

Zwischenbericht

Quelle: DANESCU, Elena Rodica. "Zwischenbericht", in Neubewertung des Werner-Berichts vom 8. Oktober 1970 im Zuge der Öffnung der Pierre Werner-Familienarchive. Sanem: CVCE, 2012. Einsehbar unter: www.cvce.eu.

Urheberrecht: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL: <http://www.cvce.eu/obj/zwischenbericht-de-707ac6cd-8a8a-495b-97e9-de1b14befa38.html>

Publication date: 07/07/2016



Zwischenbericht¹

Als Resultat der ersten fünf Sitzungen der Werner-Gruppe (11. März - 20. Mai 1970) und im Ergebnis zahlreicher Kontroversen, Vermittlungen „und sogar des einen oder anderen Zwischenfalls“² wird der Zwischenbericht den Finanzministern zur Erörterung auf ihrer Tagung am 29. Mai 1970 in Venedig vorgelegt.

Nach den Erörterungen und der auf der Sitzung vom 30. April 1970 erzielten Einigung verständigt sich die Gruppe für ihren Bericht an den Rat auf ein „Grundmuster, das die Beschreibung der derzeitigen Situation, des Endpunkts und der Prinzipien der stufenweisen Realisierung des Plans enthält“³, und beschließt, sich – zumindest für diesen Bericht – auf die Festlegung einer ersten Stufe zu beschränken, die die in den verschiedenen Bereichen zu ergreifenden Maßnahmen umfasst.

Hinsichtlich der praktischen Organisation der Arbeit beschließt die Gruppe, „die Erarbeitung eines Berichtsentwurfs den Stellvertretern zu übertragen [...], die am 6. und 8. Mai unter dem Vorsitz von Joseph Mertens de Wilmars zusammentreten sollen“⁴. Einen ersten Berichtsentwurf legt Joseph Mertens de Wilmars dem Sekretariat der Werner-Gruppe am 11. Mai 1970 vor. Im Begleitschreiben zu diesem vertraulichen Dokument merkt er an, dass „die Experten bestimmte noch offene Grundsatzfragen bewusst nicht behandelt haben, wenngleich der Text ihres Entwurfs Vorschläge und Lösungen zu diesen Problemen enthielt“.⁵ Unter diesen sensiblen Themen sind die Übertragung der Verantwortung von der nationalen Ebene an die Gemeinschaftsebene, die mittelfristige Konjunkturpolitik, die Unerlässlichkeit einer gemeinsamen Beschlussfassung in den wichtigsten Fragen der Währungs- und Kreditpolitik sowie die Ausstattung der Gemeinschaftsorgane mit tatsächlicher Entscheidungsbefugnis zu nennen. Die Gruppe der Stellvertreter gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Wirtschafts- und Währungsunion in Fortführung der Maßnahmen entwickelt werden müsse, die bereits zur Verstärkung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der währungspolitischen Zusammenarbeit eingeleitet worden sind.

Das von den Stellvertretern vorgeschlagene Dokument steht im Mittelpunkt der Tagesordnung der 4. und 5. Sitzung der Werner-Gruppe am 14. und 20. Mai 1970 in Luxemburg. In den Diskussionen und Plenardebatten geht es um sensible Themen, zu denen die Stellvertreter bemüht sind, zügig eine gemeinsame Position zu erreichen. Aus den Archiven der Familie Pierre Werner geht hervor, dass der endgültigen Fassung des Zwischenberichts vier Arbeitsversionen vorangegangen sind. Um den großen Meinungsströmen, einschließlich der gegensätzlichen Positionen, die einer einstimmigen Einigung im Wege stehen, Rechnung zu tragen, werden diese in der Endfassung klar hervorgehoben. Dabei geht es um den Devisenausgleichsfonds, zu dem unter den Beteiligten kein Einvernehmen darüber besteht, ob seine Einführung bereits im Verlauf der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sinnvoll ist.

Ausgehend von der Analyse der Anregungen der Regierungen, der Mitteilung der Kommission an den Rat und der Ideen und Vorschläge der Expertengruppe ist mit dem Zwischenbericht das Bemühen verbunden, die grundlegenden Optionen einer stufenweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion herauszuarbeiten. In der Einleitung heißt es daher: „Dieser Bericht gibt nicht die isolierten Präferenzen der Mitglieder der Gruppe wieder; er bemüht sich um eine gemeinsame Antwort, auch wenn in einigen Punkten noch Meinungsverschiedenheiten bestehen. Die dargestellten Auffassungen spiegeln ausschließlich die persönlichen Meinungen der Mitglieder der Gruppe wider.“⁶

