

Bonn, den 7. September 1970

Probleme der europäischen Wirtschafts- und
Währungsunion

Referat von Herrn Staatssekretär Dr. Schöllhorn
am 7. September 1970 im Rahmen des Prüfungslehrgangs
1970 der Deutschen Bundesbank

I.

Die Staats- und Regierungschefs der EWG-Staaten haben auf der Gipfelkonferenz in Den Haag Anfang Dezember 1969 beschlossen, die Zollunion mit Hilfe eines Stufenplanes zu einer Wirtschafts- und Währungsunion auszubauen.

Diese Entscheidung von Den Haag hat den Bemühungen um eine wirtschaftliche und politische Einigung Europas zweifellos eine neue Grundlage gegeben. Über diesen allgemeinen europapolitischen Impuls hinaus hat der Beschluß von Den Haag aber auch in der Sache selbst eine wesentliche Entscheidung gefällt. Er hat die jahrelange Diskussion, ob die Europäische Gemeinschaft zu einer Währungszone mit flexibleren Wechselkursen oder zu einer Union mit einer letztendlich einheitlichen Währung werden sollte, eindeutig zugunsten des zweiten Weges entschieden. Damit ist die Frage, ob die wirtschaftliche Integration Europas nicht doch besser durch ein größeres Maß an Flexibilität bei den innergemeinschaftlichen Wechselkursen gefördert würde, nicht mehr aktuell. Das der sogenannten Werner-Gruppe für die Ausarbeitung des Stufenplanes vorgegebene

Ziel lautet: Wirtschafts- und Währungsunion. Und das heißt: stufenweiser Aus- und Aufbau der wirtschafts- und währungs- politischen Zusammenarbeit bis hin zur Einführung einer gemeinsamen Währung. Ich will versuchen, Ihnen die bisher erarbeiteten und diskutierten Grundfragen so konkret wie möglich darzulegen. Danach, in der anschließenden Diskussion, hoffe ich von Ihnen kritische Anmerkungen zu hören, denn auch ich möchte gern von dieser Veranstaltung profitieren.

II.

Die Wirtschafts- und Währungsunion 7

Die erste Frage, die sich stellt, ist die Frage nach der endgültigen Gestalt der Wirtschafts- und Währungsunion, ihren ökonomischen, institutionellen und politischen Implikationen und Konsequenzen. Der Zielbahnhof "Wirtschafts- und Währungsunion" muß bekannt sein, bevor der Zug "Stufenplan" auf die Schienen gesetzt wird.

1. Die konstitutiven Elemente einer Wirtschafts- und Währungsunion 7

Mit der Wirtschafts- und Währungsunion wird ein tatsächlicher einheitlicher Binnenmarkt für das Gebiet der EWG angestrebt. Zu seinen wichtigsten konstitutiven Elementen gehört die volle Freizügigkeit der Produktionsfaktoren. Diese Freizügigkeit ist für Waren und Arbeitskräfte zum großen Teil bereits verwirklicht. Das gilt jedoch keineswegs im Bereich des Geld- und

und Kapitalverkehrs. Zu einer Wirtschafts- und Währungsunion gehört aber unzweifelhaft ein uneingeschränkt freier Geld- und Kapitalverkehr in der ganzen Gemeinschaft und die Gewährleistung der freien Betätigungsmöglichkeit für Kreditinstitute. Die Zahlungen und Überweisungen innerhalb des EWG-Raumes dürfen keinerlei Beschränkungen mehr unterworfen sein. Das gilt nicht nur für den Bereich der laufenden Transaktionen - hier sieht ja schon Artikel VIII der Satzung des internationalen Währungsfonds eine entsprechende Regelung vor - sondern für den gesamten Kapitalverkehr. Die totale und irreversible Inländer- und (auf den EWG-Raum bezogen) Ausländerkonvertibilität bedeutet, daß innerhalb der EWG Gebietsfremde gegenüber Gebietsansässigen weder direkt (z.B. durch devisenrechtliche oder kapitalmarktpolitische Eingriffe) noch indirekt (z.B. durch steuerrechtliche Regelungen) diskriminiert werden dürfen.

