

Zur Stellung des Europäischen Währungssystems im Rahmen des Weltwährungssystems*

Von Dieter Hiss, Berlin

Gerade wenn man aufgefordert wird, die Zusammenhänge zwischen dem Europäischen und dem Internationalen Währungssystem zu überdenken, liegt es nahe, mit einigen politischen Vorbemerkungen zu beginnen. Ökonomische Ordnungen oder Ordnungen für Teilbereiche des Wirtschaftlichen entstehen nicht primär aus wirtschaftspolitischen Motiven und Überlegungen. Ihnen liegen vielmehr allgemeinere politische Zielsetzungen, Perspektiven oder Visionen zugrunde. Das gilt für das Zustandekommen des GATT und des IWF nicht weniger als für das EWS. Die wirtschafts-, handels- oder währungspolitischen Institutionen und internationalen Verträge sind nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck. In den Motiven der Initiatoren des EWS spielen politische Überlegungen eine viel größere Rolle, als in den meist von Ökonomen stammenden Kommentaren berücksichtigt wird. Diese politischen Motive gehen auf folgendes zurück:

1. Die politische Festigung des europäischen Zusammenhalts kann nicht gelingen, wenn die Mitgliedsländer ökonomisch immer weiter auseinanderdriften. Deshalb soll das EWS hier als neue Klammer die Mitgliedsländer wieder stärker aneinander binden. Davon erhoffen sich die Staatsmänner auch neue Impulse für den Prozeß zur Europäischen Union.
2. Neue Fortschritte in der europäischen Einigung sind um so wichtiger, als Europa nur unter solchen Prämissen seinen Platz in der Weltpolitik ausfüllen kann. Wir sind hier in einer Phase, in der Gewicht und Einfluß der beiden Supermächte, die die fünfziger und sechziger Jahre weitgehend bestimmt haben, relativiert werden. Neue politische Kraftfelder sind entstanden. Genannt seien nur OPEC, China oder der überkommene Kräftekonstellationen ablösende Nord-Süd-Dialog mit seiner zunehmenden Eindringtiefe. Die Welt und die Weltpolitik werden pluralistischer.

* Abgeschlossen am 4. Juni 1979.

3. Damit Europa seine Rolle in einer solchen Welt spielen kann, muß es politisch stark und einig sein. Politische Stärke wie Einigkeit sind jedoch ohne gemeinsame wirtschaftliche Stärke und Gesundheit, ohne erneutes wirtschaftliches Wachstum und ohne verlässliche wirtschaftliche Zukunftsperspektiven nicht möglich.

In wirtschaftlicher Hinsicht hoffen die Urheber des EWS, mit ihm die Voraussetzungen für Wachstum und interne Preisstabilität zu verbessern. Eine Beruhigung der Devisenmärkte von kurzfristigen Fluktuationen soll den Investoren mehr Vertrauen geben; eine Beendigung überzogener Kursstürze schwacher Währungen soll das Ausmaß importierter Inflation reduzieren und den internen Kampf für stabilere Preise erleichtern.

Das EWS mit seinen vorerst acht Vollmitgliedern und der Bereitschaft einiger nicht der EG angehörender Länder, sich währungspolitisch mehr oder weniger fest zu assoziieren, stellt ein Sub-System des Internationalen Währungssystems dar. Für einen festen Wechselkursverbund von Mitgliedern des IWF lassen die Wechselkursregelungen des revidierten IWF-Abkommens vollen Spielraum. Nach Artikel IV Abschnitt 2 Buchstabe b) des IWF-Abkommens sind nämlich unter anderem folgende Wechselkursregelungen zulässig:

- I. Aufrechterhaltung des Wertes einer Währung durch das betreffende Mitglied in Sonderziehungsrechten oder in einem anderen, vom Mitglied gewählten Maßstab außer Gold,
- II. Gemeinschaftsregelungen, nach denen Mitglieder den Wert ihrer Währungen im Verhältnis zum Wert der Währung oder Währungen anderer Mitglieder aufrechterhalten, oder
- III. andere Wechselkursregelungen nach Wahl des Mitglieds.