Die Expertengruppe hatte gleich bei der Aufnahme der Arbeit vereinbart, dass für die Erarbeitung eines Stufenplans, in dem die gemeinsamen Auffassungen zur Wirtschafts- und Währungsunion zusammengeführt und weiterentwickelt werden sollten, zunächst eine Prüfung der gegenwärtigen Lage vorgenommen werden müsse, um den „Ausgangspunkt“ genau bestimmen zu können. Ohne ein ideales System anstreben zu wollen, das ohnehin rein theoretischen Charakters geblieben wäre, benennt die Gruppe auch den zu erreichenden „Endpunkt“, dessen Vorteil vor allem in seiner Umsetzbarkeit liegt und der die für das Bestehen einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion unerlässlichen Elemente aufzeigt. Es werden alternative Wege erörtert, um eine Verbindung zwischen beiden Punkten herzustellen, wobei besonderes Augenmerk auf die Grundprinzipien und einige konkrete Positionen gerichtet wird, um in einer ersten Stufe den Prozess einzuleiten, der die Mitgliedstaaten zur Wirtschafts- und Währungsunion führen soll.

Diese Arbeitsmethode auf der Grundlage der drei Aspekte „Ausgangspunkt, Endpunkt, alternative Wege“, die sich als grundlegendes Charakteristikum des Stufenplans herausstellt, geht auf Pierre Werner zurück, der sie auf der vorbereitenden Sitzung der Gruppe am 6. März 1970 in Luxemburg vorgeschlagen hatte, wobei er sich vermutlich von der Methode leiten ließ, die bei der Errichtung des Gemeinsamen Marktes angewandt wurde. Faktisch handelt es sich um die Methode, die der Erarbeitung des anlässlich der Tagung der Finanzminister am 24. Februar 1970 in Paris vorgelegten „Luxemburger Plans für die europäische Währungsintegration“ zugrunde lag. Dieses Dokument greift die Grundzüge des „Fünf-Punkte-Plans“ auf, den Pierre Werner zwei Jahre zuvor bei Inkrafttreten der Zollunion zwischen den EWG-Mitgliedstaaten in einem öffentlichen Vortrag vorgestellt hatte, der in Wirtschafts- und Politikerkreisen Europas große Beachtung fand.⁷

Der Ausgangspunkt des Prozesses in Richtung WWU

Aus der Sicht der Expertengruppe bestehen die bedeutendsten Erfolge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf dem Wege zu ihrer Wirtschaftsintegration in der Vollendung der Zollunion und der Festlegung einer Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Fortschritte im Bereich der Integration würden zugleich einige negative Aspekte aufweisen, die sich darin äußerten, dass sich gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte in den Mitgliedsländern unmittelbar und vielfach sehr rasch auf die Gesamtentwicklung der Gemeinschaft auswirkten und den erreichten Stand im Bereich des freien Waren-, Leistungs- und Kapitalverkehrs gefährden könnten. Das gelte insbesondere für den gemeinsamen Agrarmarkt.

Wachstum und Stabilität seien die Hauptziele, bei denen sich alle Mitgliedstaaten einig seien. Eine effektive Harmonisierung der Wirtschaftspolitik würde es daher ermöglichen, die Länder vor den Ungleichgewichten zu schützen, die die deutlichen Unterschiede zwischen ihnen heraufbeschwören können. Die wachsende Verflechtung der Volkswirtschaften habe zur Folge gehabt, dass sich die Autonomie der nationalen Konjunkturpolitiken verringerte. Die Gestaltung der Wirtschaftspolitik sei zudem noch dadurch erschwert worden, dass dieser Autonomieverlust auf nationaler Ebene kein Gegenstück in der Einführung von Gemeinschaftspolitiken gefunden habe. Auf diese Weise hätten sich die Mängel und die Unausgewogenheiten des Prozesses der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes gezeigt.

Ungeachtet des Bestehens des Vertrages von Rom hätten die unternommenen Anstrengungen und die dabei erzielten Teilerfolge in der Praxis nicht zu einer wirksamen Koordinierung oder Harmonisierung der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft geführt.

Es wird festgestellt, dass die Gemeinschaft „nicht über hinreichend harmonisierte quantitative Zielsetzungen verfügt, welche die wichtigste Voraussetzung für eine wirksame Koordinierung sind“⁸ und dass die Diskussionen über die Konjunkturlage häufig nur zu „Empfehlungen ganz allgemeiner Art [führten], selbst wenn das gemeinschaftliche Interesse konkretere Stellungnahmen erfordert hätte“.⁹ Die Konsultationsverfahren hätten nicht die erwarteten Ergebnisse gezeitigt, „entweder weil sie rein formalen Charakter hatten oder weil sich die Mitgliedstaaten ihnen durch Inanspruchnahme von Ausnahmeklauseln entzogen“.

In zahlreichen Bereichen seien die Fortschritte noch unzureichend.

