I. Integration und Konvertibilität in der Nachkriegszeit

"Der allgemeine Sprachgebrauch verwendet die Begriffe Zusammenarbeit, Verflechtung, Kooperation oder Integration mehr oder minder als Synonyme, aber gerade diese Unklarheit ist geeignet, der politischen Zielstrebigkeit in dieser Richtung Abbruch zu tun, ja manchmal sogar eine Art babylonischer Sprachverwirrung auszulösen."

L. Erhard, 25. 3. 19551

"Die Tatsache, daß die Konvertierbarkeit der Währungen in den letzten Jahren zu einem Modewort der wirtschaftspolitischen Diskussion geworden ist, ist der Klarheit und Eindeutigkeit, mit denen dieser Begriff verwendet wird, nicht sehr zugute gekommen. Er teilt damit das Schicksal anderer Schlagworte aus der wirtschaftswissenschaftlichen Hexenküche der letzten Jahre – wie z.B. europäische Integration, internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik, Liberalisierung – unter denen sich jeder, der sie im Munde führte, etwas anderes vorstellt."

O. Emminger, 15. 12. 1952²

Nach dem Zweiten Weltkrieg mußte eine neue Weltwirtschaftsordnung errichtet werden, denn ohne eine internationale Wirtschaftsordnung war Außenhandel unmöglich und der Wiederaufbau nicht zu bewerkstelligen. Die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung war jedoch nicht unproblematisch. Nach den Erfahrungen mit der Weltwirtschaftskrise mußte sie nicht nur Außenhandel ermöglichen, sondern auch binnenwirtschaftlichen Bedürfnissen Rechnung tragen und der staatlichen Wirtschaftspolitik einen Platz einräumen. Demnach wurde während der vierziger und fünfziger Jahre in wirtschaftswissenschaftlichen, wirtschaftspolitischen und politischen Kreisen diskutiert, wie ein neues Weltwirtschaftssystem aussehen sollte, worauf bei seiner Errichtung der Schwerpunkt zu legen war und wie es erreicht werden könnte. Im Rahmen dieser Debatten wurde häufig auf den Begriff der Integration zurückgegriffen.

Der Integrationsbegriff ist ausgesprochen komplex und vielschichtig. Selbst wenn er heutzutage meist eindeutig regional definiert wird, nämlich als ein wirtschaftlicher Zusammenschluß mehrerer Länder, zu erreichen durch einen Abbau

¹ BAK, B 136/1310, Erhard an Adenauer, 25.3.1955.

² BBK, NL Emminger, Konvertibilität/Abbau der Devisenzwangswirtschaft I 1949–52, Emminger, Konvertibilität und Liberalisierung, 15.12.1952.

von Zöllen und anderer Beschränkungen im Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr³, so bleibt dabei oftmals der präzise Inhalt dieses Konzeptes, die anzustrebende Endstufe des Integrationsprozesses, umstritten. Deshalb können auch heute noch die Grenzen des Integrationsbegriffes durchaus unterschiedlich abgesteckt werden. Nicht genug damit: In den vierziger und fünfziger Jahren war das Konzept der Integration noch viel weniger eindeutig. Der Begriff war erst seit kurzem in die politisch-ökonomische Fachsprache eingeführt worden. Da er sich innerhalb weniger Jahre auch im allgemeinen Sprachgebrauch durchsetzte, ein "Modewort" wurde, ja sogar zum Leitwort der Nachkriegsgeschichte avancierte, war sein Inhalt oftmals vage, zum Teil nahm er sogar allgemeinere Züge an⁴. Da ferner der Begriff der Integration im Verlauf der fünfziger Jahre einen Bedeutungswandel durchmachte⁵, war er oftmals mit einer "babylonischen Sprachverwirrung" verbunden⁶.

Die Komplexität des Integrationsbegriffs und sein Bedeutungswandel in der Nachkriegszeit machen es unumgänglich, auf diesen Terminus einzugehen. Er muß erläutert und historisch präzise eingeordnet werden. Besonderes Gewicht ist dabei auf die währungspolitische Integration zu legen, denn auch sie war in der Nachkriegszeit ein wichtiges Problem, zu dem verschiedene Vorschläge vorgebracht und lebhaft diskutiert wurden. Darüber hinaus wurde in den Diskussionen um die währungspolitische Integration auf den Begriff der Konvertibilität rekurriert, und auch dieser Begriff entwickelte sich zu einem "Modewort", was mit den entsprechenden Problemen behaftet war. Ferner wurde das Konvertibilitätskonzept im Verlauf der Debatten über die Konvertibilität mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt. Schließlich ist festzuhalten, daß das Konzept der Konvertibilität auf der einen Seite in den fünfziger Jahren mit dem Begriff der währungspolitischen Integration gleichgesetzt wurde, auf der anderen Seite aber geradezu der Gegenpol zu dem Integrationskonzept war, das im Verlauf der fünfziger Jahre mehr und mehr an Bedeutung gewann.

Der Begriff der wirtschaftlichen Integration im Wandel der Zeit

In seiner 1977 erschienenen History of Thought on Economic Integration hat Fritz Machlup die ersten wirtschaftswissenschaftlichen Anwender des Begriffes Integration aufgespürt. Dabei hat er nachgewiesen, daß der Begriff der wirtschaftlichen Integration – sofern er sich auf den internationalen Handel, und nicht auf die Organisation von Unternehmen bezog – erst in den dreißiger Jahren in die wirtschaftswissenschaftliche Fachsprache eingeführt wurde⁷. Mit seiner negativen Form, der Desintegration, bezeichneten liberale Wirtschaftswissen-

³ Vgl. Brockhaus-Enzyklopädie, Bd. 10, Mannheim ¹⁹1989, S. 552.

⁴ Vgl. Dirks, Integration, S. 401 ff.

⁵ Vgl. Herbst, Integrationstheorie.

⁶ Vgl. Fußnoten 1 und 2.

⁷ Vgl. Machlup, History, S. 3 ff.

schaftler wie Wilhelm Röpke und Moritz I. Bonn die Zerstörung der internationalen Arbeitsteilung, die aufgrund von protektionistischen Bestrebungen und durch die Einführung monetärer Barrieren wie Devisenbewirtschaftungsmaßnahmen im Verlauf der Weltwirtschaftskrise stattgefunden hatte. Dem wurde das Zeitalter der weltwirtschaftlichen Verflechtung und Integration, das 18. und 19. Jahrhundert, gegenübergestellt8. Unter wirtschaftlicher Integration, einem Begriff, der sowohl einen Prozeß als auch einen Zustand bezeichnet, wurde demnach die Wiederherstellung einer internationalen Arbeitsteilung bzw. die Existenz eines liberalen Weltwirtschaftssystems verstanden. In diesem Sinne wurde der Begriff auch anfänglich in wirtschaftspolitischen Kreisen, in die er nach und nach eindrang, benutzt. Allerdings erhielt er dabei im Verlauf der Zeit einen regionalen und institutionellen Beigeschmack. Da in den ersten Nachkriegsjahren offensichtlich wurde, daß es angesichts der weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte unmöglich war, eine globale Integration unmittelbar zu verwirklichen, wurde beispielsweise im amerikanischen Department of State im Zusammenhang mit dem Marshallplan als erster Schritt einer wirtschaftlichen Integration die Wiedererrichtung einer europäischen Arbeitsteilung und der Wiederaufbau des innereuropäischen Handels anvisiert. Um das zu erreichen, sollte eine Institution gegründet werden, welche als Forum für die erforderliche europäische Kooperation fungieren sollte⁹. Als im Oktober 1949 Paul Hoffman, Leiter der amerikanischen Marshallplanbehörde European Cooperation Administration (ECA), eindringlich Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration forderte, war dieser Begriff schon eindeutig auf die westeuropäischen Wirtschaften bezogen, während die Forderung an den Ministerrat der europäischen Marshallplanorganisation, der Organisation for European Economic Co-operation (OEEC), gerichtet war. Hoffman verlangte von diesem Gremium "the formation of a single large market within which quantitative restrictions on the movements of goods, monetary barriers to the flow of payments and, eventually, all tariffs are permanently swept away"10.

An dem liberalen Integrationskonzept, das prinzipiell die ganze Welt umfassen sollte, waren so Ende der vierziger Jahre entscheidende Modifikationen vorgenommen worden. Integration meinte nun mehr und mehr den Abbau von mengenmäßigen Beschränkungen, von Zöllen und von monetären Barrieren innerhalb einer Region. Das sollte durch multilaterale Kooperation erreicht und durch eine entsprechende Institution abgesichert werden. Allerdings umfaßte diese neue Konnotation noch nicht alle Aspekte, die im Verlauf der Jahre immer

⁸ Vgl. Röpke, Disintegration; Bonn, Crumbling.

⁹ Vgl. hierzu die einschlägigen Dokumente aus dem Department of State, die im Verlauf der Entstehung, Vorbereitung und Planung des European Recovery Program (ERP) verfaßt wurden, z. B. das Cleveland-Moore-Kindleberger Memorandum of 12 June 1947, on a European Recovery Program, auszugsweise abgedruckt in: Kindleberger, Marshall Plan Days, S.3ff.; FRUS 1947 III, S. 197ff

¹⁰ Hoffman am 31.10.1949 vor dem Ministerrat der OEEC, zit. n. Machlup, History, S.11.

stärker mit dem Begriff der Integration in Zusammenhang gebracht wurden. Vorerst nämlich meinte der Begriff vor allem die Kooperation von Nationalstaaten, wobei deren Souveränität weitgehend unangetastet blieb. Zwar hatte es Bestrebungen gegeben, die OEEC mit größeren Kompetenzen auszustatten. Auch hatte es innerhalb der ECA Überlegungen zur Errichtung supranationaler Bürokratien gegeben. Letztendlich waren jedoch solche Ideen von amerikanischer Seite nicht vorgebracht und verlangt worden¹¹. Gleichwohl wurde die Einschränkung der Souveränität im weiteren Verlauf ein wesentlicher Aspekt des Integrationsbegriffes, denn das sich Ende der vierziger Jahre auf französischer Seite ausformende Integrationskonzept maß gerade diesem Gedanken ein großes Gewicht zu¹². Französische Politiker sahen in der Supranationalität einen Weg, die direkten alliierten Kontrollen Deutschlands durch die indirekten Kontrollen supranationaler Behörden zu ersetzen. Als der französische Außenminister Robert Schuman im Mai 1950 einen Pool der deutschen und französischen Kohle- und Stahlproduktion vorschlug, dem auch andere Länder beitreten könnten, zog dieser Plan, der die Errichtung einer supranationalen Hohen Behörde vorsah, in der Presse, im allgemeinen Sprachgebrauch wie auch in der politischen Fachsprache schnell den Integrationsbegriff auf sich. Integration wurde von nun an auch mit einem wirtschaftlichen Zusammenschluß einer Gruppe von Ländern, mit der Errichtung einer supranationalen Behörde, mit dauerhaftem Souveränitätsverzicht, gemeinsamer Politik und mit vollständigem Abbau von mengenmäßigen Beschränkungen wie Zöllen innerhalb dieses Zusammenschlusses gleichgesetzt. Zwar gab es parallel hierzu stets Stimmen, die unter Integration ein globales Wirtschaftssystem oder die Zusammenarbeit innerhalb der OEEC verstanden¹³. Ferner wurde das Projekt des Schumanplanes in mehrerer Hinsicht als unzureichend angesehen, um sich für den Begriff der Integration zu qualifizieren¹⁴: Es war nur auf einen Sektor beschränkt, umfaßte nur sechs Länder, und im Verlauf der Verhandlungen über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurden die Kompetenzen der Hohen Behörde eingeschränkt, so daß die Supranationalität nur teilweise realisiert werden konnte. Gleichwohl war mit dem Schumanplan ein Begriffswandel eingeleitet worden, der dazu führte, daß unter dem Begriff der Integration auch immer die dauerhafte Aufgabe von nationalstaatlicher Souveränität konnotierte.