Hiermit wird den IWF-Mitgliedern tatsächlich ein maximaler Spielraum bei der Wahl ihres Wechselkurssystems eingeräumt. Am zutreffendsten lässt sich der anhand eines Paritätengitters festgelegte EWS-Wechselkursverbund unter Ziffer II der obigen Vorschriften subsumieren.

Freilich darf auch Abschnitt 1 des die Verpflichtungen auf dem Gebiet der Wechselkursregelungen normierenden Artikels IV nicht außer acht gelassen werden. Danach wird jedes Mitglied

- I. bestrebt sein, seine Wirtschafts- und Währungspolitik unter angemessener Berücksichtigung seiner Situation auf das Ziel eines geord-

- neten Wirtschaftswachstums bei angemessener Preisstabilität auszurichten;
- II. um Stabilität bemüht sein, indem es geordnete Wirtschafts- und Währungsverhältnisse und ein Währungssystem anstrebt, das nicht dazu neigt, erratische Störungen auszulösen;
- III. Manipulationen der Wechselkurse oder des Internationalen Währungssystems mit dem Ziel, eine wirksame Zahlungsbilanzanpassung zu verhindern oder einen unfairen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Mitgliedern zu erlangen, vermeiden und
- IV. eine Wechselkurspolitik verfolgen, die mit den Verpflichtungen aus diesem Abschnitt vereinbar ist.

Der Wunsch nach besseren Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum bei angemessener Preisstabilität sowie der Kampf gegen erratische Wechselkursstörungen (Ziffer I und II) haben geradezu Pate gestanden an der Wiege des EWS.

Auch Ziffer III von Artikel IV Abschnitt 1 macht in bezug auf das EWS keine Schwierigkeiten: Natürlich wird durch das EWS kein Mitglied der Notwendigkeit entbunden, eine Politik wirksamer Zahlungsbilanzanpassung zu betreiben. Die Kreditmechanismen des EWS würden mißverstanden, wenn man glaubte, sie sollten einer Verschleppungstaktik auf dem Gebiet des Zahlungsbilanzausgleichs Vorschub leisten. Daß dies nicht der Fall ist, wird schon durch die mit dem mittelfristigen finanziellen Beistand gekoppelten wirtschaftspolitischen Auflagen deutlich. Diese werden in aller Regel eine schnellstmögliche Rückkehr zum Gleichgewicht zum Gegenstand haben. Dabei werden die Auflagen klarmachen, daß die Kredite in erster Linie dazu dienen sollen, die „Zeit zu kaufen“, die unvermeidlich verstreicht, bevor zur Wiederherstellung des Gleichgewichts ergriffene kredit-, steuer-, haushalts- und einkommenspolitische Maßnahmen ihre Wirkung zeitigen. Zu den in Betracht kommenden Maßnahmen gehört schließlich auch eine Änderung der Wechselkurse.

In diesem Rahmen haben die EWS-Mitglieder ebenso wie alle anderen IWF-Mitglieder sicherzustellen, daß ihnen der Wechselkurs ihrer Währung keine unfairen Wettbewerbsvorteile verschafft. Für ein EWS-Mitglied gilt diese Vorschrift zunächst innerhalb des festen Verbundes, wenn dieser Verbund von dauerhaftem Bestand sein soll. Daher auch die Wechselkurs-Leitmaxime des EWS: „fix, aber anpaßbar“. Im Verhältnis zwischen einzelnen EWS-Mitgliedern und den übrigen IWF-Mit-

gliedern darf man das Verbot wechselkursbedingter unfairer Wettbewerbsvorteile nicht nur als diese jeweiligen Volkswirtschaften in ihrer bilateralen Beziehung betreffend verstehen. Sehr schnell mag ein bilaterales Ungleichgewicht hier auch die „Gesamtlage“ des europäischen Kursverbundes gegenüber Drittlandwährungen betreffen, besonders gegenüber wichtigen Drittlandwährungen wie US-Dollar oder Yen. In dieser Relation unterliegen die beteiligten Wechselkurse den Spielregeln des Floatens. Dabei können die im EWS verbundenen Kurse nur gemeinsam aufwärts oder abwärts floaten. Von Anfang an haben daher die EWS-Mitglieder erklärt, daß ihre Wechselkurspolitik gegenüber Drittländern eine Koordinierung erfordere und soweit möglich eine Konzentrierung mit den Währungsbehörden dieser Länder.