Dieser Grundsatz der Nichtdiskriminierung muß generell gelten. In der Wirtschafts- und Währungsunion muß die Gleichbehandlung gleichartiger wirtschaftlicher Tatbestände gesichert sein. Durch ein entsprechend angeglichenes Wirtschaftsrecht, harmonisierte Steuern und anderes mehr. Die Forderung "Gleichbehandlung gleichartiger wirtschaftlicher Tatbestände" braucht natürlich nicht völlige Gleichmacherei zu heißen. Dies wäre nicht nur ein utopisches Unterfangen, es würden durch einen derartigen Ver-

such auch neue Friktionen entstehen. Auch innerhalb der Mitgliedstaaten bestehen heute noch gewisse Unterschiede. Denken Sie an die Bundesrepublik. Von Land zu Land gibt es Unterschiede bei einzelnen Steuern (Grund-, Gewerbe-, Kirchensteuer) und auch bei den staatlichen Strukturförderungsmaßnahmen.

Das zweite wesentliche Element einer Wirtschafts-, und Währungsunion ist ein einheitliches Währungsgebiet mit

- unverrückbaren, festen Wechselkursen zwischen den Währungen der Gemeinschaft;
- dem Umtausch zur Parität ohne jede Bandbreite und
- gemeinsamen Währungsreserven.

In beiden Bereichen kann es in der Währungsunion nur noch in begrenztem Umfange national unterschiedliche Entscheidungen geben.

Gemeinschaftsentscheidungen sind ebenso unerlässlich im Bereich der sogenannten äußeren Währungspolitik (Wechselkursänderungen, Interventionspolitik, Kreditgewährung etc. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht kann sinnvoll nur noch in Relation zwischen der Gesamtgemeinschaft und den dritten Ländern gesehen werden. Es ist auch selbstverständlich, daß die EWG in diesem Endzustand nur noch einheitlich im IWF und in den anderen internationalen Organisationen auftreten kann.

Bei einer einheitlichen Währung zwischen den EWG-Staaten werden sich die strukturellen Unterschiede zwischen den Volkswirtschaften nicht mehr in der Zahlungsbilanzentwicklung ausdrücken. Bestehende und neu auftretende Divergenzen in den Strukturen und Verhaltensweisen werden nicht mehr Zahlungsbilanzprobleme der Mitglieder, sondern Regionalprobleme der Gemeinschaft (ähnlich wie heute innerhalb der Mitgliedsländer) sein.

Derartige Ungleichgewichte werden sich auch in einem einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraum kaum vermeiden lassen. Es gibt viele mögliche Ursachen für die Entstehung von Wachstumsgefällen in einer derartigen Gemeinschaft. Das kann sich z.B. dadurch ergeben, daß in einer Region der Gemeinschaft die Löhne im Vergleich zur Arbeitsproduktivität vergleichsweise gering sind. Die in den anderen Teilen des EWG-Raumes bestehenden höheren Löhne werden nämlich nach dem Grundsatz "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" einen Demonstrationseffekt haben. Die Folge dürfte eine Tendenz zur Nivellierung der interregionalen Lohnunterschiede sein. Je weniger jedoch in vergleichsweise schwach entwickelten Regionen mit relativ niedriger Arbeitsproduktivität auch entsprechend niedrige Nominallöhne hingenommen werden, desto größer werden die Standortnachteile dieser Regionen sein.

Soviel ist jedenfalls sicher: Eine harmonische Entwicklung der Regionen und relativ gleiche Lebensbedingungen der Bevölkerung werden sich nicht von selbst ergeben. Es wird gerade in einer Währungsunion eine aktive Strukturpolitik notwendig sein. In der "Ehe" Wirtschafts- und Währungsunion werden diese Probleme auch gemeinschaftliche Probleme sein. Es mag hier dahingestellt bleiben, ob diese gemeinsame Strukturpolitik am besten über einen gemeinschaftlichen Fonds, durch einen direkten Finanzausgleich oder in anderer Form erfolgen soll. Sicher erscheint mir jedoch, daß große finanzielle Anstrengungen erforderlich sein werden.