Der Begriff der Integration, ob in seiner liberal-globalen oder in seiner regionalen Ausprägung, umfaßte nicht nur den Abbau von mengenmäßigen Beschränkungen und Zöllen, sondern auch die Aufhebung monetärer Barrieren. In der Weltwirtschaftskrise war das globale Weltwährungssystem, der Gold-Devisen-Standard, zusammengebrochen. Im Juli 1931 hatte das Deutsche Reich im Ver-

¹¹ Vgl. Milward, Reconstruction, S. 283 ff.

¹² Vgl. Herbst, Integrationstheorie, S. 191 ff.

¹³ Vgl. z. B. Röpke, Integration; ders., Order.

¹⁴ Beispielsweise stellte das Erhard immer wieder heraus. Vgl. Hohmann (Hrsg.), Erhard, S.334ff.; Erhard, Rückkehr, S. 153 ff.

lauf der Bankenkrise Devisenbewirtschaftungsmaßnahmen einführen müssen. Im September 1931 hatte sich das Vereinigte Königreich während einer akuten Liquiditätsenge gezwungen gesehen, die Konvertibilität des Pfundes zu festen Wechselkursen zu suspendieren. Als Konsequenz entstanden in den dreißiger Jahren mehrere regionale Währungsblöcke, die sich im weiteren Verlauf konsolidierten und gegen andere Währungsblöcke durch monetäre Restriktionen und bilaterale Zahlungsabkommen abgrenzten¹⁵.

Dem Zusammenbruch des Gold-Devisen-Standards maß Röpke in seinem Buch über die internationale ökonomische Desintegration große Bedeutung für den Zerfall der Weltwirtschaft zu¹⁶. Eine Rekonstruktion dieses Währungssystems und damit eine währungspolitische Integration scheiterte jedoch vor dem Krieg daran, daß die einzelnen Länder die Lasten eines solchen Systems für untragbar hielten. Der Gold-Devisen-Standard und die Gewährung der Konvertibilität wurden mit Skepsis betrachtet. Man lehnte den Automatismus dieses Systems, vor allem seinen Zwang zur Deflation, ab.

Da andererseits aber im Verlauf der dreißiger Jahre offensichtlich geworden war, daß der Außenhandel ohne ein internationales Währungssystem beeinträchtigt wurde oder gar unmöglich war, wurden noch während des Krieges Verhandlungen geführt, um die Grundzüge eines Währungssystems, das in der Nachkriegszeit gelten würde, auszuarbeiten. Als Ergebnis dieser Verhandlungen unterzeichneten 44 Länder im Jahre 1944 auf der Währungs- und Finanzkonferenz der Vereinten Nationen in Bretton Woods das Abkommen über den Internationalen Währungsfonds (IWF)¹⁷. Damit wurde ein Forum errichtet, auf dem internationale Währungsprobleme diskutiert werden konnten. Ferner wurde mit dem Abkommen ein Stabilisierungsfonds ins Leben gerufen, der im Falle einer Liquiditätskrise dem betroffenen Land Zahlungsmittel zur Verfügung stellen würde. Schließlich wurde im IWF-Abkommen formuliert, daß die Konvertibilität der Währungen die Grundlage des internationalen Währungssystems sein sollte. Auch einigte man sich darauf, das internationale Währungssystem auf feste, allerdings anpaßbare Wechselkurse zu gründen, wobei das Abkommen für die Veränderung der Wechselkurse gewisse Regeln aufstellte. Mit dieser Absprache war die uneingeschränkte Souveränität der Unterzeichnerländer in Hinsicht auf ihre Wechselkurspolitik durchbrochen. Das jedoch wurde als notwendig angesehen, da im Verlauf der dreißiger Jahre verstärkt zu dem Mittel der Abwertung gegriffen worden war, um die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise zu vermindern. Allerdings hatte sich dabei nur gezeigt, daß solche Maßnahmen - zumal wenn sie unkoordiniert getroffen werden - die zugrunde liegenden Probleme nicht lösen können.

¹⁵ Vgl. als grundlegende Literatur Kindleberger, Weltwirtschaftskrise.

¹⁶ Vgl. Röpke, Disintegration, S.119ff.

¹⁷ Zur Vorgeschichte und zu den Verhandlungen vgl. Horsefield u.a., IMF, Bd. I. Als neueres Werk zum IWF vgl. Bordo/Eichengreen (Hrsg.), Retrospective.

Das Abkommen von Bretton Woods erwies sich vorerst jedoch als nicht tragfähig. Eine globale währungspolitische Integration konnte in der Nachkriegszeit damit nicht erreicht werden. Auch nach Ablauf der im Abkommen zugestandenen Übergangszeit sahen sich die meisten Unterzeichnerländer nicht in der Lage, zur Konvertibilität überzugehen, während das Vereinigte Königreich, das im Sommer 1947 die Konvertibilität für das Pfund einführte, sie nach nur sechs Wochen wieder aufgeben mußte¹⁸. So blieb die Weltwirtschaft nach dem Krieg in bezug auf Währungsfragen vorerst in Bilateralismus gefangen. Das Problem der währungspolitischen Integration, des Aufbaus eines internationalen Währungssystems oder der Konvertibilität blieb bestehen und wurde weiterhin debattiert. Im Rahmen dieser Diskussionen wurden die Begriffe der Konvertibilität, der währungspolitischen Kooperation oder Integration ein- und gegeneinander abgegrenzt. Die Funktionen sowie die Vor- und Nachteile der Konvertibilität wurden abgewogen, die notwendigen und hinreichenden Voraussetzungen einer Konvertibilitätserklärung formuliert. Pläne, wie eine währungspolitische Kooperation und Integration erreicht und abgesichert werden könnte, wurden geschmiedet. Diese Debatten zeigen nicht nur die Problematik des Konvertibilitätsbegriffes, sondern sie lassen auch die unterschiedlichen Erwartungen, Strategien und wirtschaftspolitischen Schulen erkennen.

Zum Begriff der Konvertibilität

In ihrer ursprünglichen und umfassenden Definition bedeutete Konvertibilität die Garantie, die von Zentralbanken ausgegebenen Banknoten zu einem festen Kurs in Gold umtauschen zu können¹⁹. Damit stand es jedem, der im Besitz von konvertibler Währung war, frei, seine Guthaben in eine andere goldgebundene Währung umzutauschen, womit kurz- wie langfristige internationale Kapitalbewegungen möglich waren und ein globales Währungssystem errichtet war. Da sich allerdings in der Zwischenkriegszeit diese umfassende Definition als problematisch erwiesen hatte, wurde der Begriff der Konvertibilität nach dem Zweiten Weltkrieg eingeschränkt. Dabei wurde nach dem Entstehungszeitpunkt der Guthaben, nach dem Zweck der Konvertierung und nach dem Inhaber des Guthabens differenziert.

Schon im Abkommen von Bretton Woods hatte man sich darauf geeinigt, daß der Begriff der Konvertibilität nur kürzlich erworbene Guthaben und solche für laufende Geschäfte umfassen sollte²⁰. Da in der Zwischenkriegszeit die internationalen Kapitalbewegungen zu Problemen geführt hatten, da ferner während des Zweiten Weltkrieges viele Länder Pfundguthaben in beträchtlicher Höhe ak-

¹⁸ Vgl. hierzu Cairncross, Years, S. 121 ff.

¹⁹ Vgl. den Artikel "Convertibility of Bank Notes", in: Palgrave's Dictionary, Bd. I, S. 407 ff.

²⁰ Vgl. Articles of Agreement of the IMF, 22.7.1944, vor allem Artikel VI, Absatz 3, und Artikel VIII, Absatz 4, in: Horsefield u. a., IMF, Bd. III, S. 185 ff.

kumuliert hatten, wurde es für unverzichtbar gehalten, ältere Aktiva von der Konvertibilität auszuschließen und internationale Kapitalbewegungen zu begrenzen²¹. Allerdings wurde eine solche Einschränkung auch als problematisch angesehen. Zum einen – so wurde betont – sei es schwierig, laufende Transaktionen von Kapitalbewegungen zu unterscheiden. Kontrollen könnten leicht umgangen werden²². Zum anderen gab es in den späten fünfziger Jahren auch Stimmen, die eine solche Unterscheidung prinzipiell bedenklich fanden. Sie stellten heraus, daß internationale Kapitalbewegungen erforderlich sind, um Ungleichgewichte in der Handelsbilanz kompensieren zu können²³.

In bezug auf den Inhaber wurde in der Nachkriegszeit zwischen Inländern und Ausländern unterschieden.

Bei Ausländer-Konvertibilität wird nur dem Devisenausländer die Konversion in eine andere Währung gewährt. Demgegenüber kann der Deviseninländer weiterhin Restriktionen wie Devisenbewirtschaftungsmaßnahmen und mengenmäßigen Beschränkungen unterliegen, wodurch der Devisenausgang des Landes, das Ausländer-Konvertibilität gewährt, weitgehend problemlos reguliert werden kann²⁴. Damit ist die Ausländer-Konvertibilität augenscheinlich vor allem für die Handelspartner des konvertiblen Landes, die nun in den Besitz von konvertiblen Währungsreserven kommen können, vorteilhaft. Allerdings kann von ihr auch das Land, das Ausländer-Konvertibilität gewährt, profitieren. Zum einen steigt mit der Ausländer-Konvertibilität der Gebrauchswert seiner Währung, die nun leichter für internationale Transaktionen benutzt werden kann²⁵. Das kommt nicht nur den Finanzkreisen dieses Landes zugute, sondern es kann auch mit erheblichen handelspolitischen Vorteilen verbunden sein²⁶.

