

Integrationsprozeß, Währungspolitik und Wechselkurse in der EWG

Von Otmar Issing, Nürnberg

Teil A: Probleme der Währungspolitik in der EWG

Schon bald nach der Unterzeichnung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am 25. März 1957 in Rom mischten sich unter die begreifliche Euphorie kritische Stimmen der Wissenschaft. Neben der Frage, ob die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas in die Gruppe der Sechs bzw. Sieben nicht ein unnötig hoher Preis für den an sich doch so erwünschten Zusammenschluß waren, galt diese Kritik vor allem den sehr knappen, weitgehend als vage empfundenen Bestimmungen des Vertrages auf dem Gebiet der Währungs- und Finanzpolitik¹.

Diese mahnenden Hinweise blieben zunächst ohne Resonanz oder wurden einfach als die übliche sterile Beckmesserei einiger Theoretiker abgetan. Die spektakulären Anfangserfolge der neuen Gemeinschaft, in erster Linie der gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan beschleunigte Abbau der Binnenzölle und anderer Handelshindernisse zwischen den Mitgliedstaaten, schienen in der Tat dieser Einstellung recht zu geben. Die Krise der italienischen Lira im Jahre 1963, ausgelöst durch eine außerordentliche Konjunkturüberhitzung, verbunden mit erheblichen Preissteigerungen, bildete das erste deutliche Warnsignal gegenüber diesem ungerechtfertigten Optimismus. Die unerwartete Rezession in der Bundesrepublik 1967 mit ihren Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten und die Schwierigkeiten der französischen Wirtschaft seit den Unruhen im Mai 1968, die einen Rückfall in Maßnahmen des Protektionismus bewirkten, den man längst überwunden glaubte, führten

¹ Kruse schrieb beispielsweise kurz nach dem Tag der Unterzeichnung des EWG-Vertrages: „Es wäre schade, wenn der von unseren Politikern mit so großem Elan projektierte Bau, mit dessen Ausführungen bereits begonnen wird, sich von Anfang an als baufällig erweisen würde, weil der wirtschaftliche Grundriß bedenkliche Mängel aufweist.“ Kruse, Alfred, Währungspolitik im Gemeinsamen Markt, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1957, S. 837.

schließlich zu einer allgemeinen Besinnung auf die erwähnten Schwächen des Vertrages².

Im folgenden sollen zunächst die einschlägigen Bestimmungen des Vertrages sowie die Ansätze zu einer Weiterentwicklung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungs- und Finanzpolitik kurz kommentiert werden. Im daran anschließenden Abschnitt werden die Schwierigkeiten dargestellt, die sich aus der ungenügenden Abstimmung dieser Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten und aus der Notwendigkeit der Koordinierung generell ergeben.

I. Die Währungspolitik in der EWG

1. Der Vertrag und die Währungspolitik

Die Bestimmungen des EWG-Vertrages zur Währungspolitik finden sich unter dem Stichwort Wirtschafts- bzw. Konjunkturpolitik. Einige sehr allgemein gehaltene Floskeln, so in den Artikeln 3 und 6, verdienen kaum Erwähnung. Das Interesse hat sich daher voll auf die entscheidenden Regelungen der Artikel 103 ff. zu richten. In Art. 103, Abs. 1 heißt es zunächst: „Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Sie setzen sich miteinander und mit der Kommission über die unter den jeweiligen Umständen zu ergreifenden Maßnahmen ins Benehmen.“ Nach Absatz 2 dieses Artikels kann der Rat „einstimmig über die der Lage entsprechenden Maßnahmen entscheiden“.

Von zentraler Bedeutung ist jedoch Artikel 104: „Jeder Mitgliedstaat betreibt die Wirtschaftspolitik, die erforderlich ist, um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtzahlungsbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuerhalten“. Zur Realisierung dieser Aufgabe ist in Art. 105, Abs. 1 u. a. festgelegt: „Um die Verwirklichung der Ziele

² Die Parallelen zu den Vorgängen auf dem Gebiet des weltweiten internationalen Währungssystems sind nicht zu verkennen. Auch hier verschlossen sich die Verantwortlichen lange Zeit — solange nämlich die tatsächliche Entwicklung halbwegs befriedigend verlief — den wiederholt geäußerten kritischen Argumenten der Wissenschaft. Erst die sich in immer kürzeren Zeitabständen wiederholenden Währungskrisen nötigten auch hier endlich zu der Ansicht, daß die Zeit für eine Revision des internationalen Währungssystems gekommen sei, freilich ohne daß diese Einsicht schon zu konkreten Ergebnissen geführt hätte.

des Artikels 104 zu erleichtern, koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik“.

Artikel 104 fixiert somit vertraglich die obersten Ziele der Wirtschaftspolitik für jeden Mitgliedstaat und damit auch für die Gemeinschaft; man kann in diesen Bestimmungen daher „die *oberste Regel* für alles wirtschaftspolitische Handeln der Mitgliedstaaten innerhalb oder außerhalb der Organe der Gemeinschaft“ sehen³. Die erwähnten Ausführungen des Artikels 105 schreiben dagegen das Verfahren, den Weg vor, auf dem diese Ziele realisiert werden sollen, nämlich die *Koordinierung* oder *Harmonisierung*. Damit ist aber nicht nur positiv formuliert, mit welchen Methoden ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten erreicht werden soll, es folgt aus dem Wortlaut vielmehr auch, daß nach dem Vertrag die Währungs- bzw. Konjunkturpolitik nicht eine direkte Angelegenheit der Gemeinschaft und ihrer Organe wird — die Forderung nach *Einstimmigkeit* der Beschußfassung in Art. 103, Abs. 2 unterstreicht dies nur noch —, sondern in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleibt⁴.

Gerät ein Mitgliedstaat trotz dieser „Koordinierung“ in ernsthafte Zahlungsbilanzschwierigkeiten, so empfiehlt die Kommission zunächst gemäß Artikel 108 nach Prüfung der Lage und der von diesem Land getroffenen Maßnahmen diesem die ihr adäquat erscheinenden Maßnahmen. Erweisen sich diese als unzureichend, „so empfiehlt die Kommission dem Rat nach Anhörung des Währungsausschusses einen gegenseitigen Beistand und die dafür geeigneten Methoden“. Dieser gegenseitige Beistand, den der Rat mit qualifizierter Mehrheit gewährt, kann nach Ende der Übergangszeit „insbesondere erfolgen a) durch ein ab-

³ Wohlfahrt, Everling, Glaesner, Sprung: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin 1960, S. 318.

⁴ „Die Währungshoheit ist also grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten verblieben. Sie haben sie allerdings so auszuüben, daß die Ziele des Vertrags gefördert werden.“ Krämer, Hans-R., Wirtschaftliche und rechtliche Probleme der monetären Integration in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Kieler Studien Nr. 76, Tübingen 1966, S. 21.

Ursprünglich bestand teilweise die Auffassung, die Begriffe Koordinierung, Harmonisierung und Anpassung im Vertragstext hätten eine unterschiedliche Intensität der Integrationsforderung zum Inhalt, und zwar in der Weise, daß Koordinierung einen schwächeren Grad der Zusammenarbeit bedeute als Harmonisierung, während diese wiederum hinter dem Postulat der Anpassung zurückbliebe. So z.B. Wohlfahrt, Everling, Glaesner, Sprung, a.a.O., S. 304. Nach Krämer, a.a.O., S. 20, hat sich die Auffassung durchgesetzt, daß die genannten Begriffe gleichwertig und auswechselbar sind.

gestimmtes Vorgehen bei anderen internationalen Organisationen, an die sich die Mitgliedstaaten wenden können; b) durch Maßnahmen, die notwendig sind, um Verkehrsverlagerungen zu vermeiden, falls der in Schwierigkeiten befindliche Staat mengenmäßige Beschränkungen gegenüber dritten Ländern beibehält oder wieder einführt; c) durch Bereitstellung von Krediten in begrenzter Höhe seitens anderer Mitgliedstaaten; hierzu ist ihr Einverständnis erforderlich.“ „Schutzmaßnahmen“ darf das betreffende Land nach diesem Artikel 108 erst dann mit Ermächtigung der Kommission ergreifen, wenn der von der Kommission empfohlene gegenseitige Beistand vom Rat nicht gewährt wurde oder sich in Verbindung mit den getroffenen Maßnahmen als unzureichend erwiesen hat.

Gerät ein Staat *plötzlich* in eine Zahlungsbilanzkrise und hat der Rat einen gegenseitigen Beistand nicht unverzüglich beschlossen, „so kann der betreffende Staat vorsorglich die erforderlichen Schutzmaßnahmen treffen. Sie dürfen nur ein Mindestmaß an Störungen im Funktionieren des Gemeinsamen Marktes hervorrufen und nicht über das zur Behebung der plötzlich aufgetretenen Schwierigkeiten unbedingt erforderliche Ausmaß hinausgehen ...⁵. Nach Stellungnahme der Kommission und Anhörung des Währungsausschusses kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, daß der betreffende Staat diese Schutzmaßnahmen zu ändern, auszusetzen oder aufzuheben.“ (Art. 109)⁶.

Zu ergänzen wären diese Darlegungen noch durch einen Hinweis auf die Ausführungen im EWG-Vertrag zur Frage der Wechselkurse. Der Vertragstext beschränkt sich im wesentlichen auf den lapidaren Satz: „Jeder Mitgliedstaat behandelt seine Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“. Absatz 2 dieses Artikels 107 sieht ferner die Möglichkeit einer befristeten Ermächtigung durch die Kommission für Maßnahmen der Mitgliedstaaten vor, die durch die Wechselkursänderung eines Mitgliedstaates betroffen sind, sofern diese Änderung „den Zielen des Artikels 104 nicht entspricht und die Wettbewerbsbedingungen schwerwiegend verfälscht“.

Nach diesen Bestimmungen des EWG-Vertrages allein ist es also völlig offen, ob zwischen den Mitgliedstaaten die Wechselkursbildung dem

⁵ Diese Bestimmungen verkörpern also eine Art „Notstandsrecht“ für den betroffenen Mitgliedsstaat. Siehe: Krämer, a.a.O., S. 48.

⁶ Durch das eigenmächtige Vorgehen Frankreichs nach der Maikrise im Jahre 1968 sind diese Bestimmungen der Artikel 108 und 109 erstmals in den Mittelpunkt des Interesses getreten. Wir werden an anderer Stelle noch darauf zurückkommen.

Markt überlassen bleiben oder die Austauschrelationen der Währungen fixiert werden sollen. Diese Abstinenz des Vertragstextes ist wohl so zu verstehen, daß man sich bei der Verabschiedung des Abkommens auf dem „Boden der Statuten des IMF“ und damit im System der verschiebbaren Festkurse fühlte, sich zu weitergehenden Bindungen der Mitglieder untereinander aber nicht entschließen konnte oder wollte.

2. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Währungs- und Finanzpolitik

Den oben skizzierten, dürftigen vertraglichen Rahmen fanden die Mitgliedstaaten der EWG und die Organe der Gemeinschaft am 1. Januar 1958 vor, als der Vertrag von Rom in Kraft trat. Betrachtet man die größten Schwierigkeiten der ersten Jahre, so kann man eher verstehen, daß man anfänglich diese Bestimmungen zur Koordinierung der Währungs- und Finanzpolitik für ausreichend hielt. Die Hauptsorgen galten nämlich zunächst dem Abbau der Zölle und sonstiger Handelshemmnisse innerhalb der Gemeinschaft und der Herstellung eines freien Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten. In der Folgezeit gewannen dann die Probleme an Bedeutung, die mit der Realisierung einer gemeinsamen Politik auf den Gebieten verbunden waren, auf denen der Vertrag ein solches gemeinsames Vorgehen postulierte (Agrar-, Verkehrs- und Handelspolitik).

Zwar kann man keineswegs behaupten, die gemeinsame Politik auf diesen Gebieten sei schon befriedigend verwirklicht, doch schoben sich in den letzten Jahren trotzdem die Probleme der Währungs- und Finanzpolitik immer mehr in den Vordergrund. Angesichts der zahlreichen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen, zeichnete sich die Notwendigkeit einer engeren monetären Zusammenarbeit immer deutlicher ab.