Zum einen hätten die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit für Bank- und Finanzinstitute nicht genügend Fortschritte gemacht. Die Ursachen für diesen Rückstand seien vor allem im Fehlen einer ausreichenden Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitiken und im Bestehen rechtlicher oder faktischer Partikularismen zu suchen.

Die Freizügigkeit sei noch nicht in voll befriedigendem Maße gewährleistet, und auf dem Gebiet der Harmonisierung der Sozialpolitiken seien noch keine echten Fortschritte erzielt worden.

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

Unter diesen Umständen werde die Steuerung der Wirtschaftsentwicklung durch die Mitgliedstaaten noch mehr erschwert, während sich das Problem der Eigenständigkeit der Gemeinschaft wegen der wachsenden Interdependenz der industrialisierten Volkswirtschaften immer deutlicher stelle.

Die Werner-Gruppe, die feststellt, dass die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion „so rasch wie möglich zum Abschluss gebracht werden muss“¹⁰, legt die zu erreichenden Ziele fest.

Der Endpunkt der WWU

Den Endpunkt werde eine vollständige Wirtschafts- und Währungsunion darstellen, die sich in einer dynamischen Entwicklung befinde, die durch den Druck der Fakten und den politischen Willen aber auch anders gestaltet werden könne. So werde eine Zone geschaffen, in der sich der Güter-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr frei und ohne Wettbewerbsverzerrungen vollziehe, ohne dass dadurch strukturelle oder regionale Ungleichgewichte verursacht werden. Die Schaffung einer solchen Union werde den Wohlstand in der Gemeinschaft dauerhaft verbessern und den Beitrag der Gemeinschaft zum wirtschaftlichen und monetären Gleichgewicht in der Welt verstärken. Sie setze 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 ein befriedigendes Wirtschaftswachstum, ein hoher Beschäftigungsgrad, eine Stabilität des Preisniveaus, eine Verringerung der regionalen und sozialen Disparitäten sowie der Schutz der Umwelt erreicht werden.

Eine Wirtschafts- und Währungsunion würde eine eigenständige Währungszone einschließlich Währungskonvertibilität im Innern, die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse und die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs erfordern. Diese Währungsunion könne mit der Beibehaltung nationaler Geldzeichen einhergehen oder mit der Einführung einer einheitlichen Gemeinschaftswährung gekrönt werden, „welche die Unwiderruflichkeit des Prozesses gewährleisten würde“.

Um den Zusammenhalt der Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten, „müssen Zuständigkeiten von nationaler Ebene auf Gemeinschaftsebene übertragen werden. Diese [...] werden sich in dem Rahmen halten, der für die Wirksamkeit der Gemeinschaftsaktion erforderlich ist, und sämtliche Politiken betreffen, die zur Verwirklichung des allgemeinen Gleichgewichts beitragen“. Außerdem müssten die wirtschaftspolitischen Instrumentarien auf den verschiedenen Gebieten harmonisiert werden.

Um den bei der Definition des „Ausgangspunkts“ festgestellten Schwachstellen zu begegnen, zeigen die Experten die Wege auf, die in verschiedenen Bereichen beschritten werden müssen. Hinsichtlich der Notwendigkeit, mittelfristige quantitative Ziele zu bestimmen, die miteinander und mit den Zielen des Gemeinsamen Marktes vereinbar sein müssen, wird festgelegt, dass sie vor allem für das Wachstum, die Beschäftigung, die Preise und das Zahlungsbilanzgleichgewicht gelten müssten. Diese Ziele würden dann jährlich mit Hilfe gleitender Projektionen fortgeschrieben.

Die Leitlinien der Konjunkturpolitik müssten auf Gemeinschaftsebene beschlossen werden. Um die Bedingungen für die Steuerung der Gesamtnachfrage, namentlich durch die Währungs- und Haushaltspolitik, zu beurteilen, müssten jährlich normative und kompatible Wirtschaftsbudgets erstellt werden, deren Realisierung zu überwachen sei.

Auf dem Gebiet der Währungspolitik (Liquidität, Zinssätze, Intervention auf den Devisenmärkten, Verwaltung der Reserven) müssten die Entscheidungen zentralisiert werden und die Gemeinschaft müsse über eine vollständige Palette von Instrumenten verfügen, deren Einsatz indessen nach Ländern differenziert werden könne. In den Währungs- und Finanzbeziehungen mit den Drittländern und den internationalen Organisationen wirtschaftlichen Charakters seien eine gemeinsame Politik und eine gemeinsame Vertretung sicherzustellen.

