung der Konsultationsverfahren auf diesem Gebiet finden.

Die Verstärkung der währungspolitischen Konzertierung sollte die Verwendung und Gewährung der Kredite betreffen, z. B. die Ziehungen beim Internationalen Währungsfonds und die Swap-Kredite, die Schaffung neuer Liquidität in Form von Quotenerhöhungen oder der Zuteilung weiterer Sonderziehungsrechte sowie die Devisenposition der Banken. Es sollte ein erster Schritt in Richtung auf die allmähliche Errichtung einer gemeinsamen Vertretung der EWG beim IWF und bei anderen internationalen Finanzorganisationen getan werden.

Gemäß dem Ratsbeschluß vom 8. und 9. Juni 1970 wird die Gemeinschaft in den Währungsbeziehungen zu Drittländern und internationalen Organisationen schrittweise gemeinsame Standpunkte einnehmen müssen; insbesondere darf sie in den Wechselkursbeziehungen zwischen Mitgliedsländern nicht mehr von etwaigen Vorschriften Gebrauch machen, die eine Auflockerung des internationalen Wechselkurssystems ermöglichen.

Für die Wechselkursbeziehungen der Gemeinschaft schlägt die Gruppe für die erste Stufe eine Reihe von Maßnahmen vor, deren Verwirklichung jeweils vom Ergebnis der vorangegangenen Maßnahmen abhängig gemacht werden sollte, damit der Prozeß ständig an die jeweiligen Umstände angepaßt werden kann:

- Schon zu Beginn der ersten Stufe sollten die Zentralbanken versuchsweise durch abgestimmtes Vorgehen die Wechselkursschwankungen zwischen ihren Währungen „de facto“ innerhalb engerer Bandbreiten halten als denen, die sich aus der Anwendung der für den Dollar zum Zeitpunkt der Einführung des Systems bestehenden Bandbreiten ergeben. Dieses Ziel könnte durch eine abgestimmte Aktion gegenüber dem Dollar erreicht werden.
- Nach dieser Experimentierperiode könnte die Verringerung der Bandbreiten amtlich verkündet werden.
- Das konzertierte Vorgehen gegenüber dem Dollar könnte durch Interventionen in Gemeinschaftswährungen - zunächst an den Grenzpunkten, dann innerhalb der Bandbreiten - ergänzt werden. Diese Interventionen sollten jedoch so gestaltet werden, daß damit für die erste Stufe keine über das kurzfristige Währungsbeistandssystem hinausgehenden Kreditfazilitäten verbunden sind.
- Es könnten weitere Verkleinerungen der Bandbreiten der Wechselkurse zwischen Gemeinschaftswährungen beschlossen werden.

Die erste der oben angegebenen Maßnahmen sollte zu Beginn der ersten Stufe getroffen werden, nachdem der Rat den Plan für die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion angenommen hat. Für die weiteren Maßnahmen zog es die Gruppe vor, keinen starren Zeitplan vorzuschlagen. Sie regt daher an, daß der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten dem Rat und der Kommission zweimal jährlich Bericht erstattet über den Verlauf der Aktionen und über die Zweckmäßigkeit, neue Maßnahmen zu treffen. Auf der Grundlage dieser Berichte und je nach den bei der Konvergenz der Wirtschaftspolitik erzielten Fortschritten werden der Rat oder die im Rat vereinigten Mitgliedstaaten die geeigneten Entscheidungen zu treffen haben. Für „De-facto“-Verringerungen der innergemeinschaftlichen Bandbreiten, die sich aus dem konzertierten Vorgehen der Zentralbanken ergeben können, ist dieses Verfahren jedoch nicht erforderlich.

Um die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen zu erleichtern, ist es zweckmäßig, einen „Agenten“ damit zu beauftragen, die Salden der auf den Märkten der Mitgliedsländer der Gemeinschaft durchgeführten Transaktionen zu erfassen, jede Zentralbank regelmäßig darüber zu unterrichten und gegebenenfalls

Transfer- und Kompensationsmöglichkeiten in Gemeinschaftswährungen und in Dollar anzuregen.

Schließlich sollte eine gründliche Studie über die Bedingungen für die Schaffung und die Arbeitsweise sowie die Satzung des „Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit“ durchgeführt werden, der weiter unten in Kapitel VI beschrieben ist und der den erforderlichen Übergang zu dem in der Endstufe vorgesehenen gemeinschaftlichen Zentralbanksystem zu gewährleisten hätte.