Diese Koordinierung wird in der EWG auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Gremien durchgeführt. An erster Stelle zu nennen wäre dabei:

a) Der Währungsausschuß

Die Errichtung eines „Beratenden Währungsausschusses“ verlangt Art. 105, Abs. 2. Dabei haben sich im Laufe der Zeit vier Hauptaufgaben des Ausschusses herauskristallisiert:

„Er fördert die Koordinierung der Währungs- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten;

Er beobachtet die Währungs- und Finanzlage der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sowie den allgemeinen Zahlungsverkehr der Mitgliedstaaten und erstattet dem Rat und der Kommission darüber Bericht;

Er gibt Stellungnahmen zu den Maßnahmen ab, mit denen die Beschränkungen im Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden sollen, soweit dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Markts notwendig ist;

Er führt Konsultationen durch, um wichtige Entscheidungen und Stellungnahmen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der internationalen Währungsbeziehungen zu harmonisieren, insbesondere wenn die Entscheidung oder Stellungnahme das Funktionieren des internationalen Währungssystems oder die Teilnahme der Mitgliedstaaten an wichtigen Stützungsaktionen betrifft.“

Die Aktivität des Währungsausschusses — Beratung des Rates bzw. der Kommission — ist übrigens im Vertrag in einer ganzen Reihe von Fällen vorgeschrieben⁸. Von einiger Bedeutung für die gegenseitige Abstimmung der Währungs- und Finanzpolitik dürfte sich neben diesen speziellen Fällen aber schon allgemein die Tatsache erweisen, daß hier Vertreter der Notenbanken sowie der Wirtschafts- und Finanzministrien aus den einzelnen Mitgliedstaaten regelmäßig zusammenkommen.

b) Der „Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der EWG“

Dieser Ausschuß wurde 1964 durch den Ministerrat ins Leben gerufen und dient im Prinzip dazu, die Notenbankpräsidenten der Mitgliedstaaten oder deren Vertreter regelmäßig zu Konsultationen und einem Informationsaustausch an einen Tisch zu bringen. Der Rat begründete die Errichtung dieses Ausschusses mit der Hoffnung, die daraus resultierende engere Koordinierung der Währungspolitik werde die Stabilität der Wechselkursparitäten zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten gewährleisten⁹.

⁷ EWG, Neunter Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, Brüssel 1967, S. 5.

⁸ Siehe Krämer, a.a.O., S. 156 f.

⁹ Siehe: EWG, Sechster Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, Brüssel 1964, S. 29.

c) Der „Ausschuß für Haushaltspolitik“

Gleichzeitig mit dem oben genannten Gremium wurde dieser Ausschuß eingesetzt. Er „untersucht die Grundzüge der Haushaltspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten und stellt sie einander gegenüber“¹⁰; ferner gibt der Ausschuß Stellungnahmen ab. Der Grund für die gleichzeitige Errichtung des Ausschusses für Haushaltspolitik liegt auf der Hand: Eine Koordinierung der Währungspolitik muß ohne Aussicht auf Erfolg bleiben, wenn die Finanzpolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten getrennte Wege geht. Somit soll dieser Ausschuß die Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik erleichtern¹¹.

Des weiteren gibt es noch einen „Ausschuß für Konjunkturpolitik“ (bereits 1960 gegründet) und einen „Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik“ mit ähnlichen Aufgaben. Es darf ferner nicht übersehen werden, daß sowohl durch die Tätigkeit der Kommission wie vor allem auch im Ministerrat und dessen ständigem Ausschuß der Vertreter eine Koordinierung der Währungs- und Finanzpolitik angestrebt wird¹². Als eindrucksvolles Beispiel wird in diesem Zusammenhang oft auf die Empfehlung des Ministerrates vom 15. April 1964 verwiesen, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, „Maßnahmen zur Wiederherstellung des inneren und äußeren Gleichgewichts der Gemeinschaft zu treffen“¹³. In dieser Verlautbarung wurden erstmals wirtschaftspolitische Prioritäten formuliert und ferner empfohlen, die öffentlichen Ausgaben um höchstens 5 % auszuweiten. Gerade dieser Empfehlung kamen jedoch die Mitgliedstaaten „nicht in vollem Umfange“ nach.

Wie aus diesen Beispielen deutlich hervorgeht, hat man in der EWG durchaus die Notwendigkeit einer engeren Koordinierung der Währungs- und Finanzpolitik eingesehen. Gleichwohl ändert das Vorhandensein der genannten Ausschüsse nichts an der Tatsache, daß Kompetenz und Verantwortlichkeit auf diesem Sektor weiterhin unvermindert bei den einzelnen Mitgliedstaaten verbleiben. Die Versuche, die Koordinierung zu verbessern, bewegen sich somit ausschließlich innerhalb des vom Vertrag selbst gesteckten Rahmens. Damit zeichnet sich schon an

¹⁰ EWG, Sechster Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, Brüssel 1964, S. 33 f.

¹¹ Ibidem.

¹² Zu den Einzelheiten siehe: Krämer, a.a.O., S. 137 ff. und S. 166 ff.

¹³ Siehe: EWG, Siebter Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, Brüssel 1965, S. 7.

dieser Stelle die Grenze für den Erfolg dieses Bestrebens und weiterer ähnlicher Schritte ab¹⁴.

Nur in einem Punkt sind die Mitgliedstaaten über den Inhalt des Vertrages hinausgegangen. So erklärten die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten am 13. April 1964: „Vor jeder Änderung der Wechselkursparität der Währung eines oder mehrerer Mitgliedstaaten konsultieren die Regierungen der Mitgliedstaaten einander nach geeigneten Modalitäten, die nach Stellungnahme des Währungsausschusses festgelegt werden; zu diesen Konsultationen wird die Kommission hinzugezogen“¹⁵. Hiermit wurde vor Wechselkursänderungen eine Konsultationspflicht konstituiert, die der Vertragstext selbst so nicht vorsieht.

Eine ähnliche Konsultationspflicht wurde auf dem Gebiet der *internationalen* Währungspolitik durch den Ratsbeschuß von 1964 „über die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der internationalen Währungsbeziehungen“ begründet. Diese Konsultationen finden im Währungsausschuß statt und sollen eine bessere Koordinierung im Vorgehen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet herbeiführen¹⁶. Die große Bedeutung eines gemeinsamen Vorgehens der EWG-Länder zeigte sich besonders in der Frage der Reform des internationalen Währungssystems und hier vor allem in den Verhandlungen über das geplante Instrument der Sonderziehungsrechte. Die faktische Sperrminorität der EWG-Staaten muß man gewiß als großen Erfolg dieser gemeinsamen Bemühungen werten; der kaum kaschierte Eklat auf der Stockholmer Währungskonferenz zwischen dem Vertreter Frankreichs und den Delegationen der anderen fünf Mitgliedstaaten zeigt aber auch hier die vorläufigen Grenzen einer gemeinsamen Politik auf¹⁷.

¹⁴ Vielleicht wäre es sogar an der Zeit, einmal zu überlegen, ob nicht an Stelle der Vielzahl von Ausschüssen — auch auf anderen Gebieten — besser zentrale Gremien geschaffen werden sollten.

¹⁵ Siehe: EWG, Sechster Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, Brüssel 1964, S. 32.

Nach den neuesten Vorschlägen der Kommission sollen ferner etwaige Paritätsänderungen nur noch in „ gegenseitigem Einvernehmen“ vorgenommen und die täglichen Wechselkursschwankungen zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten ganz ausgeschaltet werden.

¹⁶ Siehe: EWG, Sechster Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, Brüssel 1964, S. 31.

¹⁷ Die Forderung nach einer gemeinsamen Haltung der Mitgliedstaaten in Fragen der internationalen Währungspolitik war übrigens ein wichtiger Punkt im Aktionsprogramm der Kommission. Memorandum der Kommission über

II. Probleme der Koordinierung der Währungs- und Finanzpolitik in der EWG

1. Gemeinsamer Markt und Koordinierung der Währungs- und Finanzpolitik

Während im vorhergehenden Abschnitt der vertragliche Rahmen abgesteckt wurde, innerhalb dessen sich eine Koordinierung der Währungs- und Finanzpolitik in der EWG zu vollziehen hat, soll im folgenden demonstriert werden, warum das Problem einer solchen Koordinierung derart in den Mittelpunkt des Interesses gerückt ist.

Die EWG-Länder gehören dem IMF-System an und haben folgedessen die Austauschverhältnisse ihrer Währungen fixiert. Darüber hinaus setzt eine Wirtschaftsgemeinschaft freie Konvertibilität als conditio sine qua non voraus. Aus diesen beiden Prämissen ergeben sich bereits eine ganze Reihe von Konsequenzen. Zunächst bleibt festzuhalten, daß mit den festen Wechselkursen und der freien Konvertibilität die Bedingungen für das Wirken des Geldmengen-Einkommen- und des Geldmengen-Preis-Mechanismus gegeben sind. Über diese Mechanismen werden aber, je nach Ausgangslage, Schwankungen der Konjunktur und der Preise von einem Land auf das andere quasi automatisch übertragen¹⁸. Dabei vollzieht sich diese internationale Übertragung der Preisentwicklung in einer Zeit, die ein Absinken des allgemeinen Preisniveaus faktisch nicht kennt, in der Weise, daß die schleichende Inflation wie über ein System kommunizierender Röhren ausgebreitet wird.

Bemühungen einzelner Staaten, sich den „Zahlungsbilanzmechanismen“ zu widersetzen, stoßen schnell an enggesteckte Grenzen. So führt der Versuch, eine autonome Vollbeschäftigungspolitik zu betreiben, meist zu einer Zahlungsbilanzkrise; als Fortsetzung bleibt dann häufig nur das verkrampte Vorgehen der Stop- und Go-Politik. Noch weit weniger Erfolg zeitigt das Bestreben, durch eine restriktive Geld- und Finanzpolitik einen Inflationsimport verhindern zu wollen. Allein die gescheiterten Versuche der Bundesrepublik in dieser Richtung bestätigen diese Erfahrung hinreichend¹⁹.

das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1962, S. 76.

¹⁸ Zum Ablauf dieses Prozesses siehe: Issing, O., Monetäre Probleme der Konjunkturpolitik in der EWG, Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, hrsg. von Fritz Voigt, Bd. 22, Berlin 1964, S. 74 ff. und S. 108 ff.

¹⁹ Im Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1967, S. 6,

Gegenüber diesen Beschränkungen der Wirksamkeit einer autonomen Wirtschaftspolitik in einem „allgemeinen“ System fester Kurse und freier Konvertibilität muß man für eine *Wirtschaftsgemeinschaft* noch zusätzliche Restriktionen feststellen. Eine Wirtschaftsgemeinschaft lässt sich, wenn die gemeinsame Wirtschaftspolitik zunächst ausgeklammert wird, kurz als Zollunion, verbunden mit der vollen Freizügigkeit der Produktionsfaktoren, charakterisieren. Aus der Tatsache eines freien, unbehinderten Handels zwischen den Mitgliedstaaten folgt zunächst einmal, daß sich für diese Länder der Kreis der „nationalen“ Güter stark verringert; die Konkurrenz des Auslandes macht sich auf einer weit größeren Zahl von Märkten und mit gesteigerter Intensität bemerkbar. Die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren bewirkt vor allem eine stärkere Verflechtung der nationalen Geld- und Kapitalmärkte²⁰. Beide Bedingungen zusammen schränken die Möglichkeiten einer autonomen Währungs- und Finanzpolitik im Vergleich zu einem „allgemeinen“ System fester Kurse und freier Konvertibilität aber weiter ein²¹.

Gleichzeitig entfallen jedoch in einer Wirtschaftsgemeinschaft wichtige Instrumente der Zahlungsbilanzpolitik, wie Zölle, andere künstliche Handelshindernisse und die Devisenbewirtschaftung; „fallweise“ Änderungen der Paritäten sind hier besonders unerwünscht und dem Integrationsprozeß extrem abträglich. Sollte eines dieser Instrumente dennoch angewendet werden, wird der Integration in der Gemeinschaft zweifelsohne ein schwerer Schlag versetzt, dessen nachteilige Wirkung den augenblicklichen Wohlstandsverlust auf Grund des verringerten Güteraustausches weit übersteigt. Schließlich sollen sich die Unternehmer in den einzelnen Mitgliedstaaten bei ihren Investitionsentscheidungen auf die Dauerhaftigkeit der Freiheit des Güteraustausches und des Zahlungsverkehrs verlassen können; nur dann kann man tatsächlich von einem

wird im übrigen deutlich herausgehoben, daß sich in der Antirezessionspolitik von 1967 auch eine „außenwirtschaftliche Barriere“ für die Politik der Zinssenkung ergab.

²⁰ Im achten Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, Brüssel 1966, S. 8 f., wird beispielsweise darauf hingewiesen, daß durch die Bildung der EWG nunmehr auch kleinere Unternehmen ausländische Bankkredite in Anspruch nehmen können, ein Weg, der bisher nur großen Unternehmen offenstand. Der unmittelbare Wirkungsbereich der nationalen Kreditpolitik wird damit weiter verringert.

²¹ Hierzu die Darstellung bei: Willgerodt, H., Wirtschaftsraum und Währungsraum, in: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Hrsg. Schneider, E., Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. Bd. 35, Berlin 1965, S. 342 ff.

Gemeinsamen Markt, von binnenmarktähnlichen Verhältnissen und Entwicklungen sprechen²².

Die Notwendigkeit zur Koordinierung der Währungs- und Finanzpolitik stellt sich somit für die Mitgliedstaaten eines Gemeinsamen Marktes mit besonderer Dringlichkeit. Das Ziel einer solchen Koordinierung könnte man wie folgt umreißen: Die Währungs- und Finanzpolitik der einzelnen Staaten müßte so aufeinander abgestimmt werden, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen eines Landes die Bestrebungen der übrigen Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet in ihrer Wirksamkeit nicht beeinträchtigen oder gar aufheben, vielmehr nach Möglichkeit unterstützen. Weiter soll diese Koordinierung dazu beitragen, daß die von der Gemeinschaft angestrebten Ziele erreicht werden²³.