Bei Inländer-Konvertibilität kann demgegenüber nur der Inländer ohne Einschränkungen seine Guthaben in Devisen umtauschen. Deshalb ist die Inländer-Konvertibilität weitgehend mit dem Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen und der Abschaffung der Devisenbewirtschaftung identisch. In den fünfziger Jahren wurde zeitweise sogar der vollständige Abbau von mengenmäßigen Beschränkungen mit Konvertibilität gleichgesetzt²⁷. Die Inländer-Konvertibilität

²¹ Vgl. Horsefield u. a., IMF, Bd. I, S. 83 ff.

²² Vgl. Bernard, Wege, S. 275 ff.

²³ Vgl. Reichert, Rückkehr, S. 31. Ähnlich auch Limmer, Konvertierbarkeit, S. 188. Schon sehr früh Röpke, Wege, S. 103 ff.

²⁴ Deshalb wurde die Ausländer-Konvertibilität in den fünfziger Jahren auch oftmals als "Schein-Konvertibilität" angegriffen. Vgl. Franz Aschinger, "Der Stand der Konvertibilitätsbestrebungen II. Die Frage des Vorgehens", in: Neue Zürcher Zeitung (Morgenausgabe), 3.6.1953, S.3.

²⁵ Aus diesem Grund wird die Ausländer-Konvertibilität häufig als "finanzielle" oder "monetäre" Konvertibilität bezeichnet. Vgl. Gablers Wirtschaftslexikon, Wiesbaden ⁹1976, Bd. I, Sp. 2481 ff.

²⁶ Da die Handelspartner an dem Export in das betreffende Land großes Interesse haben, sind sie unter Umständen zu Konzessionen bereit. Vgl. Hirschman, Power, S. 113.

²⁷ Vgl. Krüger, Voraussetzungen, S. 76ff., S. 110ff.; BdL, Geschäftsbericht 1952, S. 25. Dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium genügte eine "nicht entscheidende" Beeinflussung der Zahlungsbilanz durch Einfuhrkontingente. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten vom 16.11.1952, S. 156.

birgt den Vorteil, daß der Inländer die Möglichkeit hat, auf dem billigsten Markt einzukaufen. Allerdings ist auch zu erwähnen, daß mit der Inländer-Konvertibilität Probleme und Gefahren verbunden sind. Zum einen ist die Inländer-Konvertibilität mit der Möglichkeit freier Kapitalausfuhr gleichzusetzen, da die Ausfuhr von Kapital nicht mehr kontrolliert werden kann. Zum anderen kann die Inländer-Konvertibilität auf Dauer nur aufrechterhalten werden, sofern die konvertiblen Reserven alimentiert werden können. Demnach war das Land, das den Inländern ein Umtauschrecht zusprach, darauf angewiesen, daß die Handelspartner ihm ihrerseits Ausländer-Konvertibilität gewährten²⁸.

Die Unterscheidung zwischen Inländer- und Ausländer-Konvertibilität ist deshalb bedeutend, weil in den fünfziger Jahren umstritten war, ob der Konvertibilitätsbegriff in erster Linie die Inländer-Konvertibilität oder die Ausländer-Konvertibilität umfassen sollte. Schon das IWF-Abkommen war in dieser Hinsicht nicht zu eindeutigen, sondern nur zu widersprüchlichen Aussagen gelangt²⁹. Auch im weiteren Verlauf bestanden unterschiedliche Positionen fort: Das Vereinigte Königreich sah die Ausländer-Konvertibilität als grundlegend an und legte entsprechend das Schwergewicht auf deren Verwirklichung. Demgegenüber erachteten die kontinentalen Länder in erster Linie die Inländer-Konvertibilität für erstrebenswert³⁰.

Während der Begriff der Integration im Verlauf der vierziger und fünfziger Jahre - wie gezeigt - nach und nach auch einen regionalen Beigeschmack erwarb, wurde der Begriff der Konvertibilität nur in Hinsicht auf Zweck, Entstehungszeitpunkt und Inhaber der zu konvertierenden Guthaben genauer gefaßt. In regionaler Hinsicht wurde nicht differenziert, so daß der Begriff der Konvertibilität in den fünfziger Jahren durchgängig mit globaler Währungsintegration identisch war. Das bedeutet allerdings nicht, daß in dieser Zeit regionale Ansätze zur währungspolitischen Integration unwesentlich waren. Ganz im Gegenteil: Vor dem Hintergrund der existierenden weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte und der Dollarknappheit waren auch für das Währungsproblem regionale Lösungen unabweisbar. Im weiteren Verlauf wurden sie auch angestrebt und realisiert. Um innereuropäischen Handel zu erlauben, mußte einerseits das System von bilateralen Handels- und Zahlungsabkommen, das in Europa im Jahre 1947 vorherrschte, aufgebrochen werden. Da sich andererseits aber zur gleichen Zeit eine Rückkehr zu einem globalen System als unmöglich erwiesen hatte, waren regionale Lösungen unumgänglich. Allerdings ist zu betonen, daß diese regionalen währungspolitischen Integrationsbemühungen nie mit dem Begriff der Konverti-

²⁸ Sofern die Ausländer-Konvertibilität nur von einigen Ländern gewährt wurde, mußte fast zwangsläufig zwischen konvertiblen und nicht-konvertiblen Handelspartnern unterschieden werden. In den fünfziger Jahren sah sich beispielsweise die Schweiz veranlaßt, die Inländer-Konvertibilität des Schweizer Franken aus diesem Grund einzuschränken. Vgl. Haberler, Konvertibilität, S. 23.

²⁹ Das IWF-Abkommen stipulierte in Artikel VIII, Absatz 2, daß für laufende Transaktionen Restriktionen generell zu vermeiden seien. Damit führte es einen Konvertibilitätsbegriff ein, der Inund Ausländer-Konvertibilität umfaßte. In Artikel VIII, Absatz 4, hingegen wurde der Begriff der Konvertibilität auf Ausländer-Konvertibilität eingeschränkt.

³⁰ Vgl. hierzu auch S. 165 ff.

bilität belegt wurden, denn das entscheidende Kriterium einer Umtauschbarkeit in Gold oder Dollar konnte mit regionalen Absprachen nicht erreicht werden.

Eine erste regionale währungspolitische Vereinbarung wurde im Herbst 1948 im Rahmen der OEEC getroffen. Die OEEC-Mitglieder unterzeichneten ein einjähriges innereuropäisches Zahlungsabkommen. Dem folgte im Herbst 1949 ein zweites. Mit diesen Abkommen einigten sich die OEEC-Mitglieder darauf, ihre Zahlungssalden, die bisher bilateral ausgeglichen worden waren, zu kompensieren³¹. Darüber hinaus wurden in diesen Abkommen Ziehungsrechte – das heißt Kreditierungsverpflichtungen für die Gläubiger, Überziehungsmöglichkeiten für die Schuldner – eingeführt³². Dabei entschädigte die ECA die Gläubiger für ihre Kreditvergaben mit bedingter Marshallplanhilfe.

Mit den beiden innereuropäischen Zahlungsabkommen wurden in gewissem Umfang Zahlungen innerhalb Europas ermöglicht, und so konnte ein Zusammenbruch des innereuropäischen Handels verhindert werden. Gleichwohl war man von einer Lösung des europäischen Währungsproblems weit entfernt. Eine dauerhafte währungspolitische Integration der europäischen Länder war damit nicht erfolgt³³. Um die monetären Hemmnisse in Europa dauerhaft zu beseitigen und die währungspolitische Integration in Europa herbeizuführen, wurde im weiteren Verlauf sogar mit der Idee einer europäischen Zentralbank und einer einheitlichen europäischen Währung gespielt³⁴. Allerdings wurde ein solches Projekt nicht weiter verfolgt. Vielmehr wurde von amerikanischer Seite die Errichtung einer europäischen Zahlungsunion vorgeschlagen, und im Sommer 1950 unterzeichneten die OEEC-Mitgliedsländer nach langwierigen Verhandlungen das EZU-Abkommen³⁵. Diese Zahlungsunion, innerhalb der die volle Transferierbarkeit aller beteiligten Währungen galt, machte die Diskriminierung aus Zahlungsgründen ge-

Dabei gab es zwei Kompensationsarten. Die Kompensation ersten Grades beruhte auf dem Prinzip des "geschlossenen Kreises": Beispielsweise wurden die Zahlungssalden Land X an Land Y 1 \$, Land Y an Land Z 1 \$ und Land Z an Land X 2 \$ durch die Kompensation im "geschlossenen" Kreis auf den Saldo Land Z an Land X 1 \$ reduziert. Gegen diese Kompensationsart konnten die Teilnehmer keinen Einspruch erheben. Hingegen hing die Kompensation zweiten Grades von den Genehmigungen der betroffenen Länder ab, da sich durch sie die Guthaben eines Landes in einer bestimmten, möglicherweise unerwünschten Währung erhöhen konnten. Für die Funktionsweise dieser Abkommen vgl. Möller, Verrechnungs- und Zahlungsabkommen.

³² Im ersten Zahlungsabkommen handelte es sich dabei um bilaterale Ziehungsrechte. Im zweiten Abkommen wurden diese Ziehungsrechte zum Teil multilateralisiert.

³³ Die Zahlungsabkommen wurden jeweils nur für einen kurzen Zeitraum abgeschlossen. Sie waren aber auch in anderer Hinsicht problematisch: Zum einen hingen sie vollständig von der Marshall-planhilfe ab. Zum anderen beruhte die Zuteilung von Ziehungsrechten auf geschätzten Zahlungsbilanzen, und diese Schätzungen waren umstritten. Ferner schränkten die anfangs nur bilateralen, später teilweise multilateralen Ziehungsrechte die Kompensationsmöglichkeiten ein.

Die Idee einer europäischen Zentralbank wurde beispielsweise innerhalb der ECA erörtert. Vgl. Milward, Reconstruction, S. 296 ff. Aber auch innerhalb der Bundesrepublik gab es Stimmen, die für eine europäische Zentralbank plädierten. Vgl. Richard Merton, "Für eine europäische Notenbankunion", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.5. 1951, Wirtschaftspolitische Beilage, S. 1 f.; ders., "Eine europäische Zentralbank", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. 6. 1952, S. 7.