An dieser Stelle muß beachtet werden, daß Artikel IV Abschnitt 3 der IWF-Statuten dem Fonds auferlegt, die Einhaltung der Wechselkursregelungen strikt zu überwachen. Dies gilt auch gegenüber EWS-Mitgliedern, die ja ausnahmslos auch IWF-Mitglieder sind. Hierfür hat der Fonds inzwischen Grundsätze aufgestellt, von denen sich alle Mitglieder bei ihrer Wechselkurspolitik leiten lassen. Bei seiner Überwachung der Wechselkurspolitik seiner Mitglieder geht der Internationale Währungsfonds davon aus, daß folgende Entwicklungen die Notwendigkeit einer Erörterung zwischen Fonds und Mitgliedland anzeigen könnten:

- I. länger anhaltende Interventionen großen Ausmaßes in ein und derselben Richtung auf dem Devisenmarkt,
- II. ein auf Dauer nicht aufrechtzuerhaltender Umfang offizieller oder quasi-offizieller Kreditaufnahme oder übermäßige und anhaltende kurzfristige offizielle oder quasi-offizielle Kreditgewährung aus Zahlungsbilanzgründen,
- III. a) die Einführung, wesentliche Verschärfung oder längere Beibehaltung von Beschränkungen oder Anreizen für laufende Transaktionen oder Zahlungen aus Zahlungsbilanzgründen, oder
b) die Einführung oder wesentliche Änderung von Beschränkungen oder Anreizen für Zu- oder Abflüsse von Kapital aus Zahlungsbilanzgründen,
- IV. die Durchführung kreditpolitischer oder sonstiger binnengesetzlicher Maßnahmen auf dem Währungsgebiet aus Zahlungsbilanzgründen, die einen anomalen Anreiz für oder eine anomale Abschreckung von Kapitalbewegungen bewirken,

V. eine Entwicklung des Wechselkurses, die mit den wirtschaftlichen und finanziellen Grundbedingungen einschließlich der die Wettbewerbsfähigkeit und die langfristigen Kapitalbewegungen beeinflusenden Faktoren nicht im Zusammenhang zu stehen scheint.

Gegen diese Grundsätze wird man auch unter den Gesichtspunkten des EWS nichts einwenden können. Ganz im Gegenteil: Auch zur dauerhaften Aufrechterhaltung eines Verbundes mit festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen müssen sich die Mitglieder an analogen Maximen orientieren. Nachhaltig falsche Wechselkurse können und sollen nämlich in keinem System beibehalten und verteidigt werden, weder in einem System juristisch fester, noch in einem System juristisch flexibler Wechselkurse.

Bedürfte es eines allerletzten Beweises, daß sich das EWS maßgeschneidert in die revidierten IWF-Statuten einpaßt, Artikel IV Abschnitt 4 würde ihn liefern. Nachdem in allen vorhergehenden Abschnitten des Wechselkursartikels der revidierten IWF-Statuten tiefgreifende Konsequenzen aus dem Zusammenbruch des Systems fester Paritäten gezogen worden sind, wird in Abschnitt 4 die Flagge von Bretton Woods von neuem entrollt: Der Fonds kann mit einer Mehrheit von 85 % aller Stimmen feststellen, daß die internationale Wirtschaftslage die Einführung eines weitverbreiteten Systems von Wechselkursregelungen auf der Grundlage stabiler, aber anpassungsfähiger Paritäten zuläßt. Das bedeutet, daß das Tor zur Rückkehr in ein weltweites Paritätensystem offen gehalten wird.