2. Grenzen der gegenseitigen Kredithilfe

Gerade innerhalb einer Wirtschaftsgemeinschaft scheint sich jedoch ein einfacher Ausweg aus den größten Schwierigkeiten anzubieten. Eines der wichtigsten Probleme tritt nämlich bei festen Kursen und freier Konvertibilität dann auf, wenn ein Land sich dem Dilemma bestehender oder drohender Unterbeschäftigung und Devisenabflüssen gegenüber sieht. Die Wiederherstellung des Zahlungsbilanzgleichgewichts erfordert eine restriktive, die interne Lage eine expansive Währungs- und Finanzpolitik. Geben in dieser Situation andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hinreichende Kredite, so ist der Weg für eine interne Expansionspolitik frei, ohne daß es zu Restriktionen der Freiheit des Außenhandels und der Konvertibilität der Währung kommen müßte; der Vorteil für die kreditgewährenden Länder liegt ebenfalls auf der Hand.

In der EWG scheint man gegenwärtig in der Tat an einen ähnlichen „Automatismus“ zu denken. So soll nach den neuesten Vorschlägen der Kommission über einen „Mechanismus für monetäre Zusammenarbeit“ ein Kreditmechanismus der Art eingerichtet werden, daß sich jedes Mitglied grundsätzlich bereit erklärt, den EWG-Partnern Kredite bis zu

²² Begreiflicherweise ist daher auch die Einführung von „Schutzmaßnahmen“ nach Artikel 108 f. des EWG-Vertrages an bestimmte Verfahrensregeln gebunden und für Ausnahmefälle reserviert. Dennoch kann man den Schaden für die Entwicklung der Gemeinschaft, der aus den französischen Maßnahmen und ihrer willkürlichen Handhabung resultiert, kaum überbetonen.

²³ Gerade dieser letzte Gesichtspunkt verlangt natürlich die Abstimmung oder Gemeinsamkeit auch auf anderen Gebieten der Wirtschaftspolitik, wie etwa der Verkehrs- oder Wettbewerbspolitik etc.

einer bestimmten Höchstgrenze zu gewähren. An eine solche Kredithilfe sollen sich dann jeweils Konsultationen anschließen. Kommt dabei keine Einigung über die notwendigen Maßnahmen zustande, bleibt die Dauer der Kreditgewährung auf drei Monate beschränkt. Daneben ist noch für größere und länger dauernde Störungen ein „mittelfristiger Beistand“ vorgesehen²⁴.

Eine nähere Untersuchung eines derartigen Kreditmechanismus lässt nun aber deutlich werden, daß diese Pläne keineswegs eine ideale Lösung darstellen. Das Bestreben, durch einen automatisch eintretenden Beistand Kredite direkt an die Notenbank des Defizitlandes zu geben, zeigt an, daß es sich hier in aller Regel um Interventionen entgegen den Marktbedingungen handelt. Wäre dies nicht der Fall, könnte man gerade in einer Wirtschaftsgemeinschaft auf die marktmäßigen, zinsorientierten Kapitalbewegungen vertrauen. Dieser Kreditmechanismus soll es also einem Land offensichtlich erlauben, eine an internen Zielen, d. h. in erster Linie an der Vollbeschäftigung orientierte Politik zu betreiben, ohne Rücksicht auf die bestehenden Devisenabflüsse. Ganz konkret: Ein Land soll in einer solchen Konfliktsituation nicht zu einer restriktiven Geldpolitik und damit Maßnahmen der Zinssteigerung gezwungen sein. Mit der Verabschiedung dieses Planes wäre für manchen übrigens ein alter, noch aus der Zeit der Weltwirtschaftskrise stammender Wunschtraum erfüllt²⁵.

Die einem solchen System des Kreditmechanismus immanente Problematik lässt sich in einem Satz ausdrücken: Durch die expansive — zumindest nicht kontraktive — Politik in dem kreditnehmenden Land wird das Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz vergrößert, zumindest

²⁴ Diese Vorschläge der Kommission fanden in der Zwischenzeit entschiedene Unterstützung durch den Wirtschafts- und Sozialrat der EWG. Hierzu und zu den Plänen siehe etwa: F.A.Z. vom 17. 2. 1969 und 31. 3. 1969.

Die Vorschläge erinnern vor allem in ihrem „Automatismus“ auch an den sog. Carli-Plan eines „Recycling“ von spekulativen Fluchtgeldern. Durch dieses „Zurückschaufeln“ der Spekulationsgelder von der Notenbank des „Zufluchtslandes“ zur Notenbank des Herkunftslandes dieser Gelder, also durch eine automatische Kredithilfe in Höhe der jeweiligen Fluchtgelder, soll die Spekulation von Anfang an davon überzeugt werden, daß die fixierten Paritäten mühelos verteidigt werden können und keine Aussicht auf schnelle Kursgewinne besteht.

²⁵ Im Prinzip decken sich alle Vorschläge eines derartigen Kreditmechanismus mit dem Kern des sog. Keynes-Planes zur Schaffung einer Clearing-Union. Siehe: *Keynes, J. M., The International Clearing-Union*, in: *The New Economics*, ed. by Harris, S. E., New York 1952, 5. Auflage, S. 360 ff.

aber die Wiederherstellung eines Gleichgewichts erheblich verzögert²⁶. Die Schwierigkeiten, die hieraus für ein System fester Wechselkurse resultieren, sind hinreichend bekannt²⁷, bekommen in einem Gemeinsamen Markt aber besonderes Gewicht. Ein Ungleichgewicht der Zahlungsbilanzen entspricht einem Abweichen der fixierten Paritäten von den (fiktiven) marktmäßigen und damit richtigen Kursen. Je nach dem Grad dieser Verzerrung der Wechselkursstruktur werden die Handelsströme an falschen Kriterien orientiert. Diese Tendenz gilt zwar für jedes System fester Kurse, sie muß sich aber in einer Zollunion geradezu verheerend auswirken, genügen hier angesichts des freien, völlig unbehinderten Handels zwischen den Mitgliedstaaten oft schon geringfügige Änderungen der Kosten- und Preisrelationen, um erhebliche Veränderungen in den Warenströmen auszulösen²⁸.

Daraus sind jedoch auch bedeutende Konsequenzen für die Wirksamkeit der Konjunktur- bzw. Vollbeschäftigungspolitik des Defizitlandes abzuleiten. Je stärker Importe und Exporte auf den falschen Wechselkurs — die Überbewertung der eigenen Währung — reagieren, desto weniger schlägt sich die expansive Geld- und Finanzpolitik in einer Zunahme der Beschäftigung, desto mehr aber in einem erhöhten Importüberhang nieder. Es könnte sogar die Möglichkeit eintreten, daß der aus dem Exportrückgang und der Importzunahme resultierende negative Beschäftigungseffekt die (partielle) positive Wirkung der expansiven wirt-

²⁶ Einige Autoren sehen die primäre Aufgabe der Währungsreserven (bzw. Kredithilfen) heute — im Gegensatz zu den Bedingungen des Goldstandards — nicht einmal mehr darin, einem Land hinreichend Zeit für eine Politik des Zahlungsbilanzgleichgewichts zu lassen, sondern um entgegengesetzte Maßnahmen ergreifen zu können. „The essential principle is that any deflationary or inflationary shock entering from abroad and threatening a country's economic stability is to be offset rather than reinforced; and a resulting discrepancy in the balance of payments is to be settled through a transfer of international liquidity.“ *Nurkse, R., Conditions of International Monetary Equilibrium*, in: *Readings in the Theory of International Trade*, London 1950, S. 17 f.

²⁷ Siehe: *Issing, O., Die Bundesrepublik im System der internationalen Währungspolitik*, in: *Finanz- und Geldpolitik im Umbruch*, Festschrift für Robert Nöll von der Nahmer, hrsg. von H. Haller und H. C. Recktenwald, Mainz 1969.

²⁸ Diesen Schluß bestätigt beispielsweise auch die außerordentlich große Zunahme der Exporte der Bundesrepublik gerade in die anderen Mitgliedstaaten in der letzten Rezession. Nicht nur die Größe, auch die Schnelligkeit in der Reaktion der Handelsströme auf das Konjunkturgefälle zwischen den Mitgliedsstaaten zeigt an, wie eng die einzelnen nationalen Märkte bereits miteinander verflochten sind.

schaftspolitischen Maßnahmen völlig ausgleicht oder gar überkompeniert. Wäre eine solch enge Integration der Volkswirtschaften erreicht, könnte eine nationale Vollbeschäftigungspolitik wesentlich „unterhalb“ des richtigen Wechselkurses überhaupt nicht mehr betrieben werden — immer vorausgesetzt, daß die Paritäten unverändert, die Freiheit des Handels- und Zahlungsverkehrs unangetastet bleiben!

Sind die Ungleichgewichte der Zahlungsbilanzen bzw. Wechselkurse von längerer Dauer, müssen sich aus der Veränderung der Handelsströme auch erhebliche Auswirkungen auf die Investitionen und damit die Produktionsstruktur in den betreffenden Ländern ergeben: Die Sektoren, die Exportgüter bzw. Importsubstitute erzeugen, werden in den Defizitländern unter-, in den Überschußländern überdimensioniert; die Produktionsstrukturen werden verzerrt. Dazu kommt noch die falsche Orientierung des öffentlichen Kapitalverkehrs am Kriterium der Zahlungsbilanzen.

Insgesamt läßt sich also folgendes Ergebnis festhalten: Falsche Wechselkurse bewirken erhebliche Störungen im Funktionieren des Gemeinsamen Marktes und beeinträchtigen die Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder²⁹. Verfügen die Mitgliedstaaten über einigermaßen ausreichende Devisenreserven, böte ein „Kreditmechanismus“ der skizzierten Art nicht nur keine Vorteile, sondern brächte erhebliche Nachteile mit sich. Einen Ersatz für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik bildet eine solche automatische Kredithilfe keinesfalls. Ganz davon abgesehen könnte ein solcher Mechanismus ohnehin nur als Unterstützung für die Politik etwaiger Defizitländer gedacht sein, — daß auch die Währungs- und Finanzpolitik in einem Überschußland mit ähnlichen Problemen konfrontiert sein kann, wird dabei überhaupt nicht berücksichtigt.

3. Die Schwierigkeiten der Koordinierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen

Da man sich auch von der gegenseitigen Kredithilfe nur in Ausnahmefällen einen Ausweg aus etwaigen Schwierigkeiten schaffen kann, ist es kein Wunder, daß der Ruf nach *Koordinierung, Abstimmung* oder *Harmonisierung* der Währungs- und Finanzpolitik in den einzelnen Mit-

²⁹ Die obigen Einschränkungen für die Wirksamkeit der Geld- und Finanzpolitik im Defizitland gelten mit umgekehrten Vorzeichen in verstärktem Maße auch für ein Überschußland, das mit der Gefahr einer Konjunkturüberhitzung konfrontiert ist.

gliedstaaten seit Gründung der EWG nie mehr verstummt ist. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheint man eine intensivere Koordinierung geradezu als Allheilmittel zu propagieren.

Wann wird nun diese vielberufene Koordinierung überhaupt erforderlich? Eine Koordinierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen soll dazu dienen, die Maßnahmen eines oder mehrerer Länder durch ein bestimmtes wirtschaftspolitisches Handeln in anderen Staaten überhaupt wirksam werden zu lassen oder ihnen sogar größere Effizienz zu verleihen. Der Weg, die Verbindungsline, auf der sich diese Einwirkung erzielen lässt, sind die außenwirtschaftlichen Beziehungen der betreffenden Länder. Daraus kann man ableiten: Koordinierung wird immer dann erforderlich, wenn die wirtschaftspolitischen Maßnahmen eines Landes an die „außenwirtschaftliche Grenze“ stoßen oder von hier zusätzliche Impulse erhalten können.

Die außenwirtschaftliche Grenze zeigt sich in erster Linie in den bekannten Fällen des Konflikts zwischen außenwirtschaftlichen und binenwirtschaftlichen Zielsetzungen. Grob gesprochen tritt dieser Konflikt in zwei Fällen auf: Einmal in einem Land, das bei abgeschwächter Konjunktur und drohender oder schon existierender Arbeitslosigkeit mit Devisenabflüssen konfrontiert ist. Zum anderen bei der Konstellation Devisenzuflüsse und Hochkonjunktur³⁰.

Neben diesen Extremfällen, die geradezu nach Koordinierung zu rufen scheinen, könnte man auch an Situationen denken, die eine differenziertere Art der Abstimmung verlangen, so etwa dann, wenn ein Land in seiner expansiven Konjunkturpolitik zwar (noch) nicht in eine Zahlungsbilanzklemme gerät, die Wirksamkeit der eigenen Bemühungen aber durch eine ähnliche Politik in anderen Ländern erheblich vergrößert werden könnte. Die gemeinsamen Bestrebungen könnten auch darauf gerichtet sein, bei ungefähr gleichartiger Konjunkturlage und weitgehendem Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen das internationale Zinsniveau nach oben oder unten zu korrigieren³¹. Der Sinn eines abge-

³⁰ Diese beiden Situationen, die man üblicherweise derartigen Betrachtungen zugrundelegt, stellen freilich nur recht „grobe“ Konstellationen wirtschaftspolitischer Zielkonflikte dar. Die Schwierigkeiten einer adäquaten Konjunkturpolitik liegen aber nicht zuletzt darin, einen Konjunkturaufschwung rechtzeitig zu bremsen. Der erwähnte Konflikt kann somit sehr viel früher als in der Phase der Konjunkturüberhitzung auftreten.