³⁵ Zu den EZU-Verhandlungen vgl. Milward, Reconstruction, S. 320 ff.; Kaplan/Schleiminger, EPU, S. 28 ff.; Dickhaus, Provisional.

gen einen spezifischen europäischen Handelspartner unnötig. Sie ermöglichte ferner die Liberalisierung und damit den Aufbau des innereuropäischen Handels, zumal sie nicht nur die volle Transferierbarkeit, sondern auch die Bereitstellung zusätzlicher Liquidität vorsah. Diese wurde zum Teil von der ECA zur Verfügung gestellt, zum Teil wurde sie von den Mitgliedsländern aufgebracht, da die Gläubiger der EZU verpflichtet waren, 60 Prozent ihrer Überschüsse zu kreditieren. Da die Zahlungsunion die Kredite an die Schuldnerländer weitergab, konnten diese ihre Defizite zu 60 Prozent über einen EZU-Kredit abdecken und mußten nur die restlichen 40 Prozent in Gold oder Dollar begleichen.

Wenn auch mit der EZU keine Konvertibilität im globalen Sinne, sondern lediglich eine Transferierbarkeit erreicht wurde, war mit ihr eine regionale währungspolitische Integration verwirklicht. Das war auch mit gewissen Einschränkungen der nationalstaatlichen Souveränität in bezug auf die Währungspolitik verbunden. So wurde ein EZU-Direktorium eingerichtet. Dies hatte die Aufgabe, die Währungssituation und -entwicklung der Teilnehmerländer zu beobachten und gegebenenfalls Empfehlungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik auszusprechen. Da das Direktorium seine Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip traf, war damit ein supranationales Element in die EZU eingeführt worden. Diese Supranationalität hatte jedoch Grenzen, denn die Empfehlungen des Direktoriums mußten vom OEEC-Ministerrat gebilligt werden, wo das Prinzip der Einstimmigkeit galt. Ferner bewirkte das Kreditsystem der EZU und die darin eingebauten Anreize eine Einschränkung der Souveränität. Zwar wurden Kredite automatisch und demnach ohne bestimmte Anforderungen an die nationale Wirtschaftspolitik vergeben. Gleichzeitig aber war festgelegt worden, daß Defizite zu einem gewissen progressiv steigenden Anteil in Gold ausgeglichen werden mußten, weshalb der währungspolitische Handlungsspielraum der Teilnehmerländer vor allem bei Zahlungsbilanzdefiziten an Grenzen stoßen mußte³⁶.

Insgesamt ist also festzuhalten, daß mit der Gründung der EZU Fortschritte hinsichtlich der währungspolitischen Integration Europas erreicht und sogar ein regionales europäisches Konvertibilitätssystem verwirklicht worden war. Allerdings wurde dies in den fünfziger Jahren nicht als "Konvertibilität" angesehen³⁷.

Das Kreditsystem und seine Anreize sollten die Korrektur von Zahlungsbilanzungleichgewichten veranlassen. Es funktionierte folgendermaßen: Die Quote eines jeden Landes, welche die Kreditierungsverpflichtungen und Überziehungsmöglichkeiten bestimmte, wurde in fünf gleiche Tranchen aufgeteilt. Der Schuldner konnte in der ersten Tranche sein Defizit zu 100% mit dem EZU-Kredit abdecken. In der zweiten Tranche deckte er sein Defizit zu 80% über den EZU-Kredit ab und beglich die verbleibenden 20% in Gold. In der dritten Tranche erhöhte sich das Verhältnis Kredit zu Gold auf 60 zu 40. In der vierten Tranche waren dann 60%, in der fünften Tranche 80% des Defizits in Gold zu begleichen. Auf der Gläubigerseite war das Anreizsystem weniger ausgefeilt: In der ersten Tranche mußte der Gläubiger 100% kreditieren. In der zweiten bis fünften Tranche erhielt er seine Überschüsse zu 50% in Gold ausbezahlt.

³⁷ Diese Sichtweise hat sich gewandelt. In den siebziger Jahren führte Gablers Wirtschaftslexikon die EZU als ein Beispiel für regionale Konvertibilität an. Vgl. Gablers Wirtschaftslexikon, Wiesbaden ⁹1976, Bd. I. Sp. 2481 ff.

Wenn auch der amerikanische Nationalökonom Albert O. Hirschman betonte. daß die EZU die Konvertibilität der europäischen Währungen untereinander herstelle, und gerade darin die Leistung der EZU erblickte³⁸, war doch die Meinung vorherrschend, die EZU gewähre lediglich Transferierbarkeit der europäischen Währungen und diese sei keinesfalls mit Konvertibilität zu verwechseln. Vielmehr wurde immer wieder hervorgehoben, daß aufgrund des Abrechnungsmechanismus der EZU, demzufolge Defizite und Überschüsse nur zu einem gewissen Prozentsatz in Gold oder Dollar zu begleichen waren, höchstens eine "partielle Konvertibilität" hergestellt worden sei³⁹. Ansonsten aber wurde die EZU sogar oftmals als Gegenpol zur Konvertibilität kritisiert oder gar als ein kontraproduktiver Mechanismus auf dem Weg zur Konvertibilität angesehen. Mit ihr so wurde argumentiert - sei ein europäischer Weichwährungsblock errichtet worden. Durch die Schaffung eines solchen Blockes und durch die Einbindung von einigen an sich konvertibilitätsreifen Ländern in dieses System würde die Konvertibilitätserklärung dieser Währungen gegenüber dem Dollar behindert oder verzögert⁴⁰.

Funktionen der Konvertibilität

Während der Diskussionen um die währungspolitische Integration wurde der Begriff der Konvertibilität zum Teil eingeschränkt, zum Teil genauer gefaßt. Dabei zeigte sich der Begriff weitgehend resistent gegenüber regionaler Eingrenzung, wenngleich in den fünfziger Jahren das Problem der währungspolitischen Integration auch auf regionaler Ebene angegangen wurde. Darüber hinaus wurden in diesen Diskussionen die Vor- und Nachteile der Konvertibilität sowie ihre Funktionen debattiert, während die Erwartungen und die Gefahren, die man sich von ihrer Einführung versprach, formuliert wurden. Schließlich war allen Beteiligten klar, daß Konvertibilität, sofern sie anzustreben war, kein Selbstzweck sein sollte⁴¹.

In erster Linie erwartete man von der Konvertibilität positive Auswirkungen auf den Außenhandel. Es wurde erhofft, daß der Abbau monetärer Barrieren und die Umtauschbarkeit der Währungen den Handelsaustausch steigere, wodurch eine internationale Arbeitsteilung mit ihren positiven Auswirkungen wieder eingerichtet würde. Wie schon die liberale Außenhandelstheorie des 19. Jahrhunderts dargelegt hatte, konnten dann komparative Kostenvorteile

³⁸ Vgl. Hirschman, European Payments Union, S. 55. Ähnlich auch Albrecht, Menschliche, S. 193.

³⁹ Krüger, Voraussetzungen, S. 141.

⁴⁰ Diese Argumentation spielte schon bei den Verhandlungen zur Gründung der EZU eine Rolle. Im amerikanischen National Advisory Council on International Monetary and Financial Policy argumentierten der Vertreter des amerikanischen Schatzamtes und der US-Exekutivdirektor des IWF so. Vgl. FRUS 1950, I, NAC, Minutes of Meeting, 19.1.1950, S. 819ff.

⁴¹ Das wird in der zeitgenössischen Literatur und den Quellen gleichermaßen betont. Vgl. Reichert, Rückkehr, S. 16; Lutz, Problem, S. 82; BAK, B 102/56 905, V D 1b, Vermerk Konvertibilität, 17. 9. 1953.

wahrgenommen werden, und Spezialisierungen der Volkswirtschaften wären möglich. Ferner könnte auf dem billigsten Markt eingekauft und auf dem teuersten verkauft, also eine Verbesserung der Austauschbeziehungen erreicht werden. Gleichzeitig würde der Absatzmarkt vergrößert und die Rohstoffversorgung verbessert⁴². Aber auch aus ordnungspolitischer Perspektive war die Konvertibilität von Interesse. Da sie den internationalen Wettbewerb steigere, wirke sie sich günstig auf die Preisstabilität aus. Auch führe sie zu Rationalisierungen und steigere dadurch die Produktivität und die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft, denn "jene künstlichen Pflanzen, die da in der Treibhausluft gezüchtet worden sind, [würden] verdorren"⁴³. All das, so wurde immer wieder und ganz allgemein festgestellt, wäre vorteilhaft für die Produktion und das Wachstum, weshalb die Konvertibilität potentiell zur Vollbeschäftigung und zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen beitrage⁴⁴.

In den fünfziger Jahren wurden aber außer diesen allgemeinen positiven Auswirkungen auch noch weitere Vorteile von der Konvertibilität erwartet. Für die Bundesrepublik erhoffte man sich, daß die Konvertibilität erlauben würde, die traditionellen deutschen Defizite im Außenhandel mit Übersee durch die deutschen Überschüsse aus dem Europageschäft auszugleichen. Da mit der Konvertibilität anderer Länder die deutsche Dollarlücke geschlossen werde, könnten die "natürlichen" deutschen Handelsmuster wiederhergestellt werden⁴⁵. Als im Verlauf der fünfziger Jahre eine weitergehende wirtschaftliche Integration der sechs EGKS-Staaten diskutiert wurde, erhoffte man von der Konvertibilität, daß sie als ein Gegengewicht zu dieser kleineuropäischen Integration fungieren würde. Ein solches Gegengewicht wurde als notwendig angesehen, da - wie Wilhelm Röpke herausstellte - zu befürchten war, daß bei einem Zusammenschluß von stabilen, marktwirtschaftlich orientierten Ländern mit chronisch defizitären und planwirtschaftlich ausgerichteten Ländern die ersteren "infiziert" werden könnten⁴⁶. Mit der Konvertibilität hingegen verringere sich diese Gefahr, denn damit wäre ein Zusammenhang aller Volkswirtschaften hergestellt. Dementsprechend sah beispielsweise auch der Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard die Herstellung der Konvertibilität als eine notwendige Ergänzung zur Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) an⁴⁷.

Aber auch auf dem finanziellen Sektor wurden positive Auswirkungen erwartet. Eine konvertible Währung würde – vor allem wenn sie mit Ausländer-Konvertibilität ausgestattet war – als frei verwendbare Währung an Prestige gewinnen und in internationalen Finanztransaktionen benutzt werden. Diese Hoff-

⁴² Vgl. z.B. Krüger, Voraussetzungen, S. 18 f.