Nach alledem kann es wohl nicht überraschen, wenn der Europäische Rat in seiner Entschließung über die Errichtung eines Europäischen Währungssystems und damit zusammenhängende Fragen vom 5. Dezember 1978 apodiktisch feststellt: „Das EWS ist und bleibt uneingeschränkt mit den betreffenden Vorschriften des IWF-Abkommens vereinbar.“ Anders ausgedrückt: Das EWS ist nur ein — allerdings ein wichtiges — Beispiel dafür, daß die Währungswelt von Post-Bretton-Woods, d. h. nach allgemeiner Aufgabe des Paritätensystems, keine Welt des allgemeinen („sau-beren“ oder „schmutzigen“) Floatens ist, sondern ein komplizierteres und differenzierteres Tableau mit vollgelenkigen, halb- und dreiviertelgelenkigen Scharnieren, elastischen und steifen Gelenken. Von rund 140 IWF-Mitgliedern operieren knapp 100 mit festen Wechselkursen gegenüber mindestens einer Währung oder einem Währungskorb. Die Mehrzahl davon erhält feste Kurse gegenüber dem US-Dollar oder dem französischen

Franc oder dem britischen Pfund oder dem SZR aufrecht. So ist das Besondere am EWS nicht die Stabilität bilateraler Paritäten in einem Paritätengitter mit den geringen Schwankungsmargen von $\pm 2,25\%$ im Regelfall, $\pm 6\%$ im italienischen Ausnahmefall. Einmalig ist nur, daß sich hier eine ganze Gruppe von Ländern, zudem bedeutende Industrieländer, zur wechselseitigen Einhaltung verringelter Bandbreiten verpflichtet hat. Einmalig ist auch, daß der Wechselkursverbund hier als ein Schritt in einem nicht nur wirtschaftspolitischen, sondern politischen Integrationsprozeß verstanden wird. Derlei Implikationen, auch derlei Ambitionen hatte eine Mitgliedschaft im alten System von Bretton Woods nicht.

Nicht nur ist das EWS voll mit dem im IWF-Abkommen weltweit geregelten internationalen Währungssystem vereinbar; die EWS-Mitglieder bleiben auch voll an dem Funktionieren des IWF-Abkommens interessiert, dessen Mitglieder sie unverändert sind. Das ergibt sich schon aus ihrer Interessenlage. Es ist zwar richtig, daß sie dank des EWS erhebliche Teile ihres Außenhandels (zwischen ca. 40 und 70 %, je nach Land) zu festen Wechselkursen abwickeln, das läßt jedoch immer noch Raum für eine intensive Außenhandelsverflechtung mit Partnern außerhalb des EWS. Die volle Tragweite dieser Feststellung erkennt man, wenn man sich gleichzeitig vor Augen führt, daß die EWS-Mitglieder als kleinere und mittelgroße Volkswirtschaften sehr bedeutende Außenhandelsanteile an ihrem Bruttonsozialprodukt aufweisen (zwischen 35 und gut 90 %). Einen primär nach innen gerichteten Blick kann sich unter solchen Verhältnissen keine Regierung leisten. Bereits die Erfahrungen mit dem Vorläufer des EWS, der europäischen Währungsschlange in ihrem unterschiedlichen Umfang, enthalten nichts, was eine solche Befürchtung begründen könnte.