Auf der anderen Seite kann die Strukturpolitik auch in der Wirtschafts- und Währungsunion nicht ausschließlich eine Gemeinschaftsaufgabe sein. Die Regionen können und müssen durchaus einen gewichtigen Teil der strukturellen Verantwortung und Last behalten. Und keinesfalls kann die europäische Solidarität in diesem Bereich in eine Formel gegossen werden: Strukturverbesserung - finanzielle Aufwendungen. Die anderen Möglichkeiten, die Strukturen zu verbessern, dürfen nicht vergessen werden. Dies gilt vor allem für den Wettbewerb. Wir haben in der Bundesrepublik den außenwirtschaftlichen Wettbewerb als wirksamen Motor des Strukturwandels erlebt. Der Wettbewerb muß auch für die EWG eine entscheidende Antriebskraft zur Strukturverbesserung sein.

Dieses alles zeigt deutlich, daß die Bildung der Wirtschafts- und Währungsunion ein Prozeß von grundlegender gesamtpolitischer Bedeutung sein wird. Die notwendigen Gemeinschaftskompetenzen können nur entstehen, wenn die Staaten wesentliche Teile ihrer Souveränitätsrechte aufgeben. Sie müssen bereit sein, sich in wichtigen Fragen gemeinschaftlichen Entscheidungen zu unterwerfen. In der Wirtschafts- und Währungsunion wird - pointiert ausgedrückt - die Wirtschaftspolitik nicht mehr in erster Linie in Rom, Paris oder Bonn gemacht werden, sondern in Brüssel. Das gilt natürlich in gleicher Weise für den Notenbankbereich. Hier wird der politische Kern des Unternehmens Wirtschafts- und Währungsunion deutlich. Er geht weit über den isoliert ökonomischen Bereich hinaus.

Denn die Wirtschafts- und Währungsunion wird auch auf die anderen Gebiete der Politik ausstrahlen. Eine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik bedeutet auch eine teilweise Abstimmung der Außenpolitik. Und die gemeinschaftliche Festsetzung der Eckdaten der nationalen Haushalte (Volumen, Haushaltssaldo und seine Finanzierung) hat auf die Dauer auch Konsequenzen für die nicht "rein ökonomischen" Bereiche der Politik.

Die Gemeinschaftsinstanzen, welche mit der Übertragung von nationalen Souveränitätsrechten neu oder durch Fort-

entwicklung bestehender Organe entstehen müssen, können sicherlich nach verschiedenen Mustern konzipiert werden. Auf der Ratstagung am 9. Juni 1970 erklärte der holländische Finanzminister Witteveen, er halte einen europäischen Wirtschafts- und Finanzminister für erforderlich. Dies wäre sicherlich eine denkbare Lösung. Es gibt auch andere. Ich will hier auf dieses vielschichtige verfassungsrechtliche Problem nicht weiter eingehen. Es wird noch intensiv diskutiert werden müssen, wobei unsere eigenen Lösungen nach dem Stabilitätsgesetz und die Erfahrungen damit nützliche Hinweise geben können. Ich will Ihnen nur unsere institutionellen Grundforderungen nennen:

1. In der Wirtschafts- und Währungsunion muß es eine zentrale Instanz für die Kommunitären Entscheidungen und Harmonisierungsberatungen im Bereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik geben.
2. Es ist weiterhin ein zentrales autonomes Organ für die Willensbildung der Gemeinschaft auf dem monetären Sektor notwendig.

Es ist selbstverständlich, daß vor allem das wirtschaftspolitische Organ keine freischaffende Bürokratie sein kann, die im politisch leeren Raum schwebt. Gleichgültig wie die endgültige Lösung aussehen wird: Dieses Organ muß parlamentarisch fundiert und parlamentarisch kontrolliert sein.

Das Resümee dieser kurzen Betrachtung der Endstufe lautet somit: Mit der Wirtschafts- und Währungsunion wird ein Stück politischer Union verwirklicht. Von einem derartigen EWG-Binnenmarkt wird ohne Zweifel ein starker Sachzwang zur weiteren politischen Einigung Europas ausgehen. Es gilt aber ebenso der Satz: Die Wirtschafts- und Währungsunion kann nur vollendet werden, wenn dieser Prozeß von Anfang an vom politischen Willen der Staaten getragen und von entsprechenden politischen Fortentwicklungen begleitet wird.

III.

Probleme der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion

Nach dieser kurzen Darstellung der Grundlinien und -elemente der Wirtschafts- und Währungsunion möchte ich nunmehr auf die Ausgangslage und auf die Möglichkeiten und Mittel eingehen, die zu ihrer Verwirklichung notwendig und möglich sind. Die bisherige Darstellung hat schon deutlich gemacht, daß ein solches Ziel nicht in einer einmaligen großen Anstrengung, sondern nur Schritt für Schritt erreicht werden kann. Das sollte bis zum Ende der 70er Jahre möglich sein.