Andere Gebiete:

Es ist unerlässlich, die auf verschiedenen Gebieten begonnenen Arbeiten fortzusetzen: Hier handelt es sich u. a. um die Beseitigung der rechtlichen Hindernisse im innergemeinschaftlichen Handel; um die Katalogisierung der harmonisierungsbedürftigen Beihilfen und Subventionen, einmal um den freien Wettbewerb sicherzustellen und zum anderen um zur Entwicklung einer gemeinsamen Industriepolitik und Regionalpolitik zu gelangen; um die Festlegung einer Verkehrspolitik; um die Anwendung einer gemeinsamen Handelspolitik im Sinne des Vertrags; um die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Ausfuhrkredite und der Kreditversicherung sowie der Entwicklungshilfe; um die Ausarbeitung und Annahme der Satzung für eine europäische Gesellschaft.

Der statistische Apparat der Mitgliedstaaten arbeitet noch längst nicht zufriedenstellend und ist lückenhaft. Um die Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu erleichtern, sollten die auf diesem Gebiet bereits unternommenen Anstrengungen verstärkt werden.

Institutionelle Bestimmungen

In dieser ersten Stufe müssten die Vorarbeiten zur Anpassung und Ergänzung des Vertrags abgeschlossen werden, damit nach dem in Artikel 236 des Vertrags von Rom vorgesehenen Verfahren rechtzeitig vor Ende der ersten Stufe eine Regierungskonferenz einberufen werden kann, die mit entsprechenden Vorschlägen befaßt würde. Damit wäre das Verfahren in die Wege geleitet, mit dem die rechtlichen Grundlagen für den Übergang zur vollständigen Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion und für die damit verbundenen wesentlichen institutionellen Reformen geschaffen werden könnten.

An Hand einer Bilanz, die eine Beurteilung der auf allen Gebieten erzielten Fortschritte erlaubt, könnte der Rat dann ein neues Aktionsprogramm aufstellen; gewisse Maßnahmen dieses Programms könnten auf der Grundlage des Vertrags in Angriff genommen werden, andere Maßnahmen müssten bis zur Vertragsänderung zurückgestellt werden.

VI. Der Übergang zum Endpunkt

In dieser anschließenden Phase müssten Maßnahmen auf einer ganzen Reihe von Gebieten fortgeführt werden. Diese Maßnahmen erfordern zunächst eine noch engere Koordinierung der nationalen Politiken, sodann ihre Harmonisierung durch Annahme gemeinsamer Richtlinien und Entscheidungen und schließlich die Übertragung von Befugnissen von den nationalen auf die Gemeinschaftsinstanzen. Mit fortschreitender Verwirklichung des Programms müssen gemeinschaftliche Instrumentarien geschaffen werden, welche die nationalen Instrumentarien ersetzen oder ergänzen.

Die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik sollte in den Grundzügen bereits erreicht sein; sie wird später durch eine immer stärkere Berücksichtigung des gemeinsamen Interesses weiter ausgebaut werden müssen.

Dies wird zuerst in der Konjunkturpolitik geschehen müssen. Hierzu gilt es, die noch bestehenden Gegensätze und die bereits erreichten Gemeinsamkeiten der nationalen Politiken herauszuarbeiten. Sodann wird es unerlässlich sein, Strategien für die Verwirklichung eines gemeinschaftlichen Optimums zu entwickeln, das nicht unbedingt nur die Summe der nationalen Optima zu sein braucht. Parallel hierzu gilt es, eine zunehmende Verbindlichkeit bei der Ausarbeitung und der allgemeinen Ausrichtung der

Wirtschaftspolitik einzuführen und eine ausreichende Harmonisierung der Währungs- und Haushaltspolitik sicherzustellen.

Die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik werden mehr und mehr auf gemeinschaftliche Ziele abgestellt werden müssen, deren Verwirklichung einmal von nationaler und zum anderen von gemeinschaftlicher Ebene aus betrieben würde, wobei sich das Schwergewicht langsam auf die Gemeinschaft verschöbe.

In der Haushaltspolitik werden die Normen für die Änderung des Volumens, für die Entwicklung und Größe der Salden der öffentlichen Haushalte zunehmend verbindlicher werden müssen. Die während der ersten Stufe entwickelten gleichartigen Instrumente der Haushaltspolitik müssen schrittweise gemeinsam eingesetzt werden.