Natürlich ist es richtig, daß dem EWS eigene Kreditfazilitäten zur Verfügung stehen, die unabhängig sind von denen des IWF. Der IWF mag sich in dieser Hinsicht von Fall zu Fall entlastet sehen, was die ganze oder teilweise Finanzierung eventueller Zahlungsbilanzdefizite von EWS-Mitgliedern angeht. Der kooperativen Haltung, mit der sich diese Mitglieder am weiteren Ausbau des IWF beteiligen, wird dies keinen Abbruch tun. Bei der sechsten Quotenerhöhung und der Schaffung von 4 Mrd. neuer Sonderziehungsrechte für die Jahre 1979 bis 1981 ist dies bereits unter Beweis gestellt worden. Mit ihrer Zustimmung setzten sich einige europäische Länder über ihre bis zuletzt noch vorhandenen Zweifel an der Notwendigkeit dieser Maßnahmen im Interesse eines inter-

nationalen Kompromisses hinweg. Sie setzten sich über diese Zweifel aber auch hinweg, um als EWS im Rahmen der größeren internationalen Gemeinschaft mit „einer Stimme“ sprechen zu können. Denn dies gehört zu der angestrebten währungspolitischen Identität der Europäischen Gemeinschaft ebenfalls hinzu, bis im Stadium des endgültigen Ausbaus des EWS ein Punkt erreicht sein wird, an dem die im EWS vereinigten Volkswirtschaften auch nur noch *ein* Mitglied des IWF sind (ohne indessen an Stimmengewicht einzubüßen).

Zur Beflügelung der Phantasie mögen auch Existenz und künftige Rolle der ECU (European Currency Unit) beitragen. Diese Währungskorb-einheit dient vorerst als Numéraire für den Wechselkursmechanismus, als Grundlage für den sogenannten Abweichungsindikator, als Rechengröße für Interventions- und Kreditoperationen sowie als Instrument für den Saldenausgleich zwischen den Währungsbehörden der EWS-Mitglieder. Ihre Reichweite endet zunächst also an den Rändern des Systems. Enthält sie aber nicht ein weiterreichendes Potential? Z. B. als Reserveeinheit, die eines Tages auch in das internationale System eindringen kann, deren Rolle im Verhältnis zu den Drittlandwährungen (z. B. US-Dollar) und zum SZR dann ebenfalls der Definition bedarf. In welchem Umfang kann die ECU „Challenger“ und Konkurrent für wichtige Weltwährungen werden? Welche internationale Rolle werden bis dahin neben dem Dollar andere wichtige nationale Währungen zu spielen begonnen haben, die von einer neu heraufziehenden Währung ebenfalls beeinflußt und in ihrer Stellung verändert werden? Das sind wichtige Fragen, die im Prinzip nicht neu sind, deren Qualität sich aber durch das wirtschaftliche und politische Potential, das hinter einer ECU stehen könnte, abhebt und die von der Qualität der Frage abhängen, welche Rolle DM, Yen oder Schweizer Franken für die Funktion des Goldes oder des Dollar im internationalen Währungssystem spielen. Diese Fragen in bezug auf die ECU auch nur tendenziell zu beantworten, heißt eine Prognose über den relativen Erfolg des EWS als Wirtschafts- und Währungsraum im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen zu stellen. Der Zeitpunkt hierfür dürfte jetzt noch nicht gekommen sein. Noch beginnen die Mitglieder erst, nach ruhigem Start ihres neuen Systems, vorläufige Erfahrungen darüber zu sammeln, wieweit bei dem gegebenen Grad an Konvergenz der wirtschaftlichen Grunddaten die Ruhe des ersten Augenblicks von Dauer sein könnte.

Zusammenfassung

Zur Stellung des Europäischen Währungssystems im Rahmen des Weltwährungssystems

Die Gründung des Europäischen Währungssystems beruht — ebenso wie seinerzeit die des GATT und des IWF — primär auf politischen und nicht auf wirtschaftlichen Motiven: Die neue Klammer des EWS, von der man sich bessere Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum und interne Preisstabilität verspricht, soll den politischen Zusammenhalt der Mitgliedsländer stärken und weitere Integrationsfortschritte ermöglichen. Damit soll Europa auch politisch im veränderten weltpolitischen Kraftfeld eine seiner wirtschaftlichen Bedeutung angemessene Rolle spielen.