1. Die Ausgangslage

Wie weit und steinig der Weg sein wird, zeigt ein Blick auf die heutige ökonomische Ausgangslage:

1. Die Volkswirtschaften sind zwar schon recht eng verflochten. Mehr als 40 % des Warenverkehrs der EWG-Mitgliedstaaten mit dem Ausland sind bereits heute zollfreier EWG-Binnenverkehr. Aber es gibt auch für den Warenverkehr noch immer erhebliche steuerrechtliche und administrative Hemmnisse, von den Beschränkungen und Hemmnissen für den Geld- und Kapitalverkehr ganz zu schweigen.
2. Es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in den regionalen und sektoralen Strukturen sowie in den Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte.
3. Die wirtschaftspolitischen Zielpräferenzen und die mittelfristigen wirtschaftspolitischen Ziele sind sehr verschieden. Erst jetzt wird im Zuge der Arbeiten am 3. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik versucht, kompatible Ziele für die einzelnen Länder und für die Gesamtgemeinschaft zu formulieren.
4. Die bisherigen Koordinierungsbemühungen für die Wirtschaftspolitik sind ungenügend geblieben. Zwar gibt der Ministerrat allgemeine Empfehlungen, aber für die praktische Wirtschaftspolitik fehlt es an der notwendigen Präzision und Kontrolle. Die nach dem Verfahren vom 17. Juli 1969 vorgeschriebenen

Vorkonsultationen aller wichtigen wirtschafts-
politischen Maßnahmen werden zwar - meist -
praktiziert. Dies geschieht aber überwiegend
erst dann, wenn die nationalen Entscheidungen
schon nicht mehr reversibel sind.

2. / Die Frage der Parallelität /

Das klingt hart, ist aber leider Realität. Die
Konsequenz sind divergierende Preis- und Kostentrends
in der Gemeinschaft. Es besteht die permanente Gefahr,
daß sich außenwirtschaftliche Ungleichgewichte anstauen,
daß Inflationstendenzen auf das am meisten an der
Stabilität orientierte Land übertragen werden. Bei
dem erreichten Verflechtungsgrad unserer Volkswirt-
schaften und den immer begrenzteren Wirkungsmöglich-
keiten nationaler Steuerungsinstrumente funktioniert
dieser Mechanismus sehr schnell. Dies haben wir in den
letzten Jahren nur zu gründlich erfahren. Es ist unsere
erste und wichtigste Aufgabe auf dem Weg zur Wirt-
schafts- und Währungsunion, diese Gefahren der Ent-
stehung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte in der
Gemeinschaft entscheidend zu vermindern. Deshalb
kommt es vor allem auf die richtige Reihenfolge der
wirtschafts- und währungspolitischen Maßnahmen an.

Solange die Gefahr besteht, daß immer wieder schwerwiegende fundamentale Ungleichgewichte in der Gemeinschaft entstehen, solange müssen auch die wechselkurspolitischen Instrumente zu unserer Verfügung stehen. Dies gilt natürlich besonders für die Möglichkeiten zu Paritätsänderungen. Mutatis mutandis gilt das aber auch für die Einengung der Bandbreiten bei den Kassakursen, die gegenseitige Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten und anderes. Unter den derzeitigen Bedingungen könnte sonst die Alternative für einen Partner Anpassung an den Inflationstrend der Partner heißen. Eine Integration über eine permanente Anpassungsinflation wäre jedoch kein akzeptabler Weg.