³¹ Einen derartigen Versuch unternahmen die Regierungen der USA, Englands, Frankreichs, Italiens und der Bundesrepublik 1967 auf der „Zinsabstimmungskonferenz“ von Chequers.

stimmten Vorgehens könnte in diesem Fall darin liegen zu verhindern, daß durch das autonome Vorgehen einzelner Länder unnötige Zinsdifferenzen entstehen und dieses Zinsgefälle wiederum störende Kapitalbewegungen hervorruft.

Doch kehren wir zu den beiden genannten „schweren Fällen“ zurück. Die Aufgabe der Koordinierung ist kein vordringliches Problem, wenn ein Land durch den Einsatz der Geld- und Finanzpolitik in einer Richtung gleichzeitig auf das außen- und binnenwirtschaftliche Gleichgewicht zusteuert. Anders dagegen im oben skizzierten ersten Fall: Eine autonome Vollbeschäftigungspolitik muß zu weiteren Devisenabflüssen führen. Muß man Zahlungsbilanzkredite der anderen Mitgliedstaaten nicht als adäquate bzw. ausreichende Lösung ansehen, kann der Ausweg über die Koordinierung nur darin liegen, daß die Überschüßländer eine möglichst expansive Politik betreiben³². Die Vorteile eines solchen Vorgehens liegen auf der Hand: Die Ungleichgewichte der Zahlungsbilanzen würden nicht vergrößert, je nach der relativen Stärke der expansiven Maßnahmen in Defizit- und Überschüßländern vielleicht sogar verringert (die Wechselkurse würden „richtiger“); als konjunkturpolitisch bedeutsam wäre vor allem auch die Tatsache hervorzuheben, daß im Defizitland der konjunkturell äußerst unerwünschte Rückgang der Exporte ausbleiben würde, womit die Maßnahmen der Geld- und Finanzpolitik erheblich an Durchschlagskraft gewinnen.

Die große Frage ist jedoch die: Wie ist die konjunkturelle Lage in dem bzw. den Überschüßländern? Besteht dort ebenfalls der Wunsch nach einer expansiven Konjunkturpolitik, stellt die geforderte Koordinierung kein Problem dar, sie käme allein durch das nationale Interesse in diesen Ländern zustande! Ein gemeinsames Vorgehen könnte höchstens die Intensität der jeweiligen Maßnahmen abstimmen. Ganz anders liegt jedoch der Fall, wenn die Überschüßländer überwiegend mit Konjunkturüberhitzung und Preissteigerungen konfrontiert sind. Mit welchem Recht kann man dann im „Namen der Koordinierung“ von einem solchen Land eine dem eigenen Interesse entgegengesetzte Politik fordern? Ganz davon abgesehen, daß damit die Zielsetzung Preisstabilität absichtlich verletzt wird, wäre ein solches Vorgehen auch konjunkturpoli-

³² Dieser Fall stand im Mittelpunkt der Vorschläge einer UN-Kommission, die sich kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges mit diesem Problem befaßte. United Nations, Nationale und internationale Maßnahmen zur Vollbeschäftigung, Köln 1950. Der expansionistisch-inflationistische Trend derartiger Vorschläge wird nirgends so deutlich demonstriert wie in dieser Veröffentlichung.

tisch höchst bedenklich: man würde mit der verstärkten Konjunkturüberhitzung gleichzeitig die Gefahr der folgenden Rezession entsprechend vergrößern!

Welche Hilfe ist nun im anderen Fall, in dem die Konstellation Devizenzuflüsse und Konjunkturüberhitzung lautet, von der vielgerühmten Koordinierung zu erwarten? Dem Überschußland ist nur mit einer restriktiven Politik in den anderen Staaten gedient. Damit kann man aber doch offensichtlich nur bei gleichartiger Konjunkturlage in diesen Ländern rechnen. Ist diese gegeben, wird die „Koordinierung“ wieder zu einer Angelegenheit in Harmonie miteinander stehender nationaler Interessen. Freilich macht es sich optisch gut, wenn man sich auch dann zu einer Konferenz trifft und ein gemeinsames, abgestimmtes Vorgehen beschließt³³. Solche Erklärungen hätten freilich nur deklamatorischen Wert, als positives Ergebnis könnte am Ende höchstens wieder eine bessere Abstimmung in der Intensität der jeweiligen nationalen Maßnahmen stehen.

Überwiegt dagegen in den anderen Ländern eine Tendenz der Konjunkturabschwächung oder auch nur des binnengesetzlichen Gleichgewichts, bleibt auch nur der Ansatz zur Koordinierung ein Wunschtraum, besser gesagt ein ebenso unrealistisches wie verfehltes Konzept.

Wir erhalten daher folgendes Ergebnis: In allen Fällen, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten nicht mit einer Konfliktsituation zwischen internem und externem Gleichgewicht konfrontiert sind, ergibt sich die vielzitierte Koordinierung gewissermaßen automatisch im Zuge der Verfolgung nationaler Interessen. Der Spielraum für konkrete Möglichkeiten der Abstimmung einzelner Maßnahmen bleibt sehr beschränkt. In den beiden beschriebenen Fällen des Konflikts ist diese Koordinierung jedoch entweder überhaupt nicht zu erreichen oder nur auf Kosten wichtiger wirtschaftspolitischer Ziele in einzelnen Ländern. Gerade das sollte

³³ Ein Beispiel hierfür bildet die schon erwähnte Empfehlung und Aufforderung des Ministerrates der EWG vom 15. April 1964, alle Mitgliedsstaaten sollten „Maßnahmen zur Wiederherstellung des inneren und äußeren Gleichgewichts der Gemeinschaft“ treffen. Die wirtschaftliche Lage wies im damaligen Zeitpunkt in allen EWG-Staaten deutliche Zeichen der Übernachfrage auf, die Konjunkturdiagnose konnte weitgehend gleichlautend für alle gestellt werden. „Wichtig hieran ist, daß damit zum ersten Male ein Besluß gefaßt wurde, in dem bestimmte Prioritäten aufgestellt...“ wurden. EWG, Siebter Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, S. 7. In einer solchen wirtschaftlichen Lage kann man sich freilich schnell auf „Prioritäten“ einigen, ohne daß man darin auch nur ein Anzeichen für eine engere gemeinschaftliche Zusammenarbeit sehen könnte.

aber doch nach Meinung vieler die Koordinierung vermeiden helfen. Bleibt der Versuch der Koordinierung erfolglos, ist das Ergebnis wegen des unausbleiblichen Mißerfolgs autonomer wirtschaftspolitischer Maßnahmen genau so schlecht. Es zeigt sich also, daß die mit so großen Hoffnungen verbundenen Ansätze zur Koordinierung die erwähnten Konflikte nicht aus der Welt schaffen können.

Unsere bisherigen Ausführungen gelten allgemein, d. h. für jedes System fester Wechselkurse und freier Konvertibilität. Wie liegt aber nun der Fall für die EWG? In einer Wirtschaftsgemeinschaft scheint — wie oben gezeigt — der Zwang zur Koordinierung der Währungs- und Finanzpolitik besonders dringlich. Gleichzeitig könnte man in der engen Verbindung der Mitgliedstaaten, unter Bezug auf einen immer stärker werdenden Gemeinschaftsgeist, eine gute Realisierungschance für eine solche Politik sehen³⁴. Trotz dieser anscheinend besonders günstigen Voraussetzungen bleibt aber auch hier die entscheidende Frage die, ob es in nennenswertem Ausmaß zu den genannten Situationen des Konflikts kommt. Muß man diese Frage bejahen, bleibt die Koordinierung auch für eine Wirtschaftsgemeinschaft ein fragwürdiges Konzept.

4. Koordinierung der Ziele?

Die Häufigkeit und Intensität, mit der es zu den genannten Konflikten kommt, hängt nun offensichtlich davon ab, inwieweit die einzelnen Mitgliedstaaten gleiche wirtschaftspolitische Zielsetzungen verfolgen oder nicht. Je mehr diese Ziele in den einzelnen Ländern miteinander übereinstimmen, je weniger der jeweilige wirtschaftspolitische Kurs differiert, desto geringer ist die Gefahr der Konflikte, die aus den gemeinsamen Wirtschaftsbeziehungen herrühren³⁵. Daher sollte die Forderung nicht vordringlich auf Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, sondern vielmehr nach Abstimmung der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen lauten!

³⁴ In der EWG ist es damit zur Zeit freilich schlecht bestellt: „Es widerspricht der Logik, daß die Mitgliedsstaaten in einer Zeit, in der die Zollunion verwirklicht wird, in der der gemeinsame Agrarmarkt funktioniert, in der über der Zukunft der internationalen Währungsbeziehungen Ungewißheit schwebt, ihre Solidarität im wirtschaftlichen und monetären Bereich nicht verstärken...“ In dieser Bemerkung der Kommission angesichts der großen Rückschläge des Jahres 1968 ist eine gewisse Resignation nicht zu überhören. Zweiter Gesamtbereicht über die Tätigkeit der Gemeinschaften, Brüssel 1969, S. 17.

³⁵ Noch nicht beseitigt wären dann freilich mögliche Konflikte zwischen internen Zielsetzungen, wie etwa zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung.

Nun könnte man einwenden, daß gerade diese Forderung durch den Vertrag über die EWG erfüllt sei, und dabei auf Artikel 104 und das dort postulierte „magische Dreieck“ verweisen. Es läßt sich aber aus den obigen Ausführungen unmittelbar ersehen, daß mit derartigen „Bekenntnisformeln“ wenig, im Grunde gar nichts für unser Problem gewonnen ist. Schließlich liegt das ganze Dilemma gerade darin, daß die Konflikte zwischen den in Artikel 104 aufgeführten Zielen auftreten.

Es fehlt also offensichtlich in den genannten Fällen eine gemeinsame Skala der wirtschaftspolitischen *Prioritäten*. Wollte man aber diese Prioritäten so setzen, daß nicht länger die erwähnten Schwierigkeiten bei der Koordinierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen entstehen, müßte man die Rangigkeit der Ziele so wählen, daß keine größeren Zahlungsbilanzungleichgewichte auftreten. Dieser Fall könnte aber wiederum nur dann eintreten, wenn dieser Zielsetzung selbst absoluter Vorrang eingeräumt würde, wenn also alle Mitgliedstaaten primär auf das Ziel des externen Gleichgewichts festgelegt würden³⁶. Nun sprechen zwar, wie bereits angedeutet, gerade in einer Wirtschaftsgemeinschaft wichtige Überlegungen dafür, dem Ziel des Zahlungsbilanzgleichgewichts bzw. dem Prinzip „richtiger“ Wechselkurse besonderen Vorrang einzuräumen, doch erscheint eine dementsprechende vertraglich bindende Fixierung politisch auf absehbare Zeit völlig unmöglich³⁷. Schließlich liefe eine derartige Priorität darauf hinaus, daß die Mitgliedstaaten sich ähnlich strengen Prinzipien wie zur Zeit des Goldstandards unterwerfen müßten. Interne

³⁶ Dies ist jedoch im EWG-Vertrag nicht der Fall. Artikel 104 ist kaum auf einen absoluten Vorrang des Zahlungsbilanzausgleichs hin zu interpretieren. Jedenfalls verstehen die Mitgliedsstaaten diesen Artikel nicht so.

Als interessant ist die gegenteilige Ansicht von Krämer, a.a.O., S. 25, zu vermerken, die er vor allem auf die französische Fassung des Vertragstextes stützt. In der Tat liegt hier die Betonung etwas stärker auf dem Zahlungsbilanzgleichgewicht. „Chaque État membre pratique la politique économique nécessaire en vue d'assurer l'équilibre de sa balance globale de paiements et de maintenir la confiance dans sa monnaie, tout en veillant à assurer un haut degré d'emploi et la stabilité du niveau des prix.“ Ob sich allerdings je auf einem derart unbestimmt formulierten „Vorrang“ des Zahlungsbilanzgleichgewichts eine (ausichtsreiche) Klage vor dem Gerichtshof begründen ließe (Krämer, a.a.O., S. 31), erscheint äußerst fraglich, politisch ohnehin undenkbar.

³⁷ Das soll freilich nicht heißen, daß dieses System bei entsprechender Ausgestaltung nicht große Vorteile aufweisen könnte. Siehe: Issing, O., Leitwährung und internationale Währungsordnung, Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, hrsg. von F. Voigt, B. 28, Berlin 1965, S. 333 ff., und Comité Européen pour le Progrès Economique et Social, Das zweckmäßige Verfahren zur wirtschaftlichen Integrierung Europas, Frankfurt o. J., S. 20.

Zielsetzungen hätten eindeutig hinter dem Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zurückzustehen; welcher Staat könnte oder sollte sich heute dazu vertraglich verpflichten³⁸?