Die Beseitigung der verschiedenen Hindernisse und die Harmonisierung der finanziellen Strukturen sollen es ermöglichen, über die schrittweise Verflechtung der nationalen Märkte zu einem echten gemeinsamen Kapitalmarkt zu gelangen.

In einer Wirtschafts- und Währungsunion wird es nicht ausreichen, lediglich die gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtspolitik zu konzertieren. Daneben werden Maßnahmen zur Lösung der strukturellen Probleme, deren Charakter durch die Verwirklichung dieses Prozesses tiefgreifend verändert wird, erwogen werden müssen. Die Gemeinschaftsmaßnahmen auf diesem Gebiet müßten vor allem die Regionalpolitik und die Beschäftigungspolitik betreffen. Ihre Durchführung würde durch die Zunahme der finanziellen Maßnahmen auf der Ebene der Gemeinschaft erleichtert. Außerdem ist es wichtig, in der Industriepolitik, der Verkehrspolitik, der Energiepolitik, der Wohnungsbaupolitik und der Raumordnungspolitik Schritt für Schritt zu gemeinschaftlichen Orientierungen zu gelangen.

Auch die Verstärkung der innergemeinschaftlichen Beziehungen auf währungspolitischem Gebiet muß so gestaltet werden, daß der Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion erleichtert wird, in der das Gleichgewicht zwischen den Wirtschaften der Mitgliedstaaten durch die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren und finanzielle Übertragungen des privaten und des öffentlichen Sektors gewährleistet wird.

Die Fortschritte in der Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik sollten im Verlauf der zweiten Stufe so groß werden, daß die Mitgliedsländer möglichst nicht mehr gezwungen sind, zu autonomen Paritätsänderungen Zuflucht nehmen zu müssen. Auf jeden Fall sollten die schon für die erste Stufe vorgesehenen Konsultationsverfahren weiter ausgebaut werden. Endgültig ausgeschlossen sind autonome Paritätsänderungen jedoch erst mit dem Eintritt in die Endphase.

Zur rechtzeitigen Vorbereitung der Endstufe sollte so bald wie möglich unter der Verantwortung der Zentralbanken ein „Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit“ geschaffen werden. Sofern die für die erste Stufe vorgesehenen und oben beschriebenen Interventionstechniken auf den Devisenmärkten normal und reibungslos funktionieren und eine ausreichende Konvergenz der Wirtschaftspolitik erreicht ist, kann der Fonds eventuell schon in der ersten Stufe errichtet werden. Jedenfalls sollte er aber im Verlauf der zweiten Stufe geschaffen werden. In diesen Fonds sollte der kurz- und mittelfristige Währungsbeistand eingegliedert werden. Entsprechend den auf dem Wege der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion erreichten Fortschritten würde der Fonds Schritt für Schritt ein Organ für die gemeinschaftliche Verwaltung der Reserven werden und in der Endstufe in das dann zu schaffende gemeinschaftliche Zentralbanksystem übergehen. Außerdem müßte die Harmonisierung der währungspolitischen Instrumente vorangetrieben werden, um eine Verstärkung der gemeinschaftlichen Währungspolitik zu erleichtern.

VII. Schlußfolgerungen

Die Gruppe erinnert daran, daß sich der Rat am 8. und 9. Juni 1970 bereits die Schlußfolgerungen ihres Zwischenberichts zu eigen gemacht hat, und sie ersucht den Rat, den Inhalt dieses Berichts und folgende

Schlußfolgerungen zu billigen:

A. Die Wirtschafts- und Währungsunion kann im Laufe dieses Jahrzehnts erreicht werden, sofern der auf der Haager Konferenz feierlich verkündete politische Wille der Mitgliedstaaten, dieses Ziel zu verwirklichen, vorhanden ist. Sie soll es ermöglichen, Wachstum und Stabilität in der Gemeinschaft zu sichern, den Beitrag der Gemeinschaft zum wirtschaftlichen und monetären Gleichgewicht der Welt zu verstärken und aus der Gemeinschaft einen Stabilitätsblock zu machen.

B. Die Wirtschafts- und Währungsunion bringt es mit sich, daß die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene getroffen werden und infolgedessen die erforderlichen Befugnisse von nationaler Ebene auf die Ebene der Gemeinschaft übertragen werden müssen. Diese Übertragung von Befugnissen und der entsprechende Ausbau der Gemeinschaftsinstitutionen sind Vorgänge von grundlegender politischer Bedeutung, die eine progressive Entwicklung der politischen Zusammenarbeit voraussetzen. Die Wirtschafts- und Währungsunion erscheint somit als ein Ferment für die Entwicklung der politischen Union, ohne die sie auf die Dauer nicht bestehen kann.