Wir glauben, diese Haltung liegt auch im Interesse unserer Partner und im Interesse der Gemeinschaft. Der Ausgleich von entstandenen Verzerrungen über eine Anpassung der Wechselkurse ist sicher unangenehm. Integrationspolitisch weit problematischer ist jedoch das Ausweichen auf Ersatzmaßnahmen, auf Beschränkungen des Güter-, Leistungs- und Zahlungsverkehrs. Daß dies keine bloße Theorie ist, beweisen die immer noch bestehenden Restriktionen in der Gemeinschaft. Mit derartigen Maßnahmen wird nicht nur ein Schritt nach rückwärts getan, der Integrationsgedanke in der Bevölkerung

kann auch einen nur schwer wieder gut zu machenden Schaden erleiden. Der Sachverständigenrat hat in seinem 1964er Gutachten gesagt: "Integration ist nicht das Ergebnis fester Wechselkurse, sondern das Ergebnis der Harmonisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken." (Ziff. 256)

In der Öffentlichkeit ist häufig von unterschiedlichen Standpunkten der sogenannten "Ökonomen" und "Monetaristen" gesprochen und geschrieben worden. Ich halte nichts von dieser Frontstellung, die aus unterschiedlichen Akzentsetzungen Glaubensfragen macht. Die bisherigen Diskussionen lassen hoffen, daß die Werner-Gruppe auch in diesem Punkte aller Voraussicht nach zu einem gemeinsamen Votum kommen wird. Die Bundesrepublik ist für ein paralleles Vorgehen auf allen Gebieten. Parallelität kann allerdings nicht heißen, daß nur währungspolitische Bindungen wirksam werden und die Harmonisierung auf dem ja bekanntermaßen geduldigen Papier stehen bleibt.

Wir wollen keine verbale Parallelität, sondern Parallelität im Effekt. Ich komme hierauf noch zurück.

3. „Möglichkeiten der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik in der 1. Stufe“

Wie kann nun diese Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken verwirklicht werden? In der 1. Stufe müssen zunächst

vor allem kompatible mittelfristige Ziele für Preisniveau, Wachstum, Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht für die einzelnen Länder der EWG und für die Gesamtgemeinschaft festgelegt werden. Dies wird im Rahmen des 3. Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik geschehen. Wir hoffen, daß diese Zielvorstellungen im Herbst dieses Jahres dem Ministerrat der Gemeinschaft vorgelegt werden können. Diese Ziele müssen natürlich laufend überprüft und nötigenfalls angepaßt werden.

Die wünschenswerte Angleichung der wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen kann allerdings nicht von heute auf morgen erfolgen. Hierzu sind die Unterschiede in den Strukturen und Verhaltensweisen, den Wachstumsspielräumen und wirtschaftspolitischen Instrumenten noch zu groß. Die Ziele müssen jedoch miteinander kompatibel sein.

Wichtiger als die Zielharmonisierung ist die effektive Harmonisierung der praktischen Prozeßpolitik. Dies gilt für die Geld- und Kreditpolitik der Staaten ebenso wie für die Gestaltung der öffentlichen Haushalte, für die Einkommenspolitik und für den Einsatz der außenwirtschaftlichen Instrumente. Wichtigstes Instrument

dieser Abstimmung müssen in der ersten Stufe vor allem verstärkte Konsultationen sein. Konsultationen gab es auch bisher schon. Es kommt nun darauf an, diese Konsultationen effektiv zu machen. Nach meinen Vorstellungen sollten im Ministerrat regelmäßige wirtschaftspolitische Konsultationen in kurzen Abständen erfolgen. Grundlage der Beratungen sollten eine Vorlage der Kommission mit "Ecken und Kanten" sein. In ihr müßten die Probleme für die einzelnen Länder und für die Gesamtgemeinschaft klar beim Namen genannt werden. Ein eigener Konsultationsausschuß auf hohem, politisch verantwortlichem Niveau könnte zu den Vorlagen der Kommission Stellung nehmen.

Der Rat sollte dann konkrete Empfehlungen an das einzelne Land geben. Empfehlungen werden im Rat bisher einstimmig gefaßt. Da es nur zu verständlich ist, daß die bisherigen Empfehlungen oft stromlinienförmig geglättet waren. Es könnte daher vorgesehen werden, daß sich das Land, an welches eine Empfehlung gerichtet ist, der Stimme enthalten muß.

Neben dem Ministerrat kommt auch dem Ausschuß der Notenbankgouverneure eine wichtige Funktion zu. In diesem Gremium müßten die geld- und kreditpolitischen Maßnahmen

und ihre Abstimmung beraten werden. Die Gouverneure der Notenbanken sollten außerdem an den Konsultationen des Ministerrates teilnehmen.

Es wird zu überlegen sein, ob und wie weitere Elemente eines gewissen Zwangs in diese Konsultationsverfahren eingebaut werden können. Das System der wirtschafts-politischen Auflagen im Rahmen des wahrscheinlich im Herbst zu beschließenden mittelfristigen Beistandes bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten könnte in diesem Zusammenhang ein wertvolles Hilfsmittel sein.