Würde man andererseits dem Ziel der Vollbeschäftigung absoluten Vorrang einräumen, würden immer wieder Tendenzen zum Zahlungsbilanzungleichgewicht hervorgerufen, die eine „Koordinierung“ der Währungs- und Finanzpolitik erforderlich machten; doch wäre das Problem insofern vereinfacht, als dann die Art, die Richtung einer solchen Koordinierung eindeutig feststünde: Es müßten nämlich jeweils die Überschüßländer die Aufgabe der Zahlungsbilanzpolitik übernehmen; die Wirtschaftsgemeinschaft würde damit zwangsläufig zur Inflationsgemeinschaft³⁹.

Teil B: Versuche zur Lösung des Problems bei festen und flexiblen Wechselkursen

Als Resümee aus Teil A läßt sich festhalten: Die Bestimmungen des EWG-Vertrages über eine Koordinierung, Harmonisierung oder gegenseitige Abstimmung der Währungs- und Finanzpolitik bleiben äußerst vage. Dies kommt am deutlichsten im Inhalt des Artikels 104 zum Ausdruck. Aus dieser Tatsache müssen immer wieder Spannungen und Konflikte resultieren, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beeinträchtigen, in Extremsfällen sogar den Bestand der Gemeinschaft in Frage stellen können. Es ergibt sich somit das Problem, in welcher Richtung Lösungen aus diesem Dilemma zu suchen sind.

³⁸ Ein interessanter Aspekt liegt in der Frage begründet, ob derartige fixierte Prioritäten einen tiefgreifenden Regierungswechsel in einem oder mehreren Mitgliedsstaaten überdauern könnten. Die unterschiedlichen Konzepte einzelner Parteien müßten wohl unverzüglich nach der Übernahme der Regierung auf eine Revision solcher Bestimmungen drängen lassen.

³⁹ Wie wenig man in der EWG zur Zeit überhaupt bereit ist, diese Grundfragen ernsthaft anzugehen, zeigt auch deutlich die vom Ministerrat am 20. Juli 1968 beschlossene Richtlinie über die Gewährung des gegenseitigen Beistands für Frankreich gemäß Art. 108, Abs. 2. Dort heißt es u. a.: „Auf Grund dieser Richtlinie treffen die Mitgliedsstaaten außer Frankreich die erforderlichen Maßnahmen, um eine hohe Expansionsrate zu erzielen, ohne dadurch die Stabilität ihrer eigenen Wirtschaft zu gefährden, und, sofern diese Wachstumsrate zu gering bleiben sollte, eine expansionsfördernde Politik zu betreiben.“ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, August 1968, S. 25. So sieht also in einer extremen Situation der angeblich bereits erreichte hohe Stand der Koordinierung aus!

I. Alternativen bei festen Wechselkursen

1. Ausweitung der vertraglichen Grundlage

Man könnte zunächst einen Weg darin sehen, das Versäumnis der ersten Stunde nachzuholen und die Mitgliedstaaten durch eindeutige, strenge Bestimmungen auf einen gemeinsamen Kurs in der Währungs- und Finanzpolitik zu verpflichten. Nun wäre es zweifellos nicht damit getan, etwa anstelle des im Artikel 104 postulierten „magischen Dreiecks“ ein Ziel mit absoluter Priorität voranzustellen und die Mitgliedstaaten hierauf festzulegen.

Folgende Gründe sprechen eindeutig gegen einen solchen Schritt. Das Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen, genauer: Die Bedingung „richtiger“ Wechselkurse, spielt für eine Wirtschaftsgemeinschaft eine dominierende Rolle. Diese Bedingung ließe sich einmal dadurch realisieren, daß dieser Zielsetzung in der Gemeinschaft und damit für alle Mitgliedstaaten absoluter Vorrang eingeräumt würde. Damit wären aber interne Ziele wie Preisstabilität und vor allem Vollbeschäftigung in den Rang einer sekundären Kategorie verwiesen, — ein Konzept, das kaum realistisch erscheint. Andererseits müßte eine Priorität der Vollbeschäftigungspolitik die Gefahr größerer Zahlungsbilanzungleichgewichte implizieren, verbunden mit laufenden Rückfällen in Maßnahmen der Devisenbewirtschaftung und Handelsrestriktionen.

Generell scheint dieser Weg einer „Verschärfung“ der Verpflichtungen im Vertragstext in der augenblicklichen Phase jedoch schon aus rein politischen Gründen wenig erfolgversprechend^{39a}. Das Verhalten Frankreichs nach der Mai-Krise des Jahres 1968 unterstreicht diese Auffassung.

Artikel 108 und 109 des EWG-Vertrages sehen eine ganz eindeutige Reihenfolge der Schritte vor, die erforderlich sind, bevor ein Land bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten „Schutzmaßnahmen“ ergreifen darf. Die EWG-Kommission sah sich nun vor die Frage gestellt, ob Frankreich sich bei seinen Maßnahmen an die Bestimmungen des Vertrages gehalten hatte oder nicht. Die politische Brisanz lag dabei in Folgendem begründet: Die Kommission hätte die Pflicht gehabt, die französische Regierung aufzufordern, diese Maßnahmen zu widerrufen, und im Wege-

^{39a} Bezeichnenderweise hat Frankreich bei der inzwischen erfolgten Abwertung des Franc ohne Bedenken und Zögern gegen die 1964 festgelegte Konsultationspflicht vor Änderungen der Wechselkursparität verstößen. Dabei hatte man vorher allgemein gerade in dieser Erweiterung der vertraglichen Pflichten einen großen Fortschritt auf dem Wege zu einer immer enger werdenden Koordinierung gesehen.

rungsfalle Frankreich vor dem Gerichtshof zu verklagen, wenn sie zur Ansicht gekommen wäre, dieses Land habe gegen die vertraglichen Verpflichtungen verstößen. Nun handelt es sich bei den Schutzmaßnahmen, die infolge dieser Zahlungsbilanzschwierigkeiten getroffen wurden, um die Wiedereinführung der Devisenbewirtschaftung und Einfuhrrestriktionen, die auch bei vorübergehender Dauer den Integrationsprozeß nicht nur verlangsamen, sondern um Jahre zurückwerfen können. Schließlich müssen die Unternehmer in den einzelnen Mitgliedstaaten bei ihren Investitionsentscheidungen sich darauf verlassen können, daß innerhalb der EWG Zölle oder gar Kontingente und Maßnahmen der Devisenbewirtschaftung endgültig der Vergangenheit angehören, sonst bleibt vom *Gemeinsamen Markt* wenig übrig⁴⁰.

Dennoch hat die Kommission — begreiflicherweise — in diesem für die Gemeinschaft eminent wichtigen Präzedenzfall eine vorwiegend politische Entscheidung getroffen. Der Präsident der Kommission, Jean Rey, erklärte in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 3. Juli 1968 zur Motivation dieser Entscheidung: „Wir haben es auch für das Beste gehalten, bei der Behandlung dieser Frage nicht den juristischen, sondern den politischen Aspekt in den Vordergrund zu stellen⁴¹.“ Von rein wirtschaftlichen Überlegungen war ohnehin nur sehr wenig die Rede.

Dieses Beispiel erhellt eine Tatsache, die nur noch wenige „Integrationsoptimisten“ übersehen können: In den entscheidenden Fragen der Währungs- und Finanzpolitik haben sich die einzelnen Mitgliedstaaten nicht von ungefähr alle Befugnisse vorbehalten, sie üben sie auch aus, wenn es ernsthaft um Fragen nationaler Interessen geht! Versuchte man den allmählichen, vielleicht niemals ganz erfolgreichen Prozeß der politischen Vereinigung quasi durch die Hintertür der Währungs- und Finanzpolitik zu beschleunigen, indem man konkrete vertragliche Bindungen konstruierte, könnte das geradezu die Existenz der Gemeinschaft

⁴⁰ Die Kommission hat diese Gefahr klar erkannt: „... Hier sei hervorgehoben, daß in dem Jahr, in dem die letzten Etappen auf dem Weg zur Zollunion bewältigt werden sollten, die Entwicklung zur Wirtschaftsunion dadurch stark gefährdet wurde, daß zwei Länder der Gemeinschaft Beschränkungen, Behinderungen und Diskriminierungen angewandt haben. Sollten diese Maßnahmen andauern, so könnte dies negative Folgen für das Gemeinschaftswerk nach sich ziehen, da es das Vertrauen der Wirtschaftssubjekte darauf, daß die Fortschritte auf dem Weg zu gemeinsamen Waren-, Dienstleistungs- und Faktormärkten nicht rückgängig zu machen sind, erschüttern müßte.“ Zweiter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften, a.a.O., S. 134.

⁴¹ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, August 1968, S. 14.

gefährden. Die vertragliche Fixierung wirtschaftspolitischer Prioritäten könnte nur dann einen erfolgversprechenden Weg anbahnen, wenn entsprechend den gemeinsamen Zielen auch einer Institution der Gemeinschaft wirtschaftspolitische Befugnisse eingeräumt würden⁴².

Es ist eine wesentliche Erkenntnis der Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik, daß eine politische Instanz nur insoweit politische Verantwortung übernehmen kann, als ihr wirtschaftspolitische Instrumente übertragen werden, mit deren Hilfe sie grundsätzlich auch die entsprechenden Ziele realisieren kann. Bei der Diskussion um die Fortentwicklung der EWG scheint man dies jedoch des öfteren zu übersehen. So könnte nur dadurch die Konjunkturpolitik eine wirkliche „Gemeinschaftsangelegenheit“ werden, daß eine gemeinschaftliche Institution weitgehend die Währungshoheit und entscheidende Befugnisse auf dem Gebiet der Finanzpolitik erhielte. Mit einer (zur Zeit noch illusionären) gemeinsamen Währungspolitik wäre schließlich nur ein Teil, wohl noch nicht einmal der schwierigste, dieser Anforderung erreicht. Solange die Finanzpolitik völlig in der Kompetenz der einzelnen Länder bleibt, kann selbst eine an gemeinsamen Bestrebungen orientierte Währungspolitik im Falle des Konflikts zwischen einzelstaatlichen und Gemeinschafts-Interessen leicht überspielt werden.

An dieser Stelle zeigt sich mit aller Deutlichkeit die enge Beziehung zwischen politischer und wirtschaftlicher Integration. Ohne gemeinsame politische Institutionen, d. h. aber wiederum ohne einen erheblichen Verzicht auf wichtige Teile der staatlichen Souveränität, lassen sich, gerade auf dem Gebiet der Währungs- und Finanzpolitik, derart fundamentale wirtschaftspolitische Kompetenzen nicht auf die Gemeinschaft übertragen⁴³.

⁴² Freilich erscheint es so gut wie ausgeschlossen, auch kaum wünschenswert, daß solche Prioritäten rechtlich fixiert werden könnten. Allein innerhalb eines Staates ist diese Frage kaum lösbar, das zeigt gerade die Diskussion in der Bundesrepublik um eine etwaige Rangfolge der einzelnen Ziele des magischen Vierecks, wie es im Stabilitätsgesetz formuliert ist. Im Verhältnis der einzelnen Staaten zueinander wird dieses Problem zusätzlich erschwert, und zwar einmal durch die erhöhte Möglichkeit des Konflikts, zum anderen dadurch, daß die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen in einem Land erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft der anderen Länder ausüben.

⁴³ Im Grunde wäre damit „praktisch die Notwendigkeit einer europäischen Regierung gegeben, womit freilich nicht gesagt ist, daß die nationalen Regierungen in den Zustand bloßer Gebietsverwaltungen absinken müßten“. Wissen-

2. Die Währungsunion — keine Patentlösung

Mit den obenstehenden Ausführungen ist an sich auch schon das Urteil über einen Vorschlag gesprochen, der immer wieder in der Diskussion erscheint. So wurde teilweise von Anfang an gefordert, die EWG solle sofort auf eine Währungsunion zusteuern. Die Kommission selbst sah die Bildung einer Währungsunion für ein mögliches Ziel der dritten Stufe des Gemeinsamen Marktes an⁴⁴.

Die Argumentation der Befürworter einer Währungsunion hat zunächst etwas Bestechendes an sich. Eine gemeinsame Währung würde das Problem der Wechselkurse ein für allemal verschwinden lassen; insofern könnte man auf „ewig“ festgelegte Paritäten bedingt als Äquivalent einer Währungsunion ansehen. Für die Realisierung „binnenmarktähnlicher“ Verhältnisse in den wirtschaftlichen Beziehungen der Mitgliedstaaten — darin liegt der Inhalt des Gemeinsamen Marktes — hätte die endgültige Verbannung von Wechselkursrisiken und analogen Unsicherheiten in der Tat grundlegende Bedeutung. Entscheidend ist aber nun, daß sich die Befürworter einer Währungsunion durch deren Einführung auch einen Zwang zur größeren Gemeinsamkeit in der Währungs- bzw. Wirtschaftspolitik versprechen⁴⁵.

schaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten vom 1. 5. 1953, S. 50 f.

Nach Tinbergen stellte in der Finanzpolitik die Errichtung einer gemeinsamen Institution, die das Ausmaß von Haushaltsdefiziten bzw. -überschüssen vorschreibt, das Minimum dar. *Tinbergen, J., International Economic Integration*, Amsterdam 1954, 2. Auflage, S. 150 f.