⁴³ Erhard, Aspekte, S. 115. Vgl. auch Eucken, Grundsätze, S. 241 ff. und 264 ff.

⁴⁴ Erhard war ein Verfechter dieser Ansicht. Vgl. BBK, B330/57, ZBR, Stenogramm, 11.6. 1952.

⁴⁵ Vgl. Röpke, Wirtschaftspolitik, S. 80.

⁴⁶ So argumentierte Röpke im September 1958 in einem Artikel in The Banker, abgedruckt in: Röpke, Order, S. 264.

⁴⁷ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes, Nr. 238, 30. 12. 1958.

nung spielte vor allem für das Vereinigte Königreich eine wichtige Rolle. Außerdem wurde oftmals auf den Zusammenhang zwischen Konvertibilität und kurzwie langfristigem Kapitalimport hingewiesen. Deutsche Wirtschaftsexperten hoben in diesem Zusammenhang hervor, daß Deutschland unter Kapitalmangel leide. Ferner betonten sie, daß der deutsche Export bei einer Exportpalette von kostenintensiven und oftmals spezialangefertigten Investitionsgütern auf Außenhandelsfinanzierung angewiesen war. Da aber die ausländischen Finanzkreise wegen der fehlenden deutschen Kreditwürdigkeit nicht in Deutschland investieren und auch deutsche Exporte häufig nicht angezahlt würden, während gleichzeitig von den deutschen Importeuren Vorauszahlung oder unwiderrufbare, bestätigte Akkreditive verlangt wurden, mußte hier Abhilfe geschaffen werden. Aus diesem Grund betonte Hermann I. Abs. einer der führenden deutschen Bankenvertreter, schon im Jahre 1949, daß die Bundesrepublik Maßnahmen ergreifen müsse, um die ausländische Kreditbereitschaft zu erhöhen. Neben der Regelung der Altschulden müßte vor allem der "Sauberkeit und Gesunderhaltung" der Währung höchste Priorität eingeräumt werden⁴⁸. Nur bei Konvertibilität oder stetiger Konvertibilisierung, Erhöhung der Verfügungsmöglichkeiten über investiertes Kapital und bei erhöhten Konversionserlaubnissen hätte das Ausland Interesse an Investitionen in die deutsche Volkswirtschaft. Hingegen würde bei einer nicht-konvertiblen Währung die Tendenz vorherrschen, investiertes Kapital abzuziehen49.

Allerdings blieben die Leistungen der Konvertibilität nicht unwidersprochen. So wurden die positiven Auswirkungen auf den Außenhandel skeptisch gesehen. Bei einer Konvertibilitätserklärung wäre, da dann zwangsläufig die EZU aufgelöst werden würde, ein Rückschritt in der europäischen Liberalisierung und ein Rückfall der europäischen Länder in den Bilateralismus wahrscheinlich. Das müßte aber zwangsläufig zu einer Schrumpfung des innereuropäischen Handels und einer erneuten Vergrößerung der Dollarlücke führen⁵⁰. Vor allem auf deutscher Seite wurde damit gerechnet, daß im Falle einer Konvertibilitätserklärung der deutsche Export leiden würde, da sowohl der Vorzugsmarkt in Westeuropa als auch die Finanzierung der deutschen Exporte über die Notenbank wegfielen. Ferner wurde zu bedenken gegeben, daß die nicht-konvertiblen Länder dann das konvertible Land einerseits diskriminieren, sich andererseits auf es "wie eine Beute" stürzen würden⁵¹. Schließlich wurde angeführt, daß es in der Bundesrepublik schutzbedürftige Wirtschaftszweige gäbe⁵². Weiterhin wurde in der Bundesrepublik der internationalen Kapitalverflechtung Skepsis entgegenge-

⁴⁸ Vgl. Vortrag von Hermann J. Abs, "Probleme der deutschen Auslandsverschuldung und der Auslandskredite" aus dem Jahre 1949, abgedruckt in: Schwarz (Hrsg.), Wiederherstellung, S. 80 ff.

⁴⁹ Vgl. Erhard, Aspekte, S. 118: "Wer könnte nach kaufmännisch-wirtschaftlichen Grundsätzen denn bereit sein, hier (in der Bundesrepublik, M.D.) Geld oder Kapital anzulegen?"

⁵⁰ Vgl. Österreichisches Institut zur Wirtschaftsforschung, Konvertibilität, S. 25 ff.

⁵¹ Haberler, Konvertibilität, S. 32.

⁵² Vgl. Hankel/Käckenhoff, Konvertierbarkeit, S. 96 f.

bracht. Unter Hinweis auf die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit wurde auf die Möglichkeit "abrupter Kapitalbewegungen" und die Gefahr von Kapitalflucht hingewiesen. Eine Kontrolle der Kapitalströme wurde als notwendig angesehen, weshalb der Kontrollapparat der Devisenbewirtschaftung nicht abgebaut werden dürfe⁵³. Schließlich verwiesen die Skeptiker darauf, daß es auch nach einer Konvertibilitätserklärung sinnvoll sei, einen währungspolitischen Kooperationsmechanismus in Europa beizubehalten, denn die Fortführung der engen Kooperation auf dem Zahlungsgebiet, die Beobachtung, Besprechung und Koordinierung der nationalstaatlichen Handels- und Zahlungspolitik sei auch im Rahmen einer Konvertierbarkeit notwendig⁵⁴. Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Kritik wurde insgesamt bezweifelt, ob sich die Konvertibilität – wie ihre Befürworter hervorhoben – positiv auf die Wirtschaftsentwicklung, die Beschäftigung und die Konjunktur auswirken würde⁵⁵.

Wenngleich der Konvertibilität als einem internationalen Währungssystem in erster Linie Funktionen im Bereich der Außenwirtschaft zugesprochen wurden, so lag ein ebenso wichtiger Funktionsbereich der Konvertibilität auf dem Gebiet der Binnenwirtschaft. Es wurde immer wieder hervorgehoben, daß die Konvertibilität von Noten in Gold zu einem festen Wechselkurs im Rahmen des Goldstandards als ein Schutz gegen die übermäßige Ausgabe von Banknoten und damit als eine "goldene Bremse an der Kreditmaschine" fungiert hätte⁵⁶, da sie die Ausrichtung der Geldpolitik auf den Goldbestand und somit auf die außenwirtschaftlichen Entwicklungen verlangte: Im Falle von inflationären Tendenzen, die Handelsbilanzdefizite mit sich brächten und den Goldbestand verringerten, mußte eben zwangsweise eine restriktive Geldpolitik eingeleitet werden. So induziere die Konvertibilität automatisch eine sogenannte "gesunde" Geldpolitik⁵⁷. Diese Automatik, sosehr sie einerseits befürwortet wurde, war aber andererseits zugleich einer der Aspekte der Konvertibilität, der heftig angegriffen, angezweifelt und hinterfragt wurde.

Schon 1923 hatte der britische Wirtschaftswissenschaftler John Maynard Keynes anläßlich der Diskussion über eine Rückkehr zum Goldstandard die Konvertibilität wegen dieses Automatismus als "a barbarous relic", "an outworn dogma" angegriffen⁵⁸. Da das Wachstum des monetären Goldbestandes nicht mehr wie in früheren Zeiten mit der wirtschaftlichen Entwicklung korrespondiere, könne die Konvertibilität nicht die Stabilität des Wirtschaftssystems garantie-

⁵³ Vgl. Bernard, Wege, S. 275 f.; Lutz, Problem, S. 79.

⁵⁴ Vgl. z.B. von Mangoldt, EZU-Jahr, S. 460f.

⁵⁵ Vgl. BBK, NL Emminger, Konvertibilität/Abbau der Devisenzwangswirtschaft I 1949-52, Emminger, Maßnahmen zur Wiederherstellung der Konvertibilität der Währungen, o.D.

⁵⁶ Vgl. den Artikel "Convertibility of Bank Notes", in: Palgrave's Dictionary, Bd. I, S. 407; Schumpeter, Bremse, S. 80.

⁵⁷ Das betonte vor allem Röpke immer wieder. Vgl. Röpke, Wege, S. 92 ff.

⁵⁸ Keynes, Tract, S. 138. Als neuere Werke zu Keynes' Geld- und Währungstheorie, die auch Ansätze anderer Wirtschaftswissenschaftler thematisieren, vgl. Klausinger, Theorien, S. 109 ff.; Flanders, Economics, S. 107 ff. und S. 155 ff.

ren⁵⁹. Mehr noch: Die laut den Spielregeln des Goldstandards vorgesehene Deflation bei Zahlungsbilanzdefiziten war laut Keynes unmöglich und unerwünscht, ja sogar gefährlich für die Stabilität der Wirtschaft, der Preise und der Beschäftigung⁶⁰. Die unbedingte Priorität der Außenwirtschaft – sei es im Rahmen des Goldstandards, sei es im Rahmen eines anderen internationalen Währungssystems – war deshalb seines Erachtens höchst problematisch. Eine deflationäre Politik betreiben zu wollen, um unter Vernachlässigung der Binnenwirtschaft Zahlungsbilanzdefizite zu korrigieren, sei nicht nur bei hoher Arbeitslosigkeit untragbar. Auch könnten die damit angestrebten Ziele – Senkung der Lohnkosten, Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit – nicht erreicht werden. Der Automatismus des Goldstandards führe nur noch weiter in die Krise, sowohl in nationaler als auch in internationaler Hinsicht⁶¹.

Anstatt durch ein internationales Währungssystem zur Deflation gezwungen zu sein, war es laut Keynes in bestimmten Situationen notwendig und sinnvoll, eine expansive Politik betreiben zu können. In bezug auf die Geldpolitik prangerte er deshalb an, daß in einem Konvertibilitätssystem das außenwirtschaftliche Gleichgewicht mit Hilfe der Regulierung des Zinsniveaus hergestellt werden sollte. Dies war seines Erachtens eine gefährliche Praxis. Statt dessen forderte er die Möglichkeit, auch während einer Krise und ungeachtet der Entwicklung der Zahlungsbilanz niedrige Zinssätze verwirklichen zu können⁶². Jedem Land müsse eine gewisse Autonomie in bezug auf seine Geldpolitik gewährt werden⁶³. Deshalb hielt er Einschränkungen oder Modifizierungen an dem Konzept der Konvertibilität für notwendig. Nur so könnte man sich von gewissen weltwirtschaftlichen Entwicklungen abkoppeln, den Zinssatz niedrig halten, Investitionen ermöglichen, eine autonome Konjunkturpolitik betreiben und dadurch die Arbeitslosigkeit bekämpfen.