Eine weitere Voraussetzung für die Effektivität der Konsultationen ist auch die Verbesserung der Informationen. Bessere Informationen brauchen sowohl die Kommission als auch - über die Entwicklung in den anderen Ländern - die einzelnen Minister. Diese Konsultationsverfahren könnten bereits in der ersten Stufe durch verbindliche Entscheidungen in einzelnen Fragen nach Artikel 103 des EWG-Vertrages ergänzt werden.

4. Die währungspolitische Problematik in der ersten Stufe /

Über diese Notwendigkeiten der Harmonisierung und den Weg hierzu bestand und besteht weitgehend Einigkeit.

Über die möglichen und vertretbaren währungspolitischen Bindungen in der ersten Stufe sind die Diskussionen dagegen noch in vollem Gange.

4.1 Verengung der Bandbreiten 7

Ein Teil der Diskussion geht um die Frage, ob die Bandbreiten bei den Kassakursen zwischen den EWG-Währungen bereits in der ersten Stufe eingeengt werden sollen. Für eine Verengung bereits in der ersten Stufe - sie ist für die Zeit von 1971 bis 1973 projektiert -, haben sich verschiedene Partnerländer deutlich ausgesprochen.

Die Argumente basieren zum Teil auf dem Wunsch nach einer "Absetzbewegung" der EWG-Währungen vom Dollar. Man sieht in einer Bandbreitenverkürzung die erste Stufe eines autonomen Wechselkurssystems der EWG. Eine Verringerung der Bandbreiten würde, so argumentiert man, zu einer Verbilligung und Vereinfachung des Zahlungsverkehrs in der EWG führen und hätte positive psychologische Wirkungen. Sie wäre als Vehikel der Integration geeignet, würde also einen Zwang zur Koordinierung ausüben.

An diesen Argumenten ist vieles richtig, aber manches wohl auch einseitig gesehen. Ich glaube z.B. nicht, daß der Vereinfachungs- und Verbilligungseffekt bei einer relativ kleinen Verengung der Bandbreiten schon ins Gewicht fallen würde. Gewiß können von einer Verkleinerung der Bandbreiten psychologische Wirkungen ausgehen. Wesentlich bedeutender wären jedoch die - dann allerdings negativen - psychologischen Wirkungen, wenn sich dieses System derzeit als noch

funktionsunfähig erweisen würde. Der Agrarmarkt liefert hier plastisches Anschauungsmaterial. Dies alles sind jedoch Fragen im Vorfeld. Entscheidend ist, ob die Voraussetzungen für einen derartigen Schritt in Kürze bereits gegeben sind.

Wie würde sich eine wesentliche Verengung der Bandbreiten bei den Kassakursen der EWG-Währungen auswirken ?

Die Folge wäre eine tendenzielle Verringerung der Unterschiede zwischen den Zinssätzen der einzelnen Länder. Die nationale zinspolitische Autonomie würde eingeschränkt. Dies hätte wiederum einige Konsequenzen: Einmal ginge hiervon ein verstärkter Koordinierungszwang für die Währungspolitik aus. Um störende Kapitalbewegungen zu vermeiden, wäre eine stärkere Konzertierung unter den Notenbanken notwendig. Offen bleibt hierbei allerdings, auf welchem Stabilitätsniveau diese Koordinierung erfolgen würde. Die andere Seite der Medaille ist, daß auch der Spielraum der nationalen Stabilitätspolitik eingeschränkt würde, was angesichts der bestehenden Divergenzen bei der Preis- und Kostenentwicklung nicht ungefährlich wäre. Hinzu kommt, daß in der heutigen Situation, also bei ungenügender wirtschaftspolitischer Konvergenz und bei unterschiedlicher Bedeutung der Zinspolitik in den einzelnen Ländern, durch eine Verengung der Bandbreiten verstärkt die Gefahr entstehen würde, daß bei unerwünschten Kapital-

bewegungen integrationsschädliche Restriktionen ergriffen werden. Die Gefahr von spekulativen Kapitalbewegungen wäre im Falle von währungspolitischen Spannungen zwischen den Mitgliedsländern bei verengten Bandbreiten tendenziell eher größer als heute.