Der Wechselkursverbund des EWS kann als ein Sub-System des Internationalen Währungssystems im Rahmen des durch das revidierte IWF-Abkommen gegebenen Spielraumes für die Wahl des Wechselkurssystems angesehen werden. Zu den im IWF-Abkommen verankerten Verpflichtungen auf dem Gebiet der Wechselkursregelungen haben sich die Gründer des EWS ausdrücklich bekannt. So sollen die Kreditfazilitäten des EWS im Bedarfsfall lediglich dazu beitragen, die Zeitspanne zu überbrücken, die erforderlich ist, um durch wirtschaftspolitische Maßnahmen eine Rückkehr zum Zahlungsbilanzgleichgewicht zu erreichen. Auch Änderungen der Wechselkurse — Leitmaxime „fix, aber anpaßbar“ — sind bei Ungleichgewichten durchaus vorgesehen.

Gegenüber Drittländern verfolgen die EWS-Mitglieder eine Wechselkurspolitik des koordinierten Floats im Rahmen der IWF-Statuten. Aber auch innerhalb des Wechselkursverbundes orientieren sich die Mitglieder an den Grundsätzen des IWF zur Wechselkurspolitik. So zeigt die Analyse, daß sich das EWS in die auch für das weltweite Währungssystem geltenden Regeln einfügt.

Summary

On the Status of the European Monetary System within the World Monetary System

The establishment of the European Monetary System is attributable — like GATT and the IMF in the past — primarily to political and not to economic motives: The EMS, the new brace that is expected to create better preconditions for economic growth and internal price stability, is intended to strengthen the political coherence of the member countries and make further integration progress possible. The aim of this is to enable Europe to play a role consonant with its economic importance even in a changed field of world political forces.

The parity-grid of the EMS can be regarded as a subsystem of the international monetary system within the range of latitude for selecting exchange rate systems provided by the revised IMF agreement. The founders of the

EMS have expressly declared their acceptance of the commitments laid down in the IMF agreement with respect to exchange rate arrangements. For example, the EMS credit facilities are intended to contribute in case of need only towards bridging the period necessary to regain balance-of-payments equilibrium by applying economic policy measures. Also exchange rate changes — guiding maxim: fixed but adjustable — are definitely provided for in the event of disequilibria.

Towards third countries, the EMS members pursue an exchange rate policy of co-ordinated floating in accordance with the IMF statutes. But also within the parity grid, the members orient themselves to the IMF principles of exchange rate policy. Thus the analysis shows that the EMS complies with the rules which also apply to the worldwide monetary system.

Résumé

De la position du Système Monétaire Européen dans le cadre du système mondial

La création du Système Monétaire Européen (SME) repose — comme en leur temps celles du GATT et du FMI — en premier lieu sur une motivation politique et non économique: les nouvelles attaches du SME, dont on se promet de meilleures conditions de croissance économique et de stabilité interne des prix, devraient renforcer la coopération politique des Etats membres et permettre de nouveaux progrès sur la voie de l'intégration. L'Europe serait ainsi également en mesure de jouer dans le champ clos de la politique mondiale en mutation un rôle adapté à sa puissance économique.

L'assemblage des changes du SME peut être considéré comme un sous-système du système monétaire international dans le cadre de la latitude laissée par l'accord révisé du FMI en ce qui concerne le choix d'un système de changes. Les fondateurs du SME ont formellement accepté les engagements inscrits dans l'accord du FMI relatifs aux dispositions de change. C'est ainsi que les facilités de crédit d'urgence du SME ne pourront être accordées que le temps nécessaire et suffisant au retour à l'équilibre de la balance des paiements par des mesures de politique économique. Et l'on a aussi prévu la correction des déséquilibres par l'ajustement des parités — qui sont „fixes, mais ajustables“.

A l'égard des pays tiers, les participants au SME suivent une politique de change de flottement concerté dans le contexte des statuts du FMI. Mais même au sein du SME, les membres respectent les principes fondamentaux de politique de change du FMI. L'analyse montre par conséquent que le SME s'inscrit à l'intérieur des règlementations applicables au système monétaire mondial.