Auch das Deutsche Reich hatte in den zwanziger Jahren Gelegenheit, die einschränkenden Wirkungen des Gold-Devisen-Standards auf die Geldpolitik zu erfahren⁶⁴. Als Konsequenz entwickelten sich auch in Deutschland, vor allem während der Weltwirtschaftskrise, Ansätze eines "quasi-keynesianischen Wirtschaftsdenkens"⁶⁵. Allerdings nahm man in der Nachkriegszeit davon wieder einen gewissen Abstand, und die Bizone schlug – so wird oftmals betont – im Jahre 1948 einen "ordnungspolitischen Sonderweg" ein⁶⁶. Zwar kritisierten auch deutsche Wirtschaftsexperten durchaus die Konvertibilität als internationales Währungssystem. So stellte beispielsweise der deutsche Nationalökonom Kurt Har-

⁵⁹ Vgl. Keynes, Tract, S. 132 ff.

⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 118 f. und S. 138.

⁶¹ Vgl. Keynes, Theory, S. 382 ff.

⁶² Vgl. ebenda, S. 339; Keynes, Treatise, Bd. II, S. 347.

⁶³ Vgl. ebenda, Bd. II, S. 272.

⁶⁴ Vgl. Hardach, Weltmarktorientierung.

⁶⁵ Jaeger, Geschichte, S. 172.

⁶⁶ Abelshauser, Epochenbedeutung, S. 12.

tung heraus, daß "die bei erster Betrachtung immer so einleuchtenden autoharmonischen Wirkungszusammenhänge, so richtig und jeder immanenten Kritik gewachsen sie sind, auch in Beziehung auf die Konvertierbarkeit der Währungen weitgehend nur noch theoretische Bedeutung haben"⁶⁷. Allerdings genoß in der Bundesrepublik aufgrund der Erfahrung mit der Großen Inflation 1914 bis 1923 und aufgrund der Erfahrung mit der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik, die zur zurückgestauten Inflation der Nachkriegszeit geführt hatte, eine "gesunde", anti-inflationäre Politik ein großes Ansehen⁶⁸. Doch selbst wenn eine solche Politik häufig als unabdingbar angesehen wurde, war es für die Befürwortung der Konvertibilität nicht ausreichend, auf ihre stabilisierende und bremsende Funktion hinzuweisen. Vielmehr mußten die Befürworter der Konvertibilität auch formulieren, warum eine Automatik einem diskretionären Währungsmanagement vorzuziehen sei.

Schon in den zwanziger Jahren hatte Keynes apodiktisch festgehalten, daß ein Automatismus nicht funktionieren könne, daß vielmehr alle Währungen "managed currencies" seien und demnach eine aktive Geldpolitik notwendig sei: "In the modern world of paper currency and bank credit there is no escape from a managed currency', whether we wish it or not."69 Dem wurde von seiten des Ordoliberalismus insofern widersprochen, als er für die Ordnung des Geldwesens einen Automatismus als notwendig ansah. Anfang der fünfziger Jahre hatte der ordoliberale Wirtschaftswissenschaftler Walter Eucken betont: "International das Preissystem zur Auswirkung kommen zu lassen [...], erfordert [...], daß eine internationale Geldordnung geschaffen wird, die den Wettbewerb zwischen den Volkswirtschaften gestattet, auf strengen Regeln aufgebaut ist und möglichst automatisch funktioniert."70 Für die Errichtung einer solchen Automatik sprach laut Eucken die bisherige Erfahrung. Sie zeige nämlich, "daß eine Währungsverfassung, die den Leitern der Geldpolitik freie Hand läßt, diesen mehr zutraut, als ihnen im allgemeinen zugetraut werden kann"71. Das Positive eines automatisch spielenden Währungssystems war somit, daß "Schwäche gegenüber Interessentengruppen und der öffentlichen Meinung, [sowie] falsche Theorien" keinen Platz hätten. Vielmehr bliebe es, wie Friedrich Lutz schon 1935 formuliert hatte, bei einem Automatismus dabei, daß wie zu Zeiten der Goldwährung "der Zen-

⁶⁷ Hartung. Probleme, S. 94. Ähnlich kritisch auch Predöhl, Stellung; Stucken, Geld. Vgl. auch Dürr, Konjunkturpolitik, S. 80: "Nach den Erfahrungen der Vergangenheit [können] weder internationale Konjunkturpolitik noch selektive kredit- und finanzpolitische Maßnahmen den Konflikt zwischen Konjunkturpolitik und Konvertibilität nachhaltig beseitigen."

⁶⁸ Auf die Bedeutung dieser beiden Inflationen wurde schon in der Nachkriegszeit verwiesen. Vgl. Stucken, Geldpolitik, S. 197. Auch heutzutage wird ihre entscheidende Rolle immer wieder betont. Vgl. Kennedy, Bundesbank, S. 6f.

⁶⁹ Keynes, Tract, S. 133ff.

Fucken, Grundsätze, S. 167. Diese Meinung wurde keineswegs durchgängig akzeptiert. Beispielsweise wollte Predöhl "an die Stelle des ordnenden Automatismus [...] die ordnende Hand der staatlichen Wirtschaftspolitik [...] setzen". Vgl. Predöhl, Stellung, S. 26.

⁷¹ Eucken, Grundsätze, S. 257.

tralbankleiter der immanenten Logik der Dinge zu folgen, daß er nicht zu befehlen, sondern zu gehorchen hat, wenn auch zu gehorchen wie ein hochintelligenter Diener, der lediglich aus gewissen Anzeichen entnimmt, was sein Herr verlangt, und dann ohne ausdrückliches Geheiß das richtige tut"⁷².

Solche Ansichten hätten in Zentralbankkreisen Widerspruch erwarten lassen. Schließlich waren mit einem Automatismus eine klare Einschränkung der eigenen Autonomie und Abstriche am unabhängigen und deshalb "charmed life" der Zentralbank verbunden⁷³. Vor allem aber wurde die Kompetenz und Standfestigkeit von Währungspolitikern offensiv angezweifelt. Doch weit gefehlt: Auch Währungspolitiker befürworteten einen Automatismus. Der Nationalökonom Otto Veit, Anfang der fünfziger Jahre Präsident der Landeszentralbank Hessen, sprach beispielsweise in diesem Zusammenhang von der "heiklen Entscheidungslast" und war zufrieden mit einer Regelung, die die Zentralbank Sachzwängen unterstellte und so vor Ansprüchen schützte⁷⁴. Wenngleich in der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren durchaus Kritik am Goldstandard und seinem Automatismus geübt wurde, so verwies man auch immer wieder auf die "glücklichen Zeiten des Gold-Automatismus"⁷⁵.

Abgesehen von diesem Vorteil aber hatten Währungspolitiker noch einen zweiten Grund, einen geldpolitischen Automatismus zu befürworten. Vor dem Hintergrund des keynesianischen Plädoyers für niedrige Zinssätze war es nämlich seit den dreißiger Jahren "modern" geworden, die störenden statt die heilenden Auswirkungen von Zinssatzänderungen zu betonen⁷⁶. Da hingegen ein Automatismus kategorisch kreditpolitische Maßnahmen verlangte, würde mit der Konvertibilität der Geldpolitik eine gewisse Bedeutung zurückgegeben. Die Zeit der "Aschenbrödelrolle" der Kreditpolitik, die in Zentralbankkreisen häufig beklagt wurde, käme dann zu einem glücklichen Ende⁷⁷.

In den vierziger und fünfziger Jahren wurde eine währungspolitische Integration als notwendig angesehen. Dabei wurden häufig eine globale Integration und die Konvertibilität der Währungen befürwortet, denn von ihr erwartete man sich Impulse auf dem Gebiet der Außenwirtschaft und der Binnenwirtschaft. Allerdings wurden auch die positiven Auswirkungen der Konvertibilität hinterfragt und das Konvertibilitätskonzept insgesamt kritisch gesehen. Während einige die Konvertibilität als integralen Bestandteil der Marktwirtschaft verstanden, die auf jeden Fall verwirklicht werden müßte, betonten andere die Probleme und Gefahren. Während der neoliberale Ökonom Friedrich Lutz, überzeugt von der Wirk-

⁷² Ebenda; Lutz, Goldwährung, S. 238.

⁷³ Der Ausdruck "Charmed life" geht auf Bagehot, Lombard Street, S. 107 zurück: "A bank of issue, which need not pay its notes in cash, has a charmed life; it can lend what it wishes, and issue what it likes, with no fear of harm to itself, and with no substantial check but its own inclination."

⁷⁴ Veit, Grundriß, S. 91 f.

⁷⁵ Veit, Verantwortung, S. 165. Als Kritiker vgl. Emminger, "Die Etappe der Währungsneuordnung", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Wirtschaftspolitische Beilage, 1.5.1951, S. 5 f.

⁷⁶ Vgl. Sayers, Central Banking, S. 207.

⁷⁷ Bernard, Wege, S. 275. Ähnlich auch Jacobsson, Wiederbenutzung, S. 32ff.

samkeit marktwirtschaftlicher Prinzipien, die Konvertibilität anstrebte, da die Goldwährung – wie er bereits im Jahre 1935 festgestellt hatte – "das Währungssystem der freien Marktwirtschaft" ist⁷⁸, formulierte der Wirtschaftswissenschaftler Hans Bachmann im Jahre 1955: "Die volle Konvertibilität ist und bleibt eine Schönwettererscheinung; sie ist sozusagen die Achillesferse der freien Marktwirtschaft."⁷⁹

Voraussetzungen der Konvertibilität

Die gegensätzlichen Ansichten zur Konvertibilität führten auch zu Meinungsdivergenzen in bezug auf die Voraussetzungen und Bedingungen, die vor einer Konvertibilitätserklärung gegeben sein müssen. Entsprechend sind in den fünfziger Jahren zwei Schulen auszumachen, die in dieser Frage unterschiedliche Positionen einnahmen.

Die erste Richtung, zu der vor allem Anhänger des Ordoliberalismus gehörten, betonte, daß mit der Konvertibilität "der ordnende Zwang aus dem Markte" zur Geltung käme. Sie erwartete deshalb, daß die Konvertibilität automatisch zur "richtigen", das heißt auf innere Stabilität ausgerichteten Politik führe⁸⁰. Während die "Devisenzwangswirtschaft" nicht als "Ordnungskategorie" anzusprechen sei, werde mit der Konvertibilität eine "Ordnung" eingeführt, und diese "selbst [ist] ein entscheidender Schritt zur Lösung der Zahlungsbilanzspannungen"⁸¹.