C. Eine Währungsunion erfordert im Innern die vollständige und irreversible Konvertibilität der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse, die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse und die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Sie kann mit der Beibehaltung nationaler Geldzeichen einhergehen; psychologische und politische Gründe sprechen aber für die Einführung einer einheitlichen Währung, welche die Unwiderruflichkeit des Prozesses demonstrieren würde.

D. Auf institutioneller Ebene erscheinen in der Endphase zwei Gemeinschaftsorgane erforderlich: ein wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium und ein gemeinschaftliches Zentralbanksystem. Diese Institutionen müssen ihre Aufgaben unter Wahrung der jeweiligen Eigenverantwortlichkeit mit einer effektiven Entscheidungsgewalt ausüben und zur Verwirklichung der gleichen Ziele beitragen. Das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium muß einem europäischen Parlament gegenüber politisch verantwortlich sein.

E. Während der ganzen Dauer des Prozesses müssen parallel zu den erzielten Fortschritten Gemeinschaftsinstrumente geschaffen werden, die an die Stelle der nationalen Instrumentarien treten oder sie ergänzen. Auf allen Gebieten werden die zu treffenden Maßnahmen interdependent sein und sich gegenseitig verstärken müssen. Die Schaffung der Währungsunion wird insbesondere mit parallelen Fortschritten in der Konvergenz und später der Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitiken verbunden sein müssen.

F. Die Festlegung eines genauen und starren Zeitplans für den gesamten Stufenplan erscheint gegenwärtig nicht möglich. Es muß nämlich eine gewisse Flexibilität für Anpassungen vorgesehen werden, welche die Erfahrungen der ersten Stufe nahe legen könnten. Besonderes Gewicht ist daher auf die erste Stufe zu legen, für die eine Reihe konkreter Maßnahmen vorgeschlagen wird. Die Entscheidungen über die Einzelheiten der späteren Stufen und den künftigen Zeitplan sollten am Ende der ersten Stufe getroffen werden.

G. Die erste Stufe soll am 1. Januar 1971 beginnen und drei Jahre dauern. Neben dem Aktionsprogramm, das der Rat mit seinem Beschluß vom 8. und 9. Juni 1970 gebilligt hat, erfordert sie folgende Maßnahmen:

1. Die Konsultationen sollten zu zwingend vorgeschriebenen vorherigen Konsultationen werden; dies würde eine verstärkte Aktivität der Gemeinschaftsorgane, insbesondere des Rats und der Kommission, sowie des Ausschusses der Zentralbankpräsidenten erfordern. Diese Konsultationen würden sich vor allem auf die mittelfristige Wirtschaftspolitik, die Konjunkturpolitik, die Haushaltspolitik und die Währungspolitik erstrecken.

2. Der Rat sollte mindestens dreimal jährlich zusammentreten, um auf Vorschlag der Kommission die großen Linien der Wirtschaftspolitik auf Gemeinschaftsebene zu erarbeiten und quantitative Orientierungen für die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte festzulegen. Einmal jährlich, im Herbst, sollte die Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft Gegenstand von Empfehlungen sein, die in einem „Jahresbericht zur

Wirtschaftslage der Gemeinschaft" enthalten sind, der dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß übermittelt würde und den die Regierungen den nationalen Parlamenten zur Kenntnis bringen würden.

3. Um die Wirksamkeit der Arbeiten des Rats zu gewährleisten und eine ausreichende Koordinierung sicherzustellen, müßte es möglich sein, hochgestellte Vertreter der Regierungen und der Zentralbanken, die außerdem auch die Vorkonsultationen durchführen könnten, rasch einzuberufen.

4. Vor Billigung der großen Orientierungen für die Wirtschaftspolitik auf Gemeinschaftsebene sollten zwischen der Kommission und den Sozialpartnern nach festzulegenden Verfahren Konsultationen stattfinden.

5. Die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sollte nach Maßgabe der gemeinschaftlichen Ziele geführt werden. Zu diesem Zweck muß im Rahmen der unter Ziffer 2 erwähnten Ratstagungen eine Gemeinschaftsuntersuchung durchgeführt werden, bevor die Regierungen ihre Haushaltspläne endgültig verabschieden. Die nationalen Haushaltsverfahren sollten synchronisiert werden; auf steuerlichem Gebiet müßte die in diesem Bericht geforderte Harmonisierung erreicht werden, und die Integration der Kapitalmärkte sollte verstärkt werden.