Eine wesentliche Verengung der Bandbreiten zwischen den Währungen der EWG-Staaten sollte deshalb nur auf der Basis effektiver Fortschritte bei der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik erfolgen. Sie hat dann einen mehr feststellenden Charakter, da eine gleichgewichtigere wirtschaftliche Entwicklung in der EWG automatisch mit engeren Kassakursschwankungen verbunden sein dürfte. Diese gemeinsame Auffassung von Bundesregierung und Bundesbank zur Bandbreitenfrage in der Werner-Gruppe, wurde im Kreis der Wirtschafts- und Finanzminister der EWG-Staaten und im Ministerrat vertreten. Wir haben aber auch unsere Bereitschaft erklärt, nach Lösungen und Kompromissen zu suchen, die tragbar für alle sind. Inzwischen wurde dieser Fragenkreis auf Bitte der Werner-Gruppe vom Ausschuß der Notenbankgouverneure untersucht. Sein Bericht wird in diesen Tagen verabschiedet werden. Ich will den Ergebnissen hier nicht vorgreifen. Vielleicht wäre es aber ein akzeptabler Weg, der formellen Bandbreitenverengung und vor allem dem Übergang zur Intervention in Gemeinschaftswährungen eine Experimentierphase vorzuschalten. In ihr könnten

durch eine Konzertierung der Dollarinterventionen der Notenbanken der Gemeinschaft auf den Devisenmärkten die Kursschwankungen faktisch eingeengt werden. Damit ließe sich der positive Effekt, die verstärkte Konzertierung der Notenbanken, erreichen. Beim Auftauchen von Schwierigkeiten wäre es andererseits jederzeit und problemlos möglich, einen Gang zurückzuschalten.

4.2. Devisenausgleichsfonds 7

Ein zweiter Punkt war bisher strittig: In der ersten Stufe einen Devisenausgleichsfonds zu schaffen.

Wir sind nicht grundsätzlich gegen einen Fonds. Auch nicht gegen einen "Kursstabilisierungsfonds", wie Professor Triffin den Devisenausgleichsfonds in seinem neuen Gutachten für das Aktions-Komitee für die Vereinigten Staaten von Europa (Monnet-Komitee) nennt. Ganz im Gegenteil. Bundeskanzler Brandt hat in Den Haag für die spätere Phase die Errichtung eines Reservefonds vorgeschlagen und in unserem eigenen Stufenplan vom 12. Februar 1970 wird für die dritte Stufe vorgeschlagen: "Ausbau des mittelfristigen Beistandsmechanismus bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu einem Reservefonds für die Gemeinschaft. Auf diesen Reservefonds sollte schrittweise ein Teil der Währungsreserven übertragen werden." Wir sind also für einen Fonds, die Frage sind nur der Zeitpunkt seiner Einführung und seine Modalitäten.

Der Vorschlag für einen Devisenausgleichsfonds in der ersten Stufe geht unter anderem davon aus, daß der Fonds Richtlinien für die Interventionen der Zentralbanken an den Devisenmärkten gibt. Zur Erleichterung dieser Interventionen sollen durch den Devisenausgleichsfonds die Defizitländer die erforderlichen Währungen erhalten. Jedes Mitgliedsland soll über ein Konto beim Fonds verfügen, dessen Salden in Rechnungseinheiten ausgedrückt werden und das regelmäßig durch Übertragung von Reserven von den Schuldnerländern an die Gläubigerländer ausgeglichen wird. Zur besseren Funktionsfähigkeit des Fonds ist die Möglichkeit von gegenseitigen Krediten zwischen den Mitgliedsländern vorgesehen. Schließlich trifft der Fonds die Entscheidungen über die Verwaltung der Dollarguthaben, die er aufgrund etwaiger Überschüsse der Gemeinschaft angesammelt hat. Die Bedenken gegen ein solches Modell liegen u.a. darin, daß es zu einer Ausweitung der Kreditfazilitäten und damit tendenziell zu einer Aufweichung der Währungsdisziplin führen könnte. Es bestünde die Gefahr einer progressiven Kreditierung von Reserveverlusten. Dies würde es einem Defizitland weiterhin erlauben, eine autonome Zins- und Kreditpolitik zu betreiben.