Im Gegensatz zu dieser Ansicht betrachtete die zweite, allerdings keineswegs in sich geschlossene Schule die Ordnungsqualitäten der Konvertibilität mit Skepsis, weshalb sie stärker als die Ordoliberalen hervorhob, daß vor einer Konvertibilitätserklärung gewisse Bedingungen gegeben sein müßten⁸². Eine erste Voraussetzung für die Konvertibilität war ihres Erachtens die Schaffung stabiler innerer Verhältnisse, worunter die Abwesenheit von sowohl inflationären wie auch deflationären Tendenzen verstanden wurde: Inflationäre Tendenzen – so wurde in diesem Zusammenhang argumentiert – würden zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und damit zu Importsteigerung und Exportrückgang, also Zahlungsbilanzdefiziten, führen⁸³. Deflationäre Tendenzen hingegen würden die Partnerländer zu vermehrten Importen veranlassen, was in einem Reservenschwund und

⁷⁸ Lutz, Goldwährung, S. 246. Vgl. hierzu auch Bernholz, Geldwertstabilität.

⁷⁹ Bachmann, Betrachtungen, S. 135.

⁸⁰ Röpke, Wege, S. 83. Vgl. hierzu auch Erhard, Aspekte, S. 113 f.

⁸¹ Erhard, Aspekte, S. 109; Röpke, Wege, S. 83. Auch die von der OEEC mit einem Gutachten zur Konvertibilität beauftragten Wirtschaftswissenschaftler kamen im Juni 1952 zu einem ähnlichen Ergebnis. Vgl. OEEC-Dokument C(52)173 vom 18.6.1952, zit. nach HAEC, OEEC 333/1, MBC(52)65, OECE, Comité de direction de l'UEP, Rapport préliminaire au Conseil sur la convertibilité, 2.10.1952.

⁸² Zu betonen ist allerdings, daß der Ordoliberalismus, selbst wenn er die Konvertibilität als "Ordnungskategorie" ansah, keineswegs der Meinung war, die Konvertibilität könne ganz ohne Voraussetzungen erfüllt werden. Vgl. z.B. Röpke, Wege, S.83 und S.168, wo er die Heraufsetzung des Goldpreises forderte.

⁸³ Vgl. Limmer, Konvertierbarkeit, S. 120ff.

letztendlich in einer administrativen Beschränkung der Einfuhren resultieren könnte. Das aber solle nicht die Grundlage für den Wiederaufbau Europas sein, denn – so wurde hervorgehoben – "dans l'état actuel de la concurrence mondiale, il ne suffit pas pour un pays d'avoir une économie stable, il faut encore qu'elle soit en expansion"84.

Als eine zweite Bedingung für eine Konvertibilitätserklärung wurden ausreichende Währungsreserven bzw. eine Alimentierung der Reserven durch Kreditlinien verlangt. Dies sei nicht nur notwendig, um den Konvertierungsansprüchen gerecht werden zu können und um das Vertrauen in die konvertible Währung zu stärken, sondern vor allem auch, um – angesichts der Wirkungsverzögerungen jeder Zahlungsbilanzpolitik – einen Handlungsspielraum zu haben⁸⁵.

In der Diskussion über die Reserven war ein wichtiger Aspekt deren Höhe. Diese hing von mehreren Parametern ab. Erstens war hierbei die Anzahl der Teilnehmer an einer Konvertibilitätsinitiative von Bedeutung, denn sowohl die bis dahin akkumulierten Guthaben der beteiligten Währungen als auch die zukünftigen Exporterlöse würden konvertibel und könnten dann zu den Währungsreserven gerechnet werden. Zweitens sei - so wurde betont - die Höhe der benötigten Reserven eine Funktion des verwirklichten Konvertibilitätskonzeptes, denn sofern ein Abbau der Devisenbewirtschaftung auf dem Kapitalsektor verfolgt wurde, waren höhere Reserven notwendig. Allerdings könnten in einem solchen Fall auch die Reserven durch private Kapitalzufuhr aufgefüllt werden⁸⁶. Eine weitere wichtige Frage war, mit welchen Mitteln eine Reservenaufstockung erreicht werden könne. Mit anderen Worten: Wie war ein Zahlungsbilanzgleichgewicht oder gar ein Zahlungsbilanzüberschuß zu erlangen, bzw. wie war die damals existierende Dollarlücke zu füllen? Da abgelehnt wurde, ein Reservenwachstum durch Verschärfung der Importbeschränkungen, also durch eine "hortende Devisenbewirtschaftung"87 zu erreichen, wurden in diesem Zusammenhang Bedingungen an das internationale Währungssystem formuliert bzw. ein entsprechendes Verhalten der Gläubigerländer verlangt. So wurde die ausreichende Ausstattung des internationalen Währungssystems mit internationaler Liquidität als notwendig angesehen. Die müsse über eine Änderung des Goldpreises oder eine Erhöhung der IWF-Quoten erreicht werden. Ferner müßten die Gläubigerländer eine "Gute-Gläubiger-Politik" verfolgen. Die USA sollten den amerikanischen Protektionismus abbauen, eine gewisse Expansion zulassen oder weitere Dollarhilfe gewähren⁸⁸. Darüber hinaus wurde aber auch die Herstellung der

⁸⁴ HAEC, OEEC 333/1, MBC(52)65, Comité de direction de l'UEP, Rapport préliminaire au Conseil sur la convertibilité, 2.10.1952.

⁸⁵ Vgl. Röpke, Wege, S. 106.

⁸⁶ Vgl. ebenda, S. 105 ff.

⁸⁷ Limmer, Konvertierbarkeit, S. 93.

⁸⁸ Vgl. Röpke, Wege, S. 108, der von einer Heraufsetzung des Goldpreises von 35 \$/Unze auf 50 bis 60 \$/Unze sprach. Haberler, Konvertibilität, S. 41 ff., fand eine Senkung der amerikanischen Zölle "höchst wünschenswert", aber nicht zwingend notwendig.

Wettbewerbsfähigkeit der nicht-konvertiblen Länder als eine Voraussetzung für die Konvertibilität angesehen. Dafür seien der Wiederaufbau, die Beseitigung von inflationären Tendenzen, die Verfolgung einer "richtigen" Politik, aber auch die Festsetzung des "richtigen" Wechselkurses bzw. eine Abwertung zum Dollar notwendig. Zeitweise wurde sogar in bezug auf die Wechselkurse die Flexibilität der Kurse befürwortet, denn über einen schwankenden Wechselkurs könnte jegliche Belastung von der Zahlungsbilanz genommen und die Wettbewerbsfähigkeit mit dem Ausland hergestellt werden⁸⁹. Schließlich wurde für die Schließung der Dollarlücke der Aufbau des innereuropäischen Handels als notwendig angesehen, denn die Dollarlücke bestand gemäß dieser Argumentation auch deshalb, weil der innereuropäische Handel durch Zahlungs- und Handelsabkommen behindert wurde. Mit dem Abbau der Handelsbeschränkungen in Europa aber könnte ein Teil der Importe aus dem Dollarraum auf Europa verlagert werden, so daß bei den Dollarausgaben eingespart würde⁹⁰.

Neben der Schaffung stabiler Verhältnisse, ausreichendem Reservenbestand und Schließung der Dollarlücke waren aber auch die in den vorangegangenen Jahren angehäuften Verbindlichkeiten zu regeln. Bevor die Konvertibilität erklärt werden könne, müßten – so wurde herausgestellt – die Altschulden konsolidiert werden. Falls dies nicht geschähe, wäre die Konvertibilität aufgrund von Kapitalabzügen permanent gefährdet⁹¹.

Wenngleich von ordoliberaler Seite oftmals herausgestellt wurde, daß die Konvertibilität eine "Ordnungskategorie" sei, die die "richtige" Politik induziere und somit automatisch zur Lösung von Zahlungsbilanzspannungen führe, wurden in den Diskussionen über die Konvertibilität auch einige Voraussetzungen formuliert, die vor einer Konvertibilitätserklärung erfüllt sein sollten. Damit wurden gleichzeitig Bedingungen an ein internationales Währungssystem gestellt. Doch selbst wenn Voraussetzungen und Bedingungen benannt wurden, in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion herrschte weitgehend Einigkeit darüber, daß letztendlich ein globales Währungssystem notwendig sei und errichtet werden sollte. Wie das jedoch praktisch erreicht werden könnte und abzusichern sei, war das nächste Problem. Dabei stand vor allem die Frage der regionalen Währungskooperation im Mittelpunkt.

Wege zur Konvertibilität

In bezug auf die Frage, welcher Weg einzuschlagen sei, um die Konvertibilität zu erreichen, war vor allem umstritten, ob die Konvertibilität unmittelbar und di-

⁸⁹ Die Stabilität der Wechselkurse war seit den dreißiger Jahren umstritten. Mit dem IWF hatte man sich zwar auf feste, aber anpaßbare Wechselkurse geeinigt. Gleichwohl war die Frage der Flexibilität im Laufe der vierziger und fünfziger Jahre immer wieder aktuell. Als Advokaten für flexible Wechselkurse vgl. Friedman, Essays, S.157ff.; Lutz, Problem; ders., Konvertibilitätsdiskussion.

⁹⁰ Vgl. Hirschman, European Payments Union, S 49f.

⁹¹ Vgl. Bernard, Wege.

rekt hergestellt werden sollte, oder ob man sich ihr langsam und schrittweise, unter Umständen mit Rückgriff auf regionale Hilfskonstruktionen, annähern könnte. Gleichzeitig stand damit die Frage zur Debatte, ob ein gemeinsames Vorgehen aller europäischen Länder oder eine entsprechende Initiative eines einzelnen Landes sinnvoll sei. Auch wurde in diesem Zusammenhang diskutiert, ob nach der Konvertibilitätserklärung die Fortführung einer europäischen Währungskooperation sinnvoll war und ob die Konvertibilität dadurch abgesichert werden könne.

In bezug auf diese Fragenkomplexe war im Sommer 1947 eine erste wichtige Entscheidung gefallen. Das Scheitern der britischen Konvertibilitätserklärung und die europäische Zahlungsbilanzkrise hatten gezeigt, daß die Errichtung eines weltweiten Konvertibilitätssystems mit festen Wechselkursen und basierend auf dem IWF nicht unmittelbar verwirklicht werden konnte. Auch war deutlich geworden, daß die Konvertibilitätserklärung einer "Schlüsselwährung" wie des Pfundes nicht ausreichte, um ein globales Währungssystem zu installieren⁹². Demnach stand in den folgenden Jahren zwangsläufig der regionale Ansatz in Europa im Vordergrund. Doch wenn auch vorerst der regionale Weg beschritten worden war, wurden diese Kooperation im weiteren Verlauf immer wieder diskutiert: Im Winter 1949/50 wurde anläßlich der EZU-Verhandlungen erneut debattiert, ob eine europäische Zahlungsunion unabweisbar war. Seit Ende 1952 erörterte man diese Frage im Rahmen der EZU, wobei in erster Linie diskutiert wurde, ob die EZU schrittweise reformiert werden könne.