6. Der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten wird bei der Koordinierung der Geld- und Kreditpolitik eine zunehmend wichtigere Rolle spielen; er wird auf diesem Gebiet insbesondere die allgemeinen Orientierungen für die Gemeinschaft festlegen müssen. Er sollte befugt sein, an die Zentralbanken der Mitgliedsländer Stellungnahmen oder Empfehlungen sowie an Rat und Kommission Stellungnahmen zu richten.

7. Zur Verstärkung der Solidarität innerhalb der Gemeinschaft im Devisenbereich sollten die Zentralbanken ersucht werden, mit Beginn der ersten Stufe die Kursschwankungen zwischen den Gemeinschaftswährungen während einer Experimentierperiode in engeren Margen zu halten als denen, die sich aus der Anwendung der für den Dollar geltenden Bandbreiten ergeben. Dieses Ziel könnte durch ein konzertiertes Vorgehen gegenüber dem Dollar erreicht werden. Je nach den Erfahrungen und den Fortschritten bei der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik könnten weitere Maßnahmen getroffen werden. Hierbei ist an einen Übergang von einem „De-facto“- zu einem „De-jure“ System zu denken, an Interventionen in Gemeinschaftswährungen und an sukzessive Verringerungen der Bandbreiten zwischen Gemeinschaftswährungen.

8. Die Maßnahmen auf den Devisenmärkten könnten durch Einschaltung eines „Agenten“ erleichtert werden, der eine statistische, informative und beratende Tätigkeit ausüben würde.

9. Eine baldige Harmonisierung der währungspolitischen Instrumente ist erforderlich. Es sollten daher möglichst rasch die hierfür notwendigen Vorarbeiten in Angriff genommen werden.

10. Die Änderungen, die im Vertrag von Rom erforderlich sind, um die endgültige Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion zu ermöglichen, müßten im Laufe der ersten Stufe rechtzeitig vorbereitet werden.

11. Gemäß Artikel 236 des Vertrags von Rom sollte rechtzeitig vor Ende der ersten Stufe eine Regierungskonferenz mit dem Ziel einberufen werden, die erforderlichen Änderungen für die vollständige Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion zu beschließen. Auf einer Sondersitzung des Rats müßten eine Bilanz der in der ersten Stufe erreichten Ergebnisse erstellt und ein genaues Aktionsprogramm für die nächsten Jahre beschlossen werden.

H. In der zweiten Stufe sollten auf einer ganzen Reihe von Gebieten und in zunehmend verbindlicheren Formen die in der ersten Stufe in Angriff genommenen Aktionen fortgeführt werden: Festlegung gesamtwirtschaftlicher Orientierungsdaten, Koordinierung der Konjunkturpolitik, der Geld- und Kreditpolitik, der Haushaltspolitik und der Steuerpolitik; Übereinkünfte über eine gemeinschaftliche

Strukturpolitik, Integration der Geld- und Kapitalmärkte und schrittweise Beseitigung der Kursschwankungen zwischen Gemeinschaftswährungen.

Die Verstärkung der innergemeinschaftlichen Bindungen auf währungspolitischem Gebiet sollte so bald wie möglich ihren Ausdruck in der Schaffung eines „Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit“ finden, der ein Vorläufer des gemeinschaftlichen Zentralbanksystems der Endstufe sein würde. Je nach der Erfahrung mit der Bandbreitenverringerung und den Fortschritten bei der Konvergenz der Wirtschaftspolitik kann der Fonds eventuell schon in der ersten Stufe errichtet werden. Jedenfalls sollte er aber im Verlauf der zweiten Stufe geschaffen werden. Die entsprechenden Vorarbeiten sollten möglichst rasch in Angriff genommen werden.

Die Gruppe gibt dem Wunsch Ausdruck, daß der Rat die in diesem Bericht enthaltenen Anregungen billigt und auf Vorschlag der Kommission alle erforderlichen Maßnahmen für die Verwirklichung des Stufenplans trifft und daß er insbesondere vor Jahresende die Maßnahmen verabschiedet, die für das Ingangsetzen der ersten Stufe zum 1. Januar 1971 erforderlich sind.