Der Haushaltspolitik, deren harmonisierter Vollzug ein grundlegendes Element des Zusammenhalts der Union sein werde, komme bei der Orientierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine große Bedeutung zu. So werden sowohl ein jährlicher Haushaltsplan als auch eine mehrjährige Finanzplanung vorgesehen, einschließlich der Festlegung der Margen, innerhalb derer sich die großen Einnahmen- und Ausgabenblöcke zu bewegen haben (Bestimmung des Umfangs des Haushaltssaldos und der Finanzierungsmodalitäten des Defizits oder der Verwendung etwaiger Überschüsse). Die konjunkturelle Situation und die strukturellen Besonderheiten jedes Landes sollen berücksichtigt werden, und gleichzeitig seien Instrumente vorzusehen, die nach gemeinsamen

Richtlinien gehandhabt werden könnten, wobei jedoch jeder übermäßige Zentralismus zu vermeiden sei. Die Übertragung von Befugnissen auf die Gemeinschaftsorgane müsse in dem Maße erfolgen, wie es für das reibungslose Funktionieren der Union erforderlich sei. Dabei sei eine differenzierte Haushaltsstruktur zu respektieren, die sich auf verschiedene Ebenen (gemeinschaftliche, nationale usw.) erstrecken würde.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müsse ein gewisser Grad der Steuerharmonisierung verwirklicht werden (insbesondere bei der Mehrwertsteuer, den die Kapitalbewegungen beeinflussenden Steuern und bestimmten Verbrauchsteuern). Diese Harmonisierung, welche die Beseitigung der Steuergrenzen erlauben müsse, habe aber der Steuerpolitik die erforderliche Flexibilität zu belassen, damit sie ihre Aufgaben auf den verschiedenen Ebenen erfüllen könne. Ein weiteres Mittel, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, bestünde in der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strukturpolitik. Die Struktur- und Regionalpolitik könne in einer Wirtschafts- und Währungsunion nicht ausschließlich Aufgabe der nationalen Haushalte sein, so dass finanzielle Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen werden sollten, um die Unterschiede auf diesem Gebiet abzubauen.

Die ausgewogene Einkommensentwicklung in den verschiedenen Mitgliedstaaten ohne übermäßige Divergenzen sei von vorrangiger Bedeutung für den Zusammenhalt der Wirtschafts- und Währungsunion. Infolgedessen müsse die Einkommensentwicklung auf Gemeinschaftsebene unter Hinzuziehung der Sozialpartner beobachtet und erörtert werden, die ganz allgemein an der Ausarbeitung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik beteiligt werden sollten.

Auf dem Gebiet der institutionellen Reformen erfordere die Wirtschafts- und Währungsunion die Schaffung oder die Umformung einer Reihe von Gemeinschaftsorganen, denen Befugnisse übertragen werden müssten, die bisher von den nationalen Instanzen ausgeübt worden seien. Dieser Vorgang sei von grundlegender politischer Bedeutung, der eine progressive Entwicklung der politischen Zusammenarbeit in den verschiedenen Bereichen voraussetze. Zum Zeitpunkt des Zwischenberichts hält es die Expertengruppe „nicht für angezeigt, in der jetzigen Phase detaillierte Vorschläge für die Gestaltung der verschiedenen Gemeinschaftsorgane zu machen. Sie möchte jedoch darauf hinweisen, dass diese Instanzen in der Lage sein müssen, ihre Aufgaben wirksam und unter Einhaltung der demokratischen Regeln mit genau festgelegten Zuständigkeiten und echten Entscheidungsbefugnissen zu erfüllen“.¹¹

Die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion wird als ein Ziel angesehen, das im Laufe des Jahrzehnts 1970-1980 erreicht werden kann, nachdem der auf der Haager Konferenz feierlich verkündete politische Wille der Mitgliedstaaten vorhanden ist.

Ein stufenweiser Prozess

Das von der Werner-Gruppe klar und präzise definierte Endziel, das heißt die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion, ist ein irreversibler Prozess.

Zwischen dem Ausgangspunkt und dem Endpunkt müssten Maßnahmen auf einer ganzen Reihe von Gebieten getroffen werden: Festlegung gesamtwirtschaftlicher Orientierungsdaten, Koordinierung der Konjunkturpolitik, der Geld- und Kreditpolitik, der Haushalts- und der Steuerpolitik sowie der Einkommenspolitik, Übereinkünfte über eine gemeinschaftliche

Strukturpolitik. Voraussetzung für den Erfolg dieser Maßnahmen seien zunächst eine bessere Koordinierung der nationalen Politiken, sodann ihre Harmonisierung durch die Verabschiedung gemeinsamer Richtlinien und schließlich die Übertragung von Befugnissen von den nationalen auf die Gemeinschaftsinstanzen. In dem Maße, wie Fortschritte erzielt werden, müssten gemeinschaftliche Instrumentarien geschaffen werden, welche die nationalen Instrumentarien ersetzen oder ergänzen.

In allen Bereichen seien die zu treffenden Aktionen interdependent, und sie verstärkten sich gegenseitig. Insbesondere müsse die Schaffung der Währungsunion mit ausreichenden Fortschritten bei der Koordinierung und später der Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitiken verbunden sein¹². Während die Gemeinschaft an ihrer wirtschaftlichen und währungspolitischen Einigung arbeitet, müsse sie gleichzeitig ihre eigenen Ziele auf dem Gebiet der internationalen Wirtschaftspolitik vertreten. Dabei komme es darauf an, dass sich die Gemeinschaft bei der Anpassung ihrer inneren Strukturen auch weiterhin durch die Mitgliedstaaten oder als Gemeinschaft an den auf Weltebene entschiedenen Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels, zur wirtschaftlichen und währungspolitischen Zusammenarbeit und zur Unterstützung der Entwicklungsländer beteilige. Auf diese Weise werde die Wirtschafts- und Währungsunion zur Verstärkung der internationalen Arbeitsteilung beitragen und nicht zur Schaffung eines neuen autarken Blocks innerhalb der Weltwirtschaft führen.

Die Experten haben sich von dem Gedanken leiten lassen, dass die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion eine Übergangsperiode voraussetzt, die vor allem der Verstärkung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der währungspolitischen Zusammenarbeit dient und während der diese Elemente in Fortführung der bereits eingeleiteten Maßnahmen schrittweise eingeführt, weiterentwickelt und konsolidiert werden.

Unter diesen Umständen und auf der Grundlage der von ihr definierten Grundprinzipien erachtet es die Werner-Gruppe als sinnvoll, „sich darum zu bemühen, die wichtigsten Maßnahmen der ersten Stufe der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion zu definieren“. Die vorgesehenen Maßnahmen sollen dazu bestimmt sein, „die Gewöhnung der nationalen Behörden an gemeinsames Arbeiten zu verstärken und die unerlässlichen Strukturen und Mechanismen zu schaffen. Diese Maßnahmen müssen [...] den Ausdruck des politischen Willens der Mitgliedstaaten darstellen, unwiderruflich den Weg zur Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion einzuschlagen“.¹³

In dieser ersten Stufe müssten die Vorarbeiten zur Anpassung und Ergänzung des Vertrages abgeschlossen werden, damit in der späteren Phase immer stärkere Verpflichtungen übernommen und Gemeinschaftsorgane und -instrumente geschaffen werden können.

Die erste Stufe auf dem Wege zur WWU

In technischer Hinsicht sind die Experten der Auffassung, dass „die Glaubwürdigkeit und das zügige Fortschreiten des Unternehmens es doch notwendig machen, dass eine bestimmte Frist festgelegt wird. [...] Ein Zeitraum von drei Jahren ist angemessen. [...] Es werden bedeutende Anstrengungen seitens der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gefordert“.¹⁴

Die Konsultationsverfahren würden durch Ausdehnung ihres vorherigen und verbindlichen Charakters sowie durch die volle Nutzung der den Gemeinschaftsorganen zuerkannten

Befugnisse verstärkt. Diese Konsultationen erstreckten sich auf die mittelfristige Wirtschaftspolitik, die Konjunkturpolitik, die Haushaltspolitik, die Währungspolitik und den Einsatz anderer wirtschaftspolitischer Instrumente. Sie müssten zu nationalen Beschlüssen führen, die den gemeinsam erarbeiteten Standpunkten entsprechen. Die praktischen Methoden und Instrumente sollten, um die Wirksamkeit dieser Konsultationen zu gewährleisten, später präzisiert werden.

Die Harmonisierung und Synchronisierung der Haushaltsverfahren werden als Voraussetzung für die Umsetzung der Gemeinschaftsentscheidungen in diesem Bereich angesehen.

Im Bereich Steuern und interne Geld- und Kreditpolitik sei ein harmonisiertes Vorgehen auf der Grundlage einer gemeinsamen Festlegung der allgemeinen geld- und kreditpolitischen Leitlinien (namentlich in Bezug auf die Liquidität, die Kredite an den öffentlichen und privaten Sektor und das Zinsniveau) erforderlich.

Auf dem Gebiet der äußeren Währungspolitik empfiehlt die Werner-Gruppe, dass effektive Solidarität der Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer Wechselkursparitäten geübt wird, indem die Konsultationsverfahren verstärkt werden. Die europäische Solidarität könne auch in Gestalt der schrittweisen Schaffung einer EWG-Vertretung beim IWF und den anderen internationalen Organisationen finanziellen Charakters zum Ausdruck kommen.

Angesichts der Tatsache, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb des Gemeinsamen Marktes gegenüber anderen Produktionsfaktoren in Rückstand geraten ist, schlägt die Werner-Gruppe vor, zunächst Liberalisierungsplafonds für Wertpapieremissionen von Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten festzulegen. Zugleich werden technische Harmonisierungsmaßnahmen angeregt.¹⁵ Die Mitgliedstaaten werden in diesem Zusammenhang aufgefordert, regelmäßig Konsultationen über den Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft sowie zwischen der Gemeinschaft und der Außenwelt zu führen und eine Konzertierung der nationalen Politiken auf diesem Gebiet in die Wege zu leiten.

Debatte über die Schaffung eines Devisenausgleichsfonds bereits in der ersten Stufe

Um den Zusammenhalt der Mitgliedsländer in ihren Währungsbeziehungen zu verstärken, sollte ein Devisenausgleichsfonds geschaffen werden. Dieser würde so gestaltet, dass das Durchlaufen der verschiedenen Stufen des wirtschaftlichen und währungspolitischen Einigungsprozesses erleichtert wird. In der Frage der Schaffung eines Devisenausgleichsfonds besteht Einvernehmen zwischen allen Mitgliedern der Werner-Gruppe.

Unterschiedliche Meinungen gibt es hingegen in der Frage des Zeitpunkts seiner Schaffung. Einige Mitglieder der Gruppe (Pierre Werner, Baron Ansiaux und teilweise Gaetano Stammati) sind der Auffassung, dass der Fonds bereits in der ersten Stufe geschaffen werden sollte. Andere (insbesondere Johann Baptist Schöllhorn mit Unterstützung von G. Brouwers) vertreten die Ansicht, dass in der ersten Stufe weder eine institutionelle Verringerung der Bandbreiten der Wechselkurse noch die Schaffung eines Devisenausgleichsfonds sinnvoll seien. Der Zwischenbericht gibt diese beiden während der Debatten der Werner-Gruppe geäußerten Standpunkte wieder, indem er sie ausdrücklich erwähnt.

Nach Auffassung der Verfechter des Fonds in der ersten Stufe würde dieser „der unerlässlichen Zusammenarbeit zwischen Zentralbanken einen kräftigen Impuls geben“. Er würde dazu beitragen, ihre Reservepolitiken auf den Devisenmärkten zu harmonisieren, und es erlauben, die übermäßige Abhängigkeit der Mitgliedsländer gegenüber dem Dollar dadurch zu verringern, dass er die Begleichung von Zahlungsungleichgewichten innerhalb der Gemeinschaft mit Hilfe von Gemeinschaftswährungen erleichtert und die Annahme einer gemeinsamen Haltung in den Währungsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten fördert. Die Schaffung des Fonds sei auch in politischer und psychologischer Hinsicht von unbestreitbarem Interesse, und durch seine Einrichtung würde die Gemeinschaft „mit einem wirksamen Instrument für die ausgewogene Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion ausgestattet“. ¹⁶ Zur Verringerung der Bandbreiten zwischen den europäischen Währungen würde ein „europäischer Wechselkurs“ als Ergebnis der engen Zusammenarbeit des Ausgleichsfonds mit den Zentralbanken eingeführt. ¹⁷ Eine solche Vereinbarung würde den Willen der Mitgliedsländer symbolisieren, zu gegebener Zeit ihre Währungseinheit zu verwirklichen. ¹⁸

Die anderen Mitglieder der Gruppe vertreten eine entgegengesetzte Auffassung und glauben, dass in der ersten Phase weder die Schaffung eines Devisenausgleichsfonds noch eine institutionelle Verringerung der Bandbreiten wünschenswert seien. Bedeutende Maßnahmen auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Währungspolitik könnten erst in Betracht gezogen werden, wenn durch echte Fortschritte bei der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik bestimmte Voraussetzungen geschaffen seien, die das Gleichgewicht der Gesamtwirtschaft in der Gemeinschaft gewährleisten.

Die Vertreter dieser anderen Strömung in der Werner-Gruppe wünschen die möglichst rasche Beseitigung der Bandbreiten und die Einführung garantierter und fester Wechselkurse. Sie heben hervor, dass „garantierte Wechselkurse ohne Bandbreiten ein wichtiges Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion sind“ ¹⁹, meinen jedoch, dass dieses Ziel nur auf der Grundlage einer echten Gleichgewichtspolitik in der gesamten Gemeinschaft erreicht und dauerhaft gesichert werden könne und dass die wichtigste Maßnahme zur Sicherung des Zusammenhalts der Gemeinschaft in der ersten Stufe darin bestehen müsse, die Wirtschaftspolitiken besser zu harmonisieren. Die Konvergenz der Wirtschaftspolitiken werde von selbst zur Begrenzung der Kursschwankungen zwischen den europäischen Währungen führen.