Wie schon oben festgehalten, stießen die Errichtung eines Weichwährungsblokkes und die Währungskooperation, wie sie in der EZU verwirklicht worden war, von Anfang an auf einige Skepsis. Zum Beispiel war laut Röpke ein solcher regionaler Zahlungsmechanismus grundsätzlich problematisch. Seines Erachtens war eine regionale Zahlungsunion kein geeigneter Weg zur Konvertibilität, da Ungleichgewichte nur saldiert und Fortschritte zur Konvertibilität behindert würden, während sich die Verbindung zwischen Europa und der Welt lockere⁹³. Andere hielten dem entgegen, daß der EZU eine wichtige Rolle in der europäischen Währungsneuordnung zukomme, denn zuerst müsse der innereuropäische Handel aufgebaut werden. Entsprechend wurde im Jahre 1950 unter Hinweis auf die Zwangslage festgestellt, daß die Alternative nicht "EZU oder Konvertibilität", sondern "EZU oder Bilateralismus" heiße⁹⁴. Als im Jahr 1952 diese Diskussion wieder auflebte, stand nun die Frage nach der Reform- und Anpassungsfähigkeit der EZU im Vordergrund. Es wurde diskutiert, ob die EZU aufgelöst und damit

⁹² Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler John Williams hatte die besondere Bedeutung der "key currencies" schon anläßlich der IWF-Verhandlungen betont. Sein Vorschlag wurde jedoch sowohl von den USA als auch vom Vereinigten Königreich abgelehnt. In gewisser Hinsicht fand der key currency approach aber mit dem Anglo-American Financial Agreement von Dezember 1945 Eingang, denn dieses Abkommen verpflichtete die Briten zur Konvertibilitätserklärung. Vgl. Horsefield u. a., IMF, Bd. I, S. 17 f. und Bd. III, S. 119 ff.

⁹³ Vgl. Röpke, Wirtschaftspolitik, S. 80 ff.

⁹⁴ Vgl. Emminger, Europäische Zahlungsunion. Diese Meinung wurde vor allem in ECA-Kreisen vertreten. Vgl. Kaplan/Schleiminger, EPU, S.42 f.

ein "Sprung in die Konvertibilität" gewagt werden sollte, oder ob eine schrittweise Weiterentwicklung der EZU letztendlich zur Konvertibilität hinführen könne. Ferner stand zur Debatte, ob nach der Konvertibilitätserklärung eine Fortführung der europäischen Währungskooperation notwendig sei.

Befürworter eines "Sprunges" stellten in dieser Diskussion heraus, daß die EZU nicht mit der Ausländer-Konvertibilität vereinbar war, weshalb das Land, das die Konvertibilität erklären wolle, seine Mitgliedschaft in der EZU aufkündigen müsse. Ihres Erachtens war demnach ein abrupter Schnitt unabweisbar⁹⁵. Ferner betonten die Advokaten für einen "beherzten und aufs Ganze gehenden Entschluß", jedes weitere "Zaudern" sei "bedenklich und gefährlich", denn ein Festhalten an der EZU führe nur dazu, daß der Handel in "unnatürliche Kanäle" gezwängt würde%. Es sei "wirtschaftlich nicht sinnvoll", einen Zahlungsbilanzausgleich innerhalb Europas herstellen zu wollen. Zwar könne nicht geleugnet werden, daß die EZU das Wachstum des innereuropäischen Handels ermöglicht habe. Allerdings - so fuhren sie fort - sollten die Leistungen der EZU in dieser Hinsicht nicht überbewertet werden, zumal absehbar sei, daß sie in Kürze zu einer Hemmung des innereuropäischen Handels führen würde. Sie betonten. prinzipiell sei nicht ein "Maximum, sondern ein Optimum an internationalem Handel" erstrebenswert⁹⁷. Ferner wurde – mit besonderem Augenmerk auf die Bundesrepublik - herausgestellt, daß die Kapitalströme durch die EZU in die falsche Richtung gelenkt würden. Mit der Vergabe von EZU-Krediten wäre die Bundesrepublik zum "Zwangsbankier" Europas geworden, obwohl sie selbst unter Kapitalmangel litt⁹⁸. Da die EZU also problematisch war, müsse die Mitgliedschaft in ihr gekündigt werden. Dabei wäre die Initiative eines einzelnen Landes sinnvoll, denn ein gemeinsames Vorgehen aller Länder läge in jedem Fall "außerhalb des Bereiches des praktisch Möglichen", während durch die Initiative eines einzelnen Landes "die maroden Länder" zum "Mitmarschieren" veranlaßt würden⁹⁹. Zu Besorgnissen über einen solchen abrupten Alleingang sei auf jeden Fall kein Anlaß gegeben. Ein solcher "Sprung" in die Konvertibilität sei vielmehr in vieler Hinsicht "mit dem deutschen Sprung in die Marktwirtschaft (1948)" vergleichbar¹⁰⁰.

Die Vertreter der Gegenposition hingegen warnten vor der Auflösung der EZU, da ein solcher Schritt den Wegfall der automatischen Kredite beinhalte. Das würde den europäischen Handel "zweifellos hemmen", denn die durch die EZU ermöglichte Liberalisierung des europäischen Handels wäre so gefährdet¹⁰¹. Da aber jeder Schritt zur Konvertibilität nur sinnvoll sei, wenn er der Steigerung des Handelsaustausches diene, stellten die Befürworter dieses Weges her-

⁹⁵ Siehe v.a. Lutz, Problem, S. 105ff.

⁹⁶ Röpke, Wege, S. 78 ff.; Lutz, Problem, S. 93 ff.

⁹⁷ Ebenda, S. 93 ff. und S. 84.

⁹⁸ Röpke, Wege, S. 87.

⁹⁹ Lutz, Konvertibilitätsdiskussion, S. 304; Röpke, Aspekte, S. 110f.

¹⁰⁰ Ders., Wege, S. 78 ff.

¹⁰¹ Österreichisches Institut zur Wirtschaftsforschung, Konvertibilität, S. 30.

aus: "Der Schritt von der EZU weg würde statt eines Schrittes nach vorwärts zu einem Schritt nach rückwärts." Da aber auch diejenigen, die einen "Sprung" in die Konvertibilität ablehnten, oftmals die Konvertibilität selbst befürworteten, wurde ein neuer Ansatz formuliert, der sogenannte Institutional Approach. Dieser sah eine Beibehaltung und schrittweise Reform der EZU vor. Die aufgelaufenen Kredite sollten konsolidiert werden, und das Verhältnis von Gold zu Kredit, das bei der EZU-Gründung auf 40 zu 60 festgelegt worden war, sollte schrittweise erhöht werden. Gleichzeitig sollte die im OEEC-Liberalisierungskodex formulierte Ausweichklausel, die den OEEC-Mitgliedern bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten erlaubte zu entliberalisieren, verschärft werden 103. Solche Modifikationen hätten den Vorteil, daß sich das System insgesamt an die Konvertibilität annähere, während der Handelsaustausch nicht gefährdet würde. Des weiteren erlaube ein solches Vorgehen auch die Akkumulation von konvertiblen Währungsreserven, was wiederum den weiteren Abbau von Devisenbeschränkungen erleichtern würde 104.

Für ein schrittweises Vorgehen sprach aber nicht nur der Handelsaustausch. Vielmehr spielten im Hinblick auf die Bundesrepublik auch die Altschulden eine wichtige Rolle. Da die Zahlung der Altschulden noch nicht geregelt war, sei Vorsicht angebracht und eine Zwischenphase deshalb unumgänglich. Vor einer Konvertibilitätserklärung und vor einem Abbau des Kontrollsystems müsse – so wurde betont – auch die Gefahr der Kapitalflucht ausgeschaltet werden¹⁰⁵.

In den vierziger und fünfziger Jahren wurde die wirtschaftliche und währungspolitische Integration ausgiebig diskutiert. Dabei wurde im Verlauf der Jahre das ursprünglich globale Verständnis des Integrationsbegriffes regional eingegrenzt. Ferner wurde erst mit dem Schumanplan, dann mit der Plänen zu einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und schließlich den EWG-Verhandlungen der dauerhafte Souveränitätsverzicht wie die Supranationalität häufig als ein integraler Bestandteil des Integrationsbegriffes angesehen. Hingegen erfolgte in bezug auf die währungspolitische Integration keine regionale Eingrenzung. Vielmehr stand hier ein globales Währungssystem in Verbindung mit dem Begriff der Konvertibilität im Mittelpunkt des Interesses. Zwar wurden erste Schritte zur währungspolitischen Integration im europäischen Rahmen ergriffen. Auch wurde im Verlauf dieser Diskussionen durchaus die problematischen Aspekte ei-

¹⁰² Küng, Konvertibilität, S. 40.

¹⁰³ Aufgrund der Ausweichklausel bezeichnete Erhard die OEEC-Liberalisierung als "Liberalisierungsschaukel" bzw. "das neckische Spielchen: Hinein in die Liberalisierung, heraus aus der Liberalisierung". Vgl. BBK, NL Emminger, Konvertibilität/Abbau der Devisenzwangswirtschaft I 1949–52, Emminger, Konvertibilität und Liberalisierung, 15.12.1952; Erhard, Aspekte, S. 111.

¹⁰⁴ Als Vertreter dieses Reformansatzes sind von Mangoldt und Posthuma zu nennen. Vgl. von Mangoldt, Währungspolitik; ders., Konvertierbarkeit; ders., Stufe; ders., Zwischenbilanz; Posthuma, EZU.

Vgl. Bernard, Wege, S. 277. Noch im Jahre 1955 wurde in der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen von der Gefahr der Kapitalflucht gesprochen. Vgl. Hankel/Käckenhoff, Konvertierbarkeit, S. 97.

nes Konvertibilitätsregimes gesehen und die Probleme bei der Realisierung dargelegt. Ferner wurde der Konvertibilitätsbegriff eingeengt und Voraussetzungen für eine Konvertibilitätserklärung formuliert bzw. Bedingungen an ein zu errichtendes globales Währungssystem gestellt. Schließlich wurden häufig Argumente für eine Beibehaltung der EZU oder für eine anderweitige Fortführung der europäischen Währungskooperation angeführt. Gleichwohl blieb im Rahmen dieser Diskussionen eine globale währungspolitische Integration das letztendliche Ziel.