Ein Fonds in dieser Ausgestaltung ist m.E. - wie eine formelle Bandbreitenverengung - nur auf der Basis einer erfolgreichen Harmonisierung der Wirtschaftspolitik sinnvoll. Eine fondsähnliche Institution in der ersten Stufe müßte vor allem zwei Grundbedingungen erfüllen: Er darf nicht mit einer Ausweitung der Kreditfazilitäten verbunden sein und es darf der Ausbau der für die Endstufe vorgesehenen zentralen europäischen Währungsbehörde nicht behindert werden.

Man könnte vielleicht daran denken, in einer ersten Phase für die Interventionen der Notenbanken an den Devisenmärkten einen technischen Agenten einzuschalten. Er hätte die Gesamtheit der vorgenommenen Transaktionen statistisch zentral zu erfassen und hiervon die Zentralbanken zu unterrichten. Die Abstimmung der Notenbanken im Falle einer relativen oder faktischen Verengung der Bandbreiten könnte so in der Tat beträchtlich erleichtert werden. Funktioniert diese Abstimmung, so könnten bei entsprechenden Harmonisierungsfortschritten die Aufgaben dieses Agenten schrittweise ausgebaut werden. Dieser Agent hätte nun auch Übertragungen oder Kompensationen anzuregen. Er hätte jedoch keine Funktion einer Reservehaltung und er würde von sich aus keine Maßnahmen treffen können, die für die Zentralbanken zwingend wären.

Ich könnte mir durchaus vorstellen, daß auf einer solchen oder ähnlichen Linie ein Kompromiß möglich wird.

5. Die Entwicklung in den weiteren Stufen

Auf der Basis der in der ersten Stufe verwirklichten Maßnahmen auf allen Gebieten sollte es erreichbar sein, einer harmonischeren wirtschaftlichen Entwicklung in der Gemeinschaft entscheidend näher zu kommen. Auf dieser Grundlage muß in den folgenden Stufen weitergearbeitet werden. Dabei ist die Zahl der Stufen insgesamt von untergeordneter Bedeutung. Wichtig ist, daß mehr und mehr die Empfehlungen durch Richtlinien und - soweit dies in den einzelnen Bereichen notwendig ist - durch verbindliche Entscheidungen ergänzt und schließlich abgelöst werden. Der Übergang von der freiwilligen Koordinierung zur Verbindlichkeit der Richtlinien und Entscheidungen muß sehr behutsam, im Einklang mit dem jeweiligen Integrationsstand erfolgen. Dieser Übergang darf jedoch auch nicht verzögert werden, wenn das Endziel in der gesetzten Zeit von etwa einer Dekade erreicht werden soll.

Für wichtig und wesentlich halte ich es, daß die Institutionen rechtzeitig ausgebaut und die rechtlichen Grundlagen für die Gemeinschaftsorgane geschaffen werden.

Da für diesen Prozeß die Bestimmungen des EWG-Vertrages nicht ausreichen, müssen bereits sehr bald die entsprechenden Vertragsänderungen vorbereitet werden.

IV.

[/ Ausblick für die weitere Arbeit]

Wie soll es nun weitergehen? Die Werner-Gruppe wird ihre Arbeiten voraussichtlich Anfang Oktober beenden. Die eigentliche Arbeit der Verwirklichung der von der Gruppe entwickelten Vorstellungen wird dann erst beginnen. Sie werden nun fragen, welche Chancen ich für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion sehe. Sind dies Glasperlenspiele, bauen wir kunstvolle Sandburgen, die im frischen Wind des Beitritts anderer Staaten oder beim ersten politischen Platzregen zerfallen? Ich glaube nicht. Was heute noch wie eine Utopie erscheint, kann morgen Realität werden, wenn der politische Wille dazu lebendig bleibt und weiter gestärkt wird. Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion wird beschwerlich sein und viel Geduld, Zähigkeit und politische Härte verlangen. Auch hier muß für uns gelten, was Paul Henry Spaak schon 1964 gesagt hat: "Nur diejenigen könnten entmutigt werden, die sich einbilden, daß Europa durch ein Sesam-Öffne-Dich oder durch eine riesige Welle von Enthusiasmus geschaffen werden könnte. Nichts dergleichen wird geschehen. Ein organisiertes und vereinigtes Europa wird das Ergebnis langer und mühseliger Anstrengungen sein."