⁴⁴ „Die Errichtung der Währungsunion könnte das Ziel der dritten Stufe des Gemeinsamen Marktes werden. Die im Rat vereinigten Finanz- oder Wirtschaftsminister der EWG würden unter den zur gegebenen Zeit festzulegenden Bedingungen das Gesamtvolumen der einzelstaatlichen Haushaltspläne und des Haushaltplanes der Gemeinschaft sowie über die allgemeinen Bedingungen ihrer Finanzierung beschließen. Der Rat der Notenbankpräsidenten würde zum Zentralorgan eines Zentralbanksystems von föderalistischem Zuschnitt.“ EWG-Kommission, Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Zweite Stufe, a.a.O., S. 78.

⁴⁵ „Die entscheidende Bedeutung eines Beschlusses, die Wechselkurse in Zukunft nicht mehr zu ändern, läge vielmehr in dem Zwang zu einer viel stärker gemeinsam betriebenen Wirtschaftspolitik. Eine bloße Koordinierung der in nationaler Kompetenz betriebenen Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik würde auf die Dauer die mit der Wechselkursfixierung begründete Einheitlichkeit des Währungsraumes nicht garantieren können.“ *Gleske, L., Zur Frage der Währungsunion im Gemeinsamen Markt*, Referat vor der Europa-Union Deutschland am 4./5. März 1968 in Köln, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 21, vom 25. 3. 1968, S. 5.

Zwei unvermeidbare Implikationen einer Währungsunion werden nun häufig übersehen. Zum einen die Tatsache, daß es eben mit der Einführung einer gemeinsamen Währung oder dem Bekenntnis zu ewig festen Paritäten nicht getan ist, sondern ein endgültiger Verzicht der einzelnen Mitgliedstaaten auf die bisher ängstlich gehütete Währungshoheit mit allen Konsequenzen, auch für die Haushaltspolitik, nötig wäre. Die Verfechter einer europäischen Einheitswährung sind sich wohl meist nicht darüber im klaren, an welch enge und strenge Vorschriften im Falle der Realisierung ihres Vorschlages die Geldschöpfung in den einzelnen Mitgliedstaaten gebunden werden müßte⁴⁶. Macht man sich allein diese Bedingung deutlich, kann man an einen wohlüberlegten Schritt zur Währungsunion in absehbarer Zeit nicht im entferntesten denken.

Zum anderen sind die politischen Konsequenzen einer Währungsunion nicht zu übersehen. Ein Verzicht auf die nationale Souveränität auf so entscheidenden Gebieten wie der Währungs- und Finanzpolitik, ist ohne einen entsprechenden Grad der politischen Integration nicht vorstellbar. Man könnte höchstens hoffen, daß die Aufgabe wirtschaftlicher Hoheitsbefugnisse zwangsläufig zur politischen Vereinigung führen würde, mit anderen Worten: Die wirtschaftliche Integration müßte als Schmittmacher des politischen Zusammenschlusses fungieren.

3. Das Verhältnis von wirtschaftlicher und politischer Integration

Damit ist ein Problem angeschnitten, das auch schon frühere Generationen beschäftigt hat, nämlich die Frage, ob der politische Zusammenschluß dem wirtschaftlichen voranzugehen hat oder ob nicht auch ein enges wirtschaftliches Zusammengehen die politische Vereinigung vorantreiben könnte.

⁴⁶ Siehe hierzu: Willgerodt, H., a.a.O., S. 356. Der Verfasser behandelt auch das sonst kaum erörterte Problem, daß in den einzelnen Mitgliedsstaaten die Notenbanken unterschiedliche Grade der Autonomie aufweisen. Nach seiner Ansicht würde eine „europäische Zentralbank“ vermutlich stärker von den Regierungen abhängig sein als das bisher „durchschnittlich“ der Fall ist, weil der Souveränitätsverzicht der einzelnen Staaten sonst kaum denkbar wäre. Insgesamt kann man folgendem Urteil Willgerodts wohl zustimmen: „Eine EWG-Zentralbank würde also wahrscheinlich eine Politik treiben, die der Mehrheit der beteiligten Regierungen genehm ist, das heißt, sie würde den mittleren Grad an Inflation herbeiführen, der auch jetzt schon ohne die Existenz einer zentralen Währungsbehörde durch die geschilderte Automatik des Gemeinsamen Marktes zustande kommt. Für die Einzelstaaten gäbe es aber in der Währungsunion kein Entrinnen mehr vor der gemeinschaftlichen Geldentwertung.“ Willgerodt, a.a.O., S. 356.

Ohne daß es erlaubt wäre, einfache historische Analogien herzustellen, stimmen doch die Erfahrungen der Vergangenheit auf diesem Gebiet äußerst skeptisch. So sprach Gustav Schmoller von der „historischen Regel“, daß die politische Vereinigung der wirtschaftlichen vorangeht — mit der einzigen bedeutsamen Ausnahme des deutschen Zollvereins⁴⁷.

Auch wenn man sich kaum auf ein derartiges „historisches Gesetz“ berufen kann, so bestätigt doch die Geschichte weitgehend diese Erfahrung⁴⁸. Selbst der deutsche Zollverein stellt keine so deutlich abweichende Ausnahme von der allgemeinen „Regel“ dar, wie man dies auf den ersten Blick vermuten könnte⁴⁹.

Heute interessiert natürlich vor allem die Frage, ob nicht der wirtschaftliche Integrationsprozeß in der EWG die politische Vereinigung beschleunigen, vielleicht überhaupt erst bewirken könnte. Diesen Einfluß könnte die wirtschaftliche Integration wohl nur ausüben über die Vertiefung des Gefühls der Zusammengehörigkeit und der Notwendigkeit einer sich immer mehr verstarkenden Zusammenarbeit. Diese Hoffnung wird von führenden Protagonisten der europäischen Einheit immer wieder betont: „... der Vertrag (scil. EWG-Vertrag, der Verf.) weist über sich selbst hinaus. Schon siedeln sich am Rande des Vertragsgebietes neue gemeinschaftliche Gewohnheiten an ... Aber weit darüber hinaus machen wir die Beobachtung, daß mit der Integration ein Prozeß in Gang gesetzt ist, der nur noch eine Richtung erlaubt: nach vorwärts. Wo immer eine Schwierigkeit auf unserem Weg entsteht, wird

⁴⁷ Schmoller, G., Die Handels- und Zollannäherung Mitteleuropas, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1916, S. 529. Ähnlich heißt es bei List: „Alle Beispiele, welche die Geschichte uns aufzuweisen hat, sind solche, wobei die politische Vereinigung vorangegangen und die Handelsvereinigung gefolgt ist. Sie kennt kein einziges, wo diese vorangegangen und jene daraus erwachsen wäre.“ List, Fr., Das nationale System der politischen Ökonomie, im Auftrag der List-Gesellschaft hrsg. von A. Sommer, Basel 1959, S. 139.

⁴⁸ Jacob Viner verzeichnet neben dem Zollverein lediglich unbedeutende Ausnahmen von dieser „Regel“. Die Zollunion zwischen den Fürstentümern Moldau und Walachei 1847 ging der politischen Einigung 31 Jahre voraus; Präferenzklauseln für den hawaiianischen Zucker standen vor der politischen Annexion Hawaiis durch die USA, und vor der Bildung der Südafrikanischen Union lag ebenfalls der Abschluß einer Zollunion der betreffenden Staaten. Viner, J., The Customs Union Issue, New York 1950, S. 96 f.

⁴⁹ Siehe hierzu: Viner, a.a.O., S. 99 ff., und: Henderson, W. O., The Zollverein, Chicago 1959, vor allem die Schlußfolgerung S. 343 f.

sie durch mehr Gemeinsamkeit überwunden, nirgends durch Zurücknahme bereits vorhandener Gemeinsamkeit. Braucht es zum Beweis mehr als den Hinweis auf die aktuelle Erfahrung, die Bemühungen um die Zusammenarbeit im engsten, im spezifischen ‚politischen‘ Bereich⁵⁰?“

Betrachtet man die wachsenden Spannungen in der EWG in den letzten Jahren, die sich vor allem, aber nicht nur in der unterschiedlichen Einstellung zum Aufnahmeantrag Großbritanniens manifestieren, so stimmen diese Vorgänge eher skeptisch⁵¹. Gerade in der Bevölkerung dürfte die Idee der politischen Einigung Europas durch die laufenden wirtschaftlichen Querelen nicht unwesentlich an Boden verloren haben. So haben in erster Linie die Erfahrungen mit einer äußerst fragwürdigen Agrarpolitik das Prestige der EWG bei fast allen Schichten der Bevölkerung stark beeinträchtigt. Diese Entwicklung stimmt nun wiederum weitgehend mit historischen Beobachtungen überein. „The economic unity associated with political union may in the net have been more of a hindrance than an aid to the formation of such unions. In any case, the common belief that economic unions bring as a natural product political union has little historical evidence to support it. The saying that ‚a Zollverein is not a fatherland‘ attributed to Renan would not be

⁵⁰ Hallstein, W., Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, hrsg. von F. Greiß, F. W. Meyer, Berlin 1961, S. 278.

⁵¹ Diese Skepsis wird durch folgende Ausführungen der Kommission deutlich bestätigt: „Die erste schwerwiegende Besorgnis ist die politische Kontroverse, die zwischen den Mitgliedsstaaten bezüglich der Erweiterung der Gemeinschaft entstanden ist. Das Zerwürfnis, das sich in der Beratung des Rates vom 19. Dezember 1967 kristallisiert hat, hat durch das ganze Jahr 1968 hindurch nicht überwunden werden können... Die negative Haltung eines Mitgliedsstaates auf diesem Gebiet hat mehrfach negative Reaktionen seiner Partner auf anderen Gebieten nach sich gezogen... Die zweite Sorge ist die ansteckende Wirkung dieser Zerwürfnisse auf andere Bereiche.“

Generell hat die Kommission festgestellt und beklagt, daß die Atmosphäre innerhalb der Gemeinschaft drückender geworden ist. Der gute Wille war weniger ausgeprägt, es war schwieriger, Vermittlungslösungen zu erarbeiten, die Behauptung rein nationaler Interessen erfolgte nicht mehr verschleiert... Ob es sich nun um Agrarverordnungen, Zollverordnungen, Verordnungen im Bereich der Handelspolitik handeln mag, die Mitgliedsstaaten haben es sich allzu häufig zur Gewohnheit gemacht, ihre Zustimmung von der Befriedigung von Tagesinteressen abhängig zu machen, ohne Rücksicht auf das Interesse der Gemeinschaft als Ganzes.“ Zweiter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften, S. 14 f.

much less true if it were amended to „a Zollverein does not become a fatherland“⁵².“

Bedenklich muß auf jeden Fall der Versuch stimmen, durch „mutige“ Schritte der wirtschaftlichen Integration, wie sie in besonderem Maße eine Währungsunion verkörpern würde, ein fait accompli zu schaffen mit der Hoffnung, daß die politische Einigung zwangsläufig nachzieht. Zwar ist die Ungeduld der Anhänger eines vereinten Europas durchaus verständlich, doch besteht die große Gefahr, um nicht zu sagen, Wahrscheinlichkeit, daß derartige Versuche ohne die gleichzeitige oder vorhergehende Realisierung einer mindestens kongruenten politischen Einigung die Gemeinschaft Belastungen aussetzen könnte, der sie auf die Dauer nicht gewachsen wäre. Diese wohl alle Gebiete umschließende Aussage gilt in verstärktem Maße für den Sektor der Währungs- und Finanzpolitik.

II. Die EWG und das Wechselkursproblem

1. Integration und flexible Wechselkurse

In der gegenwärtigen politischen Situation scheint eine wirklich befriedigende Zusammenarbeit in der EWG auf dem Sektor der Währungs- und Finanzpolitik nicht erreichbar. Diese Feststellung impliziert das Eingeständnis, daß man in der nächsten Zukunft immer wieder mit größeren Ungleichgewichten in den Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, d. h. mit erheblich falschen Wechselkursen zu rechnen hat. Daher kann es kaum verwundern, wenn in letzter Zeit immer häufiger der Vorschlag in der Diskussion auftaucht, die Mitgliedstaaten der EWG sollten die Wechselkursbildung dem Markt überlassen, also vom Prinzip fester Paritäten abgehen⁵³.

⁵² Viner, a.a.O., S. 103 und S. 101 ff.

Freilich geht Viner dabei stets von der wirtschaftlichen Integrationsstufe einer Zollunion aus. In einer Wirtschaftsgemeinschaft, in der bereits wichtige Formen der institutionellen Integration realisiert sind, dürfte zumindest die Gefahr eines Rückschlags oder gar der völligen Auflösung erheblich geringer sein. Insofern erweist sich, daß gemeinsamen Institutionen, in gewisser Weise sogar der „Gemeinschafts-Bürokratie“, eine integrierende Kraft innerwohnt.

⁵³ Kurioserweise versucht die Kommission zur gleichen Zeit den Integrationsprozeß dadurch voranzutreiben, daß nach ihrem Vorschlag zukünftig zwischen den Mitgliedsstaaten auch die kleinen, täglichen Schwankungen der Devisenkurse — bei unveränderten Paritäten — beseitigt werden sollen. Beide Vorschläge, absolut starre und freie Wechselkurse, basieren dabei auf der gleichen Unzufriedenheit mit der augenblicklichen Lage!