Diese Mitglieder sehen in der „Schaffung eines Devisenausgleichsfonds in der ersten Stufe nicht die beste Methode, um zum Endziel einer europäischen Zentralbank zu gelangen“ ²⁰. Es bestehe kein Zweifel, dass die Gemeinschaft in der Endphase über ein autonomes Zentralorgan, das dem Federal Reserve Board der Vereinigten Staaten vergleichbar sei, verfügen müsse. Um die Schaffung eines solchen Gremiums zu ermöglichen, halten sie es für notwendig, in der ersten Stufe die erforderliche Revision der Gemeinschaftsverträge vorzunehmen.

Schlussfolgerungen des Zwischenberichts

Trotz einiger gegensätzlicher Sichtweisen und verschiedener Nuancen in der Bewertung der Problematik verabschiedet die Werner-Gruppe ein Paket gemeinsamer Schlussfolgerungen. Diese sollen den Fahrplan zur Vertiefung der Arbeiten ergänzen und das Rückgrat des Abschlussberichts bilden.

Die Gruppe unterstreicht, dass die Wirtschafts- und Währungsunion bedeutet, dass die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene getroffen werden und dass infolgedessen die erforderlichen Befugnisse von der nationalen Ebene auf die Ebene der Gemeinschaft übertragen werden. „Ihren Abschluss kann sie in der Einführung einer einheitlichen Währung finden, welche die Unwiderruflichkeit des Prozesses gewährleistet.“²¹

Die meisten der zwischen dem Ausgangspunkt und dem Endpunkt durchzuführenden Maßnahmen sollten parallel und schrittweise auf einer Reihe von Gebieten eingeleitet werden. Auf Grund der geltenden Bestimmungen des Vertrages von Rom seien bereits substantielle Fortschritte möglich, jedoch sollten Änderungen an dem Vertrag vorgenommen werden, um den Erfolg einiger der vorgeschlagenen Maßnahmen zu gewährleisten. Die hierfür notwendigen Vorbereitungen könnten schon in der ersten Stufe abgeschlossen werden.

Diese erste Stufe soll am 1. Januar 1971 beginnen und innerhalb einer bestimmten Frist verwirklicht werden, die die Werner-Gruppe technisch gesehen auf drei Jahre veranschlagt. Diese Stufe ist dazu bestimmt, die Gemeinschaftsinstrumente zunehmend operationeller zu gestalten und den Auftakt für die Eigenständigkeit der Gemeinschaft im internationalen Währungssystem zu bilden. Die erste Stufe dürfe nicht als ein vollständiger Prozess der wirtschafts- und währungspolitischen Integration angesehen werden, sondern als eine wesentliche Phase, um das Endziel zu erreichen.

Die Gruppe empfiehlt einstimmig, in dieser ersten Stufe die Konsultationsverfahren nach noch festzulegenden Methoden zu verstärken. Außerdem wird deutlich gemacht, dass die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten auch nach Maßgabe der gemeinschaftlichen Ziele betrieben werden müsse, dass auf steuerlichem Gebiet eine gewisse Harmonisierung erforderlich sei, die Währungs- und Kreditpolitik sehr eng koordiniert und die Integration der Kapitalmärkte verstärkt werden müsse.

In den internationalen Währungsbeziehungen zu Drittländern und internationalen Finanzorganisationen müsse die Gemeinschaft schrittweise gemeinsame Standpunkte einnehmen. Besondere Aufmerksamkeit sei den Wechselkursbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu widmen. Um deren Stabilität zu wahren, solle die Gemeinschaft nicht mehr von etwaigen Vorschriften Gebrauch machen, die eine Auflockerung des internationalen Wechselkurssystems ermöglichen.

In Bezug auf die Zweckmäßigkeit und die Art und Weise, wie die Gemeinschaft bereits in der ersten Stufe mit einem spezifischen Wechselkurssystem auszustatten wäre, bestehen noch Meinungsunterschiede. Einige Mitglieder der Gruppe befürworten eine – selbst begrenzte – Verringerung der Wechselkursschwankungen zwischen den Währungen der Gemeinschaft. Dieses Ziel könne durch Schaffung eines Devisenausgleichsfonds oder durch koordinierte Interventionen der Zentralbanken auf den Devisenmärkten erreicht werden. Die Schaffung des Fonds sei aber auch ohne Verringerung der Bandbreiten gerechtfertigt. Andere Mitglieder hingegen vertreten die Ansicht, dass die währungspolitische Solidarität der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik und -lage nachfolgen müsse und sich „nicht aus spezifischen monetären Maßnahmen ergeben soll, die sie in der ersten Stufe als verfrüht und zu risikoreich ansehen“.²²

¹ Vorbehaltlich anders lautender Angaben ist die Quelle aller in dieser Studie zitierten Dokumente: www.cvce.eu.

Die Zusammenfassung, die die Werner-Gruppe auf der ersten Tagung der Finanzminister in Venedig am 29. Mai 1970 vorlegte, trug den Titel *Zwischenbericht über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion* (veröffentlicht in *Bulletin 7/1970, Beilage, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. C 94 vom 23. Juli 1970). Im Rahmen der Arbeiten der Gruppe, in den Sitzungsberichten, in der Presse jener Zeit und später in der Fachliteratur fand der Begriff „Zwischenbericht“ breite Anwendung. Er wurde in der gleichen Bedeutung auch im allgemeinen Sprachgebrauch verwendet (Dokument eingesehen am 10. Oktober 2012).

² WERNER, Pierre. *Itinéraires luxembourgeois et européens. Évolutions et souvenirs: 1945-1985*. Luxemburg: Éditions Saint-Paul, 2 Bände, 1992, Band 2, S. 125.

³ *Entwurf des Protokolls der dritten Sitzung der Ad-hoc-Gruppe „Stufenplan“*, 30. April 1970. Europäische Gemeinschaften, Sekretariat der Gruppe „Stufenplan“, Ref. ORII/42/70-F. Brüssel: 6. Mai 1970. *Familienarchiv Pierre Werner*, Ref. 048. *Historische Archive der Europäischen Kommission* BAC 375/1999 578 (Dokument eingesehen am 10. Oktober 2012).

⁴ Der Wirtschaftswissenschaftler und Professor an der Katholischen Universität Löwen, Jacques Mertens de Wilmars, Wirtschaftsberater der Belgischen Nationalbank, war Vertrauter von Hubert Ansiaux, den er in der Werner-Gruppe unterstützte.

⁵ *Ebenda*.

⁶ *Zwischenbericht über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion*, Dokument 9.504/II/70-D. Luxemburg: *Bulletin 7/1970, Beilage, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. C 94 vom 23. Juli 1970, S. 17.

⁷ WERNER, Pierre. *Perspectives de la Politique Financière et Monétaire Européenne*. Vortrag von Pierre Werner, Staatsminister, Regierungspräsident, Minister für Finanzen und Öffentlichen Dienst, in Saarbrücken auf dem Wirtschaftskongress der CDU. In *Dokumentationsbulletin* Nr. 2 vom 26. Januar 1968, 24. Jahrgang. Luxemburg: Presse- und Informationsamt, Staatsministerium des Großherzogtums Luxemburg, 26. Januar 1968, S. 1-8 (Dokument eingesehen am 10. Oktober 2012).

⁸ *Zwischenbericht*, S. 18.

⁹ *Ebenda*.

¹⁰ *Zwischenbericht. Ebenda*, S. 19. Es sei angemerkt, dass im Memorandum der Kommission vom 12. Februar 1969, in dem die Notwendigkeit unterstrichen wird, auf dem Weg der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der währungspolitischen Solidarität weiter voranzukommen, diese Elemente als wesentlich erachtet werden, um „den Bemühungen um die Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik einen neuen Impuls zu geben“, die somit den Ausgangspunkt für eine Neuausrichtung der Gemeinschaft darstellen.

¹¹ *Ebenda*, S. 20.

¹² *Ebenda*, Titel IV, *Grundsätze für die Verwirklichung des Stufenplans*, S. 4.

¹³ *Ebenda*, S. 22.

¹⁴ *Ebenda*, S. 23.

¹⁵ Bei den technischen Harmonisierungen geht es in erster Linie um die Vorschriften über die Tätigkeit der Kreditinstitute, die Bedingungen für den Wertpapierhandel an den Börsen, die Rechtsvorschriften für Finanztransaktionen, die Sparförderung und die Niederlassungsfreiheit sowie den freien Dienstleistungsverkehr für Banken und Finanzinstitute.

¹⁶ *Zwischenbericht*, S. 23.

¹⁷ Der Devisenausgleichsfonds soll mit Hilfe ständiger und koordinierter Interventionen der Zentralbanken befähigt werden, jederzeit den gewogenen „europäischen Wechselkurs“ gegenüber dem Dollar innerhalb der international zugelassenen Bandbreiten festzulegen und, indem die beteiligten Zentralbanken entsprechende Käufe oder Verkäufe dieser Währungen vornehmen, einen kleineren Abstand zwischen den Währungen aufrechtzuerhalten.

¹⁸ Nach Auffassung der Experten der Werner-Gruppe, die für die Einführung des Fonds bereits in der ersten Stufe plädieren, würde diese Struktur mit Hilfe eines Kreditmechanismus, der mit dem der früheren EZU vergleichbar ist, ein gemeinsames Interesse entstehen lassen, das die wirtschaftliche Harmonisierung fördern könnte und das es schließlich erlauben würde, sich auf die Möglichkeit einer Erweiterung der Bandbreiten im internationalen Währungssystem vorzubereiten.

¹⁹ *Ebenda*, S. 24.

²⁰ *Ebenda*.

²¹ *Ebenda*.

²² *Zwischenbericht*, S. 25.