Diese teilweise nur ganz vorsichtig geäußerte Anregung hat sofort den massiven Widerspruch der offiziellen Stellen hervorgerufen. Für die Gegner flexibler Wechselkurse kommt eine Annahme oder auch nur Diskussion dieses Konzepts für die EWG schon gar nicht in Frage. Ihre Argumentation hört sich zunächst auch überzeugend an: Ziel der EWG ist es unter anderem, einen Gemeinsamen Markt zu schaffen, der Wirtschaftsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten soll sich „wie auf einem Binnenmarkt“ vollziehen. Flexible Wechselkurse scheinen solchen „binnenmarktähnlichen Bedingungen“ eindeutig im Wege zu stehen, flexible Wechselkurse werden daher folgerichtig auch als *integrationsfeindlich* deklariert⁵⁴.

Nun läßt sich gegen diese Argumentation insoweit nichts einwenden; niemand wird bestreiten, daß binnenmarktähnliche Verhältnisse und Wechselkursschwankungen nicht vereinbar sind. Nur: Diese Überlegung setzt zweierlei voraus: Einmal darf es nicht auf Grund von Zahlungsbilanzschwierigkeiten (bei festen Kursen) zu Eingriffen in die Freiheit des Handels- und Zahlungsverkehrs kommen, zum anderen müssen die Kurse „stimmen“, d. h. richtige Kurse sein⁵⁵. Beide Bedingungen treffen sich in einer übergeordneten Forderung, nämlich der nach einem beständigen Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten und damit nach einer strikten Zahlungsbilanzdisziplin. Wird diese grundlegende Voraussetzung erfüllt, fehlt jeder Anlaß zu einem Plädoyer für flexible Wechselkurse.

Feste Wechselkurse sind daher nicht ein (unentbehrliches) *Instrument* der Integration, wie es die Vertreter dieser Meinung behaupten, sondern

⁵⁴ So z. B.: „...flexible Wechselkurse sind ihrem Wesen nach integrationsfeindlich. Wer Integration will, muß auch feste Wechselkurse wollen.“ Blessing, K., Integration und Währung, Vortrag bei dem Europäischen Treffen für Chemische Technik am 27. 6. 1964 in Frankfurt, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 39, vom 1. 7. 1964, S. 4.

In der Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1964/65 des Sachverständigenrates, S. 6, heißt es: „Für die EWG und das Verhältnis der Bundesrepublik zu den übrigen Mitgliedsstaaten sind feste Wechselkurse geradezu eine Vorbedingung für die über bloße Freizügigkeit des Wirtschaftsverkehrs hinausgehende Integrationsabsicht.“

⁵⁵ Die Bedeutung „richtiger“ Wechselkurse hatte man im übrigen bei den ursprünglichen Beratungen über den EWG-Vertrag klar erkannt. Man wollte daher zunächst sogar die Pflicht zur Revision „unrealistisch“ gewordener Paritäten vertraglich fixieren! Auch im sog. van-Campen-Bericht, der 1962 dem Europäischen Parlament erstattet wurde, war dieser Gedanke noch einmal aufgetaucht. Siehe hierzu: Krämer, H. R., a.a.O., S. 44 f. und S. 91.

ein *Resultat*. „Integration ist jedenfalls nicht das Ergebnis fester Wechselkurse, sondern das Ergebnis einer Harmonisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken, die feste Wechselkurse zu Gleichgewichtskursen macht und flexible Wechselkurse zu konstanten — oder zu stetig sich ändernden — Wechselkursen⁵⁶.“

Gerade diese enge Harmonisierung ist aber heute noch nicht gegeben, das beweist allein schon folgendes Paradoxon. Obwohl sich die offiziellen Stellen in allen Mitgliedstaaten und alle Gemeinschaftsorgane gegen flexible Wechselkurse aussprechen, sie als integrationsfeindlich oder zumindest integrationshemmend ablehnen, hat bis heute kein Mitgliedstaat auf das „Recht“ der abrupten Devisenkursänderung verzichtet. Ja, vor allem Frankreich hat auf der Bonner Währungskonferenz und dann wieder in der Währungskrise im Mai 1969 geradezu auf eine Aufwertung der DM gedrängt! Somit ist quasi offiziell bekundet, daß in der EWG nicht ein System fester Kurse, sondern nach wie vor das IMF-System der Stufenflexibilität existiert. Über diese „schlimmste aller Möglichkeiten“ dürfte aber nicht nur durch einige Theoretiker das Urteil gesprochen sein⁵⁷. Durch die abrupten, oft zufallsbedingten „fallweisen“ Änderungen der Wechselkurse zeigt sich dieses System als extrem „integrationsfeindlich“. Als mindestens genauso nachteilig für den Integrationsprozeß erweisen sich aber die Phasen zwischen solchen Devisenkursänderungen oder kurzen Perioden des Gleichgewichts; in diesen Phasen führen Ungleichgewichte der Zahlungsbilanzen zu heftigen, gesamtwirtschaftlich äußerst schädlichen Spekulationen und provozieren immer wieder Eingriffe in die Freiheit des Handels- und Zahlungsverkehrs. Auf jeden Fall weichen in der „Zwischenzeit“ die fixierten Paritäten erheblich von den „richtigen“ Kursen ab und wirken teils handelsverzerrend, teils handelsvermindernd. Auch die Bewegungen der Produktionsfaktoren zwischen den Mitgliedstaaten (Kapitalverkehr, Wanderungen der Arbeitskräfte) werden nicht un wesentlich in volkswirtschaftlich falsche Richtungen gelenkt.

⁵⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1964/65, Stabiles Geld — Stetiges Wachstum, Stuttgart 1965, S. 140.

⁵⁷ „In short, the system of occasional changes in temporarily rigid exchange rates seems to me the worst of two worlds: it provides neither the stability of expectations that a genuinely rigid and stable exchange rate could provide in a world of unrestricted trade and willingness and ability to adjust the internal price structure to external conditions nor the continuous sensitivity of a flexible exchange rate.“ Friedman, M., The Case for Flexible Exchange Rates, in: Essays in Positive Economics, Chicago 1953, S. 164.

Die Frage, ob flexible Wechselkurse „integrationshemmend“ oder gar „integrationsfeindlich“ sind, kann man daher nicht einfach auf Grund des Wechselkursrisikos bejahen, das diesem System immanent ist und auf einem Binnenmarkt natürlich fehlt, das Problem muß ganz anders gesehen werden: Inwieweit flexible Kurse oder das System der Stufenflexibilität⁵⁸ dem Integrationsvorgang förderlicher sind, ist allein nach den alternativen Folgen beider Systeme für den Austausch an produzierten Gütern und Produktionsfaktoren auf dem Gemeinsamen Markt zu entscheiden⁵⁹; schließlich liegt hierin und in der daraus resultierenden Steigerung des Wohlstandes der Mitgliedstaaten ein wesentliches Ziel der wirtschaftlichen Integration⁶⁰. Die vergleichsweise Position eines Systems flexibler Kurse wird weiter verbessert, wenn man die Wohlstandsverluste berücksichtigt, die sich bei festen Kursen daraus ergeben, daß hier in vielen Fällen, auch nicht durch ein „gemeinsames Vorgehen“, keine befriedigende Konjunkturpolitik betrieben werden kann, während diese Möglichkeit durch die freie Wechselkursbildung jeweils gesichert ist.

2. „Technische“ Probleme flexibler Wechselkurse

Bei Freigabe der Devisenkursbildung könnte sich die Tendenz ergeben, daß einzelne Länder den Kurs ihrer Währung gegenüber einer für den Außenhandel besonders wichtigen oder einer besonders „harten“ Währung stabilisieren. Ein derartiges System wurde schon einmal mit großem Erfolg im sog. Sterlingblock nach 1931 praktiziert. Die Kurse

⁵⁸ Es hätte wenig Sinn, in der EWG auf das „Recht“ der fallweisen Devisenkursänderung ein für allemal zu verzichten, ohne die notwendige enge Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungs- und Finanzpolitik institutionell zu verankern. Der Schritt „Erklärung ewig fester Paritäten“ zwischen den Mitgliedsstaaten allein wäre sogar äußerst gefährlich, müßten sich dann die zwangsläufig immer wiederkehrenden Ungleichgewichte der Zahlungsbilanz in permanenten Restriktionen des Handels- und Zahlungsverkehrs mit allen daraus sich ergebenden Nachteilen und politischen Spannungen niederschlagen.

⁵⁹ Freilich müßte man dabei nicht nur den jeweiligen Einfluß auf das Volumen dieser Handels- und Faktorenströme vergleichen, die wohlstandsfördernde Wirkung dieser wirtschaftlichen Beziehungen hängt entscheidend davon ab, ob auch die „richtigen“ Güter überall exportiert bzw. importiert werden und die Produktionsfaktoren tatsächlich nach den Orten höchster Produktivität gelenkt werden. Der wohlstandsmindernde und damit integrationsfeindliche Effekt falscher Wechselkurse schlägt sich vor allem in dieser Fehlorientierung nieder — eine Wirkung, die man leider kaum quantitativ erfassen kann, die aber deshalb alles andere als eine quantité négligeable darstellt.

⁶⁰ Siehe: Präambel und Art. 2 des EWG-Vertrages.

der Länder mit „gebundenen Währungen“ wurden gegenüber der „Zentralwährung“ Pfund Sterling nicht vertraglich fixiert, sondern durch Marktinterventionen de facto stabilisiert⁶¹.

Beim gegenwärtigen Stand der Koordinierung der Währungs- und Finanzpolitik böte sich eine solche Lösung für die EWG geradezu an: Je besser die Koordinierung gelingt, desto stabiler sind die Wechselkurse; sobald sich größere Abweichungen in der Konjunkturentwicklung oder im währungs- und finanzpolitischen Kurs ergäben, würde dieses „Gefälle“ durch kurzfristige bzw. trendmäßige Veränderungen der Kurse beseitigt⁶². Zwischen den Mitgliedstaaten, die dem Ziel der Geldwertstabilität einen gleichen Rang beimesse[n], ergäbe sich durch die faktisch stabilen Kurse jeweils ein „einheitlicher Währungsraum“, jetzt aber nicht mehr künstlich durch festgelegte Wechselkurse, sondern auf Grund der gemeinsamen Richtung in der Währungs- und Finanzpolitik⁶³. Wäre diese Richtung in allen Mitgliedstaaten gleich, blieben alle Wechselkurse innerhalb der Gemeinschaft stabil. Wer tatsächlich an eine derartige Harmonisierung der Währungs- und Finanzpolitik glaubt, sollte und braucht den „Test“ über das „Manometer“ der flexiblen Kurse nicht zu fürchten.

Das Wechselkursproblem der EWG kann man heute nicht diskutieren, ohne auf die leidige Frage der Agrarpreisregelung einzugehen. Bei der Frage, ob die DM aufgewertet werden soll oder nicht, haben im November vergangenen Jahres die aus einer etwaigen Aufwertung resultieren-

⁶¹ Siehe: *Issing, O., Leitwährung und internationale Währungsordnung*, a.a.O., S. 47 ff. und S. 167 ff.

⁶² Eine solche Stabilisierungspolitik birgt natürlich die Gefahr, letztlich doch in einem System starrer Kurse zu enden. Fällt auch die unmittelbare Unterscheidung zwischen kurzfristigen, vorübergehenden Einflüssen auf dem Devisenmarkt und trendmäßigen, langfristigen Veränderungen äußerst schwer, so ließen sich diese Schwierigkeiten durch eine gemeinsame Abstimmung marktkonformer Interventionen längerfristig sicher lösen. Gerade bei einer solchen Zusammenarbeit könnten sich die sehr „lockeren“ Bestimmungen, etwa der Artikel 104 und 107 des EWG-Vertrages als durchaus angemessen erweisen!

⁶³ Dieser Gesichtspunkt wurde nicht in die Diskussion um den „optimalen Währungsraum“ einbezogen, doch dürfte die monetäre Trennungslinie auf Grund einer unterschiedlichen Einstellung zur Stabilität des Geldwertes und des überragenden Einflusses der Währungs- und Finanzpolitik auf den Wechselkurs von wesentlich größerer Relevanz sein als das vag Konzept der räumlich begrenzten Faktormobilität. Siehe hierzu: *Mundell, R. A., A Theory of Optimum Currency Areas*, in: *The American Economic Review*, Vol. 51, Nov. 1961, S. 657 ff.; *McKinnon, R. J., Optimum Currency Areas*, in: *The American Economic Review*, Vol. 53, Sept. 1963, S. 717 ff.

den Einkommensverluste der Landwirtschaft eine wichtige, wenn nicht die ausschlaggebende Rolle gespielt und den Weg für die kurzsichtige, untaugliche und daher verfehlte Maßnahme der steuerpolitischen „Quasi-Aufwertung“ freigemacht.

Nun erscheint es geradezu grotesk, daß dringend erforderliche Änderungen der Wechselkurse durch eine rein technisch bedingte Form der Fixierung gemeinsamer Agrarpreise blockiert sein sollten. Genauso fragwürdig mutet jedoch der Versuch an, nachträglich aus einer solchen technischen Notlösung auf dem Agrarsektor eine währungspolitische Tugend machen zu wollen, die Wechselkurse für unveränderlich zu erklären und damit den Zwang zur gemeinsamen Währungs- und Finanzpolitik ausgerechnet durch die Hintertür der Agrarpolitik zu konstituieren⁶⁴.

Der Hinweis auf die Agrarpreasregelung bei der Verteidigung fester Kurse übersieht auch folgendes: Gelingt es einem Land durch eine Aufwertung seiner Währung (über den flexiblen Kurs) einen Inflationsimport zu verhindern und das Preisniveau stabil zu halten, so würden nach der jetzigen Regelung die gemeinschaftlich fixierten Agrarpreeise in diesem Land entsprechend sinken. *Real* gesehen stellen sich die Bauern dabei auf Grund der durchschnittlich stabilen Preise und Kosten keinen Deut anders als wenn bei unverändert fixierten Nominalpreisen der Agrargüter das allgemeine Kosten- und Preisniveau über den Inflationsimport bei fester Parität entsprechend ansteigt. In welchem Umfang die Landwirte der „Geldillusion“ unterliegen, ist allerdings eine andere Frage von nicht unerheblicher politischer Bedeutung.

Zugleich beweist diese Überlegung die Ungerechtigkeit des gegenwärtigen Systems, indem hier die Landwirte in den Mitgliedstaaten, in denen Preise und Kosten schneller steigen, real gesehen immer benachteiligt sind gegenüber den Landwirten in Ländern mit einem langsameren Tempo der Geldentwertung. Gerade die Anhänger einer „integrationsfreundlichen“ Lösung des Wechselkursproblems sollten ferner folgendes nicht übersehen: Die gegenwärtige Art der Festlegung der Agrarpreeise hat — neben vielen anderen Mängeln — auf Grund der eben erwähnten Unterschiede der *realen* Agrarpreeise in den einzelnen Mitgliedstaaten

⁶⁴ Bei der Festlegung des agrarpolitischen Verfahrens standen die „technischen“ Überlegungen eindeutig im Vordergrund. „Es wäre aber wohl falsch, diesen Beschuß auf bestimmte währungspolitische Ziele der Beteiligten hin zu interpretieren.“ Priebe, H., Diskussionsbeitrag, in: Fundamentale Fragen künftiger Währungspolitik, Veröffentlichungen der List-Gesellschaft Bd. 46, hrsg. von F. Bochud, Basel 1965, S. 92.

ten auch erhebliche produktions- und handelsverzerrende Wirkungen auf dem Agrarsektor! So ist also nicht die Agrarpolitik von der teilweise hervorgehobenen Bedeutung für die Währungspolitik, sondern die Währungs- und Finanzpolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten von größter Wichtigkeit für die Agrarmärkte! Wie sollte auch dieser Wirtschaftszweig eine Ausnahme von dieser allgemeinen Regel bilden?

III. Die EWG und die Außenwelt

Die Wechselkursfrage stellt sich für die EWG aber noch aus einem anderen, wesentlich dringlicheren Blickwinkel. So muß man bei dem Problem „wirtschaftliche Integration und Wechselkurs“ berücksichtigen, daß es sich im Falle der EWG um einen *regional* begrenzten Integrationsvorgang handelt. Es bleibt daher zu fragen, wie die monetären Beziehungen der EWG zur Außenwelt am zweckmäßigsten zu regeln sind⁶⁵.

Hier gilt nun zunächst genau das gleiche, was von jedem einzelnen Mitgliedstaat innerhalb der EWG gesagt wurde: Feste Wechselkurse und freie Konvertibilität im Wirtschaftsverkehr mit Drittländern führen zu erheblichen Restriktionen der konjunkturpolitischen Freiheit jedes Landes. Gleichzeitig kann durch laufende Devisenüberschüsse der Gemeinschaft als Ganzes der EWG eine Geldentwertung von außen aufgezwungen werden, die ihren eigenen wirtschaftspolitischen Vorstellungen völlig widerspricht. Gelingt es aber schon innerhalb der Gemeinschaft nicht, die Währungs- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten in befriedigender Weise aufeinander abzustimmen, so ist der Einfluß auf diese Maßnahmen in Drittländern äußerst gering; von einer Art gemeinsamer Konjunkturpolitik zwischen der EWG und den Drittländern (USA, England!) kann schon gar keine Rede sein.

Gerade die erwähnte Möglichkeit eines Inflationsimports der Gemeinschaft aus Drittländern bestimmte aber weitgehend das Bild der Vergangenheit. Immer wieder wies die EWG hohe Devisenüberschüsse

⁶⁵ Werden die Wirtschaftsbeziehungen mit Drittländern in die Betrachtung einbezogen, modifiziert sich die Forderung nach einem Gleichgewicht der Zahlungsbilanz jedes Mitgliedsstaates in der Weise, daß die Transaktionen mit der Außenwelt eingeschlossen werden. Ein Mitgliedstaat kann also Defizite im Verkehr mit den übrigen EWG-Ländern durch Überschüsse gegenüber Drittländern kompensieren. Andererseits ergibt sich jetzt für die EWG als Gesamtheit das Postulat, die „Gesamtzahlungsbilanz“ der Gemeinschaft im Gleichgewicht zu halten.

gegenüber der Außenwelt auf, vor allem im Verkehr mit den USA, und importierte damit gegen ihren Willen und den der Mitgliedstaaten entsprechende Inflationstendenzen⁶⁶. Daneben sind jedoch auch die Folgen für die Konjunkturpolitik der EWG nicht zu übersehen. Eine gemeinsame Koordinierung der Konjunkturpolitik, ginge sie auch noch so weit in der Abstimmung der wichtigsten Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten, muß unter diesen Bedingungen von vornherein ein wenig aussichtsreiches Unterfangen bleiben⁶⁷.

Sollten die EWG-Länder sich tatsächlich, trotz der nicht zu verkennden Unterschiede innerhalb der Gemeinschaft, von den meisten übrigen Ländern dadurch unterscheiden, daß sie dem Ziel der Geldwertstabilität größere Bedeutung beimesse, so ließe sich diese Vorstellung nur über einen flexiblen Wechselkurs der EWG-Währungen gegenüber der Außenwelt realisieren, wenn man nicht periodisch wiederkehrend gemeinsam neue Paritäten gegenüber dem Dollar festlegt. Die EWG als *Hartwährungsblock* oder *Stabilitätsgemeinschaft*, wie sie z. B. von der Bundesregierung gefordert wird⁶⁸, müßte zwangsläufig die Wechsel-

⁶⁶ Diese Einfuhr des „Inflationsbazillus“ von außerhalb der Gemeinschaft macht sich auch auf eine andere, nur selten registrierte Weise bemerkbar. Gerät ein Mitgliedsstaat der EWG in Zahlungsbilanzschwierigkeiten, so läge die Möglichkeit nahe, von den Bestimmungen des Art. 108, Abs. 2 c EWG-Vertrag Gebrauch zu machen und diesem Land im Rahmen des gegenseitigen Beistands Kredite zu gewähren. Bezeichnenderweise haben weder Italien 1964 noch Frankreich im letzten Jahre diese Regelung beansprucht, sondern über den IMF Kredite aufgenommen, bei denen sie keine Bedingungen hinsichtlich ihrer Wirtschaftspolitik erfüllen mußten. „Die Organe der EWG haben keine Möglichkeit, den Zugang zu weichen internationalen Währungskrediten zu verbauen. Infolgedessen macht sich eine Art Greshamsches Gesetz der internationalen Liquiditätshilfe geltend: Der weiche bedingungslose inflatorische Kredit verdrängt den harten Kredit, für den der Preis währungspolitischer Disziplin zu zahlen ist.“ *Willgerodt, a.a.O.*, S. 354.

⁶⁷ Darauf weist eindringlich auch Dürr hin: „Da von Ende 1958 bis Ende 1961 98 % des Zuwachses der internationalen Liquidität, der zu 75 % aus Dollar- und Sterlingdevisen bestand, zu den EWG-Ländern Deutschland, Italien und Frankreich hinströmte und dort eine importierte Inflation hervorrief, ist die Flexibilität der Wechselkurse der EWG-Währungen gegenüber Drittwährungen von besonderer Bedeutung für die Wirksamkeit der Konjunkturpolitik innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.“ *Dürr, E.*, Probleme der Konjunkturpolitik, Freiburg 1968, S. 285.

⁶⁸ Siehe: Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1966/67 des Sachverständigenrates, Beilage, Stuttgart 1966, Ziffer 13, und: Brief des Bundeswirtschaftsministeriums vom 4. 11. 1968 an den Sachverständigenrat, Ziffer 3, in: Jahresgutachten 1968/69, Stuttgart 1968, S. 98.

kursbildung gegenüber Währungen von Drittländern freigeben; der unterschiedliche Grad der Geldwertstabilität käme dann in einer allmählichen, trendmäßigen Aufwertung der EWG-Währungen zum Ausdruck⁶⁹.

Mit der Bildung einer derartigen Stabilitätsgemeinschaft — Differenzen im Grade der Stabilität innerhalb der Gemeinschaft könnten ebenfalls über allmäßliche Wechselkursänderungen korrigiert werden — würden nun allerdings wieder „Währungsblöcke“ entstehen. In der Öffentlichkeit dürfte das System der Währungsblöcke seit den Erfahrungen der dreißiger Jahre zumindest großer Skepsis begegnen⁷⁰. Nun erscheint aber angesichts der gegenwärtig drohenden Gefahr immer weiterer Eingriffe in die Freiheit des internationalen Handels- und Zahlungsverkehrs eine „Trennung“ der Ländergruppen, je nach dem Grad der Stabilität der Preise, über flexible Wechselkurse wesentlich vorteilhafter und dem internationalen Handel und Kapitalverkehr weit weniger abträglich als ein System, in dem Zahlungsbilanzschwierigkeiten immer wieder zu einem Drehen an der Schraube des Protektionismus führen. Das Alibi der Zahlungsbilanzprobleme für eine restriktive Handelspolitik und Maßnahmen der Devisenbewirtschaftung fiele weg; gleichzeitig wären die Störungen der eigenen Wirtschafts- und Währungspolitik von außen erheblich vermindert.

Im übrigen könnte man sich vielleicht sogar einen gewissen „erzieherischen Wert“ von einem System versprechen, das ganz zwangsläufig die einzelnen Länder den Gruppen zuweist, die einen gleichartigen Kurs der Währungs- und Finanzpolitik verfolgen. Der „Abstieg“ einer Währung wäre bei konsequenter Verfolgung dieses Prinzips vor der Öffentlichkeit nicht zu kaschieren, wie das im System der verschiebbaren Kurse immer wieder versucht wird. Vielleicht könnte man sich von dieser öffentlichen internationalen Bloßstellung einer inflationistischen Politik

⁶⁹ Der Sachverständigenrat hält es daher „zumindest für wünschenswert“, wenn sich die EWG-Länder einem eventuellen System des „garantierten Paritätsanstiegs“ anschließen und damit zu einer „Stabilitätsgemeinschaft zusammenfänden“. Jahresgutachten 1966/67, Stuttgart 1966, S. 156 f. Ob freilich gerade das Prinzip des garantierten Paritätsanstiegs hierfür eine zweckmäßige Lösung darstellte, kann man zumindest bezweifeln. (Zur allgemeinen Kritik an diesem Vorschlag: *Issing, O., Marginalien zur „außenwirtschaftlichen Absicherung“ im Jahresgutachten 1966/67 des Sachverständigenrates der Bundesrepublik Deutschland, Zeitschrift für Nationalökonomie, 1967.*)

⁷⁰ Siehe: *Issing, O., Leitwährung und internationale Währungsordnung, a.a.O., S. 44 ff.*

wesentlich mehr „Disziplin“ versprechen als vom gegenwärtigen System, von dem dieser Zwang zur Disziplin oft behauptet, aber nur äußerst selten wirklich bewiesen wird.

Zum Schluß sei darauf hingewiesen, daß eine derartige Stabilitätsgemeinschaft natürlich auch eine ganze Reihe technischer Probleme aufwirft, als wichtigstes wohl die Frage, ob und wie die Wechselkursbildung der EWG-Währungen gegenüber Drittländern zu regeln wäre. Es käme hier wohl die Übertragung des größten Teils der nationalen Währungsreserven auf einen „Europäischen Reservefonds“ in Frage, der gleichzeitig als eine Art gemeinsamer Währungsausgleichsfonds eine stetige, gleichmäßige Entwicklung der Wechselkurse gewährleisten könnte. Dieser Fonds könnte notfalls gleichzeitig auch auf die Wechselkursbildung innerhalb der Gemeinschaft entsprechend einwirken und somit die Nachteile sonst möglicherweise entstehender nationaler Währungsausgleichsfonds vermeiden⁷¹.

⁷¹ Siehe hierzu etwa auch: *Meade*, J. E., The Future of International Trade and Payments, The Three Banks Review No. 50, June 1961, S. 